



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

AS-AFINPE-0143-2024

28 de noviembre de 2024

Licenciado

Gustavo Picado Chacón, gerente, en su condición de representante

Consejo Presidencia y Gerencia

GERENCIA FINANCIERA -1103

Licenciado

Héctor Rubén Arias Mora, director

DIRECCIÓN PLAN DE INNOVACIÓN-1184

Estimados señores:

ASUNTO: Oficio de asesoría sobre la contratación de urgencia para dar continuidad a los servicios de soporte y actualización para licencias S/4 HANA SAP, procedentes del contrato 2020-09, licitación pública No 2018LN-000008-5101.

La Auditoría Interna en cumplimiento de sus labores de fiscalización, asesoría y prevención, y las competencias establecidas en el artículo 22 inciso d) de la Ley General de Control Interno 8292, así como las disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República, en las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, procede a emitir el presente documento de asesoría en relación con las disposiciones establecidas en la Ley General de Contratación Pública y su Reglamento, que regulan el trámite de la contratación urgente.

1. ANTECEDENTES

1.1. Antecedentes en relación con el contrato y sus modificaciones.

Durante la ejecución del contrato correspondiente a la Licitación Pública 2018LN-000008-5101, y mediante el oficio GF-PIMG-0821-2022 de fecha 10 de junio de 2022, dirigido a la empresa GBM de Costa Rica S.A., la Dirección del Plan Innovación planteó aplicar el artículo 208 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, con el fin de modificar el contrato N° 2020-09, y adquirir el servicio de "Actualización, soporte y mantenimiento de las licencias". En respuesta, la empresa GBM de Costa Rica S.A. envió el oficio UL-2022-0376 el 21 de junio de 2022, en el que aceptaba la modificación.

Cabe destacar que, de los 46 entregables establecidos en la licitación, los correspondientes a licencias son: **E-5** "Licencias para desarrollo, pruebas, capacitación y Quick Wins", **E-20** "Licencias de producción" y **E-32** "Licencias para desarrollo fase 2", por un monto total de \$5.250.000,00.

El 22 de noviembre de 2022, mediante el oficio GF-2250-2022, la Gerencia Financiera presentó ante la Contraloría General de la República la solicitud de autorización para la modificación unilateral del contrato, en virtud de lo establecido en el artículo 208 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, debido a que no se cumplía con el siguiente inciso:

"...d. Que se trate de causas impredecibles al momento de iniciar el procedimiento, sea que la entidad no pudo conocerlas pese a haber adoptado las medidas técnicas y de planificación mínimas cuando definió el objeto..." (ver folios 4884-4899 del expediente de ejecución contractual).

Mediante oficio N° 00536 (DCA-0047) de fecha 23 de enero 2023, la Contraloría General de la República resuelve otorgar la autorización a la Caja Costarricense de Seguro Social para modificar el contrato 2020-09, sujeta al cumplimiento entre otras de las siguientes condiciones.



(...)

1. Se otorga autorización a la Caja Costarricense de Seguro Social para modificar el contrato 2020-09, cuyo objeto es la contratación de servicios para la adquisición e implementación de una solución integral tipo ERP de clase mundial, suscrito con el Consorcio Integral ERP CCSS y GBM de Costa Rica S.A., producto de la Licitación Pública 2018LN-000008-5101, de acuerdo con el artículo 208 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, por un monto de \$2,110,500.00. (...)

7. Las partes deberán suscribir una adenda al contrato, por medio de la cual se establezca la modificación aquí autorizada. La Administración deberá verificar que el contrato se encuentre vigente al momento de suscribir la adenda correspondiente. Dicha adenda deberá contar con el refrendo interno según lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública. (...)

Al respecto, se formalizó la Adenda N.2 al Contrato 2020-09, Licitación Pública No 2018LN-000008-5101 "Adquisición e Implementación de una solución integral tipo ERP de clase mundial para la CCSS", mediante resolución administrativa, con número de oficio GG-0593-2024 del 03 de mayo, suscrita por la MBA. Vilma Campos Gómez, Gerente General, se emitió el acto final que aprueba la modificación contractual, indicándose:

"Por Tanto" Autorizar la aplicación del Artículo 208 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa para realizar la modificación unilateral del contrato N° 2020-09, motivado en el nuevo producto entregable por concepto del servicio "Entregable N°47. Actualización, soporte y mantenimiento de las licencias", con el Contratista GBM de Costa Rica S.A., con una vigencia del 16 de noviembre de 2020 hasta el 15 de noviembre de 2024. por un monto estimado de \$955,500.00. Los pagos se realizarán de forma anual y para lo cual GBM de Costa Rica S.A. deberá presentar solicitud de pago a partir del mes de noviembre de cada año, con finalidad de que para el siguiente año se cuente con el servicio contratado. El monto anual por pagar corresponderá al 22% del valor de licencias que la administración haya solicitado entregar y que se encuentren activas. Se aclara que esta modificación corresponde a un 6.14% respecto al monto total adjudicado. El pago del servicio de mantenimiento de las licencias rige a partir del segundo año posterior al transcurrir los primeros 12 meses después de activadas las licencias, es decir, el primer año correspondiente al servicio de mantenimiento de las licencias será brindado por GBM de Costa Rica S.A. sin costo alguno."

Por otra parte, la Dirección Plan de Innovación también formalizó la modificación N.3 al contrato 2020-09, correspondiente a la ampliación de la hoja de ruta de proyecto (la cual incluye la ampliación del plazo del proyecto en 9.6 meses) y que representa un aumento en el costo por \$1,375,545.02 equivalente al 8.84% del monto total de la licitación N°2018LN-000008-5101.

Al respecto, el contrato 2020-09 fue inicialmente adjudicado por un monto de \$15,545,597.10. No obstante, a lo largo de su ejecución y mediante las adendas N°2 y N°3, el monto total del contrato sufrió un incremento de **\$17,876,642.12**, lo que representa un aumento del **14.99%**. Este ajuste en el valor del contrato fue promovido para cubrir los costos adicionales derivados de modificaciones en el alcance del proyecto, ajustes en los entregables y la incorporación de nuevos requerimientos técnicos y operativos, los cuales no habían sido contemplados en la adjudicación inicial.

1.2. Antecedentes en relación con la iniciativa de promover una contratación especial urgente.

Se tuvo conocimiento que mediante el oficio GG-PIMG-1673-2024, 12 de noviembre de 2024, suscrito Msc. Héctor Rubén Arias Mora, director Plan de Innovación, dirigido al Máster Gustavo Picado Chacón, Coordinador del Consejo de Gerentes, está solicitando el aval para promover procedimiento especial urgente, bajo el amparo del artículo 66 de la Ley General de Contratación Pública y artículo 166 de su Reglamento, por un monto de **\$668,939.75** equivalente al **4.3%** del monto original adjudicado en la licitación N°2018LN-000008-5101. Además, en dicho documento se indica lo siguiente:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecs@ccss.sa.cr

“43. Que en fecha 11 de noviembre 2024 con oficio UL-2024-0562 el Contratista GBM en respuesta al oficio GG-PIMG-1158-2024, indica lo siguiente:

“(…) GBM ha realizado su máximo esfuerzo para brindar el soporte durante el plazo de la contratación aún y cuando a la fecha no ha sido cancelado por la CCSS, lo anterior amparado en la adenda N° 2 al contrato N° 2020-09 que incluye el mantenimiento y soporte de las licencias de acuerdo con el entregable 47 - Actualización, soporte y mantenimiento de las licencias. Es de nuestro entendimiento, que la CCSS tiene en trámite el pago de las facturas de dicho soporte; sin embargo, a la fecha siguen pendientes.

Ahora bien, respecto del requerimiento de extensión del soporte del licenciamiento del entregable E5, GBM ha revisado la posibilidad de extender el plazo para el pago del soporte, pero no es posible realizar la extensión. Lo anterior, debido a que el soporte del licenciamiento del entregable E5 que vence el 31/12/2024 no cuenta con contrato que le permita renovar el soporte para el tracto solicitado. Tal y como se ha indicado a la CCSS, desde hace 3 meses en distintas reuniones, no se cuenta con contrato que ampare el tracto solicitado en el oficio en referencia, por lo que, si CCSS no renueva antes de la fecha del vencimiento anteriormente indicado, quedará sin soporte y deberá eventualmente de pagar la multa de restablecimiento que se estima por cada mes de retraso en USD\$170,000.00 junto con el monto del soporte de dichas licencias.

Si dicho soporte no está habilitado, la CCSS no tiene la posibilidad de actualizar la plataforma con las últimas correcciones y actualizaciones por parte del fabricante en caso de requerirlo, además pierde el acceso al soporte directo del fabricante. (…)”

En consultas realizadas mediante correo electrónico al Lic. Héctor Rubén Arias Mora, Director Plan de Innovación del jueves 29 de febrero de 2024, en relación con la disminución del monto modificado para el soporte y mantenimiento de las licencias aprobado por la Contraloría General de la República, indicó:

“Con respecto al monto por mantenimiento planteado en el oficio UL-2022-0376 de junio 2022, debe aclararse que inicialmente dicho monto fue calculado bajo una estimación de las licencias que iban a ser entregadas conforme la planificación anterior del proyecto, según la cual se iban a estar consumiendo dichos montos por mantenimiento acorde con las entregas de licencias para los años 2023 y 2024. No obstante, según lo acordado por la Junta Directiva en el artículo 10° de la sesión 9324 del 10 de abril del 2023 se aprobó un cambio en la hoja de ruta del proyecto, variando las fechas para las cuales iban a ser requeridas las licencias y por ende su activación y posteriores mantenimientos. Se hace el recordatorio de que las licencias son solicitadas por demanda, encontrándose actualmente pendientes de entrega las licencias asociadas a los entregables E20 y E32 las cuales estarán siendo tramitadas acorde con la necesidad del proyecto. Esto va en línea a las advertencias que hemos recibido por parte de la Auditoría Interna del producto E.5, en cuanto a no recibir licencias que estén ociosas y que eventualmente generen costos por mantenimiento. Se aclara que el primer año de las licencias que están pendientes de recibir tendrían un año de mantenimiento gratis.

Actualmente se está trabajando en la planificación de los requisitos previos para que en este mismo año se tenga nuevo contrato mediante el cual se brinde el servicio de mantenimiento a partir del año 2025, siendo que la autorización de la CGR fue otorgada hasta el nov 2024, plazo original de la vigencia contratación del ERP. Este tema de igual forma será consultado con la DTIC con el fin de identificar el mecanismo más adecuado y la identificación del ente competente para su ejecución.”

2. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCESO DE COMPRA URGENTE.

En materia de contratación pública, la premisa general es que se contrate por medio de los procedimientos ordinarios descritos en el capítulo tercero de la Ley General de Contratación Pública (No. 9986). Sin embargo, esa Ley admite la posibilidad de recurrir a un procedimiento especial urgente, para la satisfacción del interés



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

general y la necesidad de la administración, cuando no se puede resolver efectivamente mediante la promoción de un procedimiento ordinario.

El artículo 66 de la citada Ley establece:

*“Cuando la Administración enfrente una situación urgente, independientemente de las causas que la originaron y para evitar lesiones al interés público, daños graves a las personas o irreparables a las cosas, podrá recurrir a la contratación de urgencia, conforme a los parámetros definidos reglamentariamente. Estas contrataciones se tramitarán en el sistema digital unificado dentro del módulo dispuesto para tal fin, que permitirá su realización de forma ágil, transparente y de fácil visualización para el control ciudadano. La Administración deberá incorporar el expediente electrónico de la contratación, una justificación detallada a partir de la cual se determinó la procedencia de utilizar este procedimiento especial, así como el mecanismo mediante el cual se pretende seleccionar al contratista, el cual deberá considerar al menos tres oferentes. Excepcionalmente, la situación podrá ser atendida con una única propuesta, dejando acreditadas las razones especiales, lo cual deberá ser suscrito por funcionario competente. En casos de urgencia que amenacen la continuidad del servicio que brinda cada entidad, la Administración podrá realizar de forma previa la contratación y posteriormente registrar información de esta en el sistema digital unificado dentro del módulo dispuesto para tal fin, pero para ello deberá mediar autorización suscrita y motivada por el jerarca o por quien este delegue. A partir del momento en que se concrete el hecho generador de la urgencia, la Administración cuenta con un plazo máximo de un mes para realizar la selección del contratista e iniciar con la ejecución de la contratación; en caso contrario, caducará la posibilidad de utilizar este procedimiento especial. Si el contratista seleccionado no diera inicio en el día indicado, de inmediato seleccionará al segundo mejor calificado. **Si la situación urgente es provocada por mala gestión se deberá dar inicio a la investigación correspondiente a fin de determinar si procede establecer medidas sancionatorias contra los funcionarios responsables**, conforme a lo previsto en el artículo 125, inciso r), de esta ley. En la contratación de urgencia no procederá recurso ni refrendo alguno” (el resaltado no corresponde al original).*

Asimismo, el numeral 166 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, dispone:

“Artículo 166. Contrataciones de urgencia. Cuando la Administración enfrente una situación calificada de urgente independientemente de las causas que la originaron y para evitar lesiones al interés público, daños graves a las personas o irreparables a las cosas, podrá recurrir a la contratación de urgencia. Para la configuración de este supuesto, el hecho generador debe ser un acontecimiento extraordinario cierto, presente, ocasionado por la naturaleza o por la acción u omisión humana, de carácter imprevisible cuyos efectos puedan ocasionar un inminente perjuicio al interés público, daños graves a las personas o irreparables a las cosas, de no establecerse un remedio inmediato. En dichas situaciones, la Administración podrá contratar los bienes, obras o servicios estrictamente necesarios, tanto para prevenir los efectos del evento próximo a producirse como para atender los requerimientos generados, como consecuencia directa del evento producido. A partir del momento en que se concrete el hecho generador de la urgencia, la Administración cuenta con un plazo máximo de un mes para realizar la selección del contratista e iniciar la ejecución de la contratación, bajo pena de caducidad en cuanto a la posibilidad de utilizar este procedimiento especial, conforme a lo previsto en el artículo 66 de la Ley General de Contratación Pública. La Administración deberá incorporar al expediente electrónico de la contratación, la justificación detallada a partir de la cual se determinó la procedencia de utilizar este procedimiento especial, así como el parámetro mediante el cual se pretende seleccionar al contratista. No podrá utilizarse como justificación los errores u omisiones que se hayan originado en la fase de planificación. Para dicho procedimiento la Administración deberá invitar por medio del sistema digital unificado, al menos tres oferentes, salvo que la situación se vea mejor atendida con una única propuesta, debiendo dejar en ese caso acreditadas las razones especiales que lo hicieron necesario mediante acto suscrito por funcionario competente. Si el contratista seleccionado no diera inicio en el día indicado, de inmediato se seleccionará al segundo mejor calificado, previa resolución contractual.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

En casos de suma urgencia que amenacen la continuidad del servicio público, la Administración podrá realizar de forma previa la contratación y posteriormente conformar el expediente en el sistema digital unificado, para ello deberá mediar autorización suscrita y motivada por el máximo jerarca o por quien éste delegue. Estas contrataciones se tramitarán en el sistema digital unificado dentro del módulo dispuesto para tal fin, que permitirá su realización de forma ágil, transparente y de fácil visualización para el control ciudadano”.

Además, de lo anterior institucionalmente se estableció el “Procedimiento de compra especial urgente en la CCSS”, publicado por la WebMaster el 1 de diciembre del 2022, de observancia obligatoria para las unidades de compra habilitadas.

De lo anterior se desprende la necesidad de que, ante situaciones de urgencia apremiante, la Administración actúe con prontitud y eficiencia para salvaguardar el interés público, la seguridad de las personas y la integridad de los bienes y en el caso específico de la Caja Costarricense de Seguro Social, garantizar la continuidad en la prestación de los servicios, recurriendo, de ser necesario, al procedimiento especial citado.

Sin embargo, desde el punto de vista de una buena gestión de control interno, incluso en situaciones de urgencia, la actuación de la administración debe apegarse al marco normativo establecido, garantizando la transparencia, así como el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos.

En este sentido, interesa sin ser exhaustivos rescatar algunos aspectos importantes que surgen a partir de la norma trascrita, según se exponen a continuación.

Para que se configure una situación de **urgencia** que habilite el uso del procedimiento especial, el hecho generador debe cumplir con ciertas características, según lo establecido en el artículo 166 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, según se detalla:

- **Extraordinario:** Es decir no debe formar parte de las situaciones cotidianas en la gestión administrativa.
- **Cierto:** La existencia del evento debe estar debidamente comprobado y documentado.
- **Presente:** La situación de urgencia debe ser actual y no una posibilidad futura o hipotética.
- **Imprevisible:** Lo cual implica que el evento debe ser de difícil o imposible previsión por parte de la administración¹.
- **Inminente perjuicio:** Que ponga en riesgo el interés público, la seguridad de las personas o la integridad de los bienes.

En consideración al marco normativo antes citado, ante una situación apremiante que deba ser resuelta por medio de una compra especial urgente, la administración debe documentar la justificación detallada de la situación extraordinaria acaecida, ocasionada por la naturaleza, la acción u omisión humana, que configuran la situación de urgencia, justificando la necesidad de utilizar el procedimiento especial. Este elemento es de vital importancia porque acredita el hecho generador y, además, de sustentar la compra es un elemento importante para contabilizar los plazos que operan para la caducidad de la figura (1 mes). Esta justificación debe formar parte del expediente electrónico de la contratación.

¹ “(...)entendiéndose la imprevisibilidad como una situación fuera de control de la administración que incluso pueda ser ocasionada por una indebida gestión administrativa; siendo posible justificar el uso del procedimiento de urgencia en errores u omisiones que se haya originado en la fase de planificación, en cuyo caso, la administración deberá tramitar la investigación a los responsables y, de ser procedente, aplicar la sanción correspondiente. (Criterio MH-DCoP-OF-0103-2024)”.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

El numeral 166 resalta que para la implementación de este procedimiento especial deberá la administración invitar a través del sistema digital unificado al menos tres oferentes, sin embargo, la normativa permite la contratación con una única propuesta, en cuyo caso deben quedar acreditadas las especiales razones que lo hicieron necesario a través de un acto motivado por un funcionario competente.

Asimismo, considera esta Auditoría necesario que la administración verifique de forma adecuada, entre otros, los siguientes aspectos:

- **Disponer de la reserva presupuestaria:** Necesaria para hacerle frente a las eventuales obligaciones.
- **Definición de un pliego de condiciones:** completo, claro, que contenga las especificaciones técnicas, criterios de evaluación, así como todos los detalles necesarios para una adecuada ejecución del contrato (plazos de entrega, forma pago, Multas, cláusulas penales, garantías, mecanismos de reajuste de precios, etc.)
- Igualmente se debe recordar que este proceso debe respetar los preceptos legales, técnicos relativos a la determinación de la **razonabilidad del precio ofrecido**.
- **Investigar la mala gestión:** Si la situación de urgencia fue provocada por una deficiente gestión administrativa, conforme lo establecido en el ordinal 66 de la Ley General de Contratación Pública, se debe iniciar una investigación para determinar responsabilidades y aplicar las sanciones correspondientes a los funcionarios involucrados. Sobre este particular, se debe realizar un ejercicio de análisis del hecho generador de la urgencia y sus causas, para determinar posibles responsabilidades por acciones u omisiones en el proceso que provocan la situación apremiante.

CONSIDERACIONES FINALES

Ante una situación de urgencia apremiante, la administración debe actuar con celeridad y eficiencia, pero siempre dentro del marco legal establecido. El procedimiento especial de urgencia, regulado en la Ley General de Contratación Pública y su reglamento, ofrece un mecanismo para atender estas situaciones de forma expedita.

Sobre este particular, la Institución dispone también del Procedimiento de Compra Especial Urgente en la CCSS, específico para guiar a la Administración en las actividades que componen las contrataciones amparadas en esos supuestos, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, administrar los riesgos asociados, asegurar el cumplimiento de la normativa que regula este componente, así como definir roles y responsabilidades de los funcionarios, todo dentro de un ambiente de control.

En este orden de ideas, es importante que la administración valore ante la complejidad de este proceso de contratación, hacerse acompañar de la asesoría jurídica o técnica (en materia de compra pública) correspondiente, que le permita fundamentar y acreditar adecuadamente cada uno de los elementos requeridos en el marco normativo expuesto. Además, se considera importante analizar la posibilidad de otras opciones para satisfacer la necesidad apremiante de la Administración, tal como la aplicación del artículo 101 “Modificación unilateral del contrato” de la Ley General de Contratación Pública y el artículo 276 “Modificación unilateral del contrato de bienes y servicios” de su Reglamento.

Finalmente, es importante señalar que los criterios de esta Auditoría se emiten en apego al marco de competencias y potestades en materia de asesoría, consultoría y prevención de manera objetiva, independiente e imparcial establecidas en la Ley General de Control Interno, con la finalidad de coadyuvar en la toma de decisiones en procura de promover la sana administración de los recursos públicos, la eficiencia, eficacia, calidad y oportunidad de su gestión, siendo que los planteamientos efectuados en el presente documento deben ser debidamente analizados por la gerencia y dirección bajo su digno cargo, para que de conformidad con sus



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

potestades y competencias, procedan -de ser necesario- con la adopción de las medidas que garanticen que el procedimiento de compra de servicios Soporte y Mantenimiento de las Licencias, se desarrolle en cumplimiento del marco legal, técnico, financiero.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA



M Sc. Olger Sánchez Carrillo
Auditor

OSC/RJS/ACC/ANP/MZS/CAG/YBG/ayms

C. Lcda. Laura María Ávila Bolaños, Presidente Ejecutiva, en su condición de Patrocinadora Plan de Innovación - PRESIDENCIA EJECUTIVA-1102
Auditoría

Referencia: ID-128637