



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [coincss@ccss.sa.cr](mailto:coincss@ccss.sa.cr)

Al contestar refiérase a: **DE-311-2023**

Correo: [denaudit@ccss.sa.cr](mailto:denaudit@ccss.sa.cr)

**AD-ATIC-0003-2024**

16 de enero de 2024

Máster

Robert Picado Mora, subgerente

**DIRECCIÓN TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES – 1150**

Estimado señor:

**ASUNTO: Oficio sobre atención de denuncia numerada DE-311-2023, referente a la ejecución contractual de la compra 2017CD-000018-1150 “Servicios administrados de comunicaciones WAN unificadas y monitoreo”.**

Esta Auditoría, en el cumplimiento de sus funciones y en atención al apartado de actividades especiales del Plan Anual Operativo 2023, atendió denuncia recibida el 28 de setiembre de 2023 a la cual se le asignó el número DE-311-2023, relacionada con aparentes cambios en el objeto contractual así como solicitud de servicios no incluidos en la justificación de la compra, estudio de mercado, de factibilidad entre otros, correspondientes a la compra 2017CD-000018-1150 “Servicios administrados de comunicaciones WAN unificadas y monitoreo”.

La denuncia señaló los siguientes hechos:

*“Considero oportuno se examine el expediente para determinar si existió un cambio en el objeto contractual y cambio de oferta económica que generó la DTIC en el año 2018, Subítem 1.1 **al solicitar nuevos servicios en un momento procesal de la compra que no correspondía, la oferta ya había sido presentada y la administración solicita al contratista ICE-GBM, incluir servicios que no se definieron en la justificación, estudio de mercado, estudio de factibilidad, cartel y otros.***

**Los nuevos servicios que no estaban dentro de lo planificado, tampoco existen en el cartel de compra son los siguientes, folio expediente de compra 1301, Contrato 010-2018:**

- 1. Servicio Móvil Celular (Plan 1 4G).**
- 2. Servicio Móvil Celular (Plan 2 4 G).**
- 3. Softphone. Incluido en los perfiles usuario ejecutivo y usuario básico con movilidad.” (lo resaltado no corresponde al original)**

Respecto a un eventual cambio en el objeto contractual y cambio en la oferta económica al solicitar la DTIC nuevos servicios, esta Auditoría tuvo conocimiento del oficio GG-DTIC-6084-2023, del 18 de setiembre de 2023, suscrito por el Máster Carlos Madrigal Madrigal, jefe de la subárea de Ingeniería y Mantenimiento de Redes, mediante el cual efectúa consulta administrativa-legal a los licenciados María Alejandra Ortega Quesada jefe a.i de la subárea de Gestión Administrativa y Danny Araya Vega, asesor legal del despacho, todos de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, sobre aspectos relacionados al expediente 2017CD-000018-1150 “Servicios administrados de comunicaciones WAN unificadas y Monitoreo”, que coinciden con lo expuesto en la denuncia DE-311-2023, en lo que interesa indicó:

*“De común acuerdo con mis jefaturas los Másteres (sic) Jessica Cordero Ríos y Danilo Hernández Monge se considera oportuno solicitar sus criterios sobre el expediente mencionado, **esto para determinar si existió un cambio en el objeto contractual y un cambio en la oferta económica al solicitar nuevos servicios en un momento procesal de la compra que no correspondía** y con esto determinar si la Ley y su Reglamento se cumplió en todo su extremo. (lo resaltado no corresponde al original)*

La CAJA presenta un cartel y el contratista presenta formalmente su oferta el 27 de setiembre del año 2017, consta en el Tomo # 1, Folio 665, su propuesta económica se encuentra en el Tomo #1 Folio 730.

En Octubre del 2017, en el Tomo #1, Folio 892, se conforma Comisión Técnica para el análisis y recomendación de la oferta.

En el Tomo #1, Folio 893, la Comisión Técnica conformada para el análisis y recomendación de la oferta, emite su recomendación, en el Tomo #1 Folio 896 reverso, la Comisión Técnica conformada emite su recomendación técnica.

Con fecha 23 de noviembre del 2017, según Tomo #2, Folio #1129, la DTIC remite el expediente de compra a la Comisión Especial de Licitaciones para su análisis y aprobación.

Con fecha 8 de febrero del 2018, según Tomo #2, Folio #1131, la DTIC solicita al oferente ampliar la vigencia de la oferta, el oferente en el Tomo #2, Folio # 1133 amplía la oferta por 90 días naturales a partir del 27 de enero del 2018.

En este momento procesal entre otros, estaba presentada la oferta, estaba recomendada por la Comisión Técnica, se había presentado a la Comisión Especial de Licitaciones, se había concedido por el oferente una ampliación a la vigencia de la oferta y en el Tomo #2 Folio 1134 se solicita al oferente incluir servicios que no se definieron en la justificación, estudio de mercado, estudio de factibilidad, cartel y otros.

**Los nuevos servicios que no estaban dentro de lo planificado en el expediente desde el Tomo #1 Folio #1, al Tomo #2 Folio 1133, se agregan el 16 de abril del 2018, Tomo #2, Folio 1134:**

1. **Servicio Móvil Celular (Plan 1 4G),**
2. **Servicio Móvil Celular (Plan 2 4G).**
3. **Softphone. Incluido en los perfiles usuario ejecutivo y usuario básico con movilidad.” (lo resaltado no corresponde al original)**

En virtud de lo anterior, mediante oficio GG-DTIC-7186-2023, del 3 de noviembre de 2023, suscrito por el Máster Endry Núñez Salas, jefe subárea de Contratación Administrativa y Lic. Danny Araya Vega, asesor legal, ambos de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones evacuaron la consulta del Máster Madrigal Madrigal, en lo que interesa señalaron en relación con la materia de contrataciones excluidas de los procedimientos ordinarios de contratación:

*“(…) por lo que, una vez realizado el respectivo análisis, se determina que el expediente de la contratación cumple con lo normado por la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, en lo concerniente a nuestro ámbito de competencia administrativa, asimismo se verifica que consta en el expediente los criterios técnicos y legales suficientes exigidos por la normativa para este procedimiento por excepción, observando que las manifestaciones expresadas en su oficio no son correctas, tal como se explicará a continuación:*

#### **1. Materias excluidas de los procedimientos Ordinarios de Contratación.**

*El reglamento de la Ley de Contratación Administrativa es claro en indicar que las excepciones a los procedimientos ordinarios, **podrán ser objeto de negociación directa con el contratista, lo cual tiene inmerso el espíritu de agilizar el proceso de contratación, por lo que las formalidades no son las mismas que las de un proceso ordinario.** En esa línea el artículo 133 de dicha norma establece lo siguiente: (lo resaltado no corresponde a original)*

*“Artículo 133.- Forma de Contratar. Las materias excluidas legalmente de los procedimientos ordinarios de contratación **podrán ser objeto de negociación directa entre la Administración y el contratante,***



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [coincss@ccss.sa.cr](mailto:coincss@ccss.sa.cr)

*en el tanto la Administración actúe en ejercicio de su competencia y el contratante reúna los requisitos de idoneidad legal, técnica y financiera para celebrar el respectivo contrato.”*

Adicionalmente, sobre la contratación entre entidades de derecho público, indicaron:

*“El artículo 138 del citado cuerpo reglamentario, dispone que “...las entidades de Derecho Público podrán celebrar contrataciones entre sí, sin sujeción a los procedimientos ordinarios de contratación...” siempre y cuando la actividad desplegada por cada uno se encuentre habilitada dentro de sus competencias.*

***Por lo anterior, debe quedar claro que este procedimiento de contratación, no se regía por la norma aplicable a un procedimiento concursado, por lo que según se acreditó en el expediente administrativo desde su decisión de inicio, se está ante la figura de un procedimiento de excepción a los procedimientos ordinarios de contratación.”*** (lo resaltado no corresponde al original)

Finalmente, sobre las consultas planteadas en el oficio GG-DTIC-7186-2023, los mencionados funcionarios señalaron:

*“Tal y como consta en la resolución N°DTIC-5993-2017, visible a los folios 880 al 883 del expediente administrativo, el conjunto de servicios objeto de la contratación, 2017CD-000018-1150, se tramitó bajo la excepción entre entes de derecho público.*

*Omite indicar en su oficio, que los términos contractuales, no solamente se ubican en los folios 661 al 664, si no también en los oficios 1134 al 1136, donde se amplían las especificaciones técnicas del Subítem 1.1, punto 1.1.5. Todo dentro del marco de la negociación directa entre la administración y el contratista, además omite indicar que la oferta también fue ampliada en los folios 1141 al 1143.*

*Por lo tanto, el análisis del expediente y de la oferta no se podía realizar únicamente con los folios indicados por su persona en el oficio, dado que esto no incluye la totalidad de los documentos que soportan la negociación efectuada entre las partes.*

(...)

*A pesar de que esta manifestación no genera ninguna consulta, es evidente que se realiza un análisis incompleto del expediente, por cuanto se mencionan folios de documentos que no son definitivos. Con respecto a su afirmación de que se incluyeron servicios, esta Subárea carece de competencia técnica para emitir un criterio, dado que lo que se observa en el expediente administrativo es la ampliación de un sub ítem ya existente dentro del marco de negociación de las especificaciones técnicas del sub ítem 1.1 punto 1.1.5. Sobre el particular, consta en el expediente el criterio de la comisión técnica en los folios 1146 al 1149, oficio DTIC-2285-2018, donde literalmente se indica que “Se observa que el ICE acepta los ajustes solicitados por la CCSS, por lo tanto, cumple con lo solicitado”. Por lo tanto, no se observa desde el punto de vista técnico ninguna objeción por parte de la comisión conformada por los funcionarios: Ing. Alonso Soto Vega, Ing. Daniel Berrocal Zúñiga e Ing. Freddy Barboza Díaz, sobre las especificaciones técnicas que ampliaron el sub ítem 1.1.*

*Por lo tanto, de la revisión realizada del expediente, se observa que todos los elementos incluidos en los términos de la contratación y la oferta presentada por el ICE, con sus respectivas ampliaciones, fueron analizadas en su totalidad desde el punto de vista técnico, administrativo, legal y de razonabilidad de precios, tal como consta en los siguientes documentos y/o informes:*

1. *Análisis administrativo de fecha 04 de julio del 2017, ver folio 890 y reverso.*
2. *Informe de recomendación técnica y razonabilidad de precios, ver folios 893 al 971, 1071 al 1087 y 1146 al reverso del folio 1149.*



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [coincss@ccss.sa.cr](mailto:coincss@ccss.sa.cr)

3. *Revisión de legalidad por parte de la Dirección Jurídica oficio DJ-07037-2027, del 22 de noviembre del 2017, ver folios 1122 al 1228.*
4. *Aprobación de la Comisión Especial de Licitaciones, según oficio CEL-0018-2018, del 26 de junio del 2018, folio 1191 al 1198.*
5. *Aprobación de la Junta Directiva, en el artículo 5 de la sesión N°8977, celebrada el 16 de julio del 2018, folio 1203 al 1215.*

*Por lo anterior, se evidencia que el procedimiento de contratación cumplió desde el punto de vista administrativo y legal, con todos los elementos requeridos para este tipo de excepción a los procedimientos de contratación.”*

Adicionalmente, esta Auditoría procedió a la revisión del expediente de compra 2017CD-000018-1150 “Servicios administrados de comunicaciones WAN unificadas y Monitoreo” con la finalidad de verificar aspectos relacionados con lo denunciado, en ese contexto mediante nota Oficio DTIC-2208-2018, del 16 de abril de 2018<sup>1</sup>, suscrito por el Máster Roberto Picado Mora, subgerente a.i., solicitó al Sr. Jaime Palermo Quesada, representante Legal del Instituto Nacional de Electricidad, aclarar y desglosar el precio de la oferta presentada, considerando servicios celulares según se muestra seguidamente:

*“1. Para mayor claridad, se modifica el nombre de la línea 1.1.5 del subítem 1.1 cambiando el nombre de “Servicios de APN para Puestos de Vigilancia (sic)”, quedando de la siguiente manera “Servicios móviles (incluye APN y móvil Celular). Se adjuntan las condiciones para el servicio celular para su debida aceptación, las cuales se agregan a la línea 1.1.5.*

2. *Indicar el precio unitario mensual, para el servicio APN y el servicio Móvil Celular (según planes actuales), de la línea 1.1.5 por separado.*
3. *Desglosar el costo del licenciamiento de la funcionalidad de softphone para los perfiles de usuarios indicados en su oferta.*

(...)

### 5.2 Servicio Móvil Celular

- 1.2.1 *Plan 1 4G: incluye 300 minutos de voz a cualquier red, 300 mensajes a cualquier red, una capacidad de 5G (cantidad de datos por mes), velocidad de hasta 8Mbps, waze, WhatsApp ilimitado.*
- 1.2.2 *Plan 2 4G. Incluye 3000 minutos de voz a cualquier red, 2500 mensajes a cualquier red, una capacidad de 20 GB (cantidad de datos por mes), velocidad de hasta 12 Mbps, social ilimitado (waze y WhatsApp, Facebook e Instagram ilimitado, incluye aparato telefónico (indicar marcas)”*

De forma tal, mediante Oficio 6000-0440-20182, del 17 de abril del 2018, suscrito por el Lic. Jaime Palermo Quesada, director corporativo de telecomunicaciones del Instituto Nacional de Electricidad (ICE), presentó oferta para los servicios incluidos en la ampliación del ítem 1.5.

Finalmente, se constató la inclusión de los siguientes documentos en el expediente de la compra:

### Tabla 1

<sup>1</sup> Folio1134 al 1135, expediente de la compra 2017CD-000018-1150 “Servicios administrados de comunicaciones WAN unificadas y monitores”.

<sup>2</sup> Folios 1141 al 1143, expediente de la compra 2017CD-000018-1150 “Servicios administrados de comunicaciones WAN unificadas y monitores”.



**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [coincss@ccss.sa.cr](mailto:coincss@ccss.sa.cr)

**Documentos incluidos en expediente de contratación  
Expediente de compra 2017CD-000018-1150  
2017**

<b>Documento</b>	<b>Observaciones</b>
Solicitud inicio de compra	Folio 005
Estudio de mercado	Folios 193-206
Estudio de mercado, costos	Folios 456-459
Estudio preliminar y de factibilidad	Folios 478-487
Estudio preliminar y de factibilidad DTIC	Folios 489-506
Solicitud aval para gestionar proyecto de compra	Folios 596-598
Cartel	Folios 611-664
Ampliación del ítem 1.1	Folios 1134-1143
Recomendación técnica y razonabilidad de precios	Folios 893 al 971; 1071 al 1087; 1146 al reverso 1149
Revisión de legalidad	Folio 1122 al 1228
Aprobación Comisión Especial de Licitaciones	Folio 1191 al 1198
Aprobación Junta Directiva	Folio 1203 al 1215

Fuente: Expediente de compra 2017CD-000018-1150

En virtud de lo expuesto, si bien es cierto se tuvo conocimiento de situaciones relacionadas con posibles modificaciones del objeto contractual de la compra 2017CD-000018-1150 "Servicios Administrados de Comunicaciones WAN unificadas y Monitoreo", se recuerda a esa instancia administrativa la importancia de mantenerse alerta a los riesgos asociados a los procedimientos de contratación administrativa en aspectos tales como planificación de la compra, definición del objeto contractual, elaboración de estudios de mercado, de factibilidad, cartel de especificaciones técnicas, entre otros.

Atentamente,

**AUDITORÍA INTERNA**

M. S.c. Olger Sánchez Carrillo  
**Auditor**

OSC/RJS/RAHM/AAM/jfr

C. Auditoría -1111

Referencia: ID-104640