

CONTRATO DE GESTION INTERESADA

Dr. Jorge Enrique Romero-Pérez^(*)
Catedrático de Derecho Administrativo;
y, Contratación Pública
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

(*) Telefax (00-506) 259-4844; Tel. 250-1160. Apartado postal (P.O. Box) 944,
Y Griega 1011.
SAN JOSE, COSTA RICA
E-mail: jorgerp@hotmail.com

SUMARIO

	<i>Pág.</i>
Resumen	33
1. Introducción	33
2. Definición	33
3. Elementos que integran este contrato	34
4. El contrato de gestión de servicios públicos en la Ley de contratación administrativa, LCA	34
5. Contratos típicos, atípicos, nominados, innominados	35
6. Derecho español	36
7. Decisión del Estado de dar el aeropuerto Juan Santamaría mediante la figura del gestor	38
8. Artículo 2 de la nueva Ley de concesión de obra pública con servicios públicos de 1998	39
9. Autorización de la Contraloría General de la República	40
10. Criterio del Director General de la Contratación Administrativa	41
11. Voto 2319-98 de la Sala Constitucional	42
12. Cartel de la licitación pública 01-98 CETAC	42
13. Nulidad absoluta del reglamento del contrato de gestión interesada	43
14. Pero, ¿por qué este contrato no se realizó mediante los procedimientos que manda la Ley de concesión de obra pública con servicios públicos?	45
15. ¿Cuál es el procedimiento inconstitucional e ilegal que se está usando en esta contratación?	45
16. Criterio de la Procuraduría General de la República	48
17. Voto 6240-93 de la Sala Constitucional	48
18. Acción de inconstitucionalidad, expediente 4563-99 presentada por el Consorcio AIJS 2000 y otros	51
19. Potestades de imperio o actos de autoridad que tiene el gestor de acuerdo con el cartel de la licitación pública 01-98	52
A modo de conclusión	53
Cronología	56
Algunos artículos publicados en la prensa	60
Algunos antecedentes del contrato típico, nominado y viejo de la gestión interesada	64
Glosario	67
Bibliografía	73

Resumen

Este ensayo presenta la temática de un convenio conocido, típico y nominado **contrato de gestión interesada**, que se ha puesto de moda y en el debate público debido a que el Estado promovió la licitación 01-98 para dar a un particular el aeropuerto internacional Juan Santamaría (por 20 años) bajo esa denominación. Los intereses financieros, entre otros, son de tal magnitud que bien se puede afirmar que este negocio es uno de los más cuantiosos que se pretende hacer en nuestro país.

1. Introducción

En el país se están realizando procedimientos que tienen que ver con el conocido contrato nominado y típico llamado de gestión interesada para darle el aeropuerto Juan Santamaría a un particular.

Se trata de una de las contrataciones más grandes de la historia de este país, razón por la cual se ha levantado una fuerte discusión debido a cantidad de \$1.600 millones de dólares en juego, de los cuales \$591 millones se consideran ganancia (para el gestor se calcula en \$400 millones - Otto Guevara "Ceguera aeronáutica", *La Nación*, 2 de octubre de 1999). Es un gran negocio; y, por ello los que ganan y los que pierden chocan de frente en esta negociación.

En esta investigación, se hará un análisis jurídico a partir del terreno de la contratación administrativa.

2. Definición

Una de las posibles conceptualizaciones o definiciones, podría ser esta, la cual será matizada durante el desarrollo de esta investigación, por ello se trata de una definición de inicio.

*El contrato de gestión interesada es una modalidad que supera el concepto tradicional de concesión, por el cual un particular denominado gestor (persona física o jurídica) con personalidad propia y organizado en empresa, desarrolla un servicio público (o construye una obra pública), mediante una retribución determinada en dicho contrato (cf. Julio Nieves Borrego, **La gestión interesada en el derecho administrativo español**, Madrid: Revista de Administración Pública, Nº 26, 1958, pág. 60).*

Considero que este contrato es una modalidad del contrato administrativo típico de la concesión, con la variante de que la Administración Pública y el gestor (particular) recibe una participación en los beneficios de la ejecución y explotación del contrato.

3. Elementos que integran este contrato:

Personales: Referentes al gestor como persona.

Reales: Realización del servicio público o construcción de la obra, remuneración.

Formales: Creación contractual, incluyendo la manera del pago al gestor (cf. Nieves, cit., pág. 61).

Riesgos: Se reparten entre el gestor y el Estado (artículo 7 del reglamento en debate).

Ganancias: Se reparten entre el gestor y el Estado.

4. El contrato de gestión de servicios públicos en la Ley de contratación administrativa, LCA

El artículo 74 de la LCA lo perfila así:

La Administración podrá gestionar, indirectamente y por concesión, los servicios de su competencia que, por su contenido económico, sean susceptibles de explotación empresarial.

Esta figura no podrá ser utilizada cuando la prestación del servicio implique el ejercicio de potestades de imperio o actos de autoridad.

La Administración siempre conservará los poderes de supervisión e intervención, necesarios para garantizar la buena marcha de los servicios.

La concesión de gestión de servicios públicos no podrá tener carácter indefinido. Según la naturaleza del servicio, en reglamento se fijará su duración, que no podrá exceder de 25 años.

Todas las concesiones de gestión de servicios públicos estarán precedidas de un anteproyecto de explotación, en el que se definirán, minuciosamente, las condiciones de la prestación de las tarifas, las facultades de intervención administrativa y los supuestos de extinción.

Los concesionarios de gestión de servicios públicos responderán, directamente, ante terceros, como consecuencia de la operación propia de la actividad, excepto cuando el daño producido sea imputable a la Administración.

La Administración podrá variar las características del servicio concedido y el régimen tarifario, cuando existan razones de interés público, debidamente acreditadas, previo trámite del expediente respectivo. Si estas modificaciones alteran el equilibrio financiero de la gestión, la Administración deberá compensar al contratista, de manera que se restablezcan las condiciones consideradas en el momento de la adjudicación.

El régimen definido en este artículo no se aplicará a las concesiones de servicios públicos, a cargo de particulares, reguladas por ley especial.

Se hace la observación que este artículo no ha sido reglamentado.

De la redacción de este numeral se desprenden estas indicaciones, entre otras:

- Se trata de un contrato administrativo típico o nominado
- No se puede usar esta figura contractual cuando la prestación del servicio implique el ejercicio de potestades de imperio o actos de autoridad

5. Contratos típicos, atípicos, nominados, innominados

Daremos algunas definiciones de esta clase de convenios.

Contrato típico: Tiene disciplina concreta y detallada en la ley, como por ejemplo, los contratos de obra pública, suministros, gestión de servicios públicos.

Contrato atípico: Contrato *ex-novo*, fundado en la realidad legal; carente de regulación legal, razón por la que los contratantes plantean sus estipulaciones.

Contrato nominado: Es el que tiene nombre –*nomen iuris*– pudiendo tener una disciplina legal o careciendo de ella.

Contrato innominado: Carece nombre en la ley (cf. Miguel Montoro, *Contratos administrativos atípicos*, Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública, 1969, págs. 27 a 38).

En la Ley de contratación administrativa nuestra, en los artículos 3.2 y 55 se refiere a esta posibilidad de que el Estado realice contratos atípicos o innominados, como por ejemplo el convenio del *leasing* –alquiler o arrendamiento financiero con opción de compra– (Renato Rey, **Ley de contratación administrativa, concordada, comentada y con pronunciamientos**. San José, IJSA, 1999, págs. 31 a 33).

6. Derecho español

En la actual ley de contratos de las administraciones públicas, ley 13 del 18 de mayo de 1995, se hace esta referencia a esta clase de contrato administrativo nominado o típico:

Se hace una regulación específica de los contratos administrativos nominados o típicos:

- Obras
- Gestión de servicios públicos
- Suministro
- Consultoría y asistencia
- Servicios
- De trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración (Fernando Martos Navarro, **Ley de contratos de las administraciones públicas**. Madrid: ed. Mad., 1995, págs. 15 y 26).

A. Contrato de gestión de servicios públicos

Concepto

La noción general del contrato de gestión de servicios públicos se contiene en el artículo 155.1 de la ley de esta materia; mediante tal convenio las Administraciones Públicas encomiendan a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio público. Es este contrato una forma indirecta de gestión de servicios públicos (art. 156-1), lo cual implica que la titularidad del servicio sigue correspondiendo a la Administración pública contratante (Juan Lavilla Rubira, “El contrato de gestión de servicios públicos”, Madrid: Civitas, en la obra: **Comentarios a la Ley de contratos de Administraciones Públicas**, Madrid: Civitas, 1996, págs. 756 a 760; y, F. Sosa Wagner, **La gestión de los servicios públicos locales**: Civitas, 1995, págs. 140 a 145).

El artículo 155 de la Ley española dice:

1. Los contratos mediante los que las Administraciones Públicas encomienden a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio público se regularán por la presente ley y por las disposiciones del respectivo servicio.

El artículo 157 de esta ley española afirma:

La contratación de la gestión de los servicios públicos adoptará cualquiera de las siguientes modalidades:

- **Concesión**, por la que el empresario gestionará el servicio a su riesgo y ventura.
- **Gestión interesada**, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.
- **Concierto** con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.
- **Sociedad de economía mixta** en la que la Administración participe por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

Artículo 156

1. *En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.*
2. *En todo caso, la Administración conservará los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios de que se trate.*

Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández expresan que el contrato de gestión de servicios públicos encubre bajo esa rúbrica una pluralidad diversa de técnicas contractuales. La sumaria y convencional unificación del llamado contrato de gestión de servicios es una simple expresión de los contenidos comunes de toda gestión

indirecta; la cual, a su vez, se hace abstrayendo las peculiaridades de la gran figura contractual que ha dominado esa forma de gestión: la concesión (**Curso de derecho administrativo**, Madrid: Civitas, T. I, 1994, págs. 696 y 697).

Ley de contratos del Estado –derogada– de 1965

Artículo 63–El Estado podrá gestionar indirectamente mediante contratos, todos los servicios de su competencia, siempre que tengan un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares y mientras no implique el ejercicio de poderes soberanos.

Ley de contratos de las Administraciones Públicas –vigente– de 1995

Artículo 156–La Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que tengan un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares. En ningún caso, podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

Como se observa el contenido de esas normas es el mismo.

En el *Diccionario Jurídico Espasa*, encontramos esta definición correspondiente.

Contrato de gestión de servicios públicos: *Contrato administrativo típico por el cual la Administración encomienda a una persona –natural o jurídica– la gestión de un servicio público; y, en la modalidad de gestión interesada, la Administración Pública y el contratista participan en los resultados de la explotación del servicio en la proporción establecida en el contrato (Madrid: Espasa-Calpe, 1998, pág. 247).*

7. Decisión del Estado de dar el aeropuerto Juan Santamaría mediante la figura del gestor.

En la Administración anterior Figueres Olsen (1994-1998) se decidió dar el aeropuerto Juan Santamaría a un gestor, de acuerdo a las cláusulas respectivas.

En ese entonces, la **Ley de concesión de obra pública** (LCOP) no permitía dar a esos bienes a los particulares.

Artículo 6, párrafo primero de la LCOP (derogada), 1994.

Los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales, estos últimos mientras se encuentren en servicio, no pueden ser enajenados, arrendados ni gravados, directa o indirectamente, ni salir, de ninguna forma del dominio y control del Estado.

Esta norma es una repetición y copia del **artículo 121, inciso 14** de la **Carta Magna**.

Ante esta situación, la Asamblea Legislativa promueve un proyecto de **ley de obras públicas con servicios públicos**, que finalmente, se aprueba (La Gaceta del 22 de mayo de 1998, que rige a partir de su publicación), con el fin de que sí se pueda dar en concesión –a los particulares– los aeropuertos.

8. Artículo 2 de esta nueva ley del 22 de mayo de 1998

Los ferrocarriles, las ferrovías, los muelles y los aeropuertos internacionales, tanto nuevos como existentes, así como los servicios que ahí se presten UNICAMENTE podrán ser otorgados en concesión mediante los procedimientos dispuestos en esta ley.

Sin embargo, la Administración del 1994-98 (Figueres Olsen) tenía mucha prisa por efectuar este contrato, razón por la que impulsa un **reglamento llamado de contratos de gestión interesada**, publicado en La Gaceta del 31 de marzo de 1998.

Este **reglamento de contratos de gestión interesada de los servicios aeroportuarios**, el Gobierno central lo envió a la Contraloría General de la República para su aprobación, invocando el **artículo 66 del reglamento de la contratación administrativa**: *cuando se usa un contrato abierto, atípico o innominado, se debe pedir autorización a la Contraloría sobre el uso de reglamentos sobre estos convenios.*

Consideramos que esta autorización no era necesaria porque el contrato de gestión interesada no es un convenio atípico (de los que aluden los numerales **3 y 55 de la Ley de contratación**

administrativa, LCA), sino nominado y típico, con las limitaciones que el **artículo 74 de esa ley –LCA–**. Este camino inconstitucional e ilegal, lo usó el Poder Ejecutivo para argumentar, después, que la Contraloría lo había autorizado.

9. Autorización de la Contraloría General de la República

Veamos algunas fechas importantes para entender esta estrategia de la “autorización contralora”:

- Oficios 971991 y 972199 de 1997 y fax de enero de 1998: el MOPT (Dirección General de Aviación Civil) solicita autorización para el uso del citado reglamento.
- 18 de febrero de 1998 (Oficio DGCA-145-98): los subdirectores generales de contratación administrativa (de la Contraloría General de la República), le comunican al Contralor General que atendiendo a las instrucciones que les diera semana atrás, se refieren a los oficios 971991 y 97219099 ambos de 1997, por los cuales la Dirección General de Aviación Civil solicita la autorización del reglamento para los contratos de gestión interesada de los servicios aeroportuarios, de acuerdo al artículo 66 del reglamento de la contratación administrativa; motivo por el cual emiten criterio favorable a la utilización de esa figura contractual.
- 18 de febrero de 1998 (Oficio 56-CO): el Contralor General les contesta a los indicados Sub-directores generales de la contratación administrativa, avalando su criterio. Esta institución le da la aprobación a este reglamento el 23 de febrero de 1998 (por Oficio DGCA-162-98, firmado por los Subdirectores generales de la contratación administrativa, con instrucciones del Contralor General de la República, Oficio 1580 del 18 de febrero de 1998).

Así se le remite al Presidente del Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC) esa autorización; a la vez que por Oficio DGCA-177-98 del 27 de febrero de 1998, se le comunica al Ministro de Turismo, la misma información favorable a la autorización del citado reglamento.

11. **Voto 2319-98 de la Sala Constitucional sobre el proyecto de ley de concesión de obras públicas con servicios públicos**

El mismo día que sale publicado este reglamento de contratos de gestión interesada (La Gaceta del 31 de marzo de 1998), la Sala Constitucional da su sentencia sobre la consulta hecha por los disputados respecto al proyecto de ley de concesión de obras públicas con servicios públicos.

En este voto 2319-98 la Sala Constitucional afirma:

El contrato de concesión de obras o servicio público, es un contrato típicamente administrativo.

Esta concesión de obras o servicio público, exceptúa todo aquello relativo a la seguridad nacional, control aduanero, migración y todo aquello que tenga que ver con funciones propias del Estado, las que son indelebles e irrenunciables y en modo alguno pueden quedar en manos privadas.

- *Así por ejemplo, cuando un **aeropuerto** sea dado en concesión, para que el servicio público que ahí se preste sea realizado por un ente privado, lo relativo a la seguridad portuaria, migración y aduanas entre otros, queda reservado exclusivamente al Estado, sin que puedan ser ejercidas esas funciones ni directa ni indirectamente por los particulares.*
- *A criterio de esta Sala, nada impide que por medio de una ley marco, la Asamblea Legislativa faculte al Poder Ejecutivo para que dé en concesión bienes públicos, sin que sea necesario una aprobación concreta para cada caso en particular, pues se entiende que ha dado una aprobación general para tal efecto, en cumplimiento de la propia Constitución.*

12. **Cartel 01-98 para la contratación de gestión interesada de los servicios aeroportuarios prestados en el aeropuerto Juan Santamaría**

Este cartel puesto en circulación posteriormente a la fecha de la publicación en La Gaceta del respectivo reglamento (31 de marzo de 1998), establece:

Objetivo de esta licitación

El CETAC (Consejo Técnico de Aviación Civil) promueve esta licitación pública con el fin de recibir ofertas de compañías individuales o consorcios de compañías ("oferentes") para la dirección, operación, administración, mantenimiento, rehabilitación, desarrollo y promoción del aeropuerto internacional Juan Santamaría de Costa Rica.

Figura contractual: gestión interesada

El contrato de gestión interesada es la figura mediante la cual la Administración explota los servicios determinados en el presente cartel y construye las obras necesarias para dicha explotación, sirviéndose de un gestor a quien retribuirá fundamentalmente mediante una participación en los ingresos resultantes de dicha gestión.

Por su parte el **reglamento para los contratos de gestión interesada de los servicios públicos aeroportuarios** (La Gaceta del 31 de marzo de 1999), define así este convenio:

Contrato de gestión interesada es la figura contractual mediante la cual la Administración pública contratante explota los servicios y construye las obras necesarias para dicha explotación, sirviéndose de un gestor a quien retribuirá fundamentalmente mediante una participación en los ingresos generados como resultado de su gestión, sin menoscabo de la posibilidad de asegurar un pago mínimo al contratista. Los ingresos que serán considerados para la retribución al gestor serán determinados en el respectivo cartel.

13. Nulidad absoluta de este reglamento del contrato de gestión interesada

Este reglamento del contrato de gestión interesada es nulo por inconstitucional e ilegal ya que cuando se promulgó estaba vigente la Ley de concesión de obra pública que impedía que los ferrocarriles, muelles y **aeropuertos** –estos últimos– mientras se encuentren en servicio, no pueden ser enajenados, arrendados ni gravados, directa o indirectamente; ni salir, de ninguna forma del dominio y control del Estado (artículo 6 de esa ley derogada), repitiendo lo que manda el numeral 121, inciso 14 de la Carta Magna:

Artículo 121, inciso 14 de la Carta Magna

No podrán salir definitivamente del dominio del Estado los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales—estos últimos mientras se encuentren en servicio— no podrán ser enajenados, arrendados ni gravados, directa o indirectamente, ni salir en forma alguna del dominio y control del Estado.

La Sala Constitucional en su **voto 2319-98**, citado, hace una **diferencia entre arrendamiento y concesión**, para los efectos de indicar que esta **ley 7762 de concesión de obras públicas y servicios públicos**, publicada en *La Gaceta* del 22 de mayo de 1998, es constitucional, de esta forma:

Arrendamiento: *aquí el arrendante asegura al arrendatario el uso y el disfrute de la cosa por un tiempo determinado a cambio del pago de una suma de dinero.*

Concesión: *Si bien es cierto que existe un plazo para la explotación del bien, el Estado puede recuperarlo; no obstante el plazo fijado y el beneficio económico que recibe el concesionario consiste exclusivamente en el canon o suma de dinero que abonan los usuarios. Tampoco implica gravamen del bien y la obra pública construida será siempre del Estado y como bien de dominio público gozará de las características de imprescriptibilidad, irrenunciabilidad e inembargabilidad que le son propias a este tipo de bien.*

La Sala Constitucional consideró que este **proyecto de ley sobre obras públicas y servicios públicos** no era inconstitucional, razón por la cual el artículo 2, párrafo dos, de la **ley 7762**, publicada en *La Gaceta* del 22 de mayo de 1998, tiene plena vigencia:

Art. 2, párrafo 2.—*Los ferrocarriles, los muelles y los aeropuertos internacionales, tanto nuevos como existentes, así como los servicios que abí se presten, únicamente podrán ser otorgados en concesión mediante los procedimientos dispuestos en esta ley.*

La Sala Constitucional afirmó que a los particulares se les podrán dar los aeropuertos **únicamente** por concesión y por los procedimientos de esa ley 7762 de 1998. *A contrario sensu*, es inconstitucional usar otros tipos contractuales para darle a los particulares los muelles, aeropuertos y ferrocarriles.

De tal modo que si se utiliza la figura contractual de la **gestión interesada** para ese fin, como se está haciendo, ello comporta estas inconsistencias:

Una, el contrato de gestión solo se puede usar cuando el convenio con la Administración no implica facultades, actos de imperio o facultades de autoridad a cargo del particular contratista (tal y como lo manda el **numeral 74 de la LCA**).

Dos, este contrato bautizado incongruentemente de “**gestión interesada**”, si conlleva darle al particular el ejercicio de actos de autoridad y facultades de imperio: el cartel de esta licitación le da funciones al particular contratista de: agente de aduana, policía de migración, cobrador de impuestos, etc. Por lo tanto, no puede ser instrumentalizado este tipo de contrato que el **numeral 74 de la Ley de contratación administrativa (LCA)** define como contrato típico o nominado.

Tres, fundamentar el uso de este contrato mal llamado de “gestión interesada” en el *numeral 55 de la Ley de contratación administrativa*, es un sinsentido, porque este numeral se refiere a la facultad de la Administración de usar contratos innominados o atípicos (por ejemplo: el *leasing*), cuando esta modalidad de convenio es típico y nominado, como una forma de concesión, tal y como lo indicó García de Enterría y Tomás Ramón Fernández.

Cuatro, la conclusión es que se tenía que usar la ley de concesión Nº 7762, citada, derogar el reglamento de este contrato de gestión interesada publicado en *La Gaceta el 31 de marzo de 1998* y utilizar la ley 7762, en acatamiento de su artículo 2, párrafo segundo.

14. ¿Pero, por qué este contrato no se realizó mediante los procedimientos que manda la Ley de concesión de obra pública con servicios públicos?

La respuesta a esta pregunta se puede focalizar en Jacinto Benavente (1866-1954), quien lo explicó muy bien en su libro **Los intereses creados**, 1907.

15. ¿Cuál es el procedimiento inconstitucional e ilegal que se está usando en esta contratación?

Las normas que se están usando de modo inconstitucional e ilegal son:

Artículo 3, párrafo segundo LCA

Cuando lo justifique la satisfacción del fin público, la Administración podrá utilizar, instrumentalmente, cualquier figura contractual que no se regule en el ordenamiento jurídico-administrativo.

Artículo 55, LCA

*Los tipos de contratación regulados en este capítulo no excluyen la posibilidad de definir, **reglamentariamente**, cualquier otro tipo contractual que contribuya a satisfacer el interés general.*

Artículo 66 del reglamento de contratación administrativa (RCA)

Si se define reglamentariamente otro tipo contractual, se debe hacer la consulta previa (solicitar autorización) a la Contraloría General de la República, siendo su criterio obligatorio y vinculante.

Por ello, la Administración Figueres Olsen le consulta a la **Contraloría** el proyecto de reglamento de contratos de gestión interesada de los servicios aeroportuarios, dando ésta su autorización el 23 de febrero de 1998, a pesar de que existía la ley de concesión de obra pública N° 7404 de 1994, que prohibía dar los aeropuertos a los particulares y que en fecha 10 de marzo de 1998, el Director General de contratación administrativa de esa Contraloría le informó (oficio DGCA-203-98 del 10 de marzo de 1998) al jerarca de esta institución que ese reglamento tenía vicios graves y no se podía autorizar, siendo la contestación del Contralor a este Director General “un acuse de recibo a su oficio” (CO-82 del 16 de marzo de 1998).

Por mi parte, le envíe al Contralor General de la República varios documentos haciéndole de su conocimiento que ese reglamento era inconstitucional e ilegal (16 y 17 de setiembre, 5 y 6 de octubre y 2 de noviembre de 1998) y me concedió cita el 28 de octubre de este año para decirle personalmente la veracidad de las violaciones normativas de este reglamento. Sin embargo, el Contralor General hizo caso omiso de esta información que le proporcioné.

Efectivamente, me contestó el Contralor General diciéndome que hacía referencia a los memoriales que le remití con fechas 16 y 17 de

setiembre, 5 y 6 de octubre y 2 de noviembre, concluyendo que el reglamento para los contratos de gestión interesada de los servicios aeroportuarios se ajusta plenamente a las exigencias legales y constitucionales de nuestro ordenamiento jurídico y que –por ello– la **licitación 01-98** “*contrato de gestión interesada de los servicios prestados en el aeropuerto internacional Juan Santamaría*”, promovida por el Consejo Técnico de Aviación Civil, no da lugar a considerarla viciada (oficio 374-CO del 24 de noviembre de 1998, págs. 12 y 13).

También le envié el 3 de noviembre de 1998, al **Ministro de Obras Públicas** un documento con estas observaciones sobre el vicio de nulidad absoluta de todo el procedimiento licitatorio montado sobre este reglamento ilegal (por la derogatoria que la citada **ley de concesión de obras públicas con servicios públicos** había hecho del reglamento indicado), a lo cual el citado funcionario me contestó que las actuaciones en esta contratación de los servicios aeroportuarios en el Juan Santamaría se realizarán conforme a derecho, pues contaban con el respaldo de la Contraloría General y de la Procuraduría General (carta del 24 de noviembre de 1998).

También acudí a la Sala Constitucional (recurso de amparo) voto 1346-99 y acción de inconstitucionalidad –expediente 8314-99–; sin embargo, aquí tampoco se tuvo éxito, pues se rechazaron las gestiones judiciales respectivas, incluyendo la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el grupo cívico **Soberanía** (voto 1699-99). La respuesta fue un rechazo de plano.

Estas son algunas de las razones por las cuales decidí escribir estas reflexiones.

Recordamos que lo clave aquí, es que el 22 de mayo de 1998, se publica en *La Gaceta* la **nueva ley 7762 de concesión de obras públicas con servicios públicos**, que derogó –mediante su artículo 2, párrafo segundo, ya transcrito– sin duda el “*reglamento de contratos de gestión interesada de los servicios aeroportuarios*”.



Reiteramos aquí lo que dice el cartel de esta licitación 1-98:

Cláusula I.E. Figura contractual a utilizar

La figura contractual a utilizar es la denominada "gestión interesada", figura regulada en el derecho administrativo que permite la participación privada en el desarrollo de proyectos de prestación de servicios e infraestructura pública. La base legal de esta figura contractual es la ley de contratación administrativa, en particular el artículo 55, así como el reglamento promulgado por el Consejo Técnico de Aviación Civil y aprobado por la Contraloría General de la República, denominado "reglamento de contratos de gestión interesada de los servicios aeroportuarios", publicado en La Gaceta N° 63 del 31 de marzo de 1998.

16. Criterio de la Procuraduría General de la República

Su posición fue favorable a este reglamento citado, al decir que es *criterio no vinculante de esta Procuraduría que tanto el reglamento para los contratos de gestión interesada de los servicios aeroportuarios, decreto ejecutivo 26801-MOPT del 19 de marzo de 1998 y la licitación pública internacional 01-98 "contrato de gestión interesada de los servicios prestados en el aeropuerto internacional Juan Santamaría", promovida por el Consejo Técnico de Aviación Civil, encuentran pleno sustento constitucional y legal (oficio PGR-433-98 del 23 de setiembre de 1998).*

Este documento de la Procuraduría fue enviado por el Presidente de la República, Dr. Rodríguez, al Contralor General al día siguiente (el 24 de setiembre de 1988).

17. El Consejo Técnico de Aviación Civil no puede promover ni tramitar contratos administrativos. ¿Por qué?

Por la sencilla razón que expresó ya la Sala Constitucional en el **voto 6240-93** cuando los diputados le enviaron en consulta el proyecto de la ley de hidrocarburos.

Este voto **6240-93** lo dijo así:

Toda la contratación de la Administración Central –Poder Ejecutivo y sus dependencias– debe entenderse reservada constitucionalmente al órgano titular Presidente y Ministro. Si es inconstitucional que se autorice celebrar contratos administrativos a órganos subordinados de dicha administración central, como es el caso de la Dirección General de Hidrocarburos.

*Por ello, la **Ley de hidrocarburos manda, en su artículo 5,** que el Poder Ejecutivo, en el ejercicio de sus competencias asignadas en esta ley, tendrá las siguientes atribuciones y deberes:*

***d)** Celebrar toda clase de actos y **contratos** en conexión con las actividades relacionadas con la industria de hidrocarburos conforme lo establece esta ley.*

***g) Contratar,** con entidades nacionales o extranjeras, empréstitos que deberá aprobar la Asamblea Legislativa.*

*Lo anterior en congruencia con el **numeral 140, inciso 19 de la Carta Magna:***

Suscribir los contratos administrativos, no comprendidos en el artículo 121, inciso 14 de esta Constitución, a reserva de someterlos a la aprobación de la Asamblea Legislativa cuando estipulen exención de impuestos o tasas tengan por objeto la explotación de servicios públicos, recursos o riquezas naturales del Estado.

Esta es la misma razón para que el Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC) no pueda promover, firmar ni contratar por sí contratos administrativos.

Se trata el **CETAC** de un órgano desconcentrado adscrito al Ministerio de Obras Públicas, razón por la cual la unidad administrativa competente para tramitar esta licitación 01-98, es la proveeduría nacional y el órgano constitucional colegiado que debe hacerla es el Presidente de la República y el ministro del ramo (MOPT), al tenor del **artículo 140, inciso 19 de la Carta Magna**, citado; y no, el CETAC. Igual incompetencia y vicio de nulidad absoluta le corresponde al llamado **CONAVI** (Consejo Nacional de Vialidad), creado por **Ley 7798-98**, que es otro órgano desconcentrado de ese Ministerio (Cf. **La Nación** del 9 de agosto de 1999).

En lo que corresponde al criterio expresado por la Procuraduría General de la República señalo que no estoy de acuerdo con su criterio por estas razones:

A.- La **ley 7762-98** de concesión de obras públicas con servicios públicos derogó (publicada en *La Gaceta* el 22 de mayo de 1998) el reglamento de contratos de gestión interesada publicado el 31 de marzo de 1998 en *La Gaceta*.

B.- No cabe usar la figura del contrato de gestión interesada como si fuera un convenio atípico (que se utiliza al tenor de los numerales 3 y 55 de la ley de contratación administrativa, LCA), porque no lo es. Está tipificado en el artículo 74 de nuestra ley de contratación administrativa, como modalidad del contrato histórico y clásico de la concesión (ver –entre otros–, Diputado Otto Guevara, documento enviado a la Contraloría General de la República el 22 de julio de 1999, pág. 11).

C.- La ley derogada de concesión de obra pública (pero vigente, antes de la publicación de la nueva ley de concesión de obra pública 22 de mayo de 1998), no permitía que se entregara a particulares los aeropuertos, por ello la Administración Figueres Olsen impulsó en el Poder Legislativo la aprobación de esa nueva ley de concesión, lo cual dio por resultado su promulgación ese 22 de mayo de 1998, pero ya fuera de esa Administración que terminó el 8 de mayo de 1998, dando lugar a la Administración Rodríguez.

D.- Por ello fue que ante la inminente terminación de la Administración Figueres Olsen, se recurrió a la salida estratégica de un reglamento de contratos de gestión interesada, como si fuera un contrato innominado y atípico basado en los artículos 3 y 55 de la LCA y con el mecanismo de un reglamento autorizado por la Contraloría (artículo 66 del reglamento de la LCA); lo cual era y es absolutamente antijurídico e improcedente porque el contrato de gestión está anclado, como típico, en el numeral 74 de la LCA con los límites ya señalados de que no puede usarse este convenio cuando la prestación del servicio implique el ejercicio de potestades de imperio o actos de autoridad, tal y como sí se los otorga el cartel al gestor (ver apartado 19, siguiente).

E.- La inconstitucionalidad procede por cuanto el Consejo Técnico de Aviación Civil es un órgano desconcentrado y no puede promover directamente contratos. Esto solo lo puede hacer el Poder Ejecutivo (Presidente de la República y el Ministro del ramo, MOPT), mediante su proveeduría nacional.

F.- El pretender darle, por norma presupuestaria, personería jurídica y patrimonio propios al CETAC, es inconstitucional, porque solamente una Ley emanada de la Asamblea Legislativa lo podría hacer; la vía presupuestaria usada contradice la Ley Fundamental.

Por todo lo anteriormente indicado, la licitación pública 01-98, su adjudicación y todo el proceso licitatorio es absolutamente nulo, por inconstitucional e ilegal motivo por el que procede que se inicie el procedimiento pre-contractual bajo la ley de concesión de obras públicas y servicios públicos, numeral dos, párrafo segundo –citado–, que fue lo que argumenté ante la Sala Constitucional a la par del grupo Soberanía y nos fue rechazado de plano, en su momento.

18. Acción de inconstitucionalidad, expediente 4563-99 presentada por el consorcio AIJS 2000 y otros

Se presenta (julio 1999) contra el artículo 14, inciso 35 de la Ley 7018 del presupuesto ordinario para el ejercicio fiscal de 1986, por considerar que es una norma atípica de presupuesto que otorga al Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC), personería jurídica y patrimonio propio. Esto es inconstitucional, ya que por ley atípica del presupuesto no se puede dar esas características al CETAC, además éste es un órgano desconcentrado del MOPT y con esa disposición se pretende –violando la Carta Magna– convertirlo en un ente descentralizado, lo cual solo por ley ordinaria se puede hacer. Aquí se invocan los votos 6240-93 relativo al proyecto de ley de hidrocarburos, 3513-94, 170-95 de la Sala Constitucional (S.C.).

La **Procuraduría General de la República** contestó diciendo que los accionantes tenían razón, pero que se gradúen y dimensionen los efectos de la resolución de la Sala en el sentido de que se diera por bueno lo hecho anteriormente, es decir, con los alcances que indicaron los votos **2019-92** y **3410-92**, (S.C.), para que se mantenga la contratación administrativa adjudicada en la licitación 01-98, CETAC) en los términos convenidos por la Administración activa.

No concuerdo con lo expresado por esta Procuraduría por las razones ya espuestas. Estoy de acuerdo con los motivos que fundamentan esta acción de inconstitucionalidad.

19. Potestades de imperio o actos de autoridad que tiene el gestor, de acuerdo con el cartel de la licitación pública

III. C.1. Servicios a ser prestados por el gestor en la terminal de carga

El gestor recibirá formalmente del expedidor de carga, toda la mercancía que ingrese o salga del país por el aeropuerto Juan Santamaría (AIJS)

III. C.2. Servicios en el manejo de carga a ser prestados por el gestor

- Carga y descarga ✓
- Bodegaje de carga a corto plazo (menos de 24 horas) ✓
- Manejo de carga en tránsito
- Seguridad del personal
- Seguridad de las instalaciones y carga ✓
- Inspección y evaluación regular de los servicios públicos proveídos en la terminal de carga
- Servicios de seguridad complementarios, con el fin de asegurar la seguridad de la terminal
- Etc. (la lista es de 22 servicios).

III. C.3. Funciones del gestor como auxiliar de aduanas

El gestor deberá actuar en condición de auxiliar de aduanas

III. C. 6. Servicios en la terminal de carga actualmente prestados por terceros

El gestor supervisará y coordinará la prestación de estos servicios:

- Correduría aduanera
- Servicios aeronáuticos y de despacho aéreo
- Servicios de manejo de carga

III. D. 4. El gestor supervisará y coordinará la prestación de estos servicios:

- Transporte público
- Arrendamiento de vehículos
- Estación de gasolina

III. E. Servicios generales que el gestor prestará:

- Administrativos
- Mantenimiento y limpieza
- Compra y renovación de equipo
- Seguridad aeroportuaria
- Asistencia técnica al CETAC y a la Dirección General de Aviación Civil

III. E. 5. Servicios de seguridad aeroportuaria complementaria:

El gestor prestará servicios de vigilancia aeroportuaria como complemento al de la fuerza pública. El gestor apoyará y coordinará con la fuerza pública, con el fin de mantener la seguridad del AIJS.

III. E. 7. b. El gestor será el concesionario exclusivo para explotar las **tiendas libres de derechos** en el AIJS (aeropuerto internacional Juan Santamaría).

III. E. 7. c. *El gestor asumirá el manejo y control de las operaciones e instalaciones de todos los parqueos del lado terrestre.*

IV. A. Cobro de impuestos a cargo del gestor

La gestión de cobro de las tasas, rentas y otros cargos por servicios aeroportuarios será efectuado por el gestor como parte de los servicios prestados a la DGAV (Dirección General de Aviación Civil).

A modo de conclusión

Como bien señala el Diputado Otto Guevara, en el documento que le envió al Contralor General de la República el 21 de julio de 1999 (Oficio ML-233-OGG-99) citado (págs. 1 y 2) se violan los estándares internacionales en las construcciones proyectadas establecidas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Federal Aviation Administration (FAA) a contra pelo de lo que manda el inconstitucional e ilegal reglamento de gestión interesada en su artículo 6. Este Reglamento contiene vicios graves que encierran nulidad absoluta no puede ser convalidado ni saneado, como lo manda el artículo 172 de la Ley de Administración Pública (LAP), no se puede presumir legítimo ni se podrá

ordenar su ejecución, numeral 169 de la LAP, además de que conlleva responsabilidad civil, administrativa y penal, artículo 170 de la LAP, por estas razones el intento de convalidación de la licitación pública 01-98 de este consabido contrato de gestión interesada que hizo el Poder Ejecutivo –Presidente de la República y el Ministro de Obras Públicas–, en Gaceta del 9 de julio de 1999, acuerdo 152, es eso: un intento fallido, además de que este acuerdo también es nulo de pleno derecho).

Asimismo, señala el diputado Guevara *el gestor prácticamente no necesita hacer ninguna inversión o muy poca. Las obras se financian y pagan con los ingresos de operación, que son fundamentalmente tributos pagados por los contribuyentes y usuarios, cedidos al gestor, con cuya garantía obtiene préstamos para hacer las obras (idem, pág. 4). Para hacer las obras previstas en el aeropuerto Juan Santamaría, al gestor le bastan y le sobran con las rentas tributarias que se le ceden y las obras más importantes las amortiza en los primeros diez años (ibídem. pág. 4).*

De acuerdo a los ingresos esperados, se sabe que en su inmensa mayoría son de carácter tributario, constituidos por el impuesto de salida a los pasajeros y las tasas de uso a las aerolíneas del aeropuerto, afirma Guevara (cit., pág. 6).

De la ganancia mínima que es de quinientos noventa y un millones de dólares (\$591 millones), se repartirían el 65% para el gestor y el 35% para el Estado (cit., pág. 7).

Es falso que se recurre al gestor porque no hay dinero para enfrentar los gastos de esta contratación, pues se sabe que los ingresos previstos para los 20 años, ascienden a la suma de mil cuatrocientos cuarenta (1.440) millones de dólares, que están compuestos abrumadoramente por ingresos tributarios (cit., pág. 10).

Hay opiniones que dicen que:

8 El gestor hace una inversión elevada.

En la licitación se usa la concesión de obra pública con las mejores normas mundiales (editorial de *La Nación* del 7 de julio de 1999).

Lo anterior es falso, pues la inversión la hace el país gracias a la cantidad enorme de tributos que se recogen en el aeropuerto Juan Santamaría, es decir, la inversión no la hace el gestor (hay que recordar aquí lo que se dijo para engatuzar con la tesis de ley de concesión de

obra pública y las inversiones cuantiosas del capital extranjero, la que resultó un engaño porque ya confesaron que el financiamiento lo va a dar el país por medio del Banco de Costa Rica, ahora que el Gobierno –con el timo de la directriz bancaria– verbaliza que limitará los créditos bancarios para contener la inflación).

Tampoco es cierto que en esta licitación del aeropuerto se está utilizando la concesión de obra pública. Se emplea el contrato llamado de “gestión interesada”; y, en cuanto a que se cumplen con las normas mundiales, es igualmente falso como lo saben en el propio MOPT.

Por esa razón, el diputado Guevara indicó que se hace un periodismo a la ligera (*La Nación*, del 31 de julio de 1999), ya que se ignora que al gestor se le reconoce una indemnización si se construye otro aeropuerto internacional en Orotina antes de que venza este contrato de 20 años; con lo cual se impide que este nuevo aeropuerto se construya (idem., *La Nación*, 16 de agosto 1999).

Además de que es falso que el Estado no tiene dinero para hacer estas obras en el aeropuerto Juan Santamaría, ya que el gestor las realiza con el dinero del Estado y no con el propio. De acuerdo con el consultor TAMS, en 20 años de este aeropuerto dejaría una utilidad líquida –proveniente de ingresos tributarios, y luego de financiar sus propias obras– de casi \$600 millones, que es casi el costo estimado del aeropuerto de Orotina (Otto Guevara, **Cierre del aeropuerto**, 23 de setiembre de 1999, *La Nación*).

Concluyo, que este contrato procede realizarlo mediante la Ley de concesión de obra pública con servicios públicos del 22 de mayo de 1998, por mandato expreso de su artículo dos, párrafo segundo que manda:

Los ferrocarriles, las ferrovías, los muelles y los aeropuertos internacionales, tanto nuevos como existentes, así como los servicios que ahí se presten únicamente podrán ser otorgados en concesión mediante los procedimientos dispuestos en esta ley.

Por las razones que hemos expuesto, lo pertinente es que se anule todo lo actuado, al amparo del reglamento del contrato de gestión interesada por ser éste, inconstitucional e ilegal; y, se ajusten todos los procedimientos a la indicada Ley de concesión de obra pública con servicios públicos. De todos modos, el negocio sigue vivo para los interesados directos. Pero, al menos hay un respeto formal al Derecho.

CRONOLOGIA

1992. **Voto 6240-92** de la Sala Constitucional sobre el proyecto de ley de hidrocarburos, en donde afirma que solo el Poder Ejecutivo puede realizar contratos de administración en el seno del Poder Central, de tal modo que la Dirección General de Hidrocarburos no puede efectuar esos convenios.
1994. **12 de mayo.** Se publica en *La Gaceta*, la Ley de Concesión de la República.
- 18 de mayo.** Se publica en *La Gaceta* la Ley de Hidrocarburos.
1995. Se promulga en España la Ley de contratos de las administraciones públicas, en cuyos artículos 155 y 157 se hace referencia al contrato de gestión de los servicios públicos.
- 6 de enero.** Se publica en *La Gaceta* el reglamento a la Ley de obra pública.
1996. **1° de mayo.** A partir de esta fecha entra en vigencia la Ley de contratación administrativa, cuyo artículo 74 establece el contrato típico de concesión de gestión de servicios públicos.
1997. Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC) pide autorización a la Contraloría General de la República para que le autorice el uso del reglamento de contratos de la gestión interesada en los servicios aeroportuarios.
1998. **Enero.** El CETAC envía fax a la Contraloría reiterando la solicitud citada.
- 18 de febrero.** Los Sub-directores generales de contratación administrativa (de la Contraloría) le comunican a su jefarca el Contralor General, que atendiendo a las instrucciones que les diera semanas atrás, dan su criterio favorable al reglamento ya mencionado.
- 18 de febrero.** El mismo día, el Contralor General le dice a los indicados Sub-directores generales de la contratación administrativa que le informen a los interesados acerca del aval que él le da al criterio de dichos funcionarios.
- 23 de febrero.** Los Sub-Directores generales citados, le comunican al CETAC que cumpliendo instrucciones del Contralor General, dan la autorización al uso del señalado reglamento.
1998. **27 de febrero.** El Sub-director general de la contratación administrativa, le informa al Ministro de Turismo que la Contraloría le ha dado la autorización al uso del reglamento en mención.

1998. **10 de marzo.** El Director General de la contratación administrativa, le comunica al Contralor General que el reglamento de gestión interesada, ya autorizado por la Contraloría, presenta irregularidades graves, las cuales pasa a detallar y fundamentar.

16 de marzo. El Contralor General le responde escuetamente al Director General de contratación administrativa, que le da acuse de recibo de su documento.

31 de marzo. La Sala Constitucional, por **voto 2319-98** avala el proyecto de ley de concesión de obras públicas con servicios públicos, en cuyo artículo 2, párrafo segundo se manda que únicamente por esta ley y por los procedimientos de ella se pueden dar, a los particulares, los aeropuertos.

31 de marzo. Se publica en *La Gaceta* el reglamento de contratos de gestión interesada para los servicios aeroportuarios.

Abril. Se empieza a distribuir el cartel de la licitación pública 01-98 "*contrato de gestión interesada de los servicios aeroportuarios prestados en el aeropuerto internacional Juan Santamaría*".

8 de mayo. Termina la Administración Figueres Olsen y comienza la Administración Rodríguez.

22 de mayo. Se publica en *La Gaceta* la Ley de concesión de obras públicas con servicios públicos.

16 de junio. Se publica en *La Gaceta* el reglamento general a la ley de concesión de obras públicas con servicios públicos.

21 de julio. *La Gaceta* publica el Decreto Ejecutivo Nº 27159-MOPT sobre la unidad de control y seguimiento del contacto de gestión interesada del aeropuerto Juan Santamaría.

23 de setiembre. La Procuraduría General de la República le comunica al Presidente de la República, su conformidad con el Reglamento citado.

24 de setiembre. El Presidente de la República le remite el documento de la Procuraduría, citado, al Contralor General.

1998. **16-17 setiembre**

5-6 octubre

2 noviembre. Documentos que el autor de esta investigación (Prof. Romero) le envía al Contralor General de la República, informándole de las violaciones a la Carta Magna y a la Ley de concesión de obras públicas en que incurre el reglamentado cuestionado.

28 de octubre. El Contralor General concede audiencia al autor de esta investigación (profesor Romero). El Contralor me ratifica su criterio que el reglamento en cuestión carece de inconstitucionalidad o ilegalidad.

3 de noviembre. Carta enviada por el profesor Romero al Ministro de Obras Públicas informándole haciéndole ver las inconstitucionalidades e ilegalidades que comete el reglamento de gestión interesada.

24 de noviembre. El Contralor General le contesta al profesor Romero indicándome que el reglamento citado está conforme a derecho.

24 de noviembre. El Ministro de Obras Públicas, manifestándole al profesor Romero que el reglamento de gestión interesada está sujeto a derecho.

1999. Sala Constitucional rechaza de plano los recursos de amparo e inconstitucionalidad que el profesor Romero y el Grupo cívico Soberanía presentaron. Votos 1346-99, 1699-99 y expediente 8314-99.

Julio. Admitida acción de inconstitucionalidad contra el CETAC presentado por consorcio AIJS 2000 y otros; expediente 4563-99, argumentándose que el CETAC no puede promover ni efectuar contratos administrativos, pues es un órgano desconcentrado; siendo solo el Poder Ejecutivo (Presidente y el Ministro de Obras Pública) el que constitucionalmente tiene esa facultad, como ya se dijo en el **voto 6240-92** referido al proyecto de la ley de hidrocarburos. Otros votos invocados S.C. 3513-94 y 170-95. Se está a la espera de la Resolución de la Sala Constitucional.

Julio. La Procuraduría General de la República contesta la audiencia dada por la Sala Constitucional en este **expediente 4563-99**, dándole la razón al accionante; pero, solicitando que se dimensionen los efectos de la sentencia hacia el futuro y se mantenga la licitación pública 01-98 del CETAC y su respectiva adjudicación.

9 de Julio. *La Gaceta* publica la adjudicación de esta licitación pública 01-98 en favor del consorcio AGI.

1999. **9 de Julio.** *La Gaceta* publica acuerdo del Presidente de la República y del Ministro de Obras Públicas ratificando la adjudicación hecha por el CETAC, convalidando cualquier defecto que pudiera sobrevenir por razón de incompetencia. Evidentemente este acuerdo olvida que la Ley de Administración Pública manda (**artículo 169:** no se presume legítimo el acto absolutamente nulo ni se podrá ordenar su ejecución, **170-1:** el ordenar la ejecución del acto absolutamente nulo producirá responsabilidad administrativa, civil y penal, **172:** el acto absolutamente nulo no se podrá arreglar a derecho ni por saneamiento ni por convalidación).

Este acuerdo 152 del Poder Ejecutivo (Presidente y su Ministro) es absolutamente nulo, ya que pretende, a su vez, convalidar y ratificar el otro acto nulo de pleno derecho de emitir un reglamento de gestión interesada DEROGADO por la Ley de concesión de obras públicas con servicios públicos del **22 de mayo de 1998.**

Julio. Presentan apelaciones ante la Contraloría contra el acto de adjudicación de la licitación pública 01-98, las empresas: consorcio ACR, consorcio aeropuerto desarrollo uno; y, consorcio AIJS 2000.

22 de Julio. La Contraloría General de la República recibe el documento (Oficio NL-233-OGG-99) que el diputado Otto Guevara le ha remitido a su jerarca, en el cual le expresa que el proceso licitatorio es absolutamente nulo.

Agosto. El CETAC contesta la audiencia dada por la Contraloría General, para defender la adjudicación hecha en la licitación pública 01-98.

**ALGUNOS DE LOS ARTICULOS PUBLICADOS EN LA PRENSA
(en orden cronológico)**

Título	autor	fecha	medio
1995 La concesión de obra pública.	Editorial.	24 de julio.	<i>La Nación.</i>
1998 A concesión carretera a Caldera.	Basilio Quesada.	4 de agosto.	<i>La República.</i>
Un camino correcto y seguro.	Rafael A. Calderón F.	27 de agosto.	<i>La Nación.</i>
Seguridad para inversionistas.	Rodolfo Méndez M.	10 de setiembre.	<i>La Nación.</i>
Concesión Bernardo Soto es una realidad.	Basilio Quesada.	19 de setiembre.	<i>La Nación.</i>
Aeropuertos y contratos.	Jorge Enrique Romero Pérez.	21 de octubre.	<i>La Nación.</i>
Obras en el Juan Santamaría.	Juan Mena M.	5 noviembre.	<i>La Nación.</i>
Constitución Política y bienes públicos.	Jorge Enrique Romero Pérez.	12 de noviembre.	<i>Al Día.</i>
Se acerca concesión del aeropuerto.	Basilio Quesada.	16 de noviembre.	<i>La República.</i>
La concesión del aeropuerto.	Jorge Enrique Romero Pérez.	20 de noviembre	<i>La República.</i>
5 empresas tras aeropuerto.	Hazel Frigenblatt.	16 de diciembre	<i>La Nación.</i>
5 empresas tras el Santamaría.	Basilio Quesada.	16 de diciembre.	<i>La República.</i>
Licitación para aeropuerto.	Jorge Enrique Romero Pérez.	28 diciembre.	<i>La Nación.</i>
Crítica ligera.	Rodolfo Méndez M.	31 de noviembre.	<i>La Nación.</i>

1999

Ampliarán muelles por concesión. Hazel Feigenblatt. 4 de enero.
La Nación.

Deudas y desorden reinan en aeropuerto. Kattia Bermúdez 22-28 febrero . *El Financiero.*

En vela. Julio Rodríguez. 3 de marzo. *La Nación.*

Retraso en despegue de gestor. Hazel Feigenblatt. 21 de marzo. *La Nación*

Arrecia pulso por aeropuerto. Hazel Feigenblatt. 11 de abril. *La Nación.*

Concesión de obra para la Bernardo Soto. Carolina Mora. 2 de junio.
La República.

Contraloría aprobó concesión de Bernardo Soto. Monserrat Solona. 2 de junio. *La Nación.*

Futuro incierto en muelles. Fabiola Pomareda. 23-29 junio. *Semanario Universidad.*

Política portuaria al garete. Mishelle Mitchell. 31 de mayo-6 de junio.
El Financiero.

Caldera considera administración privada. Rodolfo González. 31 de mayo-6 de junio. *El Financiero.*

Apelado proceso de gestor. Hazel Feigenblatt. 10 de junio. *La Nación*

¿Pasa algo en el Juan Santamaría? Arena. 30 de junio. *La Nación* 1º de julio.
La Nación. 2 de julio. *La Nación.*

Aeropuerto, intereses y soluciones. Editorial. 19-25 julio. *El Financiero.*

Gracias, Costa Rica. Airport Group 19-25 julio. *El Financiero.*

Carta del Ministro del MOPT a la Comisión evaluadora. Rodolfo Méndez M.,
4 de julio. *La Nación.*

Llueven críticas por nuevo gestor de aeropuerto. Rocío Estrada. 8 de julio.
La República.

Intenso debate sobre gestora. Hazel Feigenblatt. 6 de julio. *La Nación.*

El camino recto. Editorial. 7 de julio. *La Nación.*

1999

Aeropuerto tiene nuevo administrador –AGI–. (sin nombre del periodista).
5-11 de julio. *El Financiero*.

Gracias, Costa Rica. Airport Group. 12 de julio. *La Nación*.

Argumenta fallos en calificación. Basileo Quesada. 16 de julio.
La República.

La adjudicación del aeropuerto exige una amplia explicación. William
Gómez. 9 de julio. *Extra*.

Diputado Guevara cuestiona gestión. Hazel Feigenblatt. 14 de julio.
La Nación.

Licitación del Santamaría. Guillermo Constenla U. 15 de julio. *La Nación*.

Apelarán hoy adjudicación. Ernesto Rivera. 16 de julio. *La República*.

Impugnan gestor para aeropuerto. Hazel Feigenblatt. 17 de julio. *La Nación*.

En vela. Julio Rodríguez. 16 de julio. *La Nación*.

CONAVI asume obras. Hazel Feigenblatt. 22 de julio. *La Nación*.

Aviación civil perderá personería jurídica. Carolina Mora. 22 de julio.
La República.

Guevara pide anular licitación de aeropuerto. Mario Bermúdez. 23 de julio.
La República.

Periodismo a la ligera. Otto Guevara. 31 de julio. *La Nación*.

Empresas luchan por aeropuerto. Carolina Mora. 11 de agosto. *La República*.

Compare ofertas. Consorcio ACR. 15 de agosto. *La Nación*.

“Parche” en aeropuerto. Otto Guevara. 16 de agosto. *La Nación*.

Gestión interesada. Juan Mena. 19 de agosto. *La Nación*.

MOPT firme con gestor. Alexander Ramírez. 20 de agosto. *La Nación*.

Nuevo aeropuerto. Alexander Ramírez. 26 de agosto. *La Nación*.

Majadería con aeropuerto. Otto Guevara. 26 de agosto. *La Nación*.

1999

- Más denuncias por aeropuerto.** Carolina Mora. 28 de agosto. *La República*.
- La confusión de Otto Guevara.** María Lorena López. 29 de agosto. *La Nación*.
- ¿Para quién es el negociazo.** Jill L Hamieson. 2 de setiembre. *La Nación*.
- Apelaciones y aeropuerto.** Jorge Enrique Romero Pérez. 4 de setiembre. *La República*.
- Ministro rechaza la existencia de presiones.** Alexánder Ramírez. 5 de setiembre. *La República*.
- Concesiones, una mina de oro.** Hazel Faigenblatt. 5 de setiembre. *La Nación*.
- AGI defiende adjudicación.** Natalia Fonseca. 8 de setiembre. *La Prensa Libre*.
- AGI contra-atacó a ACR.** Mario Bermúdez. 28 de setiembre. *La República*.
- Turbulencia afecta licitación de aeropuerto.** Mario Bermúdez. 13 de setiembre. *La República*.
- Don Rodolfo y el aeropuerto.** Guillermo Constenla. 15 de setiembre. *La Nación*.
- ¡Negociazo!** Guillermo Constenla. 17 de setiembre. *La Nación*.
- Discusión legal.** Nota informativa. 22 de setiembre. *La Nación*.
- Cierre del aeropuerto.** Otto Guevara. 23 de setiembre. *La Nación*.
- Turbulencia en licitación del aeropuerto.** Mario Bermúdez. 25 de setiembre. *La República*.
- Gestor en líos legales.** Hazel Faigenblatt. 25 de setiembre. *La Nación*.
- Concesión de obra pública.** David Gutiérrez. 27 de setiembre, 3 de octubre. *El Financiero*.
- Aeropuerto Juan Santamaría fue adjudicado a una empresa de papel.** Consorcio (A.C.R.). 27 de setiembre. *La República*.
- Aeropuertos de Costa Rica (A.C.R.) ofrece la mejor alternativa.** Consorcio A.C.R.. 28 de setiembre. *La República*.
- El consorcio A.C.R. está desesperado.** Consorcio (A.G.I.) 28 de setiembre. *La República*.
- Ceguera aeronáutica.** Otto Guevara. 2 de octubre. *La Nación*
- Todos ganaremos.** Mario Lara E. 3 de octubre. *La Nación*.
- El consorcio Aena-Acciona informa.** José Luis Wagener. 8 de octubre. *La Nación*.
- Aeropuerto listo en diciembre.** Alexander Ramírez. 12 de octubre. *La Nación*.
- El consorcio Aena-Acciona informa.** José Luis Wagner. 8 de octubre. *La Nación*.
- Un aeropuerto de primera.** Mauricio Gutiérrez. 13 de octubre. *La Nación*.

ALGUNOS ANTECEDENTES DEL CONTRATO TÍPICO, NOMINADO Y VIEJO DE LA GESTIÓN INTERESADA

1927. Recaredo Fernández de Velazco. **Los contratos administrativos**. Madrid: Librería Victoriano Suárez, págs. 4 y 5).

Señala los dos tipos de contratos administrativos clásicos o históricos: concesión de obras públicas y concesión de servicios públicos, para lo cual cita a Maurice Hauriou, **Manual de derecho administrativo** (1919) y a Gastón Jeze, **Los principios generales del derecho administrativo** (1926).

1934. Sabino Alvarez Gendi. **Los contratos públicos**. (Madrid: Reus, pág. 175). **La concesión del servicio público**, es un contrato administrativo, por el cual la Administración cede la explotación de instalación de una obra pública al concesionario.

Concesión de obra pública: contrato administrativo por el que un particular se compromete a realizar para la Administración Pública una obra. Este autor cita a Gastón Jeze en sus libros: **Los principios generales del derecho administrativo** (1926) y **Los contratos administrativos** (1927).

1956. André De Laubadère. **Traité Théorique et Practique des Contrats Administratifs** (Paris: LGDJ; T. II, págs. 154 y 204).

Existen tres categorías de **interesados**, en este contrato administrativo: la Administración Pública, el concesionario (gestor) y los usuarios.

El gestor interesado es un particular que, como el concesionario, se compromete contractualmente a realizar un servicio público pagado por los usuarios. El contrato fija los beneficios que obtiene el gestor interesado.

1958. La Revista de Administración Pública No. 26 de España publica el ensayo de Julio Nieves Borrego, *La gestión interesada en el derecho administrativo español* (Madrid: Instituto de Estudios Políticos).

1965. **Ley de Contratos del Estado** (España). (Madrid: Civitas, 10ª ed. 1994). Artículo 66

La contratación de los servicios públicos adoptará cualquiera de estas modalidades:

- Concesión.
- **Gestión interesada:** El Estado y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato proporción.
- Concierto con persona natural o jurídica.
- Mediante la creación de una sociedad de economía mixta.

1969. Sabino Alvarez Gendin. **Doctrina jurídica de los contratos públicos del Estado y de la administración local.** (Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública, págs. 176).

Formas de gestión de los contratos de servicios públicos. El artículo 66 de la Ley de contratos del Estado afirma que la contratación de los servicios adoptará cualquiera de estas modalidades:

- Concesión, por la que el contratista gestionará el servicio a su riesgo y ventura.
- Gestión interesada: *el Estado y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.*
- Concerto: con aquella persona que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.
- Sociedad de economía mixta: el Estado participa en concurrencia con personas físicas o jurídicas.

1971. Fernando Garrido Falla. **Dictamen sobre concesiones de ferrocarriles del Atlántico en Costa Rica** (San José: Revista de la Contraloría General de la República, Nº 12, págs. 14-15).

El objeto de la concesión de un servicio público está naturalmente constituido por la transferencia que a favor del particular se realiza de las facultades para la **gestión** del servicio; es decir, que la figura del concesionario consiste fundamentalmente en un particular que **gestiona** un servicio público.

1972. Paul Woodbridge. **El contrato ley** (San José: Ed. Costa Rica, 155 págs).

A propósito de los contratos de la Compañía Bananera y el Gobierno de Costa Rica, este autor informa dentro de una posible clasificación de esos contratos, la figura de la gestión interesada, citando a Fernando Garrido Falla (Madrid: Tratado de derecho administrativo, T. II, pág. 122, 1962).

1974. Fernando Garrido Falla. **Tratado de derecho administrativo** (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, T. II, 5ª ed., págs. 61, 372 y 411).

El contrato sobre gestión de servicios públicos es un contrato administrativo (pág. 61).

La clasificación de los modos de gestión del servicio público:

Gestión directa por la Administración:

- Gestión indiferenciada sin órgano especial
- Establecimiento o empresa propia sin personalidad
- Como servicio público personificado
- En forma de sociedad privada

Gestión indirecta a través de:

- Concesión
- Arrendamiento
- Concierto

Gestión mixta:

- En régimen de **gestión interesada** (Estado y gestor)
- Como sociedad de economía mixta (pág. 371)

Aquí Garrido, pone al pie de página lo que manda la Ley de contratos del Estado –España– en sus numerales 62, 63 y 67 (pág. 372).

En la gestión mixta se encuentra la gestión interesada, que es una combinación de la gestión directa (mediante el Estado) y la gestión indirecta por medio del gestor (particular). Por eso es una transacción de la gestión interesada directa y la concesión, pues hace una combinación de ellas. En la tesis francesa **régie intéressé** el gestor no soporta económicamente las pérdidas de la explotación; es un simple **interesado** en los beneficios (Marcel Waline, “La notion de régie intéressé” en **Revue Droit Public**, 1948, pág. 33).

1974. Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo (Madrid: Civitas, Revista de Occidente, T. I, págs. 533-534). El contrato de gestión de servicios es una simple expresión de los contenidos comunes de toda gestión indirecta, la cual se hace abstrayendo las peculiaridades de la gran figura contractual que ha dominado y sigue dominando esa forma de gestión: la concesión. La concesión de servicios públicos ha sido una de las figuras claves de la Administración Pública tradicional, porque partiendo del prejuicio liberal contra la capacidad mercantil o industrial de la Administración (Estado) venía a resolver el problema de la gestión de servicios públicos cuya explotación requería una técnica empresarial, interponiendo para dicha gestión una empresa privada, para que explote un servicio predominantemente económico que no implique el ejercicio de poderes soberanos, como dice el artículo 63 de la Ley de contratos del Estado.

1978. Oscar Moreno Gil. **Contratos administrativos** (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, págs. 1059 a 1148).

Reglamento general de contratación

Art. 201 del reglamento que repite el numeral 66 de la Ley de contratos del Estado.

Artículo 201, 2: **gestión interesada**, contrato por el cual el Estado y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el convenio.

1995. Ley de los contratos de la Administración Pública (España).

1996. Ley de la Contratación Administrativa (Costa Rica). ‘

GLOSARIO

A

Actividad ordinaria: la que realiza la Administración Pública dentro del ámbito de su competencia a través de una actividad o servicio (prestación última para el cumplimiento de sus cometidos) cuya relación contractual constante o frecuente con los usuarios, tanto como el dinamismo que la naturaleza de su tráfico le impone, resultan incompatibles con el procedimiento usual del concurso.

Es la actividad o servicio que constituye la prestación última o final de la Administración, que realiza frente al usuario o destinatario final. Actividad o servicio que debe estar definido previamente en la ley. (*voto 6754-98 de la Sala Constitucional*).

Administración Pública: aquella persona, regida por el Derecho Administrativo, que promueve un contrato.

Adjudicación: procedimiento por el cual se le otorga un contrato al oferente respectivo.

C

Certamen: selección del contratista o adjudicatario, por ejemplo en concursos de pintura, literatura o arquitectura.

Cesión del contrato: procedimiento por el cual un convenio se le cede a otra persona. Cuando esa cesión sea inferior al 50% del objeto del convenio, se requiere necesariamente la autorización de la Administración contratante; y, en el caso de que sea superior a ese 50%, la autorización la otorgará la Contraloría General de la República (*artículo 36 LCA*).(*)

Cláusula penal: condición conminatoria por la cual el contratante se compromete, en caso de incumplimiento, a pagar al Estado —a título de indemnización— una cantidad de dinero determinada (*artículo 34 LCA*).

Concesión de gestión de servicios públicos: contrato administrativo por el cual la Administración concedente encarga a un tercero (gestor) la facultad de gestionar indirectamente y por concesión, los servicios de su competencia que, por su contenido económico, sean susceptibles de explotación empresarial. Esta figura no podrá ser utilizada cuando la prestación del servicio implique el ejercicio de potestades de imperio o actos de autoridad (*artículo 74 LCA*).

(*) LCA: Ley de Contratación Administrativa.

Concesión de obra pública: contrato administrativo por el cual la Administración concedente encarga un tercero, el diseño, planificación, financiamiento, construcción, conservación, ampliación o reparación de un bien inmueble público, a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra o a los beneficiarios del servicio o de contrapartidas de cualquier tipo pagadas por la Administración (*Ley 7762-98 de concesión de obras públicas con servicios públicos*).

Concesión de obra pública con servicios públicos: contrato administrativo por el cual la Administración concedente encarga un tercero el diseño, planificación, financiamiento, construcción, conservación, ampliación o reparación de un bien inmueble público, así como su explotación, prestando los servicios previstos en el respectivo convenio, a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra o a los beneficiarios del servicio o de contrapartidas de cualquier tipo pagadas por la Administración (*Ley 7762-98 de concesión de obras públicas con servicios públicos*).

Concesión de servicios públicos: contrato administrativo por el cual la Administración concedente encarga a un tercero la prestación de un servicio público.

Concesión de instalaciones públicas: contrato administrativo por el cual la Administración podrá dar en concesión instalaciones para que terceros presten servicios complementarios, para el mejor cumplimiento del fin público (*artículos 72 y 73 LCA*).

Concurso de antecedentes: procedimiento de selección del profesional o técnico que el Estado desea contratar bajo un régimen no laboral (*artículos 64 y 65 LCA: contratación de servicios técnicos o profesionales, a cargo de personas físicas o jurídicas*).

Contraloría General de la República: entidad constitucional encargada de la fiscalización jurídico-contable de la hacienda pública (*artículos 183 y 184 de la Carta Magna*).

Contratación directa: procedimiento de selección del contratista público, eximido de realizarlo mediante una licitación o concurso (*artículo 2 LCA*).

Contratista: persona que resulta adjudicataria de un contrato del Estado.

Contrato: convenio o acuerdo de las partes sobre cosa y precio.

Contrato administrativo público: aquella negociación que realiza la Administración Pública o una entidad sujeta al régimen del Derecho Público (artículo 182 de la Carta Magna).

Contrato administrativo privado: aquel convenio que realiza el Estado, bajo un régimen de derecho civil o mercantil.

Contrato administrativo típico: aquel referido a los ejemplos históricos y tradicionales, como son los de obra y servicios públicos; suministros, empréstitos, concesión de gestión de servicios públicos (*artículos 57, 58, 59, 63, 76 LCA*).

Contrato administrativo atípico: se refiere a aquellos convenios que han ido surgiendo a la vida jurídica de acuerdo al desarrollo del sistema económico; apartados del campo que cubren los típicos o nominados (*artículos 3 y 55 LCA*).

Contrato de concesión: es el convenio por el cual el Estado da a un particular la explotación de un servicio público o la realización de una obra pública, manteniendo la titularidad de la propiedad.

Contrato de empréstito: convenio por el cual el Estado solicita recursos financieros, en calidad de préstamo.

Contrato de obra pública: convenio que tiene por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación o demolición de un bien inmueble público; o, la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del suelo o del subsuelo (*artículos 57 a 59 LCA*).

Contrato de gestión interesada: convenio modalidad del de concesión por el cual la Administración y el empresario (gestor) participarán en los resultados del servicio en la proporción que se establezca contractualmente.

Contratos de suministros: convenio que tiene por objeto darle a la Administración mercancías, productos, utensilios (*artículo 63 LCA*).

D

Declaración de concurso desierto: acto administrativo por el cual se decide –razonadamente– no adjudicar el contrato administrativo respectivo (*artículo 29 LCA*).

G

Garantía de participación: caución o aval que el oferente le da a la Administración como señal de responsabilidad y de seriedad de su plica u oferta (*artículo 33 LCA*).

Garantía de cumplimiento: caución o aval que el adjudicatario le da a la Administración en señal de su actitud seria y firme de cumplir con el contrato (*artículo 34 LCA*).

Licitación: concurso. Procedimiento de selección del contratista público (*artículo 182 de la Carta Magna*).

Licitación con financiamiento: contrato administrativo que nace del interés de la Administración por usar esta figura negocial cuando –dentro de las condiciones generadas del concurso– requiera el otorgamiento, por cuenta o gestión del contratista, de una línea de crédito para respaldar los gastos derivados de la contratación (*artículo 52 LCA*).

Licitación infructuosa: aquella que se ha promovido por la Administración, pero que resultó fallida, por alguna razón fundada (*artículo 30 LCA*).

Licitación privada: aquella que no necesita de publicación en La Gaceta del cartel ni del acto de adjudicación. La Administración invita a participar en este concurso a quienes estime preciso. Su acto de adjudicación tiene el de revocatoria. Las licitaciones restringidas y por registro son modalidades de este concurso (*artículos 44 a 48 LCA*).

Licitación pública: aquella que requiere publicación en La Gaceta del cartel o pliego de condiciones y del acto de adjudicación; éste puede ser apelado ante la Contraloría General de la República. Se considera que tiene rango constitucional, siendo la regla y el medio más idóneo para seleccionar al contratista del Estado (*artículos 182 de la Carta Magna, y, 41 y 42 LCA*).

Licitación pública con publicación internacional: se da cuando la Administración, además de realizar la publicación respectiva dentro del país, publica avisos en medios de comunicación colectiva impresos o por medio de comunicación a las legalizaciones comerciales acreditadas en territorio nacional (*artículo 43 LCA*).

O

Objeción al cartel: procedimiento por el cual se ataca el pliego de condiciones si se considera que viola las normas o principios de la contratación administrativa (*artículo 81 LCA*).

Oferta: propuesta o plica que hace el oferente a la Administración.

Ofertas en consorcio: varios oferentes pueden unir sus propuestas, sin que ello implique crear una persona jurídica distinta. Las partes que formen este consorcio responderán solidariamente ante la Administración (*artículo 38 LCA*).

Ofertas conjuntas: son aquellas propuestas que se unen, deslindando exactamente el componente diverso de la prestación a la cual se obligan dentro de la plica global (*artículo 39 LCA*).

Oferente: aplicante. Aquella persona que le hace una cotización a la Administración.

P

Pliego de condiciones: cartel. Documento de la Administración en el cual se le informa a los interesados las condiciones, requisitos, y cláusulas, bajo las cuales se le invita a participar en una negociación con el Estado. Este instrumento jurídico obliga tanto a la administración como a los oferentes; y, luego al contratista respectivo.

Precalificación de oferentes: facultad que tiene la Administración de realizar una selección previa de ofertas, con el fin de determinar aquellas que finalmente concursarán para escoger al respectivo adjudicatario (artículo 53 LCA).

Principios constitucionales de la contratación pública: son aquellos preceptos, con rango constitucional, que regulan esta negociación, como por ejemplo: equidad, buena fe, competencia (*artículo 182 de la Carta Magna*).

Programa de adquisiciones: la Administración publicará este programa para dar a conocer a los potenciales oferentes sus necesidades de contratación durante un período presupuestario determinado (*artículo 6 LCA*).

Proveduría: oficina o despacho de la Administración que se encarga de la tramitación de las compras y contratos (*artículos 103 a 107 LCA*).

Proveedores: funcionarios públicos que tienen la jefatura de las provedurías de las instituciones públicas.

R

Reajustes de precios: derecho que tiene el contratista, destinado a que se mantenga la ecuación financiera del convenio o ecuación del equivalente económico.

Recursos: remedios o impugnaciones, ya sea en las vías administrativa o judicial.

Registro de oferentes: la Administración contará con este registro para tener a su disposición una lista de potenciales oferentes en las distintas ramas o áreas de la contratación pública (*artículo 108 LCA*).

Remate o subasta: procedimiento de selección del contratista, indicando un precio con puja a la alza; o, a la baja (artículos 49, 50 y 54 LC4).

S

Selección del contratista público: procedimiento administrativo destinado a obtener la oferta más adecuada a los intereses de la Administración. Sus medios de seleccionar ese oferente, que se convertirá en adjudicatario y contratista son: las licitaciones pública y privada, contratación directa, remate o subasta, certamen.

Silencio positivo en gestiones de los contratistas: la Administración está obligada a tramitar, en un plazo de treinta días hábiles, cualquier gestión que le formule el contratista, cuando sea necesaria para ejecutar la contratación. Transcurrido ese plazo sin una respuesta motivada de la Administración, operará el silencio positivo y la gestión se tendrá por acogida. Lo anterior sin detrimento de la responsabilidad en que pueda incurrir el funcionario público, al tenor del numeral 96 de esta ley (*artículo 16 LCA*).

Subcontratación: procedimiento jurídico por el cual un contrato puede ser dado parcialmente por el contratista a otros particulares, hasta en un 50% –autorizado por la Administración– manteniendo éste sus derechos y obligaciones con la Administración, siendo los subcontratistas responsables ante él (*artículos 58 y 62 LCA*).

U

Urgencia: circunstancia que se da cuando la Administración puede dejar de aplicar los procedimientos de concurso (actuando por la vía de la contratación directa), para evitar daños graves a las personas o irreparables a las cosas, contando –necesariamente– con la autorización de la Contraloría General de la República (*artículos 2, inciso d y 80 LCA*).

BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA

- Abreu, Adilson. **Aspectos jurídicos da licitação** (Sao Paulo. Ed. Saralva, 1992).
- Alvarado, Myrna. **Los contratos de emergencia** (San José: Universidad de Costa Rica. Maestría de Derecho Público, 1998).
- Alvarez Gendin, Sabino. **Los contratos públicos** (Madrid: Reus, 1934).
- Doctrina jurídica de los contratos públicos del Estado y de la Administración Local** (Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública, 1969).
- Arrieta, Adonay. **Reajustes de precio** (San José: Universidad de Costa Rica. Maestría de Derecho Público, 1998).
- Andy, Jean Marie; Ducos, Robert.. **Droit Administratif** (Paris: Dalloz, 1986).
- Bancomext. **Cómo participar en una licitación pública en América Latina** (México: Bancomext, 1997).
- Barbe, José et al. **Contratación administrativa** (Montevideo: FCU, 1989).
- Badilla, Ana. **Comentarios a la licitación internacional 1-98, contrato de gestión interesada de los servicios aeroportuarios prestados en el aeropuerto internacional Juan Santamaría** (San José: Maestría en Derecho Público, Universidad de Costa Rica, 1998).
- Barletta, José. **Derechos y obligaciones de la Administración en la contratación administrativa** (San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho Público, 1997).
- Barquero, Arlette. **El cartel de licitación** (San José: Universidad de Costa Rica. Maestría de Derecho Público, 1998).
- Bendeck, Jorge et al. **Comentarios al nuevo régimen de contratación Administrativa** (Medellín: Eds. Dike, 1994).
- Berrocal, Carlos. **Concurso de antecedentes** (San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho Público, 1997).
- Betancurt, Jaime. **Nuevo estatuto general de la Contratación Administrativa** (Medellín: Dike, 1997).
- Betancur, Jaime. **Los contratos estatales** (Bogotá: Ed. G. Ibáñez, 1996).

- Nieves, Julio. **La gestión interesada en el Derecho Administrativo Español** (Madrid: Revista de Administración Pública, No. 26, 1958).
- Blanc, Joan et al. **Introducción a la ley de contratos de las administraciones públicas** (Madrid: Marcial Pons, 1995).
- Blanco, Héctor. **Prerrogativas del Estado en la ejecución del contrato administrativo** (San José: Universidad de Costa Rica. Maestría de Derecho Público, 1998).
- Borrajo, Ignacio. **El intento de huir del Derecho Administrativo** (Madrid: revista REDA, No. 78, 1993).
- Borrego, Julio. **La gestión interesada en el Derecho Administrativo Español** (Madrid: Revista de Administración Pública N° 26, 1958).
- Buslema, A.; y, S. **I contratti della pubblica amministrazione** (Padova: Cedam, 1987).
- Cassagne, Juan Carlos (director) **Derecho Administrativo** (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998).
- Cuestiones de Derecho Administrativo** (Buenos Aires: Depalma, 1987).
- Chapus, René. **Droit Administratif** (Paris: Montchrestien, 2 tomos, 1998).
- Chavarría, Norma. **La revisión de precios** (San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho Público, 1997).
- Chevallier, Jacques. **L'Etat de Droit** (Paris: Montchretien, 1992).
- Cianflone, Antonio. **L'Appalto di opera pubbliche** (Milano. Giuffré, 1988).
- Coase, Ronald H. **The firm, The Marquet and The Law** (Chicago: The University of Chicago Press, 1988).
- Essays on Economics and Economists** (Chicago: The University of Chicago Press, 1994).
- Cobrero, Eduardo. **La responsabilidad del Estado derivada del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia** (Madrid: Civitas, 1998).
- Correa-Freitas, Rubén. **La reforma del régimen de compras del Estado** (Montevideo: Eds. Amalio Fernández, 1991).
- Cortiñas-Peláez, León (coordinador). **Introducción al derecho administrativo** (México: Porrúa, 1994).
- Fundamentos del Derecho Económico** (México: Ed. Porrúa. 1998).

- Coscolluela, Luis. **Manual de derecho administrativo** (Madrid: Civitas, 1996).
- De Carrera, Francisca. **El Estado de derecho como sistema** (Madrid: Instituto de Estudios Constitucionales, 1996).
- De Laubadère, André. **Traité Théorique Contrats Administratifs** (Paris: LGDJ 1956).
- Traité Elémentaire de Droit Administratif** (Paris: LGDJ, 1970-71, 3 tomos).
- De Santo, Víctor (Director). **Diccionario de Ciencias Jurídicas** (Buenos Aires: Ed. Universidad, 1999).
- Del Saz, Silvia. **La huida del derecho administrativo** (Madrid: Revista de Administración Pública, No. 133, 1994).
- De Vicente, Ricardo. **Los antes intermedios en Las leyes de procedimiento y de contratos de las administraciones públicas** (Madrid: Civitas, 1996).
- Dromi, José R. **Derecho administrativo** (Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997).
- La licitación pública** (Buenos Aires: Astrea, 1985).
- Escola, Héctor. **Tratado de los contratos administrativos** (Buenos Aires: Depalma, 1977).
- Esquivel, Pablo. **Inconstitucionalidad par montos excesivos en la Ley de contratación administrativa** (San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho Público, 1997).
- Fernández de Velasco, Recaredo. **Los contratos administrativos** (Madrid: Librería de Victoriano Suárez, 1927).
- Fernández, Hubert. **Proyecto de reforma a la Ley del ICE (San José: Universidad de Costa Rica. Revista de Ciencias Jurídicas N° 88. 1998).**
- La contratación administrativa en la jurisprudencia constitucional costarricense** (San José: IJSA, 1998).
- Fernández, Tomás Ramón. **De la arbitrariedad de la Administración** (Madrid: Civitas, 1997).
- Flores, Allan. **La licitación pública como parámetro en la Ley de contratación administrativa** (San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho Público, 1997).

- Franco, Omar. **La contratación administrativa** (Bogotá: Eds. Abogados librería, 1994).
- Fuertes, Mercedes. **El contratista y el subcontratista ante las administraciones públicas** (Madrid: Marcial Pons, 1997).
- Gamboa, Maria Luisa. **Objeción al cartel** (San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho Público, 1997).
- García de Enterría, Eduardo (Director). **Revista Española de Derecho Administrativo** (Madrid: Cívitas, Nº 1 a 100, CD-ROM, 1999)
- García de Enterría; Eduardo; Tomás Ramón Fernández. **Curso de derecho administrativo** (Madrid: Civitas. Revista de Occidente, 2 tomos, 1974; y, Civitas, 2 tomos, 1994).
- García Ortega, Pedro. **Manual de contratos del Estado** (Madrid: Espasa-Calpe, 1987).
- García-Trevijano, Ernesto. **El régimen de las garantías en la contratación administrativa** (Madrid: Civitas, 1997).
- Garrido Falla, Fernando. **Dictamen sobre las concesiones de ferrocarriles del Atlántico en Costa Rica** (San José: Revista de la Contraloría General de la República, No. 12 , 1971).
- Tratado de Derecho Administrativo** (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, Vol. II, 1974).
- Giannini, Massimo Severo. **Diritto Amministrativo** (Milano Giuffré, 1988).
- Gimeno, José. **El control de la contratación pública** (Madrid: Civitas, 1995).
- Gómez-Ferrer, Rafael et al. **Comentarios a la Ley de contratos de las administraciones públicas** (Madrid: Civitas, 1996).
- González M. Gerardo. **El cartel** (San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho Público, 1997).
- González Pérez, Jesús y Francisco González Navarro. **Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento administrativo común** (Madrid: Cívitas, 1997, 2 tomos).
- González R. Danilo. **Los contratos de la Administración con las ONG's** (San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho Público, 1997).
- Gordillo, Agustín. **Derecho administrativo** (Argentina: CD-ROM, 1999).
- Guerrero, Omar. **Privatización de la administración pública** (Bruxelles: Revista internacional de ciencias administrativas, vol. 57, No. 1, 1990).

- Hernández, Magaly. **El proyecto de ley de administración financiera y presupuestos públicos** (San José: Universidad de Costa Rica. Maestría de Derecho Público, 1998).
- Herrera M. Bethmann. **La garantía de participación** (San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho Público, 1997).
- Herrera M. Roy. **La actividad ordinaria de la Administración** (San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho Público, 1997).
- Herrera V. Mario. **Procedimientos de urgencia en la Ley de contratación administrativa** (San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho Público, 1997).
- Laguna de Paz, J.C. **La renuncia de la Administración Pública al Derecho administrativo** (Madrid: Revista de Administración Pública, No. 136, 1995).
- López-Elias, Pedro. **Aspectos jurídicos de la licitación pública en México** (México: UNAM, tesis de doctorado en Derecho, 1998).
- El contrato administrativo de compraventa internacional de alimentos** (México: UNAM, tesis de licenciatura en Derecho, 1985).
- Lucero, Manuel. **La licitación pública** (México: Porrúa, 1993).
- Luhmann, Niklas. **Poder** (Barcelona Anthropos, 1995).
- Justen Filho, Marcial. **Comentarios a ley de licitaciones e contratos** (Rio de Janeiro. Ed. Aide, 1994).
- Marienhoff, Miguel. **Tratado de derecho administrativo** (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, T. III, 1983).
- Martin-Retortillo, Sebastian. **Reflexiones sobre las privatizaciones** (Madrid: Revista de Administración Pública, No. 144, 1997).
- Reflexiones sobre la "huida" del derecho administrativo** (Madrid: Revista de Administración Pública, No. 140, 1996).
- Martínez, José. **¿Sociedades públicas para construir y contratar obras públicas?** (Madrid: Revista de Administración Pública, No. 144, 1997).
- Mc Rae, Ana P. **Marco jurídico e institucional de la Ley general de concesión de obra pública con servicios públicos** (San José: Universidad de Costa Rica, Maestría de Derecho Público, 1998).
- Medauar, Odete. **Direito administrativo moderno** (Sao Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1998).

- Meirelles, Hely Lopes. **Licitacao e contrato administrativo** (Sao Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, ed., 1991).
- Melgarejo, Pedro. **Compendio de contratos públicos** (Madrid: Imprenta Antonio Mayoral, 1764).
- Monedero, José. **Doctrina del contrato de Estado** (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1977).
- Ministerio de Comunicaciones. **Thesaurus de contratos del Estado** (Bogotá: Telecom, 1990).
- Montoro, Miguel. **Contratos atípicos** (Madrid Escuela Nacional de Administración Pública, 1969).
- Montoya, Alfredo (Director). **Enciclopedia Jurídica Básica** (Madrid: Cívitas, 4 tomos, 1995).
- Morand, Jacqueline. **Cours de Droit Administratif** (París: L.G.D.J. Montchrestien, 1995).
- Moreno, José. **Contrato público** (Madrid: McGraw Hill, 1996).
- Moreno, Oscar **Contratos administrativos** (Madrid Instituto de Estudios Políticos, 1978).
- Murillo, Mauro. **La contratación administrativa en el voto 998-98 de la Sala Constitucional** (San José: revista Iustitia, Nos. 141-142, 1998).
- Navarro, Patricia. **La licitación pública en la jurisprudencia de la Sala Constitucional** (San José: Universidad de Costa Rica. Maestría de Derecho Público, 1998).
- Nieto, Alejandro. **Corrupción en la España democrática** (Barcelona: Ariel, 1997).
- La "nueva" organización del desgobierno** (Barcelona: Ariel, 1996).
- El derecho administrativo sancionador** (Madrid: Tecnos, 1993).
- Ortega, Luis. **El reto dogmático del principio de eficacia** (Madrid: Revista de Administración Pública, No. 133, 1994).
- Ortiz, Eduardo. **Tesis de derecho administrativo** (San José: Ed. Stradtmann, 1998).
- Palma S., Ana. **El registro de proveedores** (San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho Público, 1997).
- Paniagua, Luis. **Potestad de recesión y resolución en la Ley de Contratación administrativa** (San José: Universidad de Costa Rica, tesis de licenciatura en Derecho, 1998).

- Parada, Ramón. **Derecho administrativo** (Madrid: Marcial Pons, 1990).
- Parejo, Luciano et al. **Manual de derecho administrativo** (Barcelona: Ariel, 1998).
- y Juan Santamaría. **Derecho administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo** (Madrid: ed. Ramón Areces, 1989).
- Parra, William. **Las contrataciones estatales** (Bogotá. Ed. G. Ibáñez, 1996).
- Pérez, Teresa. **Los contratos típicos administrativos** (San José: Universidad de Costa Rica, Maestría de Derecho Público, 1998).
- Pérez de León, Bernardo, y Pérez B., Joaquín. **La contratación de las administraciones públicas** (Madrid: BOE, 1996).
- Pinar, José L. **Privatización de las empresas públicas** (Madrid: Revista de Administración Pública, No. 133, 1994).
- Porras, Rolando. **El proyecto turístico de Papagayo** (San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho Público, 1997).
- Pouyand, Dominique. **La nullité des contrats administratifs** (Paris: LGDJ, 1991).
- Rex, Renato. **Ley de contratación administrativa, concordada, comentada y con pronunciamientos** (San José: IJSA, 1999).
- Ribeiro, Roberto. **Contratos administrativos** (Sao Paulo Malheiros, 1996).
- Rodríguez, Gustavo. **Nuevos contratos estatales** (Bogotá. Ed. Willaes, 1994).
- Rodríguez, Katty. **El contrato de concesión de gestión de servicios públicos** (San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho Público, 1997).
- Rojas, Magda Inés. **La nueva caracterización de la concesión de obra pública** (San José: Imprenta Nacional, Revista Parlamentaria, agosto 1998).
- Romero-Pérez, Jorge Enrique. **La licitación pública en Costa Rica** (San José: Universidad de Costa Rica, 1975).
- Los contratos del Estado** (San José: Universidad Estatal a Distancia, 1993).
- Documentos de trabajo para una reforma parcial a la Ley de contratación administrativa** (San José: comisión coordinada por el diputado Lic. Ovidio Pacheco, 1998).

- Romero-Pérez, Jorge Enrique. **Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 171 de la Ley del Banco Central** (San José: Sala Constitucional. Voto 5947-98).
- Acción de inconstitucionalidad contra la Ley de contratación administrativa y su reglamento** (San José: Sala Constitucional, voto 998-98).
- El proyecto de Ley de contratación administrativa** (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, No. 78, 1994).
- La licitación pública en Costa Rica** (San José: Universidad de Costa Rica, 1975).
- La Ley de contratación administrativa, su reglamento y la Sala Constitucional** (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, No. 83, 1997).
- El Estado de Derecho y el Derecho procesal Administrativo** (San José: Revista de la Contraloría General de la República, No. 10, 1970).
- Aeropuertos y contratos** (San José; *La Nación*, 21 octubre 1998).
- Constitución política y bienes públicos.** San José: *Al Día*, 12 noviembre 1998).
- La concesión del aeropuerto** (San José: *La República*, 20 noviembre 1998).
- Licitación para aeropuerto** (San José: *La Nación*, 28 diciembre 1998).
- Apelaciones y aeropuerto** (San José: *La República*, 4 setiembre 1999).
- La contratación administrativa: regulación internacional** (San José: inédito, 1999).
- Rouviere, Jean. **Les contrats administratifs** (Paris: Dalloz, 1930).
- Sáenz, Randall. **Reconocimiento de intereses** (San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho Público, 1997).
- Salas, Eugenie. **La garantía de participación** (San José: Universidad de Costa Rica. Maestría de Derecho Público, 1998).
- Sánchez, Ileana. **Competencia de la Contraloría General de la República en la Contratación administrativa** (San José: Universidad de Costa Rica. Maestría de Derecho Público, 1998).

- Sánchez, Juan. **La oferta** (San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho Público, 1997).
- Sánchez, Miguel. **Discrecionalidad administrativa y control judicial** (Madrid: Tecnos, 1995).
- Sandoval, Marleny. **Nuevo régimen de contratación estatal** (Bogotá: Eds. Doctrina y ley, 1994).
- Santamaría Pastor, Juan. **Fundamentos del Derecho administrativo** (Madrid: Ed. Ramón Areces, 1991).
- Normas básicas del Derecho administrativo** (Madrid: McGraw Hill, 1998).
- Sarmiento García, Jorge. **Concesión de servicio público** (Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998).
- Sayagues Laso, Enrique. **La licitación pública**. (Montevideo: Acali, 1978).
- Solano, Javio. **Contratación administrativa** (Bogotá: Ed. Librería del profesional, 1997).
- Solas, José. **Contratos administrativos y contratos privados de la administración** (Madrid: Tecnos, 1990).
- Sosa Francisco. **El contrato público de suministro** (Madrid: Civitas, 1996).
- Soto, Minor. **El inicio del procedimiento de la contratación administrativa** (San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho Público, 1997).
- Sundfeld, Carlos. **Licitacao e contrato administrativo** (Sao Paulo: Malheiros, 1994).
- Villalta, Francisca. **Garantías para contratar con la administración pública** (Granada: Cemci, 1996).
- Vinyoles, Miguel. **La adjudicación de los contratos públicos** (Madrid: Civitas, 1995).
- Woodbridge, Paul. **El contrato-ley** (San José: Ed. Costa Rica, 1972).
- Zanobini, Guido. **Corso di Diritto Amministrativo** (Milano: Giuffré, 1958).