



## R-DCA-00051-2021

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.**

San José, a las ocho horas treinta y cinco minutos del quince de enero del dos mil veintiuno.----  
**RECURSOS DE OBJECCIÓN** interpuestos por **DOCUMENT MANAGEMENT SOLUTIONS DMS LTDA. Y AULA ABIERTA J.F.A. S.A.**, en contra del cartel de la **LICITACION PÚBLICA 2020LN-000006-0007300001**, promovido por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA** para los “Servicios de tecnología de información de digitalización de documentos del Ministerio de Educación Pública.” -----

### RESULTANDO

- I. Que el diecisiete y dieciocho de setiembre de dos mil veinte, las empresas Document Management Solutions Ltda. y Aula Abierta J.F.A. S.A. presentaron ante la Contraloría General de la República, recurso de objeción en contra del cartel de la Licitación Pública 2020LN-000006-0007300001 promovida por el Ministerio de Educación Pública. -----
- II. Que mediante auto de las once horas veintisiete minutos del cuatro de enero de dos mil veintiuno, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara sobre el recurso de objeción interpuesto, así como para que indicara el horario de fin e inicio de año. Dicha audiencia fue atendida mediante el oficio No. D.PROV.-DCA-004-2020 del seis de enero de dos mil veintiuno, el cual se encuentra incorporado al expediente digital 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

**1. SOBRE EL FONDO DE LOS RECURSOS PRESENTADOS: 1. Sobre los requerimientos cartelarios sobre el software Vision 20-20:** a). Sobre el punto 2 del apartado II “Requisitos de Admisibilidad” y las cláusulas 3.2, 3.3, 3.4.2, 3.6, 5.6 y 5.8 del apartado III “Otras Condiciones” de las Condiciones Particulares. Señala el objektante Document Management Solutions Ltda que de conformidad el artículo 52 del RLCA ningún cartel debe introducir restricciones ni exigir el cumplimiento de requisitos que injustificadamente limiten la participación de potenciales oferentes. Señala que en el punto 2 del apartado II “Requisitos de Admisibilidad” y las cláusulas 3.2, 3.3, 3.4.2, 3.6, 5.6 y 5.8 del apartado III “Otras Condiciones” de las Condiciones Particulares al Cartel de la Licitación, establecen respectivamente, que se debe contar con al menos dos técnicos con experiencia para brindar soporte del software

Visión 20-20 , así como que la herramienta tecnológica que se utilizará para el resguardo de los expedientes será la plataforma Visión 2020 además que la base de datos será la de la plataforma Visión 2020 y que la herramienta tecnológica y software a utilizar para el almacenamiento será la plataforma institucional Visión 2020 y que el contratista debe resguardar las imágenes digitalizadas en la plataforma Visión 2020. Por lo que de conformidad con el punto 2 del apartado II “Requisitos de Admisibilidad” el oferente debe contar con al menos dos (2) técnicos con experiencia para brindar el soporte del software Visión 20-20 y, según se desprende de las cláusulas 3.2, 3.3, 3.4.2, 3.6, 5.6 y 5.8 del apartado III “Otras Condiciones” el contratista es quien debe cargar las imágenes digitalizadas en el software Visión 2020. Al respecto señala que el objeto de la Licitación según indica su título y el archivo adjunto al cartel titulado “Solicitud de pedido.pdf” es la adquisición de un servicio de digitalización de documentos, y este archivo adjunto al cartel en el aparte “Objeto de la contratación” indica, en lo que interesa, lo siguiente “(...) Con el fin de dar cumplimiento a las funciones descritas se requiere adquirir un servicio de digitalización de documentos.” por lo que, queda claro que el objeto contractual de la Licitación es adquirir un servicio de digitalización de documentos. Por lo que, considera que es claro que las cláusulas cartelarias deben ajustarse al objeto contractual. Sin embargo, indica que el Ministerio de Educación pública a pesar de que el objeto es la adquisición de un servicio de digitalización de documentos la Licitación establece como requisito de admisibilidad que el contratista cuente con al menos 2 técnicos que brinden el servicio de soporte al software Visión 2020, y en las cláusulas 3.2, 3.3, 3.4.2, 3.6, 5.6 y 5.8 del apartado III “Otras Condiciones” que el contratista cargue las imágenes en el software Visión 2020, lo cual resulta incompatible con el objeto contractual, ya que el diccionario de la Real Academia Española (RAE) define la palabra digitalización como la acción y efecto de digitalizar y la palabra digitalizar la define como registrar datos en forma digital, convertir o codificar en números dígitos datos o informaciones de carácter continuo, como una imagen fotográfica, un documento o libro. Por lo que consideran que la definición de digitalización no incluye la acción de brindar soporte a un software lo cual es un concepto y objeto absolutamente distinto ni cargar imágenes a dicho software. Además indica que dichas cláusulas cartelarias resulten irrazonables e injustificadas al limitar la participación de potenciales oferentes, ya que, de conformidad con el conocimiento del mercado, solamente una empresa de digitalización podría cumplir con este requisito y el objeto contractual puede satisfacerse sin necesidad de que el contratista brinde soporte al software o cargue las imágenes en programa. Manifiesta que el software Visión 2020 fue

desarrollado por la empresa Three Rivers Software según consta en el oficio del 25 de mayo del 2018, que adjunta como prueba, el cual indica que la Arrendadora Comercial R&H S.A. es la única empresa en el mercado nacional dedicada a la digitalización que posee un convenio comercial con Three Rivers Software Limitada, y que cuenta con la capacidad técnica y conocimiento para la indexación y carga de las imágenes de forma masiva directamente al servidor VISION 2020. Asimismo, en la Contratación Directa 2020CD-000043-0007300001 del MEP consta un oficio de Three Rivers Software del 2 de julio del 2020 que indica que solamente las empresas ACSA, Codisa Software Corporation S.A., Integracom de Centroamérica S.A. y Tecno Imágenes S.A. cuentan con un convenio con la empresa y de ellas solamente ACSA es la empresa de digitalización., siendo entonces que la empresa ACSA sería la única dedicada a la digitalización de documentos que cuenta con personal para brindar soporte al software y cargar las imágenes en el software Vision 2020, por lo que sería la única compañía que podría participar en la Licitación al cumplir con los requisitos cartelarios que se objetan. Manifiesta que resulta improcedente solicitar a una empresa digitalizadora de documentos brindar un servicio de soporte y cargar las imágenes en un software de un tercero cuando esto resulta incompatible con los servicios de digitalización los cuales finalizan una vez digitalizadas y entregadas las imágenes al cliente en los formatos necesarios para que la carguen al software, ya que sus funcionarios debieron ser capacitados por el fabricante del software para realizar ese proceso, por lo que los servicios de soporte de un software debería contratarse al fabricante o uno de sus distribuidores en una contratación independiente a la Licitación, ya que este servicio resulta incompatible con una contratación cuyo objeto es la contratación de servicios de digitalización de documentos. Por lo que, su inclusión genera un impedimento para que la gran mayoría de empresas que se dedican a este giro comercial puedan participar en la Licitación. En virtud de que el objeto de la contratación es la contratación de servicios de digitalización de documentos, por lo que su objeto puede alcanzarse sin necesidad de que el contratista brinde servicios de soporte al software Vision 2020. b) Sobre el punto 2 del apartado II “Requisitos de Admisibilidad”: manifiesta el objetante Aula Abierta J.F.A. S.A. que dicho requerimiento violenta algunos de los principios que informan los procedimientos de Contratación Administrativa, a saber entre otros, los Principios de Libre Concurrencia, de Igualdad de Trato. Señala que solicitan que se modifique el Cartel por cuanto dicho requerimiento limita la libre participación de oferentes con experiencia en labores de organización documental ya que el software indicado es propiedad de la empresa Three Rivers Software, motivo por el cual solamente aquellos que logren un convenio con la

empresa o en otro caso solamente dicha empresa, podrán participar en el concurso que comprende labores de organización y preparación de documentos y digitalización de los mismos, no tratándose de la adquisición o programación del sistema, siendo de igual forma, que es un sistema robusto y cuenta con manuales de usuario que permiten la carga de información de forma amigable. Indica que, consideran que el soporte que se requiera debe estar detallado en el manual de usuario del software 20-20 y debe ser de fácil uso para un profesional en Ingeniería en Sistemas con especialización o bien, la empresa que vendió el software debe estar en disposición de brindar el soporte de su propio sistema. Lo anterior por cuanto, la empresa propietaria del software Visión 20-20 Three Rivers Software, cuenta con los derechos y conoce el sistema que ella misma creó, lo cierto es que no cuenta con la experiencia en organización documental, objeto del presente concurso, por lo cual, solicitan que se permita que el Soporte Técnico al Software a utilizar, pueda estar a cargo de Ingenieros en Sistemas debidamente capacitados o en su defecto, que la administración licitante le solicite a dicha empresa que le vendió el Software, cualquier intervención en caso de requerirse tal y como sucede con cualquier administración que adquiera un software en el mercado, por cuanto, de permanecer el requisito de Técnicos únicos en Software Visión 20-20, solamente la empresa Three Rivers es la que puede participar o aquella empresa que logre obtener el apoyo de dicha empresa. Por lo que solicitan se modifique el cartel, en lo que respecta al requisito de admisibilidad para evaluar la experiencia y se elimine el requisito de admisibilidad por cuanto, el mismo se convierte en una ventaja indebida a favor de la única empresa que desarrollo el Software o favorece a la empresa con la cual, Three Rivers, quiera asociarse, en detrimento de los derechos de participación que ostentamos los demás potenciales oferentes del mercado. Por su parte, la Administración señala que la Dirección de Recursos incluyó estos puntos en las condiciones particulares, ya que por recomendación del Departamento de Planificación y Programación de Adquisiciones de la Dirección de Proveeduría Institucional, se les indicó corregir integralmente el documento realizado por la Dirección de acuerdo al documento elaborado por el Departamento de Archivo Central, ya que la contratación solicitada era prácticamente igual a la tramitada por dicha dependencia. Sin embargo, indica que dado las peticiones de las distintas empresas y según consultas realizadas a la Dirección de informática de Gestión se determinó que la experiencia en Visión 20-20, no es requerida por cuanto el servicio a contratar es únicamente la depuración y digitalización de expedientes, no así el resguardo de los documentos, de ahí que no se requiere de las certificaciones solicitadas ni ninguna otra acción por parte del proveedor que

tenga que relacionarse con el sistema visión 2020. Una vez que se cuente con la información digitalizada será el MEP el que se encargue de cargar la información en Visión 2020. Dado lo anterior, se aceptan todas las pretensiones de los impugnantes y se solicita eliminar del cartel cualquier punto relacionado con el sistema visión 2020. **Criterio de la División.** Respecto al punto objetado conviene indicar que el cartel de la licitación señala lo siguiente: “**II. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD** (...) El oferente debe de contar con al menos dos (02) técnicos con experiencia para brindar el soporte del software Visión 20-20, para lo cual deberá aportar una declaración jurada. [...] **III. OTRAS CONDICIONES:** [...] **3.2 IDENTIFICACIÓN DE LOS CAMPOS DE LA BASE DE DATOS:** El contratista debe cumplir con los requerimientos de los campos previamente asignados, que para el efecto aportará la Unidad Gestora. La herramienta tecnológica para el resguardo de los expedientes digitalizados será en la plataforma Visión 2020. **3.3 DESCRIBIR LA INFORMACIÓN EN LA BASE DE DATOS EN LA PLATAFORMA VISION 2020, CON BASE EN LOS PARÁMETROS DADOS POR LA UNIDAD GESTORA:** Es la actividad por la cual la Unidad Gestora hace entrega de los instrumentos descriptivos (lista de remisión, inventarios, entre otros), necesarios para realizar la descripción de los campos en la base de datos de la plataforma VISION 2020. Esta actividad deberá ser controlada mediante el uso de formatos de cargos de entrega y devoluciones de documentos, los mismos que deberán ser manejados en duplicado llevando tanto el MEP como el contratista una copia para su control. [...] **3.4.2. Almacenamiento** La herramienta tecnológica y software a utilizar para el almacenamiento será la plataforma institucional Visión 2020. La documentación digitalizada deberá ser almacenada en formato PDF/A3, con 300 dpi de resolución, tanto para imágenes obtenidas a escala de grises como a color. [...] **3.6. INCLUSIÓN DEL PRODUCTO EN LA PLATAFORMA VISIÓN 2020:** El contratista deberá resguardar las imágenes digitalizadas luego de la revisión y visto bueno por parte de la Jefatura de la Unidad Gestora en la plataforma institucional Visión 2020, verificando que todos los campos establecidos por la Unidad Gestora se encuentren descritos [...] **5. PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN** [...] **6.** Que las imágenes y el registro descriptivo se encuentren en la herramienta tecnológica de la plataforma institucional Visión 2020. [...] **8.** Que se haya realizado el respaldo de los expedientes digitalizados en el disco duro externo, para efectos de aceptación del producto final y una vez que se cuente con la aprobación de la Jefatura se descargarán plataforma Visión 2020.” No obstante, en virtud de la respuesta brindada por la Administración al señalar que la experiencia en Visión 20-20, así como que ninguna acción que tenga que relacionarse con el sistema Visión 20-20 va a requerirse, ya que el servicio a contratar es únicamente la depuración y digitalización de expedientes, por lo que se allanan a todas las pretensiones y se procederá a eliminar cualquier punto cartelario que se encuentre relacionado con el sistema Visión 20-20, lo procedente es **declarar con lugar** los recursos de objeción planteados. Por lo que, la Administración deberá realizar las modificaciones correspondientes al cartel del

concurso y brindar la debida publicidad al mismo para que sea conocido por todos aquellos potenciales interesados en presentar oferta en el presente concurso. -----

**POR TANTO**

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 81 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 178 y 180 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se resuelve: **1. DECLARAR CON LUGAR** los recursos de objeción interpuestos por las empresas **DOCUMENT MANAGEMENT SOLUTIONS DMS LTDA. Y AULA ABIERTA J.F.A. S.A.**, en contra del cartel de la **LICITACION PÚBLICA 2020LN-000006-0007300001**, promovido por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA** para los “Servicios de tecnología de información de digitalización de documentos del Ministerio de Educación Pública.” **2)** Se da por agotada la vía administrativa. -----

**NOTIFÍQUESE.** -----

Karen Castro Montero  
**Asistente Técnica**

Ana Karen Quesada Solano  
**Fiscalizadora Asociada**



AKQS/mtch  
NI: 39026. 39034, 37171-2020, 576-2021  
NN: 00587 (DCA- 0209 -2021)  
G: 2020004471-1  
Expediente: CGR-ROC-2020008093