

R-DCA-0001-2018

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las ocho horas con quince minutos del ocho de enero de dos mil dieciocho.-----

Recurso de objeción interpuesto por la empresa **AA Research S.A. (Applied Research S.A.)**, en contra del cartel de la **Licitación Pública No. 2017LN-000003-0006400001**, promovida por **Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE)** para la continuidad operativa, mantenimiento preventivo, correctivo de la plataforma crítica de hardware y software de CONAPE.-----

RESULTANDO

I. Que la empresa Applied Research S.A., el doce de diciembre del presente año, interpuso recurso de objeción en contra del cartel de la referida licitación pública No. 2017LN-000003-0006400001.-----

II. Que mediante auto de las ocho horas con veintisiete minutos del catorce de diciembre de dos mil diecisiete, se confirió audiencia especial a la Administración licitante para que se refiera al recurso de objeción interpuesto, la cual fue atendida mediante oficios No. S.Ad N° 220 / 2017 del diecinueve diciembre de dos mil diecisiete y No. S.Ad N° 223 / 2017 del veinte de diciembre de dos mil diecisiete.-----

III. Que esta resolución se emite dentro del plazo fijado en el ordenamiento jurídico, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.-----

CONSIDERANDO

I. SOBRE LA FUNDAMENTACIÓN DE LOS RECURSOS DE OBJECCIÓN. El recurso de objeción ha sido establecido en el ordenamiento jurídico como un mecanismo para remover obstáculos injustificados a la libre participación o para ajustar el cartel a las normas y principios del ordenamiento jurídico. El artículo 178 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), en cuanto al deber de fundamentación del recurso de objeción, dispone que: *“El recurso deberá presentarse con la prueba que 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. Además deberá indicar las infracciones precisas que le imputa al cartel con señalamiento de las violaciones de los principios fundamentales de la contratación administrativa, a las reglas de procedimiento o en general el quebranto de disposiciones expresas del ordenamiento que regula la materia”*. En relación con la fundamentación del recurso de objeción, en la resolución R-DCA-577-2008, de las once

horas del veintinueve de octubre del dos mil ocho, este órgano contralor señaló: *“De previo a proceder a realizar cualquier análisis de los argumentos vertidos y a efectos de resolver las objeciones presentadas, es preciso recordar el criterio reiterado de esta Contraloría General, considerando que la Administración licitante, se constituye en el ente que mejor conoce las necesidades que pretende satisfacer, por lo tanto, es la llamada a establecer los requerimientos cartelarios bajo su potestad discrecional y atendiendo el interés público. Como consecuencia de lo anterior, no resulta factible que este Despacho pueda imponer, sin una justificación técnica y jurídica categórica, la adquisición de otro equipo diferente al que consta en el pliego cartelario. Como muestra de lo anterior, se puede observar el razonamiento de este órgano contralor disponiendo que: “(...) si la Administración ha determinado una forma idónea, específica y debidamente sustentada (desde el punto de vista técnico y tomando en consideración el respeto al interés general) de satisfacer sus necesidades, no pueden los particulares mediante el recurso de objeción al cartel pretender que la Administración cambie ese objeto contractual, con el único argumento de que ellos tienen otra forma para alcanzar similares resultados. Permitir esa situación cercenaría la discrecionalidad administrativa necesaria para determinar la mejor manera de satisfacer sus requerimientos, convirtiéndose de esa forma, los procedimientos de contratación administrativa en un interminable “acomodo” a las posibilidades de ofrecer de cada particular. Es claro que no se trata de limitar el derecho que tienen los potenciales oferentes de objetar aquellas cláusulas o condiciones que de alguna manera le restrinjan su derecho a participar en un concurso específico, pero tampoco puede llegarse al extremo de obligar a la Administración a seleccionar el objeto contractual que más convenga a un oferente” (RC-381-2000 de las 11:00 horas del 18 de setiembre del 2000). Visto lo anterior, el objetante que pretenda obtener un resultado favorable a raíz de su recurso de objeción, cuestionando requerimientos cartelarios, deberá reflejar en su escrito al menos los argumentos suficientes para acreditar que no existe justificación técnica, legal o financiera alguna por parte de la Administración para esa exigencia. [...] No obstante, el propio ordenamiento jurídico, a sabiendas de que las conductas administrativas no en todos los casos son precedidas de los estudios de rigor, necesarios y suficientes para garantizar su apego íntegro a nuestro sistema de normas vigente, prevé la posibilidad a los sujetos particulares de desvirtuar dicha presunción. Para ello el objetante, deberá realizar un ejercicio tendiente a cuestionar y evidenciar que el acto recurrido es contrario a los principios rectores de la contratación administrativa. En ese mismo sentido el mencionado artículo 170 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), es sumamente claro al determinar que quien acciona en la*

vía administrativa a través del recurso de objeción, tiene la carga de la prueba, de manera que debe presentar, aportar y fundamentar debidamente la prueba correspondiente, a fin de demostrar que el bien o servicio que ofrece satisface las necesidades de la Administración, así como comprobar las infracciones que se le imputan al cartel, las violaciones a los principios de contratación administrativa o quebranto a cualquier regla de procedimiento o del ordenamiento en general. De conformidad con lo anterior, este Despacho procederá a rechazar el recurso en cuyos extremos no se acrediten adecuadamente las razones por las cuales solicita la modificación del pliego cartelario. En ese sentido, no resulta suficiente con que el objetante motive su pretensión únicamente en que se permita la participación del equipo o sistema que pretende ofrecer. Contrariamente, debería incluirse una adecuada relación entre las modificaciones solicitadas, la documentación o prueba aportada y las violaciones imputadas al cartel. De manera tal, que no solo se demuestre la calidad y eficiencia del equipo o sistema que se pretende ofertar, sino que también se demuestre que cumple a cabalidad con los requerimientos y necesidades de la administración a efectos de satisfacer el interés público.”

Bajo las anteriores consideraciones, esta Contraloría General analizará los argumentos expuestos en el recurso presentado y declarará sin lugar aquellos extremos carentes de fundamentación, para lo cual servirá de sustento y motivación lo antes indicado.-----

II. SOBRE EL FONDO. 1) Sobre la marca JUNIPER o Hitachi. El objetante señala que el cartel solicita, entre otros requisitos, 1 técnico con experiencia comprobada en administración de dispositivos JUNIPER. Expone que dicha disposición atenta contra el mandato constitucional de libre participación, igualdad, objetividad, transparencia y seguridad jurídica. Manifiesta que no se permite una verdadera participación, para encontrar el mejor oferente, si se le otorga una ventaja indebida a la empresa Control Electrónico S.A., que es el único proveedor en el país de JUNIPER o Hitachi. Sobre el tema de igualdad y libre concurrencia, cita la resolución No. 08-2012 del Tribunal Contencioso Administrativo, la resolución No. RSL 232-99 de esta Contraloría General y la resolución No. 1420-1991 de la Sala Constitucional. Afirma que se otorga una ventaja desproporcionada, irracional y sin fundamento técnico a favor de una empresa, estableciendo requisitos que sólo ella puede cumplir, al ser el único proveedor de la marca. Considera que se limita la posibilidad de que el conocimiento general adquirido como ingeniero en sistemas incluya la experiencia para manipular y dar mantenimiento a las diferentes plataformas sin importar la marca, puesto que se trata de un conocimiento general y lo suficientemente amplio para tratar cualquier otra marca con características similares. Indica que los requisitos son puestos a favor del proveedor actual, creando una desigualdad entre

empresas iguales, capacitadas y con la experiencia suficiente para satisfacer las necesidades del objeto contractual. Menciona que se violenta el numeral 33 de la Constitución Política, el numeral 5 de la Ley de Contratación Administrativa y 2 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Señala la importancia de determinar si CONAPE tiene los fundamentos objetivos, técnicos y legales que justifiquen establecer los requisitos técnicos en términos tan específicos, considerando si un ingeniero en sistemas puede o no trabajar con todas las marcas o, por lo contrario, si las marcas Hitachi requieren de un conocimiento diferente y especializado. Afirma que el objeto contractual se logra cumplir con conocimientos generales adquiridos tanto por su representada como por otras empresas que podrían participar. Expone que los requisitos técnicos no tienen como finalidad cumplir con el objeto de la contratación, sino asegurar la continuidad de la empresa Control Electrónico S.A., proveedor actual de la institución, sin que medien estudios técnicos que determinen la singularidad o diferencia de las marcas. Propone una redacción diferente para la cláusula 20 “Requisitos del oferente”. La Administración señala que actualmente CONAPE dispone de equipos Juniper o Hitachi y es necesario contar con personas técnicas y profesionales que puedan dar mantenimiento y soporte a las plataformas en tiempo y forma, de manera que no se interrumpa la prestación del servicio que brinda la institución. Expone que no se establecieron requisitos orientados a ningún proveedor comercial específico, sino que se enlistaron las principales condiciones que permitan asegurar niveles de servicio óptimos para garantizar la continuidad del negocio. Indica que un ingeniero en sistemas tiene conocimientos básicos que le permiten prestar servicios, pero los profesionales se especializan en plataformas específicas para brindar un servicio en menor tiempo, más acertado y con una respuesta satisfactoria, otorgando ventajas para la solución de los problemas, instalación y configuración de los equipos. Afirma que CONAPE no puede, para esta contratación, permitir un técnico o profesional que demore la solución a un mantenimiento o soporte de una plataforma existente, por falta de conocimiento o experiencia en la misma. Explica que existen diferencias sustanciales entre el conocimiento propuesto por el objetante y los requisitos establecidos por CONAPE, de manera que no se lograría alcanzar el fin último objeto de la contratación. Manifiesta que la institución no está solicitando que los oferentes sean distribuidores de las marcas de los equipos con los que cuenta la plataforma crítica, razón por la cual no se está incurriendo en limitación de la libre participación. Afirma que los requisitos están dirigidos a contar con técnicos y profesionales por parte del oferente, que no se puede asegurar que en el mercado no existan otras personas o que todas las personas con experiencia laboran para Control Electrónico S.A., de manera que no es un requisito restrictivo. Criterio de la

División: En cuanto el punto objetado, el pliego de condiciones indica lo siguiente: “20. *Requisitos del oferente / a. El oferente debe contar con personal que posea al menos 3 años de experiencia comprobada en la atención de incidentes y requerimientos, para ello se debe presentar la documentación que así lo demuestre y además que posean las siguientes calidades: (...) vi. 1 profesional con experiencia comprobada en la administración de equipo SAN marca Hitachi, AMS200 y HUS 110.*” (folios 128 y 129 del expediente del recurso de objeción). Una vez observada la transcripción anterior, el recurrente estima que solicitar profesionales con experiencia en Hitachi y en JUNIPER implica un desconocimiento de los principios de contratación administrativa y una ventaja indebida, puesto que, según afirma, sólo existe un proveedor en el país para dichas marcas. Al respecto, como primer orden de análisis, debe indicarse que el recurrente no hace el ejercicio de fundamentación requerido para demostrar que efectivamente, la empresa Control Electrónico S.A. es el único proveedor de las marcas. En este sentido, si bien en la prosa del recurso se afirma: “(...) *la empresa CONTROL ELECTRÓNICO S.A., único proveedor de JUNIPER e Hitachi en Costa Rica, conforme constancia adjunta.*” (folio 23 del expediente del recurso de objeción), lo cierto es que no se aporta constancia ni prueba alguna de dicha afirmación. En virtud de ello, el recurso carece de la debida fundamentación, como se dispone en la sección primera de esta resolución. En segundo lugar, la Administración, al atender la audiencia especial, ha indicado lo siguiente: “*No se establecieron los requisitos orientados a ningún proveedor comercial específico, sino que se enlistaron las principales condiciones que permitan asegurar niveles de servicio óptimos para garantizar la continuidad del negocio ante cualquier eventualidad que pueda presentarse. (...) La Institución, no está solicitando que los posibles oferentes sean distribuidores de las marcas de los equipos con los que cuenta en su plataforma crítica, razón por la cual no está incurriendo en limitación de libre participación, igualdad, objetividad, transparencia o seguridad jurídica como lo menciona la recurrente, cualquier empresa (s) oferente (s), puede acudir al llamado a contratar con total libertad de participación. / Los requisitos establecidos están dirigidos a contar con técnicos y profesionales por parte del oferente, no se puede asegurar por parte de la Institución que en el mercado no existan dichas personas o que todas las personas con experiencia laboran para CONTROL ELECTRÓNICO S.A., de manera que no es un requisito restrictivo como asevera el objetante, quien lo que pretende es ajustar las condiciones cartelarias a su conveniencia.*” (folios 114 y 115 del expediente del recurso de objeción). Así, la Administración explica que la contratación no se encuentra direccionada a contratar con una empresa en particular y, por otra parte, como ya fue dicho, el objetante no presenta la prueba –

que señala en prosa- para acreditar su dicho. Adicionalmente, en el caso concreto la finalidad pretendida no es contratar con los distribuidores de la marca de manera particular, como lo explica la Administración, sino que, de manera puntual y específica, lo que se solicita es conocimiento y experiencia comprobada en la administración de dichos equipos, por lo que no se ha probado que todos los profesionales con dicha experiencia laboren única y exclusivamente en la empresa citada por el recurrente -Control Electrónico S.A.-. Aunado a lo anterior, la Administración ha explicado lo siguiente: *“Un ingeniero en sistemas obtiene como bien lo dice el argumento del objetante, conocimientos básicos que le permiten prestar servicios, no obstante, los profesionales se especializan en plataformas específicas para brindar un servicio de menor tiempo, más acertado y con respuesta satisfactoria, que evidentemente otorgan ventajas para la resolución de problemas, instalación y configuración de sistemas y equipos. CONAPE no puede para esta contratación permitir que un técnico o profesional demore en la solución a un mantenimiento o soporte de plataforma existente, por falta de conocimiento y experticia en la misma.”* (folio 114 del expediente del recurso de objeción). De conformidad con lo anterior, la Administración ha indicado la importancia de que sean profesionales con experiencia en dichas marcas específicas los que asuman la continuidad operativa, mantenimiento preventivo y correctivo de la plataforma crítica de la Institución, toda vez que los dispositivos o equipos que actualmente tiene CONAPE a su disposición corresponden con dichas marcas, y no pueden ponerse en riesgo las soluciones requeridas, por falta de conocimiento o experiencia en dicho equipo. En virtud de lo anterior, se impone declarar sin lugar este extremo del recuso de objeción. **2) Sobre los profesionales certificados en administración Solaris 10 o superior.** El objetante recomienda se redacte la cláusula de la siguiente manera: *“2 profesionales certificados en Solaris 10 o superior”*. Expone que a partir de Solaris 11 se ofrece una certificación de configuración e instalación, sin que exista una certificación que se denomine certificados de administración. Considera que al imponer la palabra “administración” se limita la capacitación en configuración e instalación, que en el fondo incluye también la administración. Afirma que su representada cuenta con dos profesionales certificados en Solaris 11, en configuración e instalación. La Administración indica que no es exacto que solo exista la certificación de configuración e instalación, ya que en la página web de Oracle se pueden observar diferentes certificaciones, en cuanto al sistema operativo Solaris 11, entre las que se encuentran: associate, proffessional y certified specialist. Señala que la certificación certified specialist se otorga a una persona que posee los conocimientos y habilidades básicas para implementar y trabajar con productos clave de Oracle, en otras

palabras, si se desea adquirir conocimientos de administración, se debe optar por los otros niveles de certificación que pone a disposición el fabricante. Expone que en esa misma página web el fabricante menciona la ruta o caminos de aprendizaje que ofrece a los ingenieros o técnicos que deseen optar por el certificado de Administrador en Oracle Solaris 11, por lo que es inexacto que alguien que posea la certificación de configuración e instalación, posea los conocimientos de Administración en Oracle Solaris 11, requeridos para gestionar de forma apropiada la plataforma que posee CONAPE. Agrega que, en la misma página, se pueden encontrar los cursos que permiten optar por las certificaciones mencionadas, entre los que se encuentran Oracle Solaris 11 System Administration Ed 6 y Oracle Solaris 11 Advanced System Administration Ed 6. Afirma que si se comparan los temas o tópicos a evaluar para obtener la certificación de Oracle Solaris 11 Installation and Configuration se pueden observar grandes diferencias en contenidos, que refuerzan el hecho de que esta es una certificación base y que no se puede comparar con las certificaciones de Administración. **Criterio de la**

División: En relación con el punto objetado, el pliego de condiciones indica lo siguiente: “20. *Requisitos del oferente / a. El oferente debe contar con personal que posea al menos 3 años de experiencia comprobada en la atención de incidentes y requerimientos, para ello se debe presentar la documentación que así lo demuestre y además que posean las siguientes calidades: (...) ii. 2 profesionales certificados en administración Solaris 10 o superior*” (folios 128 y 129 del expediente del recurso de objeción). El recurrente solicita se modifiquen los certificados en administración por certificados en configuración e instalación, eliminando la palabra “administración” de la disposición cartelaria. En cuanto a lo anterior, como primer elemento de análisis, el objetante no hace particularmente un desarrollo argumentativo del que se pueda desprender infracción alguna a los principios fundamentales de contratación administrativa, quebranto a la normativa de compras públicas, irrespeto del numeral 16 de la Ley General de la Administración Pública o las razones por las cuales la cláusula, tal cual está redactada, le limita la participación en el concurso de mérito. De frente a lo anterior, el recurso carece de la debida fundamentación, como así se ha expuesto en el acápite primero de esta resolución. Aunado a lo anterior, la Administración -al contestar la audiencia especial conferida por este órgano contralor- ha indicado, entre otras cosas, lo siguiente: “(...) *el fabricante menciona la ruta o caminos de aprendizaje que ofrece a los Ingenieros o Técnicos que deseen optar por el certificado de Administrador en Oracle Solaris 11. Por tanto, y siguiendo lo dicho por el fabricante en su página, es inexacto que alguien que posea la certificación de configuración e instalación, posea los conocimientos de Administración en Oracle Solaris 11, requeridos para*

gestionar de forma apropiada la plataforma que posee CONAPE.” (folio 96 del expediente del recurso de objeción). Siendo así, entiende este órgano contralor que la Administración, como conocedora de las necesidades institucionales y la mejor forma de alcanzarlas en apego a la satisfacción del interés público, ha ponderado la solución ofrecida por el objetante, arribando a la conclusión de que no es posible eliminar el requisito de los certificados de administración, toda vez que existen diversas formas de obtenerlos, de conformidad con el fabricante, y que los certificados de configuración e instalación no son suficientes para alcanzar la finalidad pretendida por la Administración al redactar las cláusulas cartelarias. En virtud de lo anterior, se impone declarar sin lugar este extremo del recurso de objeción. **3) Sobre el profesional con conocimientos y experiencia comprobada en Oracle Solaris Cluster y Oracle RAC.** El objetante sugiere que la cláusula se redacte de la siguiente forma: “*1 profesional con conocimientos y experiencia comprobada en Oracle Solaris Clúster o Oracle RAC*”. Determina que tanto Oracle RAC como Solaris Clúster tienen la misma funcionalidad de ofrecer alta disponibilidad, por lo que el conocimiento en uno es suficiente para dominar ambos. La Administración expone que el Oracle RAC posee características y funciones específicas, que lo hacen muy diferente al Oracle Clúster. Señala que, además, la administración es totalmente diferente y se requieren conocimientos de bases de datos y del Oracle RAC para poder administrar la plataforma de forma correcta. Explica que el Oracle RAC es más que un sistema de clúster, es una plataforma que proporciona tolerancia, rendimiento y escalabilidad de fallas sin necesidad de cambios en la aplicación; es una base de datos en clúster con una arquitectura de memoria caché compartida que supera las limitaciones de los enfoques tradicionales de “no compartir” y de “compartir disco” para proporcionar una solución de base de datos altamente escalable y disponible para todas las aplicaciones. Manifiesta que a la hora de implementar y gestionar el Oracle RAC se deben tener conocimientos tales como: configuración de parámetros de la base de datos que se implementará en clúster, tales como segmentos de memoria compartida, ASM, creación y gestión de instancias de base de datos, configuración del Oracle RAC, interfaces de red requeridas por el Oracle RAC. Por otra parte, expone que el Oracle Clúster es una plataforma de clúster de uso general, esto quiere decir que no solo se puede utilizar para una base de datos Oracle, sino que también que puede ser utilizada para aplicaciones de diferentes fabricantes, tal y es el caso de Tomcat, apache web server, entre otros. Agrega que por sí mismo el Oracle Clúster no posee mecanismos que le permitan brindar escalabilidad (que puede trabajar en más de un servidor al mismo tiempo), ni distribución o gestión de cargas de trabajo, esto quiere decir que depende de las funcionalidades propias de

cada herramienta de software que se quiera colocar en clúster, para ofrecer los servicios de escalabilidad y distribución de cargas de trabajo, este posee componentes de software llamados agentes, los cuales interactúan con las aplicaciones para brindar el soporte de alta disponibilidad. Afirma que el Oracle Clúster solo puede brindar servicios de failover, es decir, trasladar la base de datos de un nodo a otro en caso de una falla, mientras que los RAC de Oracle son compatibles con la implementación transparente de una única base de datos en las agrupaciones de servidores, es decir que una base de datos puede correr en múltiples servidores, al mismo tiempo, lo que proporciona tolerancia a fallas por fallas de hardware o interrupciones planificadas. Señala que el Oracle RAC proporciona un alto nivel de capacidad de Oracle en términos de disponibilidad, escalabilidad y computación de bajo costo, que es compatible con las aplicaciones comerciales principales de todos los tipos, esto incluye OLTP, DSS y la capacidad única de Oracle de admitir de forma efectiva entornos mixtos OLTP / DSS, populares productos empaquetados como SAP, PeopleSoft, Siebel y Oracle E * Business Suite, así como también aplicaciones personalizadas. Expone que Oracle RAC proporciona una instalación y administración de una sola imagen, esto quiere decir que solamente se instala los binarios una única vez, los administradores de bases de datos tienen un único punto de control para instalar y administrar un clúster Oracle RAC mediante una interfaz gráfica de usuario (GUI) o herramientas de línea de comandos, las cuales son muy específicas del ambiente, por tanto es inexacto que quien conozca Oracle Clúster conoce Oracle RAC. Señala que Oracle RAC proporciona mayor disponibilidad para las aplicaciones eliminando el servidor único como un único punto de falla, si un nodo en un grupo de servidores falla, la base de datos Oracle continúa ejecutándose en el servidor restante en el grupo, los servidores individuales se pueden cerrar para mantenimiento mientras los usuarios de la aplicación continúan trabajando; mientras que el caso de Oracle Clúster solo puede brindar servicios de failover a la base de datos, es decir, trasladar la base de datos de un nodo a otro, esto se hace a través de comandos y utilitarios propios del Oracle Clúster, los cuales son diferentes a los del Oracle RAC. Establece que el Oracle RAC proporciona flexibilidad para escalar aplicaciones, los grupos de servidores se pueden construir en servidores estandarizados, grupos de almacenamiento y componentes de red, cuando se necesite más potencia de procesamiento, simplemente se agrega otro servidor sin desconectar a los usuarios para obtener escalabilidad horizontal. Determina que Oracle RAC admite hasta 100 servidores en un grupo, mientras que Oracle Clúster no puede ofrecer servicios de escalabilidad a la base de datos Oracle, y solo puede manejar hasta 16 nodos. Considera que la Administración no puede variar el requisito establecido, necesario para

garantizar la continuidad del servicio requerido con esta contratación, siendo que un profesional con solo conocimientos en Oracle Clúster no puede administrar de forma correcta un Oracle RAC, siendo que son plataformas con funcionalidades diferentes y específicas y con elementos de administración muy distantes. **Criterio de la División**: Al respecto del punto objetado, el pliego de condiciones indica lo siguiente: “20. Requisitos del oferente / a. El oferente debe contar con personal que posea al menos 3 años de experiencia comprobada en la atención de incidentes y requerimientos, para ello se debe presentar la documentación que así lo demuestre y además que posean las siguientes calidades: (...) iii. 1 profesional con conocimientos y experiencia comprobada en Oracle Solaris Cluster y Oracle RAC.” (folios 128 y 129 del expediente del recurso de objeción). Sobre lo anterior, el objetante considera que tanto Oracle Solaris Clúster como Oracle RAC tienen las mismas características, por lo que se debe sustituir la “y” por una “o” disyuntiva, permitiendo de esta forma que los oferentes acrediten una u otra experiencia, pero no necesariamente las dos. Al respecto, la Administración afirma, al contestar la audiencia especial, que: “El Oracle Real Application Cluster o Oracle RAC posee características y funciones muy específicas, que lo hacen muy diferente al Oracle Sun Cluster. Además, la administración es totalmente diferente y se requieren conocimientos de bases de bases de datos y del Oracle RAC para poder administrar la plataforma de forma correcta. En las siguientes líneas se tratará de indicar las principales diferencias entre estos dos ambientes.” (folio 98 del expediente del recurso de objeción). Aunado a lo anterior, la Administración hace un desarrollo exhaustivo determinando las características que tiene uno de los sistemas que no se encuentran patentes en el otro y viceversa, para efectos de demostrar que el técnico o profesional que maneje uno de los sistemas no precisamente tiene conocimiento en las funcionalidades operativas de los demás. Como ejemplo de lo anterior, se puede citar lo siguiente: “Oracle RAC proporciona mayor disponibilidad para las aplicaciones eliminando el servidor único como un único punto de falla. Si un nodo en un grupo de servidores falla, la base de datos Oracle continúa ejecutándose en el servidor restante en el grupo. Los servidores individuales se pueden cerrar para mantenimiento mientras los usuarios de la aplicación continúan trabajando. Además, la notificación rápida de aplicaciones (FAN) permite la recuperación de extremo a extremo de las aplicaciones y el equilibrio de carga cuando cambia la configuración de un clúster. Contrariamente el Oracle Sun Cluster solo puede brindar servicios de failover a la base de datos, es decir, trasladar la base de datos de un nodo a otro. Esto se hace a través de comandos y utilitarios propios del Oracle Sun Cluster, los cuales son diferentes a los del Oracle RAC.” (folios 99 y 100 del expediente del recurso de objeción). Así,

se estima que la Administración ha ponderado ambos esquemas de experiencia, determinando que requiere, para efectos de la contratación, que el profesional tenga experiencia comprobada tanto en Oracle Solaris Clúster y Oracle RAC, por cuanto ambos tienen funciones diferentes y para el manejo de los equipos institucionales se requiere de ambos. En este sentido, debe señalarse que la necesidad de adquirir el objeto licitado, así como la vía o forma en que debe ser satisfecho, son aspectos que quedan bajo el ámbito de la discrecionalidad administrativa. Aunado a lo anterior, de conformidad con el acápite primero de esta resolución, el recurso de objeción carece de la debida fundamentación, toda vez que el objetante solamente ha señalado: *“Tanto Oracle RAC como Solaris Clúster tienen la misma funcionalidad de ofrecer alta disponibilidad, por tanto el conocimiento en uno es suficiente para dominar ambos”* (folio 28 del expediente del recurso de objeción), sin un mayor ejercicio argumentativo y probatorio particular y sin que se indique infracción alguna a los principios fundamentales de contratación administrativa, quebranto a la normativa de compras públicas, irrespeto del numeral 16 de la Ley General de la Administración Pública o las razones por las cuales la cláusula, tal cual está redactada, le limita la participación en el concurso de mérito. En virtud de lo anterior, se impone declarar sin lugar este extremo del recurso de objeción. **4) Sobre el profesional especializado en virtualización (VMWARE y ORACLE VM).** El objetante solicita se modifique la cláusula para que disponga: *“1 profesional con conocimiento y experiencia comprobada en VMWARE o Oracle VM o CITRIX XenServer”*. Manifiesta que VMWARE, Oracle VM y CITRIX XenServer son sistemas equivalentes que permiten visualizar servidores. La Administración expone que el hecho de que CITRIX, VMWARE y Oracle VM, posean funcionalidades similares a nivel de hipervisor, no significa que la gestión, a nivel de interfaz gráfica, sea la misma, así también como la administración vía línea de comandos, la cual es muy diferente de una a otra. Explica que VMWARE incluye características que no están dentro de CITRIX, como por ejemplo: VSAM (almacenamiento virtual), NSX (redes virtuales), Operation Managemement (optimización y tuneo de la plataforma, volúmenes virtuales y virtual apps). Considera que en caso de una emergencia, donde no se puede utilizar la herramienta gráfica de administración, cada uno de los ambientes de virtualización mencionados, poseen un conjunto de comandos únicos y específicos. Señala que la información suministrada podría ser compleja, en sentido de que en toda plataforma crítica es necesario utilizar línea de comando cuando la gravedad del problema es tal, que no permite ser solventado por la interface gráfica. Concluye que los comandos son muy distintos de un fabricante a otro y CONAPE requiere garantizar continuidad del servicio que otorga la Institución, de manera que el requisito está justificado para brindar soporte en

productos específicos propios de la Institución. **Criterio de la División**: En relación con el punto objetado el pliego de condiciones indica lo siguiente: “20. *Requisitos del oferente / a. El oferente debe contar con personal que posea al menos 3 años de experiencia comprobada en la atención de incidentes y requerimientos, para ello se debe presentar la documentación que así lo demuestre y además que posean las siguientes calidades: (...) iv. 1 profesional especializado en virtualización (VMWARE y ORACLE VM).*” (folios 128 y 129 del expediente del recurso de objeción). Como primer punto de análisis, de conformidad con el acápite primero de esta resolución, el recurso de objeción carece de la debida fundamentación, toda vez que el objetante solamente ha señalado: “VMWARE, Oracle VM y CITRIX XenServer, son sistemas equivalentes que permiten visualizar servidores.” (folio 28 del expediente del recurso de objeción), sin aportación de prueba alguna y sin que particularmente se indique transgresión alguna a los principios de contratación administrativa, menoscabo a la normativa de compras públicas o las razones por las cuales la cláusula, tal cual está redactada, le limita la participación en el concurso de marras. En el caso concreto, el objetante propone que se soliciten una u otra de las virtualizaciones y no ambas y que se permita, adicionalmente, acreditar experiencia en CITRIX XenServer. La Administración ha estimado que: “El hecho de que CITRIX, VMWARE y Oracle VM, posean funcionalidades similares a nivel de hipervisor, no significa que la gestión a nivel de interfaz gráfica sea la misma, así también como la administración vía línea de comandos, la cual es muy diferente de una a otra. VMWARE incluye características que no están dentro de CITRIX, como por ejemplo: VSAM (almacenamiento virtual), NSX (redes virtuales), Operation Management (optimización y tuneo de la plataforma, volúmenes virtuales y virtual apps.” (folio 101 del expediente administrativo). En este caso, lo resaltado por la Administración es que las virtualizaciones poseen diferentes líneas de comandos, lo que puede poner en riesgo la atención de las necesidades institucionales, en casos de emergencia. Así las cosas, una vez analizadas las manifestaciones de la Administración, en las que es contundente en afirmar que las tres virtualizaciones tienen características diferentes y que ella requiere que el profesional tenga dos de ellas para el cumplimiento de las finalidades institucionales, se estima que ella, que es la que mejor conoce sus necesidades y la forma de alcanzarlas, ha ponderado las soluciones propuestas por el objetante, reafirmando que los preceptos del pliego deben de mantenerse incólumes. En virtud de lo anterior, se impone declarar sin lugar este extremo del recurso de objeción. **5) Sobre el profesional en experiencia comprobada en la administración de equipo SAN marca Hitachi, AMS200 y HUS 110.** El objetante solicita que este requisito sea eliminado. Indica que

la empresa Hitachi tiene un proveedor único, que casualmente es el proveedor actual de CONAPE desde el 2013. Manifiesta que desde un punto de vista técnico, los sistemas computacionales se diseñan bajo estándares comunes lo cual permite a un ingeniero con conocimiento en una tecnología de un fabricante cualquiera, tener los conocimientos a otra tecnología desarrollada por otro fabricante. Afirmar que en el caso de la empresa Applied Research el personal se encuentra capacitado y certificado en almacenamiento IBM, los cuales tienen destrezas y conocimiento apto para aplicar en cualquier marca del mercado, incluyendo Hitachi. La Administración señala que CONAPE desea brindar servicio preventivo y correctivo a los equipos y software que actualmente tiene en funcionamiento, a través de los cuales brinda los servicios tanto a los usuarios internos como externos. Expone que es irrelevante la cuota de mercado de los equipos propiedad de CONAPE, ya que la Institución debe garantizarse que los posibles oferentes demuestren la experiencia de los profesionales en el mantenimiento de los mismos, por el nivel de criticidad que estos representan en la operación de la organización. Considera que no es posible para la Administración eliminar un requisito que se considera necesario para garantizar la continuidad del servicio. Manifiesta que la institución requiere que los profesionales asignados para el objeto contractual tengan el conocimiento y experiencia en soporte, mantenimiento y atención de incidentes de los equipos y software indicados. Afirmar que es inexacto indicar que se poseen los conocimientos y destrezas para administrar una plataforma de hardware por el hecho de que se posea conocimientos de administración de una plataforma IBM. Agrega que no todos los fabricantes manejan los mismos conceptos y elementos de hardware tales como RAIDs, discos de estado sólido y memoria caché, o poseen herramientas de Administración y configuración propias, que hacen que cada una de las plataformas sean únicas y que ofrezcan particularidades diferentes. Adiciona que CONAPE, no cuenta con plataforma informática IBM, por lo cual no se solicita en el cartel conocimientos en dicha plataforma. **Criterio de la División:** Respecto a este punto del recurso de la objeción, siendo que guarda concordancia con el punto número II. 1) de esta resolución, debe estarse a lo ahí indicado. En virtud de lo anterior, se impone declarar sin lugar este extremo del recurso de objeción. Aunado a lo anterior, debe tenerse en consideración que la Administración, al atender la audiencia especial conferida, ha indicado que: “(...) *es inexacto indicar que se poseen los conocimientos y destrezas para administrar una plataforma de hardware por el hecho de que el “objeto” posee conocimientos de administración de una plataforma IBM. Es importante mencionar que no todos los fabricantes manejan los mismos conceptos y elementos de hardware tales como RAIDs, discos de estado sólido y memoria cache, y que poseen*

herramientas de Administración y configuración propias, que hacen que cada una de las plataformas sean únicas y ofrezcan particularidades diferentes. Adicionalmente importante mencionar que CONAPE, no cuenta con plataforma IBM, por lo cual no se solicita en el cartel conocimientos en dicha plataforma.” (folio 104 del expediente del recurso de objeción). En este sentido, conviene recordar que es el potencial oferente quien debe adecuarse a las necesidades o requerimientos de la Administración y no a la inversa, ya que esta última es la que, dentro de su ámbito de discrecionalidad, es la encargada de determinar la forma a través de la cual verá satisfechas sus necesidades. Lo anterior, partiendo del hecho que la Administración cuenta con la potestad para determinar las condiciones que en su criterio sean las más beneficiosas para la correcta atención y satisfacción de sus necesidades. En virtud de lo anterior, se impone declarar sin lugar este extremo del recurso de objeción.

6) Sobre el técnico con experiencia comprobada en administración de dispositivos JUNIPER. El objetante solicita que este requisito sea eliminado. Señala que en la contratación 2017LA-00004-0006400001, CONAPE está concluyendo una licitación para el soporte y mantenimiento preventivo y correctivo a los dispositivos de la marca Juniper, por lo que se está de alguna manera licitando dos veces para cumplir un solo objetivo, sin que haya una justificación válida para la duplicidad de objeto licitado. La Administración dispone que la licitación 2017LA-00004-0006400001 corresponde a la contratación de servicios de administración de la red de la Institución, la cual posee equipo activo marca JUNIPER, pero que las labores que se solicitan en el cartel en mención, están dirigidas en otro sentido. Establece que el servicio solicitado está orientado exclusivamente a servicios de administración de la red y no de continuidad operativa, soporte y mantenimiento preventivo y correctivo del equipo activo de red de datos institucional. Señala que el objeto de Licitación Pública No. 2017LN-000003-0006400001, son aspectos tales como continuidad operativa, soporte y mantenimiento correctivo y preventivo, que incluye la sustitución de un equipo activo, ante una falla, por lo cual se requiere que exista un profesional especializado para realizar los cambios, configuración, instalación y actualización de los nuevos equipos, aspectos no cubiertos en la licitación 2017LA-00004-0006400001.

Criterio de la División: Respecto a este punto del recurso de la objeción, siendo que guarda concordancia con el punto número II. 1) de esta resolución, debe estarse a lo ahí indicado. En virtud de lo anterior, se impone declarar sin lugar este extremo del recurso de objeción. Adicionalmente, respecto al alegato del objetante en el que indica que la Administración está pretendiendo cubrir un mismo objeto contractual con dos procedimientos de compras públicas diferentes, la Administración ha expuesto lo siguiente: “*La licitación 2017LA-00004-0006400001 corresponde*

a la contratación de servicios de administración de la red de la Institución, la cual posee equipo activo marca JUNIPER. Las labores que se solicitan en el cartel en mención, están dirigidas en otro sentido, contrario a lo indicado por el “objetante”. El servicio solicitado está orientado exclusivamente a servicios de administración de la red y no de continuidad operativa, soporte y mantenimiento preventivo y correctivo del equipo activo de red de datos institucional. La licitación 2017LA-00004-0006400001 en términos generales contempla la administración de vlans, administración de la seguridad, gestión de tráfico, monitoreo a través del snmp y gestión de protocolos tales como el DHCP y servicios como el DNS. El objeto al que hace mención este inciso de Licitación Pública No. 2017LN-000003-0006400001, son aspectos tales como continuidad operativa, soporte y mantenimiento correctivo y preventivo, que incluye la sustitución de un equipo activo, ante una falla, por lo cual se requiere que exista un profesional especializado para realizar los cambios, configuración, instalación y actualización de los nuevos equipos, aspectos no cubiertos en la licitación 2017LA-00004-0006400001.” (folio 105 del expediente del recurso de objeción). De conformidad con lo previamente transcrito, entiende este órgano contralor que ambos procedimientos tienen diferencias sustanciales, al tratarse de objetos contractuales disímiles. En virtud de lo anterior, se impone declarar sin lugar este extremo del recurso de objeción. **7) Sobre el profesional con conocimientos y experiencia comprobada en ITIL y COBIT.** El objetante expone que este requisito no tiene relación directa con las tareas derivadas del cumplimiento contractual, que si no se tienen no significa que no se pueda ejecutar el contrato, por lo que son extras, adicionales, no fundamentales. Explica que ITIL es definido como “La Biblioteca de Infraestructura de Tecnologías de Información” y corresponde a un conjunto de conceptos y buenas practicas usadas para la gestión de servicios de tecnologías de la información, el desarrollo de tecnologías de la información y las operaciones relacionadas con la misma en general, dando descripciones detalladas de un extenso conjunto de procedimientos de gestión ideados para ayudar a las organizaciones a lograr calidad y eficiencia en las operaciones de TI. Afirma que estos procedimientos son independientes del proveedor y han sido desarrollados para servir como guía de toda infraestructura, desarrollo y operaciones de TI. Establece que COBIT es definido como “Objetivos de Control para Información y Tecnologías Relacionadas” y es una guía de mejores prácticas presentada como framework, dirigida al control y supervisión de tecnología de la información, con una serie de recursos que pueden servir de modelo de referencia para la gestión de TI, incluyendo un resumen ejecutivo, un framework, objetivos de control, mapas de auditoría, herramientas para su implementación y principalmente, una guía de técnicas de

gestión. Expone que el objeto del contrato es resolver problemas y averías exclusivamente técnicas, sin tener por objeto esta contratación la realización de consultorías, asesorías, coaching o implementación de buenas prácticas o procesos de gerencia de tecnologías de la información, por tanto, una empresa no requiere tener especialistas en estas áreas para proveedor la atención y reparación de averías técnicas. La Administración dispone que ITIL es un conjunto de conceptos y prácticas para la gestión de servicios de tecnologías de la información, el desarrollo de tecnologías de la información, que, adicionalmente, da descripciones detalladas de un extenso conjunto de procedimientos de gestión ideados para ayudar a las organizaciones a lograr calidad y eficiencia en las operaciones de TI. Señala que COBIT es una guía de mejores prácticas, dirigida al control y supervisión de tecnología de la información (TI), que, adicionalmente tiene una serie de recursos que pueden servir de modelo de referencia para la gestión de TI, incluyendo un resumen ejecutivo, objetivos de control, mapas de auditoría, herramientas para su implementación y principalmente, una guía de técnicas de gestión. Deduce, de acuerdo a lo anterior, que ambos son de utilidad para la gestión y servicios requeridos por la plataforma de la institución. Considera de suma importancia solicitarlo como requisito en el cartel. Manifiesta que la orientación de la Institución está dirigida a la normalización de los procesos de TI con base en COBIT e ITIL, entre ellos los procesos de administración de niveles de servicios de TI, razón adicional por la cual se pretende contratar un oferente que cuente con personal con conocimientos de ITIL y esté alineado en dichos procesos de mejores prácticas. **Criterio de la División:** En relación con el punto objetado el pliego de condiciones indica lo siguiente: *“20. Requisitos del oferente / a. El oferente debe contar con personal que posea al menos 3 años de experiencia comprobada en la atención de incidentes y requerimientos, para ello se debe presentar la documentación que así lo demuestre y además que posean las siguientes calidades: (...) viii. 1 profesional con conocimientos y experiencia comprobada en ITIL-y COBIT.”* (folios 128 y 129 del expediente del recurso de objeción). Estima el recurrente que dicho requisito no tiene concordancia con el objeto contractual de la contratación de referencia, señalando las definiciones de ambas guías. Como punto de partida, el recurso adolece de la debida fundamentación, de conformidad con el punto primero de esta resolución, toda vez que el objetante no hace particularmente el ejercicio argumentativo y probatorio suficiente para acreditar de qué forma la cláusula cartelaria le limita la participación o infringe tanto principios como normativa del régimen de compras públicas. En segundo lugar, al atender la audiencia especial conferida, la Administración ha mencionado que: *“(...)ambos son de utilidad para la gestión y servicios requeridos por la plataforma de la institución, no así, como*

lo menciona el “objetante”, quien indica que “Este requisito no tiene relación directa con las tareas derivadas del cumplimiento contractual, si no se tienen no significa que no se pueda ejecutar el contrato, son extras, adicionales, no fundamentales”. Al respecto la institución no tiene el mismo criterio del “objetante” y este aspecto lo considera de suma importancia solicitarlo como requisito en el cartel. La orientación de la Institución está dirigida a la normalización de los procesos de TI con base en COBIT e ITIL, entre ellos los procesos de administración de niveles de servicios de TI, razón adicional por la cual se pretende contratar un oferente que cuente con personal con conocimientos de ITIL y esté alineado en dichos procesos de mejores prácticas.” (folio 107 del expediente del recurso de objeción). Así, de conformidad con lo indicado por la Administración, ambos requisitos de los oferentes se constituyen en buenas prácticas y guías de gestión, por lo que resultan importantes para la orientación de los procesos de la institución. En virtud de lo anterior, se impone declarar sin lugar este extremo del recurso de objeción. **8) Sobre el mantenimiento y soporte de la marca JUNIPER.** El objetante considera que el mantenimiento de dicha marca está cubierto en la licitación No. 2017LA-000004-0006400001 CONAPE, por lo que no debería, sin motivo aparente, incluirse en este proceso de licitación. Expone que, de la misma forma, cualquier ingeniero en sistemas capacitado tiene posibilidad de trabajar esta marca y las demás que se encuentran disponibles en el mercado. La Administración concluye que cualquier ingeniero en sistemas tiene la capacidad de trabajar esta marca, siempre y cuando haya recibido la capacitación y entrenamiento requeridos para la administración de los equipos JUNIPER, por lo cual para la institución es fundamental solicitarlo. Cita como ejemplo que cada fabricante posee un currículo de cursos necesarios para que un ingeniero o técnico pueda dar el servicio requerido. Manifiesta que para CONAPE es de suma importancia que el ingeniero o técnico que brinde el soporte a los equipos JUNIPER esté autorizado o certificado por el fabricante para realizarlo. Considera que las objeciones planteadas corresponden a requisitos que el objetante solicita se ajusten a su capacidad de ofertar para la contratación, no obstante la Administración requiere asegurar que el servicio sea atendido por un proveedor comercial que pueda garantizar la continuidad del servicio institucional a fin de evitar lesiones al cliente externo que recibe dicho servicio. Establece que cada requisito definido en la contratación está orientado a cubrir el mantenimiento y soporte en equipos propios existentes en la Institución y no caben alternativas que permitan alcanzar la finalidad primordial, si se modifican los requisitos básicos de conocimiento y experticia de profesionales o técnicos que son necesarios para la prestación del servicio en tiempo, oportunidad, eficiencia y eficacia para la satisfacción del cliente final.

Criterio de la División: Respecto a este punto del recurso de la objeción, siendo que guarda concordancia con el punto II. 1) y 6) de esta resolución, debe estarse a lo ahí indicado. En virtud de lo anterior, se impone declarar sin lugar este extremo del recurso de objeción.-----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto por los artículos 182, 183, y 184 de la Constitución Política, 81 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa y 178 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa se resuelve: **1) DECLARAR SIN LUGAR** el recurso de objeción interpuesto por la empresa **AA Research S.A. (Applied Research S.A.)**, en contra del cartel de la **Licitación Pública No. 2017LN-000003-0006400001**, promovida por **Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE)** para la continuidad operativa, mantenimiento preventivo, correctivo de la plataforma crítica de hardware y software de CONAPE. **2) Se da por agotada la vía administrativa.** -----

NOTIFÍQUESE.-----

ORIGINAL FIRMADO

Fernando Madrigal Morera
Gerente Asociado a.i.

ORIGINAL FIRMADO

Rosaura Garro Vargas
Fiscalizadora

RGV/tsv

NN: 00002 (DCA-00001-2018)

NI: 32484-32485-33352-33586.

G: 2017003917-1

