

R-DCA-0465-2019

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las diez horas con treinta y ocho minutos del veintiuno de mayo de dos mil diecinueve.-----

RECURSOS DE OBJECCIÓN interpuestos por **CONSULTING GROUP CORPORACIÓN LATINOAMERICANA S.A** y **SERVICIOS COMPUTACIONALES NOVA COMP S.A** en contra del cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA NO. 2019LN-000002-001280001** promovida por **BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA** para adquisición de servicio según demanda de horas para mantenimiento y soporte de sistemas de Microsoft.Net y Java.---

RESULTANDO

I. Que el ocho de mayo del dos mil diecinueve, las empresas Consulting Group Corporación Latinoamericana S.A y Servicios Computacionales Nova Comp S.A presentaron ante la Contraloría General de la República recurso de objeción en contra del cartel de la referida licitación pública No. 2019LN-000002-001280001 promovida por Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. -----

II. Que mediante auto de las diez horas dos minutos del nueve de mayo del dos mil diecinueve, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara sobre el recurso de objeción interpuesto. Dicha audiencia fue atendida mediante el oficio N° CBCR-019067-2019-PRB-00583 del catorce de mayo del referido año, el cual se encuentra incorporado al expediente de la objeción. -----

III. Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes. -----

CONSIDERANDO

I. SOBRE EL FONDO: A) RECURSO DE CONSULTING GROUP CORPORACIÓN LATINOAMERICANA S.A i) Partida 1. Sobre el Certificado Scrum Máster Accredited Certification para mantenimiento y soporte a los sistemas para la atención de Emergencias: La objeccionante alega que en este punto se solicitan cuatro desarrolladores en .net, sin embargo, solicitar que al menos 3 de los 4 desarrolladores cuenten con el Certificado Scrum Máster Accredited Certification es desproporcionado, excesivo, y sin fundamento técnico, pues lo solicitado se puede cubrir perfectamente con un solo recurso que cuente con la certificación de Scrum Máster, y que forme parte del equipo de trabajo. Concluye diciendo que dicha cláusula, limita su libre participación, y atenta en contra del principio de igualdad y libre competencia según lo regulado en la Ley de Contratación Administrativa y el voto 998-98 de la

Sala Constitucional. Por todo lo anterior, solicita que este punto se modifique para que se acepte que al menos uno de los 4 desarrolladores cuente con la certificación Scrum Máster, y además, que éste recurso no tenga que ser precisamente un desarrollador, sino otro recurso de la empresa. La Administración manifiesta que la cantidad de desarrolladores certificados en Scrum Máster fue establecida con el fin de asegurar la mejor aplicación de metodología utilizada durante el desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información que posee actualmente, además de cubrir el riesgo de que se asigne personal que carezca del conocimiento en la metodología requerida para la atención del contrato, la cual ya es aplicada en el desarrollo de los sistemas de información institucionales, y con ello aumente el plazo de la curva de aprendizaje en el entendimiento de estándares y metodologías ya establecidas, es decir el disponer de desarrolladores que no cuenten con esta certificación implicaría capacitar al personal en lo que corresponde a Scrum, y por otro lado en la aplicación de esa metodología según la normativa de la institución. La Administración licitante continúa exponiendo que lo anterior, repercute de manera directa en el costo del servicio, dado que el mismo es por “*horas según demanda*”, lo que implicaría destinar pago de horas por capacitación y no por desarrollo y mantenimiento de los sistemas Instituciones, lo cual es la naturaleza del presente contrato, por lo que se tiene que la mayor cantidad de desarrolladores certificados disminuye el costo por curva de aprendizaje que deba asumir. Aunado a lo anterior, la Administración no considera viable que el personal técnico requerido como Scrum Máster no forme parte de los desarrolladores, pues afirma, esto implica para la Institución un aumento en las labores de control y gestión administrativa en caso de agregar personal técnico exclusivo para ésta labor; pero más importante aún, es que de lo solicitado se asigne un recurso para funciones específicas de Scrum Máster lo que significaría una disminución en la cantidad de recursos previstos para la atención de las funciones propias del servicio; debido a que las actividades que atiende el profesional que desempeñaría dicho rol requiere de una inversión parcial de su tiempo, lo cual limitaría el obtener el mayor aprovechamiento del recurso humano asignado para el mantenimiento y desarrollo de los sistemas de información. No obstante lo anterior, la Administración indica que con el fin de incentivar la participación y contar con la mayor cantidad de ofertas que garantice el cumplimiento del principio de eficiencia y eficacia, el cartel será modificado en el Capítulo I Aspectos Técnicos, Aparte V Requisitos Técnicos para el Oferente, Inciso B “Equipo de trabajo”, punto ii partida n°1, para que, además diga: “*Al menos uno (1) del total de los desarrolladores deben contar con el certificado de Scrum Master Accredited Certification/ Al menos dos (2) del total de los desarrolladores deben contar con el certificado*

de Scrum Developer o Scrum Master Accredited Certification”. **Criterio de la División:** En el recurso interpuesto, se plantea que se acepte que al menos uno de los desarrolladores solicitados cuenten con la certificación establecida, pero además que ese recurso no tenga que ser necesariamente un desarrollador, sino otro de la empresa. Respecto a este último punto, este órgano contralor denota que la empresa se limita a solicitar la modificación sin aportar mayor sustento, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 178 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), por lo que se encuentra falto de fundamentación. Ahora bien, respecto al primer aspecto, vista la respuesta de la Administración, se tiene que se da un allanamiento parcial a lo externado por la objetante en su recurso. Así las cosas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 175 del RLCA, al no observarse que con el allanamiento se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico, procede **declarar parcialmente con lugar** este aspecto del recurso. Para ello se presume que la Administración ponderó cuidadosamente la conveniencia de la modificación al cartel que plantea, lo cual corre bajo su entera responsabilidad. Los argumentos expuestos se hacen extensivos a los restantes puestos del recurso interpuesto. **ii) Partida 2. Sobre el Certificado Scrum Máster Accredited Certification para brindar mantenimiento y soporte a los sistemas de seguridad informática:** La objetante expone que en este punto se solicitan 2 desarrolladores, y que ambos profesionales tengan el Certificado de Scrum Máster Accredited Certification. Sin embargo, al igual que en el punto anterior, afirma que dicha condición es desproporcionada y sin fundamento técnico, que el rol se puede cubrir perfectamente con un solo recurso que cuente con certificación Scrum Máster, y que forme parte del equipo de trabajo. Concluye diciendo que dicha cláusula, limita su libre participación, y atenta en contra del principio de igualdad y libre competencia según lo regulado en la Ley de Contratación Administrativa y el voto 998-98 de la Sala Constitucional. Por las razones anteriores, solicita que este punto se modifique para que se acepte que al menos uno de los 2 desarrolladores cuente con la certificación Scrum Máster, y además, que éste recurso no tenga que ser necesariamente un desarrollador. La Administración manifiesta su negativa para ajustar las cláusulas cartelarias según lo solicita el objetante, explicando las mismas razones que constan en el primer punto de este recurso. No obstante, la Administración indica que con el fin de incentivar la participación y contar con la mayor cantidad de ofertas que garantice el cumplimiento del principio de eficiencia y eficacia, el cartel será modificado en el Capítulo I Aspectos Técnicos, Aparte V Requisitos Técnicos para el Oferente, Inciso B “Equipo de trabajo”, punto ii partida n°2 para que, entre otras cosas diga: “Al menos un (1) desarrollador debe contar con el certificado de

Scrum Master Accredited Certification/ Al menos un (1) desarrollador debe contar con el certificado de Scrum Developer o Scrum Master Accredited Certification". **Criterio de la División:** Vista la respuesta de la Administración, se tiene que se da un allanamiento parcial a lo externado por la objetante en su recurso. De esa forma, se procede a **declarar parcialmente con lugar** el recurso de objeción en este extremo. **iii) Partida 3. Sobre el Certificado Scrum Máster Accredited Certification para brindar mantenimiento y soporte a los sistemas de servicios:** La objetante considera que en este punto se solicitan 2 desarrolladores en Java, y que ambos profesionales cuenten con el Certificado de Scrum Máster Accredited Certification. La objetante menciona que condición es desproporcionada y no agrega valor al servicio ofrecido; ya que, este rol se puede cubrir perfectamente con un solo recurso que cuente con Certificación Scrum Máster, y que forme parte del equipo de trabajo. Agrega que el profesional con Certificación Scrum Máster, no necesariamente tiene que ser desarrollador, pues puede ser otro recurso de la empresa. Que se le está limitando su libre participación, violentando con ello los principios de igualdad y libre competencia según lo regulado en la Ley de Contratación Administrativa y el voto 998-98 de la Sala Constitucional. Por consiguiente, pide que este punto sea modificado para que se acepte al menos 1 desarrollador con la certificación de Scrum Máster, y que el mismo no tenga que ser desarrollador precisamente, sino que pueda corresponder a otro recurso de la empresa. La Administración manifiesta su negativa para ajustar las cláusulas cartelarias según lo solicita la objetante, explicando las mismas razones que constan en el primer punto de este recurso. No obstante, la Administración indica que con el fin de incentivar la participación y contar con la mayor cantidad de ofertas que garantice el cumplimiento del principio de eficiencia y eficacia, el cartel será modificado en el Capítulo I Aspectos Técnicos, Aparte V Requisitos Técnicos para el Oferente, Inciso B "Equipo de trabajo", punto ii partida n°3 para que el rol de Desarrollador en .net, entre otras cosas, solicite: "*Certificado de Scrum Developer o Scrum Master Accredited Certification*" y para que el rol de Desarrolladores en Java entre otras cosas mencione: "*Al menos un (1) desarrollador certificado de Scrum Developer o Scrum Master Accredited Certification*". **Criterio de la División:** Vista la respuesta de la Administración, se tiene que se da un allanamiento parcial a lo externado por la objetante en su recurso. De esa forma, a la luz del numeral 175 del RLCA, se procede a **declarar parcialmente con lugar** el recurso de objeción en este extremo. **iv) Partida 4. Sobre el Certificado Scrum Máster Accredited Certification para brindar mantenimiento y soporte a los sistemas de educación:** La objetante menciona que en este punto se solicitan 2 desarrolladores en Java, y que ambos

profesionales posean Certificado de Scrum Máster Accredited Certification. Sostiene que la condición es desproporcionada y no agrega valor al servicio ofrecido; ya que, ese rol se puede cubrir perfectamente con un solo recurso que cuente con Certificación Scrum Máster, y que forme parte del equipo de trabajo. Además, estima que el profesional con Certificación Scrum Máster, no necesariamente tiene que ser un desarrollador, ya que puede ser otro recurso de la Empresa. Para finalizar expone que dicha cláusula, limita su libre participación, y atenta en contra del principio de igualdad y libre competencia según lo regulado en la Ley de Contratación Administrativa y el voto 998-98 de la Sala Constitucional. Por ende, solicita que el referido punto sea variado para que se acepte al menos 1 desarrollador con la certificación de Scrum Máster, y que el mismo, no tenga que ser necesariamente un desarrollador, sino que pueda corresponder a otro recurso de la empresa. La Administración manifiesta su negativa para ajustar las cláusulas cartelarias según lo solicita el objetante, explicando las mismas razones que constan en el primer punto de este recurso. No obstante, la Administración considera que con el fin de incentivar la participación y contar con la mayor cantidad de ofertas que garantice el cumplimiento del principio de eficiencia y eficacia, el cartel será modificado en el Capítulo I Aspectos Técnicos, Aparte V Requisitos Técnicos para el Oferente, Inciso B "Equipo de trabajo", punto ii partida n°4 para que, entre otras cosas solicite: "*Al menos un (1) desarrollador certificado de Scrum Master Accredited Certification/ Al menos un (1) desarrollador certificado de Scrum Developer o Scrum Master Accredited Certification*".

Criterio de la División: Vista la respuesta de la Administración, se tiene que se da un allanamiento parcial a lo externado por la objetante en su recurso. De esa forma, a la luz del numeral 175 del RLCA, se procede a **declarar parcialmente con lugar** el recurso de objeción en este extremo.

v) Partida 5. Sobre el Certificado Scrum Máster Accredited Certification para brindar mantenimiento y soporte a los Sistemas Administrativo Financiero (ERP):

La objetante afirma que en este punto se solicitan cuatro desarrolladores en .net, pero que el requisito es desproporcionado y sin fundamento técnico, ya que, pedir que al menos 3 de los 4 desarrolladores cuenten con el Certificado Scrum Máster Accredited Certification no genera ningún valor al servicio. La objetante agrega en su escrito que el rol se puede cubrir perfectamente con un solo recurso que forme parte del equipo de trabajo, y que el profesional con Certificación Scrum Máster, no necesariamente tiene que ser un desarrollador, puede ser otro recurso de la empresa. Aunado a lo anterior, el recurrente estima que dicha cláusula limita su libre participación, y atenta en contra del principio de igualdad y libre competencia según lo regulado en la Ley de Contratación Administrativa y el voto 998-98 de la Sala Constitucional.

Por tal motivo solicita que este punto se modifique para que se acepte que al menos uno de los 4 desarrolladores cuente con la certificación Scrum Máster, y además, que éste recurso no tenga que ser necesariamente un desarrollador. La Administración manifiesta su negativa para ajustar las cláusulas cartelarias según lo solicita el objetante, explicando las mismas razones que constan en el primer punto de este recurso. No obstante lo anterior, la Administración indica que con el fin de incentivar la participación y contar con la mayor cantidad de ofertas que garantice el cumplimiento del principio de eficiencia y eficacia, el cartel será modificado en el Capítulo I Aspectos Técnicos, Aparte V Requisitos Técnicos para el Oferente, Inciso B “Equipo de trabajo”, punto ii partida n°5 para que, entre otros requisitos, se solicite: “*Al menos un (1) del total de los desarrolladores deben contar con el certificado de Scrum Master Accredited Certification/ Al menos dos (2) del total de los desarrolladores deben contar con el certificado de Scrum Developer o Scrum Master Accredited Certification*” **Criterio de la División:** Vista la respuesta de la Administración, se tiene que se da un allanamiento parcial a lo externado por la objetante en su recurso. De esa forma, a la luz del numeral 175 del RLCA, se procede a **declarar parcialmente con lugar** el recurso de objeción en este extremo. **B) RECURSO DE SERVICIOS COMPUTACIONALES NOVA COMP S.A i) Sobre las certificaciones en el sistema de evaluación:** La objetante dice que la Administración licitante está requiriendo al oferente aportar certificaciones CMM o Superior Capability Maturity Model, no obstante, afirma que, el SEI (Software Engineering Institute) ha dejado de desarrollar el SW-CMM, pues desde el 2001 se presentó un nuevo modelo (Capability Maturity Model Integration), censando la formación de los evaluadores en diciembre del 2003, los cuales tenían hasta el 2005 para reciclarse al CMMI. La objetante continúa explicando que, las organizaciones que sigan el modelo SW-CMM podrán continuar haciéndolo, pero ya no pueden certificarse desde finales del 2005. Ahora bien, dicho lo anterior, sostiene que la certificación CMM ya no se encuentra vigente en el mercado, sólo algún oferente que haya logrado certificarse anteriormente podrá cumplir con el requerimiento y obtener el puntaje correspondiente. Agrega que esto genera la necesidad de modificar el apartado impugnado en virtud de un requerimiento técnico que no es materialmente posible de cumplir por la evolución del mercado. En razón de lo anterior, la objetante propone que el sistema de evaluación sea modificado para que los oferentes puntuen ante la presentación de certificaciones CMMI vigentes a la apertura de la oferta, pues actualmente es posible certificarse solo con su versión 2.0. La Administración manifiesta que la unidad especializada determinó que lleva razón el recurrente, motivo por el cual procederá a modificar el pliego cartelario para que dentro del sistema de evaluación se asigne puntaje a los

oferentes en caso de presentar la certificación “CMMI-Capability Maturity Model Integration”, además de indicar: “El oferente deberá adjuntar en su oferta cada certificación, la cual debe estar vigente a la fecha de apertura”. **Criterio de la División:** Vista la respuesta de la Administración, se tiene que se da un allanamiento parcial a lo externado por la objetante en su recurso por cuanto acepta modificar el factor de evaluación objetado. Para ello se presume que la Administración ponderó cuidadosamente la conveniencia de la modificación al cartel que plantea, lo cual corre bajo su entera responsabilidad. De esa forma, a la luz del numeral 175 del RLCA, se procede a **declarar parcialmente con lugar** el recurso de objeción en este extremo.-----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 182, 183, 184 de la Constitución Política, 81 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 175, 178 y 180 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se resuelve: **1) Declarar parcialmente con lugar** los recursos de objeción interpuestos por **CONSULTING GROUP CORPORACIÓN LATINOAMERICANA S.A** y **SERVICIOS COMPUTACIONALES NOVA COMP S.A** en contra del cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA NO. 2019LN-000002-0012800001** promovida por **BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA** para adquisición de servicio según demanda de horas para mantenimiento y soporte de sistemas de Microsoft.Net y Java. **2) PREVENIR** a la Administración para que proceda a realizar las modificaciones indicadas al cartel, dentro del término y condiciones previstas en el artículo 180 del citado Reglamento. **3) Se da por agotada la vía administrativa.** -----
NOTIFÍQUESE. -----

ORIGINAL FIRMADO

Fernando Madrigal Morera
Asistente Técnico

ORIGINAL FIRMADO

Jorge Alberto Carmona Jiménez
Fiscalizador Asociado

JCJ/mjav
 NI: 12185, 12218, 12694
 NN: 7001 (DCA-1820-2019)
 G: 2019002029-1

