

DGA-047-2019
08 de febrero 2019

Doctor
Daniel Salas Peraza
Ministro de Salud
DESPACHO MINISTERIAL

ASUNTO: ADVERTENCIA SOBRE SOLICITUD DE INCREMENTO AL CONTRATO PARA EL PROYECTO MODERNIZACIÓN DE LA RED INSTITUCIONAL.

Estimado Doctor:

Dentro de las competencias de la Auditoría Interna establecidas en el artículo 22 inciso d) de la Ley General de Control Interno No. 8292, así como en la norma 1.1.4 del Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público R-DC-119-2009 y el artículo 47 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Auditoría, Decreto Ejecutivo 34575-S, se establecen los servicios preventivos que debe prestar la Auditoría Interna a la administración activa por lo que, bajo el fundamento legal citado, se procede a emitir la siguiente advertencia sobre la solicitud y los documentos relacionados para el incremento del contrato para el Proyecto de Modernización de la Red Institucional, disponibles en el sistema SICOP.

Con el fin de asegurar la satisfacción del fin público, la legislación posibilita a la Administración, en el ejercicio de sus potestades de imperio, a modificar unilateralmente el contrato administrativo, sin embargo, esta facultad tiene límites definidos en el ordenamiento jurídico, y se evidencian en el artículo 208 del Decreto Ejecutivo 33411, Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa:

Artículo 208.-Modificación unilateral del contrato. La Administración podrá modificar unilateralmente sus contratos tan pronto éstos se perfeccionen, aún antes de iniciar su ejecución y durante ésta, bajo las siguientes reglas:

- a) Que la modificación, aumento o disminución del objeto, no le cambie su naturaleza, ni tampoco le impida cumplir con su funcionalidad o fin inicialmente propuesto.*
- b) Que en caso de aumento se trate de bienes o servicios similares.*
- c) Que no exceda el 50% del monto del contrato original, incluyendo reajustes o revisiones, según corresponda.*
- d) Que se trate de causas imprevisibles 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.*

- e) Que sea la mejor forma de satisfacer el interés público.*
- f) Que la suma de la contratación original, incluyendo reajustes o revisiones de precio, y el incremento adicional no superen el límite previsto para el tipo de procedimiento tramitado.*

En contratos de prestación continua se podrá modificar tanto el objeto como el plazo. En este último supuesto el 50% aplicará sobre el plazo originalmente contratado, sin contemplar las prórrogas.

Cuando el objeto esté compuesto por líneas independientes, el 50% se calculará sobre cada una de ellas y no sobre el monto general del contrato.

El incremento o disminución en la remuneración se calculará en forma proporcional a las condiciones establecidas en el contrato original. En caso de disminución, el contratista tendrá derecho a que se le reconozcan los gastos en que haya incurrido para atender la ejecución total del contrato.

En caso de contratos de obra, podrán ser objeto de incremento solo aspectos que no sean susceptibles de una contratación independiente sin alterar, perjudicar o entorpecer la uniformidad, la secuencia, la coordinación y otros intereses igualmente importantes.

Modificaciones que no se ajusten a las condiciones previstas en este artículo, sólo serán posibles con la autorización de la Contraloría General de la República, la cual resolverá dentro del décimo día hábil posterior a la gestión, basada, entre otras cosas, en la naturaleza de la modificación, estado de ejecución y el interés público. La Contraloría General definirá reglamentariamente el procedimiento aplicable para lo previsto en este artículo.

La Administración deberá revisar el monto de las garantías rendidas a efecto de disponer cualquier ajuste que resulte pertinente.

El Ministerio de Salud, mediante la Licitación Pública N° 2016LN-000001-0009200001, tramitó la contratación “Modernización de la Red Institucional del Ministerio de Salud, que permita viabilizar el acceso en línea a los Sistema de Información sustantivos de la Institución (Registro de Infractores, SERSA y Expediente Electrónico)”, resultando adjudicada la empresa SONDA Tecnologías de Información de Costa Rica S.A., con quien la institución suscribió el contrato Administrativo DM-HC-4819-2016 por la suma de \$1.283.065.46. El 25 de mayo del 2017 inició la contratación y se estimó su finalización para el 08 de diciembre del mismo año, plazo que se ha venido postergando.

De conformidad con la documentación disponible en el sistema SICOP, se observan documentos relacionados con trámite para realizar una adenda al contrato; la Resolución de Adenda con fecha 13 de diciembre del 2018, donde el Departamento de Tecnología de Información y Comunicación en adelante DTIC, señala varios puntos¹: está anuente a que la ejecución de la implementación de 3 Áreas Rectoras de Salud y el desarrollo de la capacitación, se ejecuten posterior al vencimiento del plazo contractual; que la administración no ejecutará multas por la no finalización de estas obras durante el período establecido; que la administración podrá pagar el total de la implementación de las obras ya finalizadas en el 2018 con las excepciones mencionadas; y que se aplique el Artículo 208 del Decreto Ejecutivo 33411, Reglamento a la Ley

¹ Según oficios del Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación DTIC-UGIT-111 y 122-2018

de Contratación Administrativa². Con la información brindada por el proveedor, sobre los montos no ejecutados a diciembre, la Resolución de Adenda establece:

“Realizar adenda al Contrato Administrativo N° DM-HC-4819-2016, con fundamento en el Artículo 208 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, de manera que se postergue la finalización de las obras pendientes de realizar, las cuales involucran el desarrollo de la capacitación y la implementación de las Áreas Rectoras de Salud de Corredores, Upala y Desamparados, considerando que las mismas no se pueden desarrollar durante el periodo pactado.”

También se encuentra en el sistema de SICOP, el oficio DTIC-UGTI-123-2018 del 13 de diciembre, remitido a la Proveedora Institucional, en el que solicitan un aumento del contrato del Proyecto de Modernización, que corresponde a \$232.000, por cuanto detectaron la necesidad de cubrir varios aspectos del Proyecto que, por diversas razones no pudieron subsanarse con los recursos destinados, recurriendo nuevamente al artículo 208 del reglamento citado. Entre las consideraciones se cita:

- a) La modificación del objeto no cambia su naturaleza, ni tampoco le impide cumplir con su funcionalidad o fin inicialmente propuesto.*
- b) Los bienes o servicios son similares a los contratados. Se adjunta el Anexo #1 Detalle del equipo por sitio.*
- c) No excede el monto del 50% originalmente contratado, por lo que se está solicitando un aumento por la suma de 232.000,00 dólares. Se recomienda que dicho monto sea verificado antes la firma de la Adenda, esto con el propósito de definir con el Adjudicatario cualquier reajuste en los precios.*
- d) Se trata de causas imprevisibles al momento de iniciar el procedimiento, ya que la Administración no pudo conocerlas pese a haber adoptado las medidas técnicas y de planificación mínimas cuando definió el objeto. Específicamente:*

- *El planteamiento del proyecto se realizó entre los años 2014-2015, esto con el propósito de atacar los problemas de obsolescencia, infraestructura física, movilidad, soporte de nuevas tecnologías de Software, entre otros.*
- *Los procesos de contratación tuvieron varios contratiempos a pesar de los esfuerzos de la Administración por solventarlos, dicha contratación inició a hasta mediados del 2017.*
- *Debido a lo antes expuesto algunos aspectos cambiaron sustancialmente, tales como:*
 - *Cambios físicos en la infraestructura de varias Unidades Organizativas en los tres Niveles de Gestión.*
 - *Redistribución física del personal (habilitación de más áreas de trabajo o cubículos en espacios físicos).*
 - *Habilitación de espacios físicos existentes (archivo o bodega) para albergar a personal nuevo o existente.*
 - *Contar con un pequeño stock de equipo para evitar la suspensión de los servicios mientras se ejecutan los procesos de cambios por garantía; ya que la necesidad de disponibilidad de la atención se ha vuelto indispensable.”*

² Artículo 208. Modificación unilateral del contrato.

En los documentos localizados en el sistema SICOP, se observa que hay dos solicitudes amparadas al artículo 208 del Reglamento de Contratación, con diferentes propósitos; en primera instancia, se solicita postergar la finalización de las obras pendientes sin que signifique el acarreo de multas al proveedor, incluso se indica que se puede realizar el pago de las obras implementadas (oficio DTIC-UGTI-122-2018); en el segundo oficio (DTIC-UGTI-123-2018), se solicita un aumento del 50% del contrato del Proyecto de Modernización.

Sin entrar a valorar las razones de la primera solicitud (oficio DTIC-UGTI-122-2018), esta Auditoría advierte sobre lo señalado en el oficio DTIC-UGTI-123-2018, en cuanto a las causas imprevisibles que señala, por lo siguiente:

- A nivel de Administración de Proyectos y este caso en particular, donde esta contratación representa una suma onerosa (significativo), no se deben realizar planificaciones mínimas, por cuanto afecta negativamente el cumplimiento efectivo de las actividades en el plazo pactado, aspectos que van en deterioro del Sistema de Control Interno Institucional y a la administración razonable del patrimonio público. El proyecto de modernización de la red institucional data desde el 2014, siendo que ha pasado por una serie de revisiones debido a los cuestionamientos recibidos, que van desde tramitar en dos ocasiones la contratación y la atención y resolución de los recursos presentados a los requerimientos del proyecto.
- DTIC no indica cuáles son los contratiempos (imprevisibles) al momento de iniciar el procedimiento. Si bien es cierto, en un proyecto pueden presentarse aspectos que no se pueden prever o conocer de antemano lo que va a ocurrir, pero existen herramientas, procedimientos y sanas prácticas que deben aplicarse para mitigar los contratiempos, esto es parte de las diversas actividades que se realizan en la etapa de Planificación de cualquier proyecto y es esa etapa donde se diseñan los planes de contingencia para este tipo de eventos. En este proyecto no se localizó en SICOP documentación relacionada al particular, específicamente sobre el estudio técnico - diagnóstico.
- Las causas que plantea DTIC como imprevisibles, como cambios físicos redistribución de personal y habilitación de espacios, son aspectos que en cualquier organización siempre están presentes, pero esto no debería de representar en el proyecto atrasos considerables.
- En relación a tener un pequeño stock de equipo para la continuidad en las operaciones, este es un aspecto básico que debe estar definido en el análisis técnico, y no en forma posterior al inicio de la implementación.

En general esta Dirección determina que las razones expuestas en el oficio DTIC-UGTI-123-2018, y el anexo que lo acompaña, no evidencian causas imprevisibles, porque cuanto se trata de elementos de debilidad en la gestión de proyectos, propiamente en la planificación del mismo, al carecer de un estudio técnico - diagnóstico, lo que aumenta los riesgos y debilita de Control Interno.

Sobre el tema de requerimientos, las Normas Técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información, en la norma 3.1 consideraciones generales de la implementación de TI, inciso f y h establece:

“Contar con una definición clara, completa y oportuna de los requerimientos, como parte de los cuales debe incorporar aspectos de control, seguridad y auditoría bajo un contexto de costo - beneficio.”

“Formular y ejecutar estrategias de implementación que incluyan todas las medidas para minimizar el riesgo de que los proyectos no logren sus objetivos, no satisfagan los requerimientos o no cumplan con los términos de tiempo y costo preestablecidos.”

Por principios básicos de control interno, la existencia de un plan es un requisito esencial para ejecutar el control sobre cualquier operación o actividad, por cuanto permitiría establecer la conformidad entre lo planificado y lo real, proveer un uso más eficaz y eficiente de los recursos financieros de la institución, así como verificar la correcta ejecución contractual.

Caso contrario, si la administración requiere adquirir bienes o servicios que no forman parte de las obligaciones originalmente contratadas con SONDA, y no tiene elementos que se ajusten a las condiciones para la modificación unilateral, la normativa aplicable ha previsto este tipo de modificación contractual, solo que deberá realizarse a través de la Contraloría General de la República, según lo señalado el mismo artículo 208 del reglamento de contratación administrativa:

“Modificaciones que no se ajusten a las condiciones previstas en este artículo, sólo serán posibles con la autorización de la Contraloría General de la República, la cual resolverá dentro del décimo día hábil posterior a la gestión, basada, entre otras cosas, en la naturaleza de la modificación, estado de ejecución y el interés público.”

De lo anteriormente citado esta Dirección de Auditoría advierte que, si la Administración requiere una modificación unilateral al contrato bajo el precepto del articulado de la normativa de contratación, debe fundamentar fehacientemente la necesidad de los bienes y servicios, y demostrar de manera indubitable las causas, que originan este requerimiento, por cuanto no basta con detallar que el procedimiento de contratación y ejecución de contrato ha sido complejo, ya que no logra vincular esa complejidad con el beneficio que obtendrá la institución y que satisface el interés público. Además, debe recurrir a las alternativas que el artículo 208 del Reglamento de contratación dispone, siempre que las justificaciones sean efectivamente verificables y se encuentren documentadas.

De las acciones ordenadas y ejecutadas, deberá informar a esta Dirección antes del 15 de marzo del 2019.

Atentamente,

DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORIA

MSc. Bernardita Irola Bonilla
AUDITORA INTERNA

C: *Priscilla Herrera García, Directora, Dirección General de Salud*
MRH. Javier Abarca Meléndez, Director, División Administrativa.
Ing. Edgar Morales González, Director, Departamento de Tecnología de Información y Comunicación.

*RVG/OAM/BIB/xzc**