



Ministerio de Justicia y Paz  
Despacho de la Ministra



18 de diciembre de 2020  
MJP-DM-723-2020

Señor  
Allan Ugalde  
**Gerente, División de Contratación Administrativa**  
**Contraloría General de la República**  
Correo electrónico: [contraloria.general@cgrcr.go.cr](mailto:contraloria.general@cgrcr.go.cr); [dca@cgrcrc.com](mailto:dca@cgrcrc.com)

**Asunto:** Solicitud de excepción para aplicación del artículo 208 del RLCA, contratación 2016CD-000097-0006900001 "Contrato con la Empresa de Servicios Públicos de Heredia Sociedad Anónima (ESPH) de una solución integral de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de la libertad"

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. Hacemos llegar este oficio para solicitar formalmente la autorización de la Contraloría General de la República para aplicar una modificación unilateral al contrato número 0432016000700128-00, derivado del trámite número 2016CD-000097-0006900001 "Contrato con la Empresa de Servicios Públicos de Heredia Sociedad Anónima (ESPH) de una solución integral de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de la libertad", de acuerdo con lo establecido en el artículo 208 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), basado en las siguientes consideraciones.

## 1. Justificación de la necesidad y apego al interés público

Desde la entrada en vigencia de la Ley de Mecanismos Electrónicos de Seguimiento en Materia Penal, Ley 9271, el Ministerio de Justicia y Paz ha asumido con total responsabilidad las competencias que el legislador le atribuyó y ha sido consciente de la importancia de que el servicio público que se presta sea de calidad, ya que nos encontramos ante un elemento novedoso del sistema penal costarricense, y cuya finalidad primordial es la retribución de la armonía social y la seguridad dentro de la comunidad.

Como es de su conocimiento, el Ministerio de Justicia y Paz contrató desde el 2016 con la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, la solución integral del monitoreo electrónico,



*Ministerio de Justicia y Paz*  
*Despacho de la Ministra*



18 de diciembre de 2020  
MJP-DM-723-2020  
Página 2 de 9

para cumplir con los fines encomendados en la Ley 9271. Dentro del marco de dicha contratación, se previó un margen para la implementación de mejoras tecnológicas, que se ha traducido en beneficios para los funcionarios y los propios usuarios de la Administración de Justicia.

A lo largo de la operatividad de la Unidad de Monitoreo, es decir, en menos de 4 años, se han consolidado tres cambios indispensables de la plataforma tecnológica para la optimización del servicio, en aras de cumplir con el apartado cuatro, sección e) de mejora tecnológica, establecido en el contrato No. 0432016000700128-00. Los cambios han respondido a la necesidad de subsanar falencias de impacto detectadas en la operatividad.

Cada uno de estos tres cambios ha traído consigo sendas curvas de aprendizaje para los funcionarios y funcionarias de esta cartera que trabajan con el sistema, así como etapas de estabilización en la aplicación de las nuevas tecnologías en los procesos de monitoreo; adicionalmente, ha representado un esfuerzo importante de la institución en relación con los desplazamientos, a lo largo y ancho de todo el país, que supone el cambio de dispositivos de cada una de las personas monitoreadas in situ, unas 1.700 en la oportunidad más reciente (mayo 2020), ya dentro de la época de emergencia sanitaria que está experimentando el país, lo cual implicó consideraciones de sanitarias y de seguridad adicionales, con su correspondiente impacto en costos.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la contratación que actualmente se encuentra en ejecución vence en febrero del 2021, se conformó, a lo interno de la institución, una comisión encargada de efectuar un estudio de mercado que permitiese identificar los aspectos técnicos necesarios de los nuevos dispositivos a adquirir, así como el detalle de sus requerimientos de gestión, logísticos y tecnológicos para efectos de elaborar el respectivo cartel licitatorio e iniciar un nuevo procedimiento de contratación administrativa para arrendamiento de solución integral de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de libertad.

Dado que la preparación del nuevo documento de licitación se iba dando en paralelo con el más reciente cambio de tecnología que ha experimentado el proceso de monitoreo electrónico, desde este Despacho se solicitó que se considerara como insumo fundamental en el proceso de preparación del cartel, las lecciones aprendidas durante dicho proceso de cambio tecnológico, de manera que se incorporaran en el nuevo cartel los aspectos técnicos y de gestión que se recogieran de la experiencia que estaba atravesando la Unidad de



*Ministerio de Justicia y Paz*  
*Despacho de la Ministra*



18 de diciembre de 2020  
MJP-DM-723-2020  
Página 3 de 9

Monitoreo Electrónico con el cambio, para que con esto, la nueva contratación fuera comprensiva con las nuevas necesidades que se identificaran, y sumara a su vez, las características de la mejora cualitativa en lo técnico y en los procesos de gestión que se están implementado en esta nueva etapa.

Con este pedido en mente, se tuvo claro desde su solicitud que el plazo entre el cambio de tecnología (mayo 2020), el periodo para recopilar lecciones aprendidas (mayo a setiembre 2020) y el plazo de finalización del contrato actual (febrero 2021) quedaban ajustados; no obstante, se consideró que **resultaría irresponsable el lanzar un proceso licitatorio para la contratación de un servicio en plena modificación del mismo, sin contemplar los resultados inmediatos y de corto plazo que salieran de él**, siendo que la próxima contratación debe tomar como base mínima el servicio actual y procurar una mejora en favor de los administrados, la institución, las finanzas del país, el interés público, y en definitiva, la seguridad nacional.

El Ministerio de Justicia y Paz es consciente no solo de la fecha de finalización del contrato actual, sino también, de la importancia de garantizar la prestación estable y la continuidad del servicio de monitoreo electrónico por medio de acciones que se sustenten dentro del marco de la legalidad; por tal motivo es que, previendo una inminente finalización del contrato actual con la ESPH, al decidir que se incorporarían las lecciones aprendidas del actual proceso de cambio de tecnología, se decidió a su vez, que para poder hacer esto posible se procedería a requerir, en tiempo y forma, una extensión del plazo estipulado dentro de la contratación actual, de conformidad con lo establecido en el ordinal 208 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa.

En este marco, por las bondades de la práctica y la experiencia, es que se pretende con la nueva contratación la implementación de un sistema que continúe favoreciendo las labores de monitoreo electrónico en todas sus formas, incluyendo no solo una plataforma robusta y de respuesta inmediata para el trabajo, un dispositivo electrónico que cumpla con las características de seguridad y en apego a los derechos humanos, sino también una gestión ágil y segura que se vincule a los procesos propios de la institución de manera eficiente y eficaz.

Esto es particularmente relevante si se toma en cuenta, de manera integral, la evolución y madurez que ha venido experimentando el monitoreo electrónico en un periodo corto desde su puesta en marcha en nuestro país, reflejado no solo en los tres cambios de tecnología



*Ministerio de Justicia y Paz*  
*Despacho de la Ministra*



18 de diciembre de 2020  
MJP-DM-723-2020  
Página 4 de 9

supracitados, sino también, en la organización de los procesos que lleva adelante la Unidad de Monitoreo Electrónico (que inició funciones en el 2017), el crecimiento y profesionalización de su equipo, las mejoras en la infraestructura para brindar el servicio, las mejoras en atención manifestadas tanto por las personas monitoreadas, como por los jueces y juezas de la República que hacen uso de la información que registra la plataforma tecnológica.

Así, del cambio de tecnología llevado a cabo en mayo anterior, se pretende incorporar dentro del cartel licitatorio, todas las lecciones aprendidas de dicha migración, por lo que no era materialmente posible recopilarlas sin que hubiera transcurrido un tiempo de uso de la plataforma y los dispositivos, en el entendido de clarificar en la práctica las necesidades de la Unidad, su proceso de transformación que incluye una mejor planificación de acciones, una plataforma versátil que se ajuste a los nuevos retos del perfil de la población, la formalización de alertas, generación de reportes, generación de geocercas, la inclusión de agendas mediante la delimitación de los perímetros de movilidad, la inclusión de nuevas tecnologías, sistematización de facturación para cotejo de la administración institucional y mayor control del gasto público, equipo funcional y operativo de una central telefónica amigable con el usuario y efectiva para la satisfacción de necesidades de comunicación, la estancia de personal de la empresa representante, que garantiza entregas y cambios de dispositivos así como gestión de casos para estudio de manera oportuna, entre otras novedades de esta etapa y que vienen a sumarse a las lecciones aprendidas en los procesos de mejora tecnológica previos.

Bajo la misma tesitura, desde cualquier punto de vista, el constante cambio de plataformas de monitoreo y vigilancia no es beneficioso para el interés público, ya que conlleva una readaptación por parte de los operadores del sistema, así como de la identificación de sus puntos fuertes y eventuales situaciones de mejora. Como se indicó, todas estas circunstancias están siendo analizadas de manera integral, y de acuerdo con el mandato constitucional al que nos encontramos sometidos, en donde el fin primordial es el beneficio común, por medio de acciones estrictamente apegadas dentro del marco jurídico.

Cabe mencionar que este Ministerio ha elaborado un detallado cronograma con las actividades y acciones necesarias para el procedimiento propio de la licitación pública, así como aquellas necesarias para empatar el vencimiento del plazo del contrato vigente, la incorporación del contratista que llegue a seleccionarse, así como la fase de transición, para el ajuste o cambio de dispositivos que resulte necesario. Todo lo anterior, con miras a



Ministerio de Justicia y Paz  
Despacho de la Ministra



18 de diciembre de 2020  
MJP-DM-723-2020  
Página 5 de 9

garantizar la continuidad del servicio y proteger de esta manera el interés público. Este cronograma se adjunta para mejor información y análisis de esta solicitud.

## **2. Sobre los supuestos para la aplicación del artículo 208 del RLCA y la necesidad de autorización por parte de la CGR**

El artículo 208 del Reglamento a la Ley de Contratación administrativa permite a la Administración realizar modificaciones unilaterales a los contratos, previo cumplimiento de una serie de supuestos, a saber: "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; y 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".

Sigue diciendo el mismo artículo que "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 [...]".

Para el caso que nos ocupa, considera esta Administración que se cumple con todos los supuestos previstos en el artículo, tal como se detalla a continuación:

*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.*

Se pretende mantener el mismo servicio brindado hasta la fecha, bajo las mismas condiciones, por lo que no se variaría su naturaleza, ni impediría que se cumpla con su funcionalidad o fin inicialmente propuesto.



Ministerio de Justicia y Paz  
Despacho de la Ministra



18 de diciembre de 2020  
MJP-DM-723-2020  
Página 6 de 9

*b) Que en caso de aumento se trate de bienes o servicios similares.*

En este caso se trata de idéntico servicio manteniendo las condiciones originales, pero contemplando las mejoras tecnológicas acordadas por las partes durante la ejecución del proceso, por el mismo precio que se paga actualmente por el servicio, o un precio menor si se logra concretar una negociación con el contratista en esa línea.

*c) Que no exceda el 50% del monto del contrato original, incluyendo reajustes o revisiones, según corresponda.*

Se realizaría la ampliación hasta por el plazo máximo de 24 meses, condicionado a la entrada en vigencia del nuevo contrato y efectiva instalación/ migración a la plataforma que resulte finalmente adjudicada con el nuevo proceso licitatorio que se estará publicando a inicios de 2021, por lo que no excedería el 50% del plazo de servicio brindado de manera original, que se estableció por un periodo de 48 meses.

*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.*

A finales del año 2019 se iniciaron los procesos para la licitación que permitiría contratar una nueva solución tecnológica operativa llave en mano para la Unidad de Atención a Personas Sujetas a Monitoreo con Dispositivo Electrónico, siendo que el vencimiento del contrato actual será el 27 de febrero de 2021.

En la primera parte del 2020, en simultáneo con la preparación de los insumos para los documentos de la nueva licitación, se llevó a cabo el cambio de plataforma tecnológica de monitoreo, así como la implementación de nuevos procesos de trabajo, organización y atención en la Unidad de Monitoreo Electrónico, que conforme avanzaban, mostraban aspectos relevantes que necesariamente debían ser considerados para análisis a la hora de elaborar el cartel de la nueva licitación, puesto que definirían estándares que involucraban el accionar diario de la Unidad de Monitoreo Electrónico, no solo de cara a un nuevo cambio de tecnología que se derive de la nueva contratación, sino también, en relación con la capacidad de respuesta e interacción esperada con cualquier proveedor contratado.



Ministerio de Justicia y Paz  
Despacho de la Ministra



18 de diciembre de 2020  
MJP-DM-723-2020  
Página 7 de 9

Este inciso es claro en precisar que se debe tratar de **causas imprevisibles**. En este caso, al inicio de la preparación de los documentos de licitación la Administración no se podía prever la experiencia específica que resultaría del nuevo cambio de plataforma tecnológica hasta que no se atravesó por ella y por el inicio de una nueva etapa de monitoreo con otro modelo de gestión interna, y una vez llegado a ese punto, se consideró de mucha relevancia hacer acopio de esta experiencia para capitalizarla en la elaboración del cartel para la nueva licitación, para evitar quedarse corta en las exigencias que, como servicio público, se vaya a brindar en la siguiente etapa de la Unidad de Monitoreo Electrónico con el nuevo contratista.

Es así como, sin perjuicio de lo explicado en los párrafos anteriores, este numeral d) ha generado un nivel importante de discusión a lo interno del Equipo a cargo del proceso de licitación, en razón de si las causas que se entienden imprevisibles por parte de la institución serían vistas de la misma forma por el ente contralor, es decir, de si se cumplen todos los supuestos para proceder con una extensión del plazo unilateral, o bien, si es necesario para ello esta solicitud de autorización al ente contralor. Derivado de esta disyuntiva, y de las consecuencias que podría acarrear el omitir la consulta siendo que fuera necesaria, es que se decidió presentar esta solicitud de marras.

*e) Que sea la mejor forma de satisfacer el interés público.*

Al tratarse de un servicio necesario para el cumplimiento de la Ley y el resguardo de la seguridad pública, el realizar la ampliación del contrato satisface el interés público para cubrir el plazo en que se desarrollen todas las actividades que van desde el proceso de licitación hasta la entrada en funcionamiento pleno del nuevo contratista (como se observa en los cronogramas del archivo adjunto), dado que el Estado no puede quedar desprovisto de un servicio requerido para cumplir con lo establecido en la Ley N°9271 de Mecanismos Electrónicos de Seguimiento en Materia Penal, artículos 50 del Código Penal, 57 bis del Código Penal, 486 bis del Código Procesal Penal, 244 inciso J) del Código Procesal Penal y 245 Código Procesal Penal.

En el caso más extremo, si no se contara con un contrato vigente para el servicio de monitoreo, se afectaría el cumplimiento de la disposición del artículo 140 constitucional, que otorga al Poder Ejecutivo la responsabilidad de "Ejecutar y hacer cumplir todo cuanto resuelvan o dispongan en los asuntos de su competencia los tribunales de Justicia y los organismos electorales, a solicitud de los mismos".



Ministerio de Justicia y Paz  
Despacho de la Ministra



18 de diciembre de 2020  
MJP-DM-723-2020  
Página 8 de 9

*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.*

Se aclara que el contrato es de cuantía inestimable, bajo la modalidad de entrega según demanda, por lo que no existe una "suma de contratación original". En esta línea, la ampliación se realizaría hasta por el plazo máximo de 24 meses, condicionado a la adjudicación, entrada en vigencia del nuevo contrato y efectiva instalación/ migración a la plataforma que resulte finalmente adjudicada, siendo que el contrato original se realizó por un periodo de 48 meses.

*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.*

Al dar continuidad al contrato actual, se pretende mantener el mismo precio que se paga actualmente por el servicio brindado, si bien la Administración tiene previsto incluir el contrato vigente en la atención del Decreto Ejecutivo N° 42560-H y el Decreto Ejecutivo N° 42561-H, para renegociar a la baja las tarifas de arrendamiento.

### **3. Solicitud de autorización**

En virtud de todo lo anterior, se somete a consideración de la Contraloría General de la República esta solicitud de autorización para realizar una modificación unilateral del contrato número 0432016000700128-00, derivado del trámite número 2016CD-000097-0006900001 "Contrato con la Empresa de Servicios Públicos de Heredia Sociedad Anónima (ESPH) de una solución integral de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de la libertad", de acuerdo con lo establecido en el párrafo final del artículo 208



Ministerio de Justicia y Paz  
Despacho de la Ministra



18 de diciembre de 2020  
MJP-DM-723-2020  
Página **9** de **9**

del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, consistente en la ampliación del plazo por un máximo de hasta 24 meses o hasta que se haya realizado la efectiva instalación o migración a la plataforma resultante de la finalización del proceso licitatorio para la selección de un nuevo proveedor de la solución integral de mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal (lo que ocurra primero).

### **NOTIFICACIONES.**

Para recibir notificaciones, la Administración ofrece la siguiente dirección de correo electrónico: [despachoministra@mj.go.cr](mailto:despachoministra@mj.go.cr)

Cordialmente,

Fiorella Salazar Rojas  
**Ministra de Justicia y Paz**

Anexo: Archivo de Excel "MJP Cronograma Licitación Proveedor Monitoreo Electrónico CGR 17-12-2020 -FINAL" Este archivo contiene tres hojas; la primera denominada "A1 CRONOGRAMA LICITACIÓN", describe el proceso para la contratación del nuevo proveedor y su entrada en funcionamiento; la segunda denominada "A2 CRONOGRAMA PRÓRROGA CONTRATO" es un proceso muy cercano al de licitación, y describe las actividades para extender el contrato del proveedor actual, al amparo del marco normativo que regula dicha contratación, de manera que pueda llevarse a cabo un cambio armonioso que garantice que no habrá afectación en la provisión del servicio al país; finalmente, la tercera hoja denominada "INFORMATIVO MEJORA TECNOLÓGICA" muestra un resumen de las actividades más relevantes del proceso de mejora tecnológica que se llevó a cabo en la Unidad de Monitoreo Electrónico durante 2020, y que tienen incidencia directa sobre los otros dos cronogramas, es decir, se aporta como elemento informativo contextualizador.

✉ Rolando Chinchilla Masís, Proveedor Institucional

JRA