

**Al contestar refiérase
al oficio No. 23234**

23 de diciembre del 2022
DCA-3250

Señor
José Arévalo Ascencio
Sub Gerente
Transformación Digital y Gobernanza de la Información
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS

Estimado señor:

Asunto: Se deniega refrendo al Memorando de Acuerdo suscrito entre el Instituto Nacional de Seguros (INS) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS, por sus siglas en inglés), suscrito el 18 de octubre del 2022 para el Proyecto de Asistencia Integral al INS denominado “*Adquisición e Implementación de Plataformas Digitales de Gestión*” y su Adenda N° 1.

Nos referimos a su oficio sin número del 12 de octubre del 2022, recibido en esta Contraloría General ese mismo día, mediante el cual solicita el refrendo al contrato descrito en el asunto, así como al oficio N° PMO-01785-2022 del 28 de noviembre del 2022 mediante el cual atiende requerimiento de información planteado por este Despacho mediante el oficio N° 19550 DCA-3029-2022 del 14 de noviembre del 2022, remitiendo a su vez, adenda N°1 al contrato.

I. Criterio de la División.

Una vez efectuado el estudio de rigor, y de conformidad con el artículo 8 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, devolvemos sin refrendo el contrato mencionado, por las razones que de seguido se exponen:

1. Mediante el oficio N° 19550 DCA-3029-2022 del 14 de noviembre del 2022, este Despacho solicitó información adicional a fin de continuar con el estudio del Refrendo al Memorando de Acuerdo suscrito entre el INS y UNOPS para el Proyecto de Asistencia Integral al INS denominado: “*Adquisición e implementación de Plataformas Digitales de Gestión*”, siendo el primer requerimiento de este Despacho en el cual se solicitó expresamente se incorporara mediante adenda al contrato lo siguiente:

“(…) la posibilidad de acceso a toda aquella información que sea requerida por los órganos control en el ejercicio de sus competencias de fiscalización, así como toda la gestión documental, acceso a instalaciones, bienes, equipos, realización de pruebas y todo lo que se derive de la ejecución contractual atinente al objeto de la presente contratación, lo cual incluye pero no se limita, al acceso a los expedientes de los procedimientos de contratación que sean implementados por UNOPS con ocasión del presente proyecto de asistencia integral que incluya toda la documentación asociada con

la ejecución. De igual forma se reconozca, dentro de esta cláusula, la potestad irrestricta de fiscalización del contrato por parte del INS. Cabe señalar, que no se desconoce que la cláusula 11.a) hace referencia a las reglas y procedimientos de auditoría interna y externa de UNOPS, sin embargo, la cláusula que se requiere incorporar refiere a garantizar el acceso abierto a la información requerida por los órganos de control requerida por los órganos control en el ejercicio de sus competencias de fiscalización, así como toda la gestión documental, acceso a instalaciones, bienes, equipos, realización de pruebas y todo lo que se derive de la ejecución contractual atinente al objeto de la presente contratación”

Este requerimiento fue reiterado además en el oficio N° 20380 DCA-3093 -2022 del 25 de noviembre del 2022 por el cual atendiendo una solicitud de prórroga efectuada por esa Administración para atender la solicitud de información dirigida, este órgano contralor indicó:

“No omitimos reiterar la necesidad de garantizar -sin restricción alguna-, el acceso a la totalidad de la documentación y de los bienes involucrados tanto en la presente contratación como de aquellas contrataciones que se originen con ocasión del presente Acuerdo de Memorando, tal y como ha sido requerido en las adendas solicitadas, lo anterior a efectos de atender el derecho de fiscalización que debe imperar tanto por parte del INS como por esta Contraloría General con ocasión de sus respectivas competencias constitucionales. Lo anterior en el entendido que dicho derecho de fiscalización no puede ser limitado por el régimen especial regulado en las Leyes No. 743, 5878 y 9317, que le otorgan a UNOPS una serie de prerrogativas e inmunidades en el ejercicio de su actividad.”

Como respuesta a lo anterior, se tiene que la Administración en atención a este punto en particular únicamente remite al Anexo 1 que contiene la Adenda N° 1 al Memorando de Acuerdo (MdA), en particular a lo dispuesto en las cláusulas octava y décima.

En este sentido la cláusula octava sustituye el inciso b del punto 13 del MdA a efectos que en adelante se lea de la siguiente manera:

“b) UNOPS adhiere a los principios de transparencia y rendición de cuentas y compartirá información sin limitación alguna a cualquier información en base a los informes que se acuerdan al inicio de la ejecución, a través del MDA y durante la ejecución, considerando cualquier acuerdo específico que sea tomado en el marco del Comité de Dirección del Proyecto. Todo esto se implementará en el marco del espíritu de cooperación que rige al MdA, permitiendo al INS cumplir con su deber de brindar toda la información que la Contraloría General de la República o cualquier otra autoridad costarricense legalmente competente le solicite relacionada con este Memorándum”

Por su parte la cláusula décima del MdA indica que el punto 15 de dicho documento debe leerse de la siguiente forma:

“15. Las adquisiciones que se realicen bajo este Acuerdo se regirán por las regulaciones, reglas, políticas y procedimientos de UNOPS. Los procedimientos de contratación que

sean requeridos para la ejecución del presente acuerdo se llevarán a cabo en el respeto a los principios de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) de Costa Rica. Una vez finalizado el proceso de evaluación de ofertas y formulada la propuesta de adjudicación, UNOPS remitirá al INS la totalidad de la documentación del proceso a fin de que sea emitida la no objeción. Posterior el INS pondrá a disposición de todos los oferentes el expediente completo de la licitación a fin de permitir que se ejerzan los derechos de todos los participantes de dicho proceso”

Con vista en lo señalado en las cláusulas octava y décima de la Adenda N° 1, se evidencia que la Administración no atendió el requerimiento de esta Contraloría General, a efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones y competencias de fiscalización asignadas por el artículo 184 de la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, a este órgano contralor, lo anterior a efectos de contar con un acceso ilimitado a toda aquella información que permita el cumplimiento de una debida fiscalización de los recursos públicos involucrados en la presente contratación, así como un acceso irrestricto a aquellos bienes, instalaciones, equipos, pruebas y demás aspectos relacionados con la relación contractual con UNOPS y con los procedimientos de contratación implementados mediante UNOPS.

En este orden de ideas parece evidenciarse de la redacción que se brinda a la cláusula octava, que la disposición de la información queda sujeta a lo que acuerden las partes en el marco de la ejecución del Memorando de Acuerdo, y concretamente el Comité de Dirección, de lo cual queda claro que al menos a nivel de contenido del clausulado, no ha quedado plasmado ese acceso irrestricto a la información y otros, que en el marco de una labor de fiscalización es relevante para este órgano contralor.

Es más, en dicha cláusula parece evidenciarse un condicionamiento respecto a que el acceso a la información es con base a los informes que se acuerdan al inicio de la ejecución, a través del MdA y durante la ejecución y además se sujeta a cualquier acuerdo específico que sea tomado en el marco del Comité de Dirección de Proyecto como fue indicado, de manera que no se reconoce de manera plena el acceso requerido, aspecto que es importante con miras no solo para garantizar el ejercicio por este órgano y la entidad contratante, sea el INS, sus potestades de fiscalización, sino también para transparentar aquellos procesos en donde se inviertan fondos públicos.

Asimismo se echa de menos que mediante adenda, quedara plasmada la voluntad de las partes en cuanto a reconocer y atender la potestad irrestricta de fiscalización por parte del INS y de todos los órganos de control del aparato estatal costarricense.

Es criterio de este Despacho que toda contratación que involucre la inversión de fondos públicos, debe garantizar y reconocer las potestades de fiscalización que ostenta esta Contraloría General con base en el ordenamiento jurídico costarricense y además las obligaciones de fiscalización que también posee la Administración en general, de tal modo que, no sujetarse al expreso requerimiento de este Despacho constituye un desconocimiento a esas atribuciones de fiscalización en el uso de los fondos públicos. Aunado a lo anterior, no se observa en el oficio de atención de la información requerida por este Despacho, algún ejercicio de parte de la Administración tendiente a explicar, las

razones por las cuales nuestro requerimiento en este punto fue atendido en la forma indicada en la respectiva adenda, dado que únicamente como se indicó, se remitió al documento contractual citado.

2. Como segundo aspecto de interés, en el requerimiento de información, se solicitó a la Administración un desarrollo respecto al alcance, definición de requerimientos, estimación del tiempo, costo, seguimiento y control de riesgos del proyecto, con miras a la determinación de las condiciones de la contratación y la debida fiscalización de los recursos públicos.

Sobre el particular esa Administración indica que cuenta con una metodología de administración de proyectos denominada “*Estándar para la Administración de Programas y Proyectos del Grupo INS*” a partir de lo cual se describen los requerimientos solicitados por este Despacho.

En ese sentido se debe indicar que a criterio de este Despacho se cuenta con un desarrollo limitado del alcance de la contratación, pues en la respuesta presentada se indica que el objetivo del proyecto es gestionar de manera estratégica la adecuada implementación de los proyectos y para lo cual se citan una serie de componentes que se relacionan con las fases de la contratación y la entrega de productos, aportando un cuadro con la fase y componentes del programa que refieren a elementos de forma muy general sin mayor explicación y desarrollo tales como “*Acta de Constitución del Programa*” y “*Plan de Dirección del Programa*” que se encuentran dentro de la fase de “*Definición del Programa*”, lo cual evidencia que no se tiene por acreditado, o al menos no se ha logrado acreditar ante este órgano contralor, la determinación mínima de cómo se tiene concebido el Programa del Negocio, lo cual resulta perjudicial en la determinación de los aspectos que serán requeridos en la contratación, lo anterior dentro del origen mismo del contrato.

En ese sentido se echa de menos por parte de este órgano contralor, la delimitación de las particularidades mínimas a cumplir por parte de la UNOPS en la ejecución de la presente contratación, lo anterior a propósito de contar con parámetros o componentes más precisos que permitan acreditar el cumplimiento de lo pactado, ejercicio que va más allá de contar con una metodología de administración de proyectos, sino que resulta necesario definir las condiciones que aplican en el procedimiento de fiscalización del contrato y que se relacionen con cada uno de los proyectos que integran el Proyecto Umbrella -KEY.

Dicho la anterior es claro que cada uno de estos proyectos que componen KEY son en sí mismos sub proyectos (AXIS, ERP-NIIF, HIS, y el manejo de documentación) que a su vez contemplan objetivos general y específicos, alcance, arquitectura, procesos, módulos, funciones, soporte, diseño, implementación, mantenimiento entre otros, todos estos son aspectos técnicos que deben estar totalmente claros, tal como se ha dicho anteriormente, pues su definición y especificidad es la que permitirá tanto al INS como a UNOPS tener las reglas claras sobre lo que se espera recibir de la relación entre ambas, todos estos aspectos que se mencionan son la base mínima que le da sustento a cada uno de esos proyectos y que sin los mismos no puede haber una correcta y sana fiscalización de los

avances, entregables e hitos que se espera sean cumplidos no sólo por UNOPS sino por quien sea contratado para el desarrollo de cada uno de estos proyectos. De ahí la importancia de establecer y dejar acreditados los requerimientos y aspectos técnicos de cada uno de los proyectos que componen el Umbrella - Key, dicho esto, le extraña a este Despacho que tales definiciones y aspectos no estén ampliamente detalladas en las respuesta a la consulta hecha, máxime que es la Administración quien siendo concedora de sus necesidades y de las complicaciones que ha presentado en el pasado con esos mismos proyectos no deje sin ninguna duda qué es lo que espera obtener de la relación que busca establecer con UNOPS y los posibles contratistas que vayan a llevar a cabo los desarrollos tecnológicos dentro de cada uno de los proyectos.

Al respecto, es necesario que se realice la definición a detalle de todos los aspectos técnicos, desarrollos e implementaciones tecnológicas que espera recibir el INS en cada uno de los proyectos que se pretende alcanzar con la presente contratación en donde quede plasmado cada requerimiento, módulo, función, entregable, entre otros elementos de índole técnica esperados en un proyecto de tanta amplitud e importancia para la institución.

De tal manera que el alcance del proyecto desarrollado por la Administración con ocasión de la presente pregunta no ha sido atendido adecuadamente a efectos de contar con precisión en las particularidades que serán requeridas para la constatación del logro del alcance de cada uno de los proyectos que integran la presente contratación, sin que sea pertinente dejar indeterminada esta condición del contrato.

Por otra parte en cuanto a la definición de los requerimientos técnicos, señala esa Administración que los mismos están establecidos por medio de la Política de Administración de Programas y Proyectos y el Estándar de Administración de Programas y Proyectos del Grupo INS, sin embargo no se indica con claridad y detalle aquellos requerimientos y elementos mínimos que serán exigidos a UNOPS por parte del INS para la ejecución del objeto contractual, siendo estos aspectos elementales para la consecución del interés público y que a la vez permitirán la determinación de los productos esperados a partir de esos requerimientos técnicos particulares.

En el mismo sentido expuesto, se tiene que en cuanto a la delimitación de los aspectos legales a requerir por parte de la Administración, se indica que conforme avance el proyecto, según los criterios que se emitan en cada fase del ciclo de vida de cada proyecto serán desarrollados, lo cual tiene relación con el cuestionamiento expuesto por parte de este Despacho en cuanto a que el Alcance y la definición de los requerimientos que mínimamente debe cumplir UNOPS en la ejecución de la presente contratación, respecto a cada uno de los proyectos no ha sido desarrollado, lo cual resulta una innecesaria limitación en las posibilidades de fiscalización que ostenta esa Administración. Al respecto era de esperar que, pese a que exista cierto grado de flexibilidad en la contratación a efectos que UNOPS desarrolle ciertas condiciones del contrato, el INS debe tener claro y así definirlo, una serie de requisitos mínimos a cumplir (técnicos, financieros y legales) que puedan ser corroborados en la ejecución del contrato.

Por otra parte en cuanto a la estimación del tiempo y el costo del proyecto, se desprende una descripción general, que en el caso de la presente contratación, debido a la complejidad del negocio, resultan insuficientes a efectos de acreditar ampliamente las condiciones de la contratación en procura de una debida fiscalización de los recursos públicos.

En ese sentido se echa de menos un ejercicio más preciso en cuanto al desarrollo de cada fase o hito de la presente contratación, lo anterior a efectos de justificar y condicionar la adecuada fiscalización y cumplimiento del Memorando de Acuerdo, siendo que aunque esa Administración establece una duración estimada de cada fase, lo cierto del caso es que se debe contar con un ejercicio razonado en cuanto a los plazos a respetar por UNOPS. En ese sentido se debió aportar la documentación que permita acreditar la forma o razonamiento que permite determinar la duración estimada para la contratación del programa KEY, cada uno de los proyectos (AXIS, ERP-NIIF, HIS, y el manejo de documentación) y sus respectivas fases; lo anterior adquiere especial relevancia en una contratación tan compleja como la que pretende llevar a cabo el INS.

Igualmente, se evidencia la falta de información relacionada con el ejercicio hecho por esa Administración en cuanto a la estimación del costo del proyecto y en particular de cada uno de los elementos que integran el Memorando de Acuerdo con UNOPS, siendo que se establecen una serie de montos sobre los cuales no se hace una vinculación directa con la información que se ha aportado a este Despacho o bien que se debió remitir a efectos de justificar los mismos, igualmente se desconoce el origen de los montos de los puntos 1 y 5 que se encuentran en la tabla de Costos referentes a Gestión del Programa de Proyectos y Proyecto Gestor Documental.

Conforme a lo indicado, resulta necesario que se determine con mayor grado de precisión las condiciones particulares que serán exigidas al contratista (UNOPS) en la ejecución de la presente contratación, ya que los supuestos de planificación y los requerimientos puntuales deben ser suficientemente desarrollados y delimitados para de tal modo determinar el avance y cumplimiento del contrato (estimación del tiempo de la contratación, costos, control de riesgos, definición de los requerimientos, entre otros).

Es necesario señalar que el INS ha demostrado contar con el criterio técnico para la determinación de los requisitos o de las condiciones de orden técnico que deben ser exigidos al contratista (UNOPS) con ocasión de la presente contratación, tal y como consta en la documentación que ha sido remitida para estudio por parte de esa Administración, lo cual permitirá obtener precisión en los productos y entregables requeridos en las diversas fases para el desarrollo y entrega del objeto contractual.

Así las cosas, es necesario que esa Administración se sirva analizar y desarrollar con mayor detalle las particularidades de contratación que regirán el negocio entre el INS y UNOPS, a efectos que se pueda determinar con absoluta claridad y certeza su cumplimiento, tal como procede con cualquier contratación que se realice por parte de esa institución, de lo contrario existirá una imposibilidad material de exigir responsabilidades de cumplimiento del contrato y consecuentemente no se podrá asegurar la debida satisfacción del interés público involucrado.

No podemos obviar que la determinación de estos aspectos están íntimamente relacionados con la definición del objeto de la contratación, por lo cual su alcance y definición deben estar claramente establecidos para la acreditación del cumplimiento contractual.

De conformidad con lo señalado en el presente punto, la Administración brinda información de forma muy general que impide dar por acreditado con algún grado de precisión mínima las condiciones que se exigen a UNOPS, de tal manera que no se cuenta con claridad en cuanto al objeto contractual requerido respecto a los niveles de cumplimiento y de fiscalización que en ejecución deberá constatar ese Instituto así como los órganos de control competentes.

Es necesario indicar que esa Administración es la que mejor conoce sus necesidades y la mejor manera de atenderlas, y en ese sentido, debe precisar aquellas particularidades que serán exigidas al contratista (UNOPS), y a los futuros contratistas de los proyectos tecnológicos a desarrollar, a efectos de delimitar con claridad las exigencias, niveles de cumplimiento y la debida fiscalización, a partir de lo cual es necesario que el INS tenga claridad de su propio proyecto.

3. Con ocasión del requerimiento de información planteado por parte de este Despacho, se solicitó a la Administración además, el desarrollo de las razones por las cuales considera que la contratación con UNOPS es la propuesta idónea para atender los intereses institucionales, de frente a las demás opciones exploradas por la Administración.

Al respecto corresponde indicar que pese a que se remite al Informe Final INS -UNOPS y se hacen una serie de manifestaciones puntuales en atención al cuestionamiento planteado por este Despacho, persisten una gama de cuestionamientos en cuanto al ejercicio desarrollado por parte de esa Administración.

En ese sentido debe indicarse que la gestión de proyectos complejos, por sí sola, no constituye una justificación adecuada y suficiente para determinar la idoneidad del contratista (UNOPS), siendo necesario un mayor desarrollo que fundamente la selección de la Administración, sea contar con un análisis del mercado que acredite la capacidad de UNOPS de asumir proyectos de esta naturaleza por sobre otras opciones que el mercado pueda ofrecer.

En el mismo sentido señalado anteriormente, debe indicarse que las virtudes señaladas por la Administración respecto a las capacidades de gestionar UNOPS en proyectos de alta complejidad, no son suficientes para demostrar la idoneidad de dicho organismo en la ejecución de la presente contratación, ya que no se realiza una comparación objetiva con respecto a las posibilidades que puede ofrecer el mercado nacional e internacional. Es menester indicar que la determinación de la idoneidad del contratista constituye la justificación del presente Memorando de Acuerdo en tanto que justifica las razones por las que se estima procedente acudir a la vía de la contratación exceptuada con sujeto de Derecho Internacional Público.

Entiende este Despacho que para esa Administración, la capacidad y especialización de gestión de proyectos de alto impacto o complejos resulta trascendental en la elección de UNOPS; no obstante no se ha logrado determinar que no exista en el mercado una empresa o entidad que brinde dicho servicio en los términos requeridos por la institución.

Dentro de la información remitida, se aporta un cuadro con el valor agregado para la suma de eficiencias y eficacias que el INS requiere, en el cual se desarrolla el valor comparativo que ostenta UNOPS y que justifica la idoneidad de dicho organismo; no obstante se desconocen instancias (empresas u organismos) respecto a las cuales se realiza dicha comparación a efectos de justificar esta selección. Aunado a lo anterior, esa Administración hace una serie de manifestaciones en cuanto a que UNOPS es el único ente que puede ofrecer un fortalecimiento desde el análisis forense de los procesos fallidos, así como una serie de consideraciones a favor de UNOPS, que si bien pueden ser méritos de dicha organización, no implican necesariamente, o al menos no se ha logrado acreditar por parte de ese Instituto que no pueden ser brindadas por otras instituciones o organizaciones a nivel nacional o internacional.

Igualmente respecto al diagrama de Gobernanza del proyecto, la transparencia y debida diligencia, así como el fortalecimiento de las capacidades de la institución, no resultan -o al menos así no se ha logrado demostrar con plena claridad- condiciones exclusivas de UNOPS que no pueden ser ofrecidas por otros organismos o empresas, lo cual impide tener por acreditado que en el mercado no se cuenta con un eventual contratista que brinde la posibilidad de atender adecuadamente el interés público.

Así las cosas, se omite por parte de la Administración desarrollar un ejercicio comparativo, a partir de organismos o empresas claramente identificadas, que permita justificar las ventajas comparativas que el INS indica respecto a UNOPS, ejercicio de mercado fundamental para determinar la idoneidad de dicho órgano.

En ese sentido, no se acredita por parte del Instituto la investigación realizada en el mercado que permita demostrar la ventaja comparativa que constituye la selección de UNOPS para la satisfacción del interés público.

4. Otro de los requerimientos planteados por este Despacho mediante el oficio N° 19550 DCA-3029-2022 del 14 de noviembre del 2022, consistió en lo siguiente:

4.- "Resulta necesario que esa Administración se sirva justificar, a partir de un análisis de proyectos similares implementados por UNOPS, la capacidad de dicha organización para atender las necesidades tecnológicas de la institución, lo anterior adquiere relevancia en el tanto que se hace uso de la excepción establecida en el artículo 2, inciso b) de la Ley de Contratación Administrativa y 137 de su Reglamento para proceder con esta contratación.

Al respecto, la Administración señala que el objeto del convenio es fortalecer la gestión del Programa de Proyectos para mejorar la adquisición e implementación de proyectos complejos, señalando tres experiencias obtenidas por UNOPS bajo el enfoque de gestión que es solicitado por el INS en el área de tecnología:

i.- ICT Project Management Advisory Services for the INL/Kenya Program. Kenia. Cuenta con un plazo que va desde el año 2019 al 2025 y que consiste en un análisis de los componentes tecnológicos de varias entidades del gobierno de Kenia para la modernización de procesos, señalando que UNOPS combinó su experiencia en gestión de proyectos con su conocimiento en el área de TIC durante la fase de definición de requisitos.

ii.- Asistencia al Plan Integral de Educación Digital. Argentina. Cuenta con un plazo que va desde el año 2017 al 2022 y consiste en el apoyo a la estrategia de digitalización de educación en cuanto a la centralización de datos de personal, interfaz de comunicación entre dos sistemas y gestión de becas de transporte.

iii.- Referencia de mejora y actualización tecnológica e informática. Guatemala. Cuenta con un plazo del año 2020 al 2025 para la implementación del programa segunda etapa del plan maestro para la modernización y ampliación de la red hospitalaria que pretende el fortalecimiento de las capacidades de gestión y operaciones en sector salud en procura de actualizar tecnología informática así como el diseño e implementación de una nueva arquitectura.

De la respuesta de la Administración a este punto en particular, nuevamente se evidencia que el principal objetivo de la presente contratación es el fortalecimiento de la gestión del Programa de Proyectos así como acompañamiento en su gestión. No obstante lo anterior, no puede ese Instituto desatender que el objeto de la contratación refiere a una serie de proyectos tecnológicos que se ubican dentro del Programa KEY (UMBRELLA), sean: AXIS, ERP-NIIF, HIS, y el manejo de documentación, con lo cual, no se puede obviar la necesaria acreditación en cuanto a la capacidad que tiene UNOPS para la implementación de contrataciones de orden tecnológico, que requiere de una serie de conocimientos y experiencia que permitan garantizar la debida ejecución de los objetivos trazados y con ello la satisfacción del interés público involucrado.

En ese mismo sentido, llama la atención que de frente al cuestionamiento planteado por este Despacho, el INS remite tres experiencias de UNOPS en el área tecnológica; sin embargo, se puede apreciar que en ninguno de los casos existe una valoración por parte de la Administración a efectos de determinar la equiparación o similitud técnica que estos proyectos tienen con el Proyecto Key y con algún grado de detalle los resultados obtenidos para cada proyecto, aunado a que se tiene por demostrado que los mismos no han concluido (conforme a los años de contratación), de manera que no se tiene por acreditada la experiencia y competencias de UNOPS en la adquisición del área tecnológica.

Aunado a lo expuesto anteriormente, vale la pena señalar que no se observa por parte de la Administración un desarrollo o análisis que permita, a partir de la experiencias recabadas por UNOPS, acreditar con claridad y fundamentación que los objetos contractuales de dichos antecedentes resultan similares al objeto de la contratación en estudio, dejando bajo criterio y análisis de este Despacho dicha labor, pese a que como se ha señalado dicho ejercicio resulta de la absoluta responsabilidad de esa

Administración a efectos de dotar de fundamento la selección de UNOPS como oferente idóneo.

5. Con vista en el requerimiento de información planteado por este Despacho, se solicitó a la Administración incorporar, mediante adenda al Memorando de Acuerdo, una cláusula que indique expresamente que las contrataciones derivadas de este Acuerdo se encuentran sujetas al principio de control y régimen recursivo aplicable cuando corresponda a la Contraloría General de la República, de conformidad con la normativa vigente y conforme a los principios de contratación administrativa. Al respecto, dicho instituto no se refiere puntualmente sino que únicamente remite a las cláusulas quinta y décima de la adenda 1.

En ese sentido la adenda indica lo siguiente:

“CLÁUSULA QUINTA: *En el inciso a, del punto 11 que consta en la página 4 del MDA, en lo sucesivo deberá leerse: a) Los fondos recibidos bajo este Acuerdo serán administrados de acuerdo con el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de UNOPS y estarán sujetos a las reglas y procedimientos de auditorías internas y externas de UNOPS. El procedimiento de contratación derivado del MDA se encontrará armonizado con el régimen de la nueva Ley de Contratación Administrativa y su reglamentación, incluyendo los aspectos atinentes al régimen recursivo que pueda corresponder a nivel de la entidad asociada a UNOPS, sin que ello importe mengua para los tratados y convenciones internacionales vigentes.”*

“CLÁUSULA DÉCIMA: *En el punto 15 que consta en la página 6 del MDA, en lo sucesivo deberá leerse: “15. Las adquisiciones que se realicen bajo este Acuerdo se regirán por las regulaciones, reglas, políticas y procedimientos de UNOPS. Los procedimientos de contratación que sean requeridos para la ejecución del presente acuerdo se llevarán a cabo en el respeto a los principios de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) de Costa Rica. Una vez finalizado el proceso de evaluación de ofertas y formulada la propuesta de adjudicación, UNOPS remitirá al INS la totalidad de la documentación del proceso a fin de que sea emitida la no objeción. Posterior el INS pondrá a disposición de todos los oferentes el expediente completo de la licitación a fin de permitir que se ejerzan los derechos de todos los participantes de dicho proceso”*

Al respecto debe señalarse que dichas cláusulas, desarrollan el régimen recursivo de forma general, siendo que en la cláusula quinta se incluye una frase final en el sentido que el régimen recursivo aplicará a la entidad asociada a UNOPS *“... sin que ello importe mengua para los tratados y convenciones internacionales vigentes...”* manifestación que bien puede entenderse como una exclusión de los mismos, o por el contrario, como un condicionamiento al ejercicio del principio de control.

Aunado a lo anterior, conforme a lo señalado en la cláusula décima, esa Administración no incorpora la posibilidad de que, de frente a las bases de cada procedimiento se debe considerar la interposición del recurso de objeción en contra del pliego cartelario correspondiente, circunstancia que expresamente debe ser considerada e incorporada en el Memorando de Acuerdo.

6. Por otra parte, tal como se requirió por parte de este Despacho, esa Administración debe establecer una serie de exigencias mínimas que garanticen un nivel mínimo de calidad y de costo de los contratos que se generen con ocasión del presente Memorando.

Al respecto pese a que el INS remite a los criterios de aceptación del apéndice I en cuanto a entregables y sus costos, así como a los términos de referencia que sean definidos para los procesos de licitación y al hecho que el INS tiene voz y voto en el Comité de Evaluación y voz como observador en el proceso, es criterio de este Despacho que esa Administración no logra determinar con precisión las condiciones mínimas que serán exigidas a los potenciales contratistas a efectos de determinar la adecuada atención del interés público.

En ese sentido pese a que la Administración remite al apéndice I en cuanto a los criterios de aceptación sobre los servicios esperados, no indica puntualmente a cuáles se refiere y el nivel o parámetro de calidad esperado al respecto. De la revisión hecha por este Despacho no se desprende la existencia y definición de estándares mínimos de calidad que permitan acreditar, por parte del INS, el cumplimiento de los objetivos planteados.

Por otra parte, es criterio de este Despacho que a partir de la experiencia recabada por esa Administración y conforme al conocimiento de sus profesionales, se tiene conocimiento respecto a los estándares mínimos de calidad que pueden ser utilizados en este tipo de contratación, motivo por el cual se deben considerar como requerimientos mínimos a exigir por parte de UNOPS a los futuros contratistas.

En cuanto a lo señalado por el Instituto respecto a que a futuro se establecerán las condiciones técnicas de aceptación que serán requeridos en los procesos de licitación, permite acreditar que al momento del Memorando de Acuerdo no se ha considerado por parte de la Administración, la determinación de un mínimo de condiciones que sean indicadas en la presente contratación y requeridas para la ejecución de las licitaciones que posteriormente serán desarrolladas, lo cual implica una indefinición del objeto contractual

Por último, en cuanto a que las condiciones tecnológicas serán desarrolladas con posterioridad a partir del Comité de Evaluación y como observadores del proceso, se debe indicar que se refiere a una etapa posterior de las licitaciones, en las cuales se determinará el cumplimiento de las ofertas a partir del análisis realizado sobre el cartel de licitación consolidado; lo cual no garantiza esa determinación previa de las necesidades institucionales.

Adicionalmente el hecho que cuente con voz como observador del proceso tampoco garantiza la participación que el ordenamiento jurídico exige a la Administración a efectos de determinar el objeto de la contratación en el pliego cartelario, ejercicio que como ya se dijo, permite determinar los requisitos técnicos del cartel y con ello su alcance y su debida fiscalización.

7. Otro punto de interés a considerar -de alcance formal- es que no ha sido acreditada la representación del señor Alejandro Rossi, como Director y Representante de UNOPS

Costa Rica al momento de la firma del Memorando de Acuerdo y su adenda, lo cual fue requerido en la solicitud de información.

8. En cuanto a la razonabilidad del precio, como requisito para el trámite de refrendo deben acreditarse los análisis técnicos realizados por la Administración, lo que implica que si bien este órgano contralor no réplica tales análisis, sí constata que los mismos contengan información que proporcione trazabilidad y sustento a las decisiones adoptadas por la Administración bajo su entera discrecionalidad y responsabilidad. En el caso en concreto, el INS analiza la razonabilidad del componente principal del presupuesto, sea la adquisición de los servicios de implementación de las soluciones tecnológicas -incluyendo un año de licenciamiento-, mediante un estudio de mercado realizado en el año 2021 con potenciales proveedores; sin embargo, más allá de los gráficos relativos a los precios brindados por los proveedores, no queda claro cuál fue el procesamiento dado a esos datos para determinar los montos aprobados por la Administración para cada una de las soluciones tecnológicas. Aunado a lo anterior, mediante oficio PMO-00608-2022 se hace referencia no sólo a datos obtenidos en la audiencia previa del año 2021, sino a una actualización del año 2022, sin que quede claro en qué consistió dicha actualización y por qué para algunas de las soluciones aparecen nuevos proveedores y otros desaparecen, como tampoco queda claro –al igual con el estudio de mercado- cómo se procesan esos datos de precios para determinar los montos aprobados por la Administración para cada una de las soluciones tecnológicas. Cabe señalar, que la importancia de la trazabilidad en relación con estos documentos es que éstos constituyen el respaldo de la estimación del INS sobre el costo de las soluciones tecnológicas a desarrollar, montos que, a su vez, son trasladados al presupuesto del MdA suscrito con la UNOPS, delimitando así el desarrollo del proyecto.

En cuanto a los restantes componentes del presupuesto del proyecto contemplados en el apéndice I del MdA, el INS analiza su razonabilidad a partir del contrato para el servicio de “Task Force” suscrito con la empresa Price Waterhouse Coopers (PWC), al respecto en el oficio PMO-01785-2022 del pasado 28 de noviembre, como parte de su respuesta a nuestra solicitud de información, la Administración adjunta un gráfico comparativo y concluye que *“los servicios de UNOPS tienen mayor amplitud dado que, no solo tendrán un enfoque de servicios técnicos de gestión de proyecto, sino que ejecutarán el proceso de compras y desarrollo de capacidades para la implementación”*, por lo que a partir su propia afirmación, como punto de partida no resulta claro que la comparación se está realizando entre soluciones que son comparables entre sí en cuanto a su alcance. Asimismo, en ese mismo documento de respuesta, al explicar la procedencia de efectuar ese ejercicio de razonabilidad extrapolando el precio de un único contrato, que es para un proyecto concreto (AXIS), como referencia para todas las soluciones tecnológicas que integran el Proyecto contemplado en el MdA, la Administración hace referencia a variables tales como alta especialización del objeto del fin público involucrado, configuración de los servicios prestados y alta especialización de los recursos requeridos, sin embargo, no realiza un análisis considerando cada una de las soluciones tecnológicas –su duración, posibles economías de escala, entregables y particularidades- de frente al

contrato de Task Force para acreditar la comparabilidad y la procedencia de extrapolar los precios de ese contrato específico.

Por otra parte, se tienen dos ejercicios en relación con la razonabilidad desarrollados por la Administración a partir del contrato Task Force, el primero consta en el “Informe de Recomendación para Acuerdo de Asociación INS-UNOPS para el Programa de Proyectos Umbrella”, en el cual se concluye que los costos de UNOPS están un 5,73% por debajo del monto proyectado por la Administración. El segundo ejercicio, que consta en el mencionado oficio PMO-01785-2022, concluye que los costos de UNOPS están 7,65% por encima del monto proyectado por la Administración. Al respecto, siendo que el oficio en cuestión es suscrito por el Director del Programa de Proyectos y el Subgerente de Transformación Digital y Gobernanza, no se tiene por acreditado que el Jefe de la institución tiene conocimiento de los resultados disímiles entre ambos ejercicios y si pese a ello, avala dicha diferencia, así como las razones en las cuales se basaría tal decisión, aspecto que resulta necesario considerando el uso de los fondos públicos, toda vez que en el segundo ejercicio aportado el costo con UNOPS es superior de frente al costo estimado por la Administración.

9. En cuanto al cronograma de desembolsos, mediante la Adenda 1 presentada como resultado de la solicitud de información de este órgano contralor, se realizan ajustes a efectos de que los desembolsos no queden condicionados a fechas preestablecidas, por lo que en esa nueva propuesta los desembolsos se encuentran ligados a momentos de la ejecución contractual, tal es el caso de aquellos de mayor cuantía que quedan vinculados a los momentos: inicio de las licitaciones, un mes antes de la firma del contrato 1 adjudicado y mes 10 posterior al inicio de la fase 2a; sin embargo, no existe vinculación entre esos desembolsos y el grado de avance de la ejecución contractual a satisfacción de la Administración, por lo que no se observa una relación directa entre los desembolsos y consecución oportuna de las fases y sus entregables para el alcance progresivo del fin público perseguido. Lo anterior, es de especial importancia considerando se pretende que el desarrollo de las tres soluciones tecnológicas sea realizado mediante contrataciones independientes entre sí, por lo que podrían existir diferencias en el avance de cada una de ellas, situación que no se ve reflejada en la forma en que los fondos del proyecto serán transferidos a UNOPS.

10.- No omitimos señalar que indica esa Administración que con el oficio de respuesta al requerimiento de información se remiten una serie de documentos así como el expediente digital del programa de Proyectos KEY que deben ser considerados como confidenciales conforme al anexo 1 de las “Políticas sobre transparencia, confidencialidad, acceso, clasificación y manejo de la información del INS”.

Al respecto, es necesario que esa Administración se sirva acreditar lo siguiente, a efecto de mantener la confidencialidad de dicha información:

1. Remitir una justificación, firmada por el funcionario o persona competente, en la que se exponga de **forma amplia y desarrollada** y respecto a cada uno de los documentos, las

razones por las cuales se debe mantener la confidencialidad de los mismos, así como del expediente digital del programa de Proyectos KEY.

2. Señalar el plazo por el cual la presente gestión así como los documentos que la integran y aquellos que expresamente son determinados como confidenciales mantienen su condición de acceso restringido y que no es de conocimiento público de las partes involucradas o de terceros interesados.
3. Aportar un resumen del contenido del trámite de todos los documentos que son considerados como confidenciales, lo anterior sin revelar los aspectos estrictamente confidenciales.

Para la remisión de la información solicitada se concede un plazo de **CINCO DÍAS HÁBILES**.

Por las razones expuestas, se deniega el refrendo solicitado.

Atentamente,

Firmado digitalmente por ROBERTO JOSE
RODRIGUEZ ARAICA
Fecha: 2022-12-23 13:13

Roberto Rodriguez Araica
Gerente de División a.i.

Firmado digitalmente por
EDGAR RICARDO
HERRERA LOAIZA
Fecha: 2022-12-23 13:38

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado



Firmado digitalmente por
GERARDO ALBERTO
VILLALOBOS GUILLEN
Fecha: 2022-12-23 13:52

Gerardo A. Villalobos Guillén
Fiscalizador