

R-DCA-855-2016

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las trece horas diez minutos del diecinueve de octubre de dos mil dieciséis.-----

Recursos de objeción interpuestos por las empresas **GBM de Costa Rica S.A. y Corporation Global Professional Group S.A.** en contra del cartel de la **Licitación Pública Nº 2016LN-000001-01**, promovida por la **Comisión Nacional de Préstamos para Educación CONAPE** para la *"Adquisición e implementación de herramientas Administrador de Procesos de Negocios (BPMS) y Gestor de Contenido (ECM), modalidad de llave en mano"*-----

RESULTANDO

I. Que las empresas **GBM de Costa Rica S.A. y Corporation Global Professional Group S.A.** interpusieron en tiempo, recursos de objeción en contra del cartel de la **Licitación Pública Nº 2016LN-000001-01**, promovida por la **Comisión Nacional de Préstamos para Educación** para la *"Adquisición e implementación de herramientas Administrador de Procesos de Negocios (BPMS) y Gestor de Contenido (ECM), modalidad de llave en mano"*.-----

II. Que mediante auto de fecha cinco de octubre del dos mil dieciséis, se otorgó audiencia especial a la Administración licitante, a efectos que se refiriera al contenido de los recursos interpuestos. Dicha audiencia fue atendida mediante oficio Nº SE-321-2016 del 10 de octubre del 2016 recibido en esta Contraloría General ese mismo día y correo electrónico remitido al día siguiente con el cartel de la licitación. -----

III. Que en el procedimiento se han observado las disposiciones legales respectivas.-----

CONSIDERANDO

I. **Sobre el fondo de los recursos presentados. i) Recurso de Objeción presentado por la empresa GBM de Costa Rica S.A.: i) En cuanto a la posibilidad de cotizar líneas independientes.** Indica **la objetante** que según los términos contractuales, es obligatoria la cotización de todos los ítems que integran la solución al ser un proyecto de «llave en mano», lo cual no es técnicamente necesario pues si bien el hardware únicamente Oracle lo puede cumplir, el software administrador de procesos de negocio (BPMS) y gestor de contenido (ECM), -incisos d), e) y f)- pueden ofrecerse con herramientas que corren sobre equipos Oracle. Considera que en los términos del cartel únicamente un oferente cumpliría. Aunque CONAPE proteja la inversión y el interés institucional sobre la infraestructura de hardware al solicitar componentes específicos de un fabricante, la línea correspondiente a la solución de BPM y ECM puede ser ofertada por otros proveedores, con el compromiso y garantía de que exista una

completa integración al hardware solicitado, sea una solución "End to End" por capas de arquitectura. Señala que según los artículos 52 y 66 del RLCA, no se deben imponer restricciones injustificadas en el cartel y además en caso de líneas independientes entre sí, como sucede en el presente caso, existe la posibilidad de ofertarlas por separado, ante lo cual, obligar a cotizar la totalidad de las líneas restringe a un único oferente y se atenta contra el principio de libre participación, por lo que solicita que se elimine la exigencia de tener que cotizar la totalidad de las líneas, y que en su lugar se permita ofrecer por separado la solución de BPMS, SOA y ECM con su licenciamiento y los servicios de implementación, de manera que se garantice una amplia participación de oferentes y el beneficio de la Administración. En cuanto a este punto **la Administración** rechaza el planteamiento al señalar que se requiere la adquisición de software y hardware para implementar el BPMS, SOA y ECM bajo modalidad llave en mano, entendido como la implementación de una solución que incluye el diseño, los suministros, la construcción, la instalación, la configuración, las pruebas y puesta en funcionamiento del BPMS, SOA y ECM, así como, la implementación de toda la infraestructura tecnológica de hardware y software base, sobre la cual se soportarán todas las funcionalidades de las herramientas requeridas (BPMS, SOA y ECM), tanto en el sitio principal como en el sitio alterno de CONAPE que garantice integralmente la continuidad del negocio y operativa de las herramientas objeto de la contratación y de las aplicaciones asociadas, incluida la capacitación y soporte necesarios para utilizar la solución. Señala que se han efectuado los estudios de factibilidad, viabilidad técnica, operativa y financiera, incluso una audiencia pública con proveedores expertos, realizando visitas a otras instituciones que han desarrollado proyectos similares, ante lo cual se considera muy riesgoso adquirir las herramientas de software en forma separada del hardware, cuando lo pretendido es que un único adjudicatario asuma la responsabilidad completa de la ejecución del proyecto. Además se considera que adquirir ambos ítems en conjunto evita inconvenientes en la delimitación de responsabilidades que se pueden generar si el proyecto se adjudica entre distintos oferentes, motivo por el cual se ha ideado un proyecto de "llave en mano". **Criterio de la División:** Con la finalidad de resolver el recurso de objeción presentado, es necesario acudir a la normativa vigente, sea en el caso particular lo establecido en el artículo 170 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) en cuanto exige que "...El recurso deberá presentarse con la prueba que se estime conveniente y debidamente fundamentado a fin de demostrar que el bien o el servicio que ofrece el recurrente puede satisfacer las necesidades de la Administración." En ese sentido, de la lectura del recurso de

objeción se echa de menos el ejercicio de fundamentación a partir del cual la empresa objetante acredite la procedencia técnica -de frente al interés público de la contratación- de separar la solución integral en líneas correspondientes al software y hardware. Debe tenerse presente que la carga de la prueba pesa sobre quién acciona en esta vía, de manera tal que como parte de su recurso se debe aportar todo análisis o información técnica que demuestre la pertinencia de la propuesta de modificación expuesta por la empresa objetante. Aunado a lo anterior, ante la manifestación de la empresa recurrente respecto a que el actual diseño del concurso favorece a una empresa en particular, en los mismos términos antes expuestos, se echa de menos la documentación que acredite dicha circunstancia, de manera que nos encontramos ante un argumento carente de prueba que impide a este Despacho resolver de conformidad. Por otro lado, de frente al recurso de objeción se tiene el análisis de la Administración que -concedora de sus necesidades y la mejor forma de satisfacerlas- ha indicado que la solución integral (llave en mano que incluye hardware y software) es la más adecuada para la satisfacción del interés público, aunado al hecho que por razones referidas a la delimitación de responsabilidades de los contratistas resulta más adecuado que la totalidad de las actuaciones sean asumidas por una sola empresa. Así las cosas, y aunque reconoce este Despacho la necesidad de permitir una mayor participación de oferentes, en el caso particular, tal como se ha indicado, la empresa objetante desatendió su obligación de desarrollar con la fundamentación del caso su alegato y aportar la prueba que demuestre su decir, ante lo cual no se tiene por acreditada la conveniencia de la modificación propuesta, de manera tal que al amparo del artículo 172 del RLCA procede **rechazar de plano** por falta de fundamentación el recurso de objeción presentado por GBM de Costa Rica S.A. **ii. Recurso de Objeción presentado por la empresa Corporation Global Professional Group S.A.:** i) **En cuanto a los 5 años de experiencia requeridos como mínimo.** Señala la objetante que respecto a los requisitos del oferente de los puntos c), e) y f) de la página 15, el cartel requiere que el oferente cuente con experiencia en implementación de soluciones tecnológicas BPMS y de gestión de contenido y documentos ECM de al menos 5 años, circunstancia que en su caso no puede cumplir y requiere participar en consorcio con el fabricante español de su propuesta que tiene más de 5 años de experiencia. Al respecto, se requiere aclaración en cuanto a la manera en que se debe interpretar el Punto 4.4.1 inciso c) del cartel "*Agrupación de Empresas (ofertas en consorcio)*", ya que en caso que se entienda que cada empresa consorciada debe cumplir con el apartado "*Requisitos del Oferente*" y por ello tener 5 años brindando consultorías, no se aplicaría la figura del Consorcio como lo indica la

norma, y de tal manera no habría posibilidad de complementar carencias entre participantes. Así las cosas se solicita que el punto 4.4.1 del cartel se entienda como un complemento a efectos de lograr el requerimiento de CONAPE de forma conjunta, y sea suficiente que al menos una de las empresas tenga más de 5 años trabajando con la solución a ofertar. En cuanto a este punto, la Administración rechaza el planteamiento, en tanto que el oferente puede agruparse en consorcio, de manera que entre las empresas consorciadas cumplan los requisitos descritos (refiérase al apartado 4.4.1 Agrupación de empresas -ofertas en consorcio). Señala que en conjunto las empresas que integren el consorcio tendrán que cumplir los requisitos descritos en el apartado Requisitos del Oferente, de manera que no se admitirá la suma de tiempos, ni cantidad de proyectos entre las diferentes empresas para cumplir con los requisitos de este apartado. Es claro que al menos una de las empresas del consorcio debe cumplir con los requisitos del oferente que fueron definidos. No así todas las empresas que forman el consorcio.

Criterio de la División: En primer instancia resulta oportuno traer a estudio lo establecido por el cartel de la licitación en cuanto a este punto en particular: **"4.4.1 Agrupación de empresas (ofertas en consorcio).** *En el caso de que varias empresas participen agrupadas en la licitación, deberán cumplir con los siguientes puntos así como lo regulado en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento: (...) c) En conjunto las empresas que integren el Consorcio tendrán que cumplir los requisitos descritos en el apartado: Requisitos del Oferente, no se admitirá la suma de tiempos, ni cantidad de proyectos entre las diferentes empresas para cumplir con los requisitos de este apartado."* Por otra parte el punto **4. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD PARA PARTICIPAR EN LA CONTRATACIÓN**, indica *"Se admiten a concurso las ofertas que cumplan con todas las condiciones administrativas, especificaciones técnicas y aspectos legales aplicables según lo indicado en este cartel y sus anexos, es decir, el incumplimiento de alguno de requisitos de admisibilidad indicados seguidamente faculta a la Administración a declarar inadmisibile la oferta presentada. 4.1 Requisitos del oferente (...) c) El oferente debe estar establecido y consolidado al menos desde hace cinco (5) años brindando el desarrollo de consultorías con las herramientas, aplicaciones y plataformas tecnológicas objeto de esta contratación, y proyectos de implementación de las soluciones ya sea en Costa Rica o Iberoamérica. Se deberá brindar una carta de referencia donde indique el alcance de cada solución implementada y completar el Anexo 6 – Formatos para presentación de la experiencia del oferente. (...) e) El oferente deberá ser especialista y contar con la experiencia en implementación de soluciones tecnológicas BPMS con al menos cinco (5) años de*

experiencia. A efecto de acreditar lo anterior, el Oferente deberá haber desarrollado una experiencia de al menos tres (3) proyectos de implementación de soluciones tecnológicas de BPMS, desarrollados entre enero 2011 a la fecha de apertura de la licitación. Se deberá presentar una carta de referencia por cada solución implementada, la carta deberá indicar el alcance de cada solución implementada. y completar el Anexo 6 – Formatos para presentación de la experiencia del Oferente. f) El oferente deberá contar con la experiencia en implementación de soluciones tecnológicas de gestión de contenido y documentos con al menos cinco (5) años de experiencia. A efecto de acreditar lo anterior, el oferente deberá haber desarrollado una experiencia de al menos tres (3) proyectos de implementación de soluciones tecnológicas de gestión documental entre enero 2011 a la fecha de apertura de la presente compra. Deberá presentar una carta de referencia por cada solución implementada, la carta deberá indicar el alcance de cada solución implementada y completar el Anexo 6 – Formatos para presentación de la experiencia del Oferente." -----

Para resolver este punto del recurso, primeramente tenemos que acudir a lo dispuesto en el artículo 172 del RLCA, en el sentido que este Despacho no cuenta con la competencia para atender las solicitudes de aclaración al cartel, motivo por el cual, procede rechazar de plano el requerimiento planteado, en cuanto al requerimiento de aclaración presentado por el recurrente respecto a la manera en que se debe interpretar el Punto 4.4.1 inciso c) del cartel "*Agrupación de Empresas (ofertas en consorcio)*". Ahora bien, no obstante lo anterior, tiene claro este Despacho que la inquietud del objetante versa en esencia, en la forma en que debe ser computada la experiencia en caso de ofertas en consorcio sea, si la totalidad del requisito debe ser cumplido por cada uno de los consorciados o basta que solo uno de ellos lo haga. En este orden de ideas, de la respuesta de la Administración no se logra sin embargo obtener claridad en punto a este tema, toda vez que en su respuesta a la audiencia especial menciona por un lado, que la totalidad de requisitos deben ser cumplidos por todos los oferentes, pero por otro señala, que al menos una de las empresas del Consorcio debe cumplir con estos requisitos. Motivo por el cual estima este Despacho que el recurso debe ser **declarado parcialmente con lugar** en este extremo, con la finalidad que la Administración en la respectiva cláusula cartelaria, establezca con claridad y de acuerdo con lo normado en el artículo 72 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, cuáles requisitos deben ser cumplidos por todos los integrantes y cuáles por el Consorcio. Esta precisión una vez establecida, debe materializarse por medio de la respectiva modificación cartelaria, a la cual debe dársele la debida publicidad. Lo anterior, sin

perjuicio que en todo caso de la manifestación de la empresa recurrente con la participación de la empresa fabricante, se cumpliría el requisito del cartel sin que se desprenda limitación alguna en contra de su oferta. **ii) En cuanto al punto 4.2. Requisitos del Personal del Oferente.** Indica la **objetante** que el cartel requiere que los "*Consultores expertos en implementación BPMS y ECM*", cuenten con las calificaciones de: i. Ingeniería de Sistemas, ii. Ingeniería en Computación o carreras afines; no obstante cuestiona que se deje de lado a otros profesionales que pueden desarrollar adecuadamente la implementación de los procesos a contratar, señalando que AuraPortal es una solución "*Cero Código*", enfocada a que sus usuarios puedan automatizar sus tareas sin necesidad de conocimiento de programación, por lo que se certifica como Consultor a una gran cantidad de profesionales de distintas ramas con conocimientos suficientes para implementar soluciones BPMS y ECM, motivo por el cual solicita que en estos dos apartados se acepten adicionalmente Consultores Certificados en la última versión de la solución con las siguientes calificaciones: a. Bachilleres, Licenciados, o algún título superior en alguna de las siguientes carreras: i. Ingeniería de Sistemas, ii. Ingeniería en Computación o carreras afines. iii Ingeniería Industrial. iv. Administración de Empresas o carreras afines. **La Administración** rechaza el planteamiento, en tanto que para los consultores que tienen a cargo la implementación de las herramientas BPM+ECM se solicita grados académicos del área de ingeniería en sistemas y computación, debido a que los estudios previos determinan que existe un alto grado de complejidad en el desarrollo de las interfaces para que el BPM y el EMC se comuniquen con los sistemas actuales de CONAPE. **Criterio de la División:** Con base en el artículo 170 del RLCA se evidencia la falta de fundamentación del recurso interpuesto, en tanto que se desconoce si el análisis vertido es conforme con la realidad de la situación en cuanto a que de frente a la solución integral requerida por la Administración, otro tipo de profesiones como los indicados por el objetante, incluso a nivel de bachillerato, puedan satisfacer las necesidades de la institución, lo anterior considerando que es responsabilidad de quien objeta demostrar la pertinencia de su propuesta al amparo de la carga de la prueba que pesa sobre sí. Asimismo, no se logra demostrar que existan mejores condiciones en el mercado que las requeridas por la Administración, con lo cual se trata de una mera argumentación que no permite resolver de conformidad con los intereses de la empresa objetante. Por último no se señala que no cuente con los profesionales requeridos en el cartel, de manera que no se logra demostrar que la condición objetada limite su participación en el concurso. De conformidad con lo expuesto, no queda más que **rechazar de plano** por falta de fundamentación este punto del

recurso. **iii) En cuanto al punto 4.2. Requisitos del Personal del Oferente.** Indica **el objetante** que el cartel establece dentro de los requisitos de admisibilidad, contar con cinco consultores expertos en Implementación BPMS y dos consultores expertos en Implementación de Gestor de Contenidos ECM, lo cual se entiende desde la óptica de productos separados donde cada solución (BPMS y ECM) tienen su estructura y sus variables particulares, sin embargo CONAPE no contempló soluciones como la que ofrece AuraPortal que es un producto integral con una misma Licencia para ambas soluciones, lo cual facilita el control, la integración y la inducción, reduce significativamente los tiempos y permite contar con procesos automatizados que de forma natural incorporen toda la gestión documental que requiera una organización, bajo las mejores prácticas y seguridad que existe en el mercado global, señalando que la solución no distingue certificar profesionales, puesto que cada consultor certificado en AuraPortal tiene experiencia comprobada y calificada para implementar soluciones de BPMS y de ECM, ya que para sus efectos son lo mismo y requieren el mismo conocimiento, motivo por el cual se solicita modificar el cartel para que se acepte que en caso de que la solución ofertada integre en una misma licencia ambos requerimientos (BPMS y ECM), y que los consultores certificados por la fábrica adquieren indistintamente el conocimiento para desarrollar e implementar ambas soluciones, se pueda proponer únicamente 5 consultores expertos con experiencia comprobada en la implementación en BPMS, pudiendo ser dos de ellos los que participen en el ítem de ECM, ya que todos ellos están en la capacidad de implementar tanto el BPMS como el ECM. Señala **la Administración** que rechaza el planteamiento y hace ver que CONAPE no es restrictivo en caso de que se presenten los mismos atestados para los especialistas de BPM y ECM, eso sí, siempre que se cumpla con al menos 5 consultores expertos en implementación BPMS y al menos 2 consultores expertos en implementación de Gestor de Contenido (ECM). **Criterio de la División:** En los términos señalados durante el desarrollo de la presente resolución, nuevamente se evidencia la ausencia de fundamentación por parte de la empresa objetante, en el sentido de acreditar mediante la documentación pertinente que la propuesta de modificación del cartel resulta conveniente para atender la satisfacción del interés público involucrado en la compra. En ese ejercicio se echa de menos, el desarrollo que demuestre que su solución constituye una sola que integra tanto las condiciones BPMS y ECM así como la manera en que la casa fabricante podría certificarlo, denegando la oportunidad para que la Administración -con ocasión de la Audiencia Especial concedida- conozca su propuesta y además este Despacho cuente con la información suficiente para resolver de conformidad. Aunado a lo anterior, se

carece del análisis documentado que demuestre que contar con 5 consultores expertos en BPMS y ECM en lugar de los 7 requeridos, es una mejor opción que la propuesta por la Administración, aspecto que debió ser acreditado ante esta Contraloría General al amparo de lo dispuesto en el artículo 170 del RLCA. De conformidad con las razones expuestas procede **rechazar de plano** este punto del recurso por carecer de fundamentación. **iv) En cuanto al punto 6. Factores de Evaluación.** Indica la objetante que para entender la solicitud planteada, debe señalar que el punto 4.2 del cartel - requisitos de admisibilidad- para el "*Consultor Experto en la Implementación de la Integración de la Infraestructura de solución tecnológica en el sitio principal y sitio alternativo*", requiere una serie de ingenieros certificados en Sistema Operativo UNIX y SOLARIS, expertos en administración de base de datos Oracle (Oracle Certified Associate), en redes Ethernet certificados en routing y switching y en virtualización certificados en virtualización de servidores. Ahora bien, el punto 6, Factores de Evaluación establece "*Experiencia técnica, puntos 4.2 incisos a), b), c) y d) del apartado Consultores expertos en la implementación de la integración de la infraestructura de solución tecnológica en el sitio principal y sitio alternativo*", asignando puntuación cuando ese personal tenga 1 año activo y continuo como parte de la planilla del oferente en Costa Rica (registrado en la Caja Costarricense de Seguro Social). Considera que esta puntuación (12 puntos) debe ser analizada de forma minuciosa, en tanto que si bien debe ser desarrollada por recurso experto, no hay razón técnica o legal que justifique que tener al menos un año en planilla sea suficiente para demostrar la experiencia del profesional o técnico que realizará la integración, lo cual limita la libre participación e igualdad de oportunidades de otros profesionales que podrían tener hasta más experiencia, pero sin embargo no tienen un año de estar en una planilla. Indica que este requisito no se solicita para los ingenieros que implementarán la solución BPMS y ECM, por lo que excede sus propios requisitos para la solución principal de la contratación. Señala que lo relevante es que el recurso ofrecido esté capacitado, cuente con experiencia demostrada, por lo que asignar ese puntaje por el simple motivo de tener más de un año en planilla es una condición que excede la lógica ya que esto no define realmente la experiencia de un profesional y limita la adjudicación a posiblemente un solo oferente, mermando así los principios reguladores de igualdad de oportunidades y libre competencia. De conformidad con lo expuesto se solicita modificar estos 4 ítems de ponderación y se excluya de la calificación de experiencia de los ingenieros y técnicos lo concerniente al plazo de un año activo y continuo como parte de la planilla del oferente en Costa Rica (registrado en la Caja Costarricense de Seguro Social), puesto que este elemento no

demuestra la experiencia de una persona en el ejercicio de una función. Al respecto **la Administración** acepta el planteamiento y elimina de los factores de evaluación la referencia de permanencia en la planilla de la Caja Costarricense del Seguro Social, quedando invariable las demás condiciones del apartado: "*Experiencia técnica, puntos 4.2 incisos a), b), c) y d) del apartado Consultores expertos en la implementación de la integración de la infraestructura de solución tecnológica en el sitio principal y sitio alternativo*". **Criterio de la División:** Ante el allanamiento de la Administración procede **declarar con lugar** este punto del recurso, entendiendo que se elimina del requerimiento la necesidad de demostrar su experiencia a partir de su inscripción ante la Caja Costarricense de Seguro Social. No obstante lo anterior, debe entenderse esta modificación en lo que respecta a la acreditación de la experiencia solicitada, no así como una forma de desatender la obligación de todas las personas físicas y jurídicas de atender sus obligaciones obrero patronales con la Caja Costarricense de Seguro Social. Aunado a lo anterior, deberá revisar esa Administración si es necesario producto del allanamiento, efectuar algún ajuste en el porcentaje asignado a los demás factores de evaluación, señalando además que el allanamiento de la Administración es de su absoluta responsabilidad y que a la modificación deberá brindar la debida publicidad para que sea de conocimiento de todas las partes interesadas en el presente concurso. **v) En cuanto al Hardware a instalar en CONAPE para la colocación de las soluciones BPMS y ECM.** Indica **la objetante** que el cartel genera una gran confusión, ya que bajo el criterio de dar continuidad a su actual plataforma tecnológica, solicita equipos con ciertas características técnicas (como las citadas en los puntos 8.3.9. inciso b), 8.4.2 y 8.7.2. inciso a.), que enmarcan y limitan la propuesta a ofrecer Servidores Oracle con sistema UNIX. Al respecto señala que AuraPortal es un producto que corre en un sistema operativo SQL, y por lo tanto la implementación definida por fábrica para el uso eficiente de la solución, debe realizarse utilizando servidores que se ajusten a esa condición, haciendo ver que se había trasladado a CONAPE el documento de "*Requisitos y Recomendaciones de Instalación*" anexo a su recurso de objeción, donde el fabricante define ampliamente sus instrucciones para la infraestructura que requiere la solución, respecto a lo cual se considera necesario que el cartel sea lo suficientemente amplio en permitir a los posibles oferentes instalar la solución proponiendo la infraestructura que sea más adecuada de acuerdo a los criterios del desarrollador, y que demuestre fehacientemente mediante documentación, que el BPMS y el ECM se integrarán sin ningún problema con las bases de datos Oracle que posee CONAPE, tal y como lo hemos hecho en múltiples instalaciones. Al respecto, indica **la Administración** que se

rechaza el planteamiento señalado en el recurso interpuesto, ya que CONAPE cuenta con una estrategia de protección de la inversión en aras del interés público, con ocasión del cual la estandarización de su infraestructura le ha permitido contar con una plataforma estable y recientemente extendida a un ambiente de continuidad operativa (sitio alternativo), en forma exitosa como resultado de dicha estrategia. En razón de lo anterior se desestima la solicitud de la recurrente. **Criterio de la División:** Si bien es cierto, esta Contraloría prohija que la Administración adquiera aquellos medios y condiciones informáticas que ofrezcan apertura y faciliten la participación de todo oferente al amparo del principio de neutralidad tecnológica, en igual sentido la normativa establece que la procedencia del recurso de objeción dependerá de su debida fundamentación a manera de acreditar que la propuesta ofrecida realmente constituye un diseño o estructura tecnológicamente viable de frente a las necesidades institucionales. Así las cosas, aunque ciertamente el cartel requiere equipos con ciertas características técnicas que pueden entenderse como propias de una solución en particular, la empresa objetante desatiende su obligación de demostrar -en los términos del artículo 170 RLCA- que cuenta con una solución que permita a la Administración atender sus necesidades, lo cual implica explicar ampliamente y aportar la información respectiva que permita valorar la procedencia de la interrelación o compatibilidad de su propuesta con la solución con la que cuenta la Administración y que se procura ampliar. Un análisis bajo la línea que se desprende del recurso y de la documentación aportada por la empresa recurrente, invierte la carga de la prueba en tanto que se procura que el análisis sea realizado por la Administración a efectos que el cartel se acomode a las posibilidades con que cuenta su oferta, respecto a lo cual resulta adecuado indicar que el recurso de objeción no es un instrumento mediante el cual las empresas logren acomodar a su particular interés las condiciones cartelarias, sino que por el contrario el objetivo de este medio de impugnación es remover aquellas cláusulas cartelarias que evidencien lesión a algún principio de contratación administrativa, del ordenamiento jurídico, o un exceso de la discrecionalidad administrativa. En el presente caso la información aportada con el recurso de objeción no cumple -por sí sola- con su deber de fundamentación, en tanto que además debió realizarse todo un análisis que permitiera determinar la forma en que trabaja su solución de frente a las condiciones técnicas de los equipos con los que cuenta CONAPE a manera de demostrar la posibilidad de integración y de igual manera acreditar los beneficios para la Administración de implementar su propuesta, sin que resulte pertinente que sea CONAPE la que se ajuste a sus posibilidades. Así las cosas, no queda más que rechazar de plano por falta de

fundamentación este punto del recurso de objeción; no sin antes reiterar en el hecho que es responsabilidad de esa Administración que por encontrarnos ante un ambiente tecnológico cambiante, se proceda periódicamente a valorar las condiciones del mercado de manera que permita una competencia abierta en beneficio de los intereses institucionales sin sujetarse a condiciones específicas del mercado. **vi) En cuanto al punto 4.2. inciso c) Requisitos del personal.** Indica **la objetante** que el cartel solicita que el "*Líder Funcional*" tenga una experiencia comprobada de al menos dos proyectos de mejora de procesos en el sector financiero costarricense, uno de los cuales debe estar directamente relacionado con la gestión de procesos de crédito, lo cual es restrictivo en vista de que para todos los demás participantes de este negocio sea un Gerente de Proyecto, cinco Consultores BPMS y dos Consultores ECM, el cartel admite que la experiencia sea acreditada en Costa Rica e Iberoamérica, pero para el Líder Funcional restringe su experiencia únicamente para Costa Rica, lo cual no tiene sustento técnico debido a que la gestión de crédito es un proceso estandarizado que funciona con similares tareas en casi todos los países. No se extrae del cartel el sustento que ampare que la experiencia del Líder Funcional sea únicamente en Costa Rica, habiendo funcionarios que pueden integrar al proyecto con esa misma experiencia a escala internacional, motivo por el cual se solicita que se estandarice con los otros profesionales participantes del proyecto, y se permita al Líder Funcional acreditar su experiencia en proyectos desarrollados en Costa Rica e Iberoamérica. Señala **la Administración** que acepta el planteamiento de manera que se elimina el punto c) Experiencia comprobada como líder funcional en al menos dos proyectos de mejora de procesos en el sector financiero costarricense, unos de los cuales deberá estar directamente relacionado con la gestión de procesos de crédito. La experiencia como líder funcional, en proyectos desarrollados en el sector financiero costarricense directamente relacionado con la gestión de procesos de crédito, será calificada dentro de los factores de evaluación. **Criterio de la División:** Con ocasión del allanamiento de la Administración se tiene por modificada la condición del cartel en el sentido expuesto, ante lo cual, y siendo que no hay manifestación oficiosa por parte de este Despacho se **declara con lugar** este punto del recurso, siendo de exclusiva responsabilidad de la Administración tanto su allanamiento como su obligación de brindar la debida publicidad a la misma. **vii) En cuanto al punto 6. Factores de Evaluación.** Indica **la objetante** que el cartel incluye dentro de la metodología de evaluación el factor "*Experiencia del Perfil Consultor Experto en Implementación de BPMS*", el cual asignará puntaje por cada proyecto adicional a los presentados en admisibilidad. Al respecto se cuestiona: 1.-

CONAPE solicita que los consultores demuestren su experiencia por proyectos desarrollados únicamente en el sector financiero costarricense, ante esta limitación se considera conveniente que se habilite la experiencia en proyectos de implementación relacionados con la gestión de procesos de crédito desarrollados tanto en Costa Rica como en Iberoamérica, ya que no se cuenta con una razón de peso que justifique únicamente la ponderación de la experiencia obtenida en Costa Rica, máxime en entornos tan globalizados. 2.- Adicionalmente, se requiere modificar la valoración de la experiencia en cuanto a que cada proyecto deberán ser diferentes para puntuar, ya que no tiene sustento en el tanto que se puede tener varios consultores en una empresa y si ellos han trabajado en un mismo proyecto dicha experiencia debe ser valorada para ambos, lo contrario limita a las empresas participantes, al no poder incluir consultores que hayan participado en un mismo proyecto, con lo cual no se valora el conocimiento adquirido. Así las cosas se solicita eliminar esa restricción y que se considere la experiencia real, pudiendo aportar cualquier proyecto en que efectivamente participó desarrollando proyectos de gestión de procesos de crédito. Señala **la Administración** que acepta el planteamiento y en ese sentido modifica el cartel N° 2016LN-000001-01, apartado. 6. Factores de Evaluación "*Experiencia del Perfil Consultor Experto en implementación de BPMS*", eliminando la restricción de proyectos diferentes para calificar la experiencia de dos consultores, quedando de la siguiente manera: "*Se asignará puntaje por consultor y por proyecto (adicional a los presentados en la admisibilidad, punto b) "Experiencia del Perfil Consultor Experto en implementación de BPMS) que fueron desarrollados en el sector financiero costarricense y directamente relacionado con la gestión de procesos de crédito. Si un consultor presenta más de un proyecto se le puntuará solo un proyecto. 1 consultor (4 puntos) 2 consultores (8 puntos)"* **Criterio de la División:** En cuanto a este punto se tiene el allanamiento de la Administración en lo que respecta a la posibilidad de valorar dentro de la metodología de evaluación cada proyecto presentado por cada consultor independientemente que el mismo se repita en otro consultor, respecto a lo cual esta Contraloría General no tiene manifestación alguna y al amparo del principio de discrecionalidad que disfruta esa Administración, procede **declarar con lugar** este punto del recurso debiendo brindarse la debida publicidad sobre la modificación. En cuanto a que se permita acreditar proyectos financieros desarrollados fuera de Costa Rica, resulta oportuno indicar que se echa de menos la posición que asume la Administración al respecto, ante lo cual resulta procedente traer a estudio la posición vertida por ella misma en el punto vi de la presente resolución (ver punto 4.2 Requisitos del Personal inciso c) en el cual admitió la propuesta de la recurrente en el sentido de

avalar la posibilidad de considerar la experiencia adquirida en Iberoamérica, ante lo cual, se considera pertinente proceder en igual sentido con la modificación propuesta a efectos de mantener congruencia con el mismo alegato planteado anteriormente, motivo por el cual se **declara con lugar** este punto del recurso, a efecto que se posibilite la experiencia fuera de Costa Rica limitada a Iberoamérica, en vista de la ausencia de pronunciamiento de la Administración sobre este aspecto. **viii. En cuanto a los aspectos generales para las herramientas tecnológicas.** Indica la objetante que en aspectos generales para las herramientas tecnológicas, punto 8.1 Características técnicas de la herramienta de Software BPM, punto P), el cartel establece que la herramienta debe contar con adaptadores basados en JCA, lo cual no aplica para su caso en tanto que AuraPortal dispone de su propio sistema de conectores, motivo por el que solicita que el cartel amplíe este punto y permita cualquier otro tipo de adaptadores distintos a los JCA que hacen la misma función, soporten como mínimo Bases de Datos, Servidores de Archivos, Servidores FTP, Sistemas de Mensajería (AQ / JMS / MQSeries), Sockets TCP / W. Cabe aclarar que esos adaptadores han sido desarrollados por el fabricante del software AuraPortal, y probados en gran cantidad de proyectos a escala mundial. Al respecto es criterio de la Administración que debe rechazarse este punto ya que JCA (Java Connector Architecture), fue escogida por ser una arquitectura genérica para la interconexión con sistemas heredados, lo cual incluye bases de datos, razón por la cual en función de los sistemas previamente desarrollados por CONAPE, es lo más adecuado y conveniente para la Institución. Adicionalmente, la Institución no pretende contar con sistemas cerrados “propios” - como lo procura la solicitud de modificación-, cuyos protocolos sean propietarios de cada fabricante y desconocidos para el personal de la Institución, lo cual conlleva a la dependencia, además de complicar y encarecer, la posterior integración de los sistemas legados con que se cuenta actualmente, con la plataforma solicitada en el presente cartel. El requerimiento hecho en el cartel, es un estándar del mercado, lo que se pretende claramente evitar es incluir elementos propietarios de cualquier fabricante para interconexión, que generen una problemática o dependencia para interconectar las aplicaciones para los procesos objeto de esta contratación con las aplicaciones actuales y futuras de la Institución. Con base en lo anteriormente expuesto y por conveniencia Institucional, solicitan que esta modificación planteada por la empresa sea desestimada. **Criterio de la División:** En cuanto a este punto del recurso, se tiene que la empresa objetante solicita que se le permita incorporar otro tipo de tecnología distinta a la señalada por la Administración (JCA), de manera que pueda ofrecer adaptadores distintos; no

obstante, no se aporta el desarrollo y la documentación que permita acreditar que la propuesta de la empresa recurrente resulta adecuada para la satisfacción del interés general, en los términos expuestos en el artículo 170 RLCA, con lo cual se pretende imponer la necesidad del recurrente por encima de la misma Administración, lo cual resulta contrario a la naturaleza del recurso de objeción. Aunado a lo anterior, aunque el recurrente señala que su funcionalidad utiliza otro tipo de interconexiones, no señala que tenga imposibilidad de presentar la solicitada por la Administración, de manera tal que no demuestra que se limite su participación en el presente concurso y por esa razón se rechaza de plano el recurso en este extremo. -----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en lo que disponen los artículos 182 de la Constitución Política, 81 de la Ley de Contratación Administrativa, 170 y 172 de su Reglamento, **se resuelve: 1) Rechazar de plano** el recurso de objeción interpuesto por la empresa **GBM de Costa Rica S.A.** y **2) Declarar parcialmente con lugar**, el recurso de objeción presentado por la empresa **Corporation Global Professional Group S.A.**, ambos en contra del cartel de la Licitación Pública 2016LN-000001-01, promovida por la Comisión Nacional de Préstamos para Educación CONAPE para la *"Adquisición e implementación de herramientas Administrador de Procesos de Negocios (BPMS) y Gestor de Contenido (ECM), modalidad de llave en mano"* **3)** Se da por agotada la vía administrativa. **NOTIFIQUESE.** -----

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

Gerardo Villalobos Guillén
Fiscalizador

GVG/pus
NI: 26925, 26945, 27661, 27804
NN: 13586 (DCA-2617-2016)
Ci: Archivo central
G: 2016003497-1