

LA LEY DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA, SU REGLAMENTO Y LA SALA CONSTITUCIONAL

Dr. Jorge Enrique Romero-Pérez ()*

Catedrático Facultad de Derecho.
Profesor de Derecho Administrativo
y de Contratación Administrativa
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA.

(*) Telefax: (00-506) 257-4884.
E-mail: j.romero @.ucr.ac.cr.

SUMARIO

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCION

I. ARTICULOS DE LA LEY Y DEL REGLAMENTO QUE PRESENTAN PROBLEMAS DE INCONSTITUCIONALIDAD.

1. Artículos 3, párrafo dos; 55 y 109, párrafo dos de la Ley Nº 7494 –de la contratación administrativa–; y 28.1, 66. 1 de su reglamento.
2. Procedimientos abiertos: artículo 28 de la Ley Nº 7494; y 28.3 de su reglamento.
3. Artículo 27.a: montos muy altos para la licitación pública. Artículo 84: montos muy elevados para apelar (ambos de la Ley Nº 7494).
4. Artículo 101 de la Ley Nº 7494; y numeral 107 de su reglamento.
5. Artículo 87 de la Ley Nº 7494-95: sanciones económicas por apelar ante la Contraloría General de la República.
6. Artículo 89, párrafo tercero de la Ley Nº 7494-95; 99.4 de su reglamento y numeral 30 de la Ley de la Contraloría General de la República: se pierde la apelación si la Contraloría no resuelve en tiempo.
7. Artículo 33, párrafo dos de la Ley Nº 7494-95; y 33.7 de su reglamento: se legitima la oferta por la aceptación de la garantía de participación.
8. Ofertas sin firmar: artículo 50.5 del reglamento de la Ley Nº 7494-95.
9. Vicios a granel y sin límites subsanales de la oferta: artículos 4.4, 56.1.1 y 56.1.2 del reglamento de la Ley Nº 7494-96.
10. Sistema internacional de medidas: artículo 56.1.2.4 del reglamento de la Ley Nº 7494-95.
11. Garantía flotante: artículo 34 del reglamento de la Ley Nº 7494-95.
12. Oferente extranjero con norma extraterritorial: artículo 54.5 del reglamento de la Ley Nº 7494-95.
13. Registros obligatorios: límites a la libertad de concurrencia.
14. Artículo 75.3 del reglamento: una forma de violar la licitación y sus controles.
15. Materias excluidas de los procedimientos ordinarios de la contratación, según el reglamento, capítulo VII, artículos 75 a 85.

- II. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 171 DE LA LEY DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, N° 7558 DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1996.-Admitida por la Sala Constitucional.
- III. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADAS POR LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA ANTE LA SALA CONSTITUCIONAL Y ADMITIDAS POR ESTA
1. Contra el Decreto Ejecutivo N° 25311-MOPT del 24 de julio de 1996.
 2. Concepto de actividad ordinaria de la Administración.
 3. Contra los Decretos Ejecutivos de emergencia Nos. 23321-S del 18 de mayo de 1994; 23394-MP del 10 de junio de 1994; 24463-MP-MOPT del 23 de junio de 1995; 24563-S-MOPT-MIRENEM; y el acto administrativo de la sesión N° 21-95 del 4 de octubre de 1995 de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Emergencia.
- IV. CRITERIOS DE LA CONTRALORIA Y LA PROCURADURIA RESPECTO DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA CAMARA DE REPRESENTANTES DE CASAS EXTRANJERAS (CRECEX), Y ADMITIDA POR LA SALA CONSTITUCIONAL
1. Criterio de la Contraloría General de la República.
 2. Criterio de la Procuraduría General de la República.
- V. A MODO DE CONSIDERACION FINAL.
- VI. BIBLIOGRAFIA BASICA DE REFERENCIA.

RESUMEN

Las normas jurídicas, con rango de ley y de reglamento, relativos a la contratación administrativa por el derecho público, es reciente y merece un análisis crítico. Debido a las acciones de inconstitucionalidad que se han presentado ante la Sala Constitucional, ellas se estudiarán en este artículo, dada su relación con esta materia, tan esencial para la inversión y el gasto público, como en lo que a los controles correspondientes.

ABSTRACT

This paper is about the administrative contractual transaction in Costa Rica's Government.

INTRODUCCION

La ley de contratación administrativa fue aprobada por el Poder Legislativo de forma festinada, sin estudiarla. Igual suerte corrieron los documentos enviados por instituciones públicas, entre ellas, la Contraloría General de la República, y sectores de la empresa privada. Hubo –entre otros prejuicios y estereotipos– de un grupo de diputados, los siguientes:

- el *sector privado* *abusa* de la contratación administrativa;
- la *Contraloría General de la República* es *la culpable* de atrasos en el trámite de la contratación administrativa;
- la *licitación pública* es *la culpable* de la ineficiencia en los contratos administrativos.

De ahí que existan una serie de normas, en esos cuerpos jurídicos, que reflejan esa actitud irracional, porque no corresponde a la verdad de la realidad.

Igualmente, se analizarán las acciones de inconstitucionalidad presentadas por la **Contraloría General de la República ante la Sala Constitucional** contra: a) el decreto del MOPT N° 25311-96 del 24 de

junio de 1996; y b) los decretos ejecutivos sobre situaciones de emergencia, para burlar la fiscalización del ordenamiento jurídico de la contratación administrativa y de la propia Contraloría. Asimismo, se estudia la acción de inconstitucionalidad presentada por CRECEX (Cámara de Representantes de Casas Extranjeras) contra el artículo 171 de la Ley Nº 7558-95 sobre el Banco Central por contener aspectos relevantes en este campo contractual.

I. **ARTICULOS DE LA LEY Y DEL REGLAMENTO QUE PRESENTAN PROBLEMAS DE INCONSTITUCIONALIDAD**

1. **Artículos 3, párrafo dos; 55 y 109, párrafo dos de la Ley Nº 7494-95 (Ley de la contratación administrativa); y 28.1, 66.1 de su reglamento.**

De acuerdo con estas normas legales, las administraciones públicas podrán, crear cualquier figura o tipo de contrato, y promulgar los reglamentos que quieran en materia de la contratación administrativa.

Así se privatiza el contrato público administrativo y se le equipara a la contratación civil o de particulares, ya que el tratamiento legal es el mismo.

La violación constitucional es al artículo 182 de la Carta Magna.

Ya la *Sala Constitucional* ha afirmado que el *numeral 182* establece lo relativo a la contratación pública, a la licitación pública como medio idóneo para seleccionar al co-contratante con el Estado y a los principios constitucionales que regulan la contratación pública. **(Votos Nos. 5882-93 y 1205-96).**

De acuerdo con esos **Votos el numeral de la Carta Fundamental establece:**

- * el contrato público para la actividad comercial del Estado;
- * la licitación pública como el medio idóneo para seleccionar al contratante con la Administración Pública; y
- * los principios constitucionales propios del contrato público administrativo.

Lo anteriormente expuesto vale también respecto del **artículo 55** de la ley impugnada, ya que vuelve a afirmar que las administraciones públicas podrán crear los tipos de contratos que quieran.

Pero este **numeral 55 de la ley impugnada** presenta la citada inconstitucionalidad y esta otra:

esta norma afirma que por **reglamento** las administraciones públicas podrán crear otros tipos de contrato.

Esta inconstitucionalidad también se comprueba en el artículo 109, párrafo dos de esta ley N^o 7494-95:

cada uno de los órganos o entes sujetos a la presente ley podrán emitir los reglamentos complementarios que se necesiten para el mejor desempeño de las actividades propias de la contratación administrativa.

La Contraloría General de la República (en adelante, la **CONTRALORIA**) al contestar la audiencia conferida por la Sala Constitucional en la **acción de inconstitucionalidad N^o 5237-95** –ya admitida– afirmó que:

a nuestro juicio no podría aceptarse que por la vía de las normas citadas (3, párrafo dos y 55 de la Ley N^o 7494) la Administración utilice figuras contractuales que desvirtúen la naturaleza pública del contrato administrativo, en especial en cuanto a los efectos y consecuencia (pág. 3, párrafo tres).

Y, en el mismo documento, la **CONTRALORIA** refiriéndose al numeral **109, párrafo dos**, manifestó que:

en tanto el artículo 109, párrafo dos, otorgue la facultad a los órganos o entes sujetos a la Ley de contratación administrativa de emitir reglamentos complementarios a la ley, contraviene lo dispuesto en los numerales 9 y 140, inciso tres de la Constitución Política, por cuanto tal potestad reglamentaria es exclusiva del Poder Ejecutivo (documento citado, pág. 16, párrafo tercero).

Por su parte, el **artículo 28.1 del reglamento** ejecutivo de esta ley N^o 7494 afirma que por reglamento interno (lo cual es inconstitucional) la Administración Pública puede definir otro tipo contractual. Y el **numeral 66.1** de este reglamento manda que la Administración podrá, por vía reglamentaria, definir cualquier tipo contractual a que podrá acudir.

Así se comprueba la inconstitucionalidad de esas normas respecto de los artículos constitucionales 182 y 140, inciso tres.

2. ***Procedimientos abiertos: artículo 28 de la Ley N° 7494 y 28.3 de su reglamento.***

Este numeral 28 de Ley N° 7494 afirma:

la Administración puede usar procedimientos de contratación más calificados o rigurosos que el correspondiente.

La **CONTRALORIA** en el documento citado sostiene que:

ese **artículo 28** tiene una redacción poco feliz y que se entendiera que esos procedimientos creados a criterio de la Administración no estuvieran contemplados en la ley misma, llevaría razón el recurrente (pág. 10, al final).

Claro que el recurrente, en esa **acción de inconstitucionalidad N° 5237-95** lleva razón o la tiene, pues para: ¿qué esa disposición si los procedimientos aludidos por ella estuvieran contenidos en la misma ley? Evidente y elemental, esa norma 28 de la Ley N° 7494-95 está ahí precisamente porque se refiere a procedimientos NO contemplados en esa ley. Creer lo opuesto sería absurdo.

De este modo, la inconstitucionalidad se da por violación de los principios que regulan el contrato público y que están insertos en la norma 182 de la Carta Magna (**votos Nos. 5882-93 y 1205-96 de la Sala Constitucional**), ya que privatizan ese contrato público y violan los principios constitucionales de seguridad jurídica, buena fe, equidad, igualdad de trato, certeza negocial, etc., que informan este contrato público administrativo.

El **reglamento de este ley N° 7494, en su numeral 28.3** repite lo mismo que el artículo 28 de la ley impugnada.

3. ***Artículo 27 a: montos muy altos para la licitación pública.***
Artículo 84: montos muy altos para apelar.

La **CONTRALORIA**, en el documento citado, afirma que la licitación pública es el medio más idóneo y el más deseable para el trámite de los contratos administrativos, por cuanto busca la promoción de la más amplia competencia para el logro de las mejores condiciones posibles porque, a su vez, da garantía de igualdad de oportunidades para los interesados en concursar (pág. 5, último párrafo).

Añadiendo la **CONTRALORIA**, en ese documento que consta en el expediente de la acción de inconstitucionalidad N° 5237-95, ya admitida, que la licitación pública es el procedimiento que garantiza de mejor manera la observancia de los principios rectores de la contratación administrativa –libre concurrencia, igualdad de participación y publicidad– a la vez que permite, por medio de la competencia que se promueve, que se produzcan las mejores condiciones para que la Administración seleccione a su contratante. De ahí que sean el interés público y la equidad, los principios orientadores de tal procedimiento (pág. 6, primer párrafo).

Puntualiza la **CONTRALORIA** que es en el artículo 182 de la Carta Magna donde encuentra su razón de ser la licitación pública (documento ídem., pág. 6, párrafo segundo).

Sin duda se da la violación constitucional a este artículo 182 de la Carta Fundamental, ya que la presente ley impugnada margina completamente la licitación pública y la destruye. La propia **CONTRALORIA** da fe de ello cuando afirma:

- * desde los inicios de la discusión del proyecto (de lo que ahora es ley), se violenta el principio de la amplia participación, como regla general, en todos los procedimientos de contratación pública, en razón de lo elevado de los montos que fija esta ley, ya que solamente unas pocas Administraciones (seis en total) recurrirán al procedimiento de licitación pública, mientras que todas las demás utilizarían los procedimientos de la licitación restringida y por registro (documento, cit., pág. 6, párrafo cuarto).

La licitación pública desaparece por cuanto quedaría únicamente para contratos de obra de elevadísima cuantía (**CONTRALORIA**, documento, cit., pág. 7, último párrafo).

Todo lo anterior, a no dudarlo, importa el quebranto de preclaros principios constitucionales (**CONTRALORIA**, documento cit., pág. 8, primer párrafo). Debido a esto la Contraloría recomendó a la Asamblea Legislativa mediante oficio N° 3396 del 15 de marzo de 1995 –que se encuentra incorporado al expediente de la acción (admitiva) de inconstitucionalidad N° 5237-95–, que se disminuyeran los montos fijados para hacerlos más acordes con la realidad y las garantías constitucionales (**Contraloría**, documento cit., pág. ídem). Pero, el Poder Legislativo no tomó en cuenta los criterios expertos de la Contraloría.

La Contraloría incluso cita un voto de la Sala Constitucional, el N° 1205-96 del 15 de marzo de 1996, que afirma que en el artículo 182 de la Constitución Política se encuentran inmersos los principios rectores de la contratación administrativa, y por supuesto la licitación pública (documento cit., pág. 8, párrafo tres).

Para probar la destrucción constitucional de la licitación pública la **Contraloría afirma** que ninguna institución pública o estatal ha publicado avisos de licitaciones públicas a partir de la vigencia de esta ley (1 de mayo de 1996), ni siquiera instituciones de gran volumen presupuestario como el ICE, INS, CCSS. Además, de los llamados programas de compras (art. 6, párrafo tercero de la Ley de contratación administrativa) hasta ahora publicados, se desprende que son muy pocas las contrataciones que eventualmente se llegarían a tramitar por medio del procedimiento de la licitación pública (documento, cit. pág. 9, párrafos tres y cuatro).

La **CONTRALORIA** es tajante cuando afirma que de imponerse como regla el empleo de la licitación por registro o la licitación restringida para el trámite de los contratos administrativos, se estaría causando grave lesión a los principios de publicidad, libre concurrencia y amplia participación en perjuicio del interés público y de los derechos de los administrados (documento cit., pág. 9, párrafo 5).

En resumen, con el respaldo de la **CONTRALORIA** afirmamos que los **numerales 27**, en general (que establece los montos presupuestarios para los efectos de la realización de las licitaciones públicas, restringidas y por registro –estas dos últimas no tienen apelación ante la *Contraloría*, la publicidad es muy disminuida y la libre concurrencia muy limitada)– y el **84** (que establece los elevados montos financieros para apelar actos de adjudicación de licitaciones públicas ante esa *Contraloría*) de la Ley de la Contratación Administrativa (LCA).

4. ***Artículo 101 de la Ley N° 7494-95 y el numeral 107 de su reglamento.***

Este numeral 101 afirma que cada tres meses las administraciones públicas enviarán un reporte a la **Contraloría** sobre la actividad contractual desplegada durante este período.

Se convierte así a la **Contraloría** en un archivo de papeles. **Se violan los artículos 183 y 184 de la Carta Magna**, que son aquellos que incorporan a este ente fiscalizados de la hacienda pública con el rango constitucional.

La Constitución Política no tiene a este órgano controlador para que sirva de archivo de papeles, sino para que ejerza con plenitud su acción fiscalizadora del gasto y la inversión públicas.

Así se entiende perfectamente lo que la propia **Contraloría** afirma en su documento ya citado:

reiteradamente y por múltiples razones esta Contraloría General ha manifestado su desacuerdo y absoluta inconformidad por la asignación mediante ley y con el único propósito de aparentar la existencia de un control de funciones de mero trámite y sin ninguna relevancia pero que, contrario a todo principio de sana administración, demandan la asignación de recursos personales y materiales importantes, en perjuicio directo de la verdadera fiscalización que demanda la norma fundamental (documento cit., pág. 13, párrafo final y pág. 14, párrafo primero).

Agregando esta **Contraloría** que:

la aplicación de esta norma 101 conllevaría un significativo desperdicio de recursos públicos tanto por parte de la Administración como de esta Contraloría, en un momento en que lo que se impone es la racionalización del gasto público (documento cit., pág. 14, párrafo tercero).

El artículo 107 del reglamento de este ley N° 7404 dice lo mismo que el numeral 101 de la ley.

5. **Artículo 87 de la Ley N° 7494-95: sanciones económicas por apelar ante la Contraloría.**

Este numeral afirma que:

la garantía de participación se ejecutará en beneficio de la Administración licitante, si la Contraloría resuelve que no hubo motivo suficiente para apelar. Esta administración iniciará un reclamo por daños y perjuicios cuando el monto de esta garantía sea menor a tales daños.

En esta vía administrativa se está castigando al administrado que, haciendo uso de un derecho constitucional, apela un acto de adjudicación ante la Contraloría. Es decir, se está sancionando a la persona que ejerce un derecho constitucional. No bastó con el hecho de que por los montos tan altos, prácticamente no existan licitaciones públicas (como lo afirmó la Contraloría *supra*) ni posibilidad de apelaciones ante ella. Ahora le añaden un castigo por ejercer un derecho establecido en la carta Magna.

Estos derechos constitucionales violados están en los artículos 27 (libertad de petición y el derecho a obtener pronta respuesta) y el 41 (ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerse justicia pronta y cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes).

El **voto N° 1420-91 de la Sala Constitucional** ha establecido, igualmente, el derecho a disentir, discrepar o apelar.

El *artículo 99.3 del reglamento* de esta ley N° 7494 repite lo que afirma el citado *numeral 87* de la ley.

6. ***Artículo 89, párrafo tercero de la Ley N° 7494-95; 99.4 de su reglamento y numeral 30 de la Ley de la Contratación General de la República: se pierde la apelación si la Contraloría no falla o resuelve en tiempo.***

Veamos lo que afirma el artículo 89 de la Ley N° 7494:

vencido el plazo para resolver o su prórroga, de una apelación de un acto de selección de contratista público sin que se haya dictado resolución final, automáticamente se tendrá por confirmado el acto de adjudicación.

Por su parte, ***el numeral 30 de la Ley de la Contraloría*** dice:

en el caso de que la Contraloría no resuelve o no se pronuncie dentro del plazo legal o reglamentario establecido, en relación con los recursos de apelación en licitaciones públicas, el acto de adjudicación se tendrá por válido y eficaz.

Y el **artículo 99.4 del reglamento de la ley N° 7494** indica:

si la Contraloría General no se pronuncia dentro del plazo establecido, la adjudicación impugnada quedará automáticamente en firme.

Las tres normas citadas dicen lo mismo.

La propia Contraloría General (en el documento citado que consta en el expediente de la acción de inconstitucionalidad N° 5237-95, contestando la audiencia conferida) afirma que:

el artículo 89, párrafo tercero quebranta los numerales 27 y 41 de la Constitución Política, en tanto el apelante se le perjudique al confirmarse el acto recurrido por la no resolución del recurso dentro del término legal o reglamentario (documento cit., pág. 24, punto 6).

La Contraloría afirma que se violan los artículos 24 y 41 de la Carta Magna porque:

con respecto al *artículo 27*, debido que éste garantiza el derecho de petición y de obtener pronta resolución; y con relación al *numeral 41* en cuanto garantiza que acudiendo a las leyes, toda persona tiene derecho a que se haga justicia pronta y cumplida y sin denegación. La confirmación del acto adjudicatorio implicaría una denegación de justicia (documento cit., pág. 13, párrafo primero).

7. ***Artículo 33, párrafo dos de la Ley N° 7494; y 33.7 de su reglamento.***

Este numeral 33, párrafo dos de la ley citada afirma que:

la oferta se legitimará por la garantía de participación aceptada por la Administración.

El artículo 33.7 del Reglamento de esta ley, repite el enunciado del numeral apuntado 33 de la Ley.

Con esta norma se viola el artículo 182 de la Carta Magna, debido a que quebranta el contrato administrativo público y sus principios constitucionales rectores. En este sentido se recuerda **los votos de la Sala Constitucional Nos. 1205-96 y 1490-91** con relación al artículo 182 de la Carta Magna ratificando que se trata de un contrato regulado por el Derecho Público y con principios que lo rigen con rango constitucional.

Es absurdo e inconstitucional que por la simple aceptación de la garantía de participación se legitime una oferta. Si lo que la norma quiere decir es legitime = sanear todos los defectos o vicios de la propuesta, lo que hay aquí es una rotunda arbitrariedad, por cuanto una oferta está compuesta por una serie de partes o elementos, como son —entre otros—: catálogos, certificaciones, muestras.

8. ***Ofertas sin firmar: artículo 50.5 del reglamento de la ley N° 7494.***

El artículo 50.5 del reglamento de la ley N° 7494 afirma que:

si la garantía de participación ha sido rendida correctamente, la oferta será válida independientemente que no haya sido firmada o lo hubiera sido por persona no facultada legalmente para hacerlo.

Esta disposición ya es el colmo de la arbitrariedad, pues ¿desde cuándo en el contrato público administrativo se admiten ofertas sin firmar?

Aún más, tampoco en el contrato civil o privado se permiten ofertas sin firma.

La Contraloría sostiene que:

cotejando el numeral 33 de la Ley N° 7494 con el contenido del inciso quinto del artículo 50 de su reglamento, es nuestro parecer que sí resulta violado el principio general de interdicción de la arbitrariedad de la potestad reglamentaria, pues la norma ha sobrepasado y desvirtuado el marco de acción prefijado por la ley de contratación administrativa, en cuanto señala que la falta de firma o la firma de quien no esté legalmente facultado para hacerlo, es un defecto subsanable de la oferta extralimitándose así el Poder Ejecutivo en su función reglamentaria (documento cit. pág. 19, párrafo segundo).

Por esta razón, ***la Contraloría cita el voto N° 3410-92 de la Sala Constitucional*** que afirma que:

en el derecho público el reglamento es complementario de la ley y por ello se el reconoce como una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria. La potestad reglamentaria está sujeta al principio de legalidad y al general de interdicción de la arbitrariedad de la potestad reglamentaria, que obliga a respetar el orden jerárquico establecido (documento cit., pág. 18, párrafo quinto).

9. ***Vicios subsanales de la oferta, a granel y sin límites: artículos 4.4, 56.1 y 56.1.2 del reglamento de la Ley Nº 7494.***

Se viola el artículo 182 de la Carta Magna porque se privatiza el contrato administrativo público y se quiebran los principios rectores del contrato público, al permitirse que la oferta de vicios y de defectos, pueda subsanarse posteriormente. Además que se violan los principios constitucionales de legalidad y de interdicción de la arbitrariedad de la potestad reglamentaria (voto Nº 3410-92 de la Sala Constitucional).

Numerales inconstitucionales del reglamento de la ley Nº 7494:

Artículo 4.4:

todo defecto u omisión contenido en las ofertas podrá ser subsanado.

Artículo 56.1:

se podrá subsanar cualquier defecto formal dentro de los cinco días hábiles siguientes al acto de apertura de las ofertas.

La Administración podrá, después de esos cinco días hábiles, solicitar de oficio la subsanación de defectos no advertidos durante ese plazo.

Artículo 56.1.1:

La Administración entenderá subsanales los siguientes documentos:

- * certificaciones sobre: la personería jurídica de los oferentes y la naturaleza y propiedad de las acciones; cualidades, características o especificaciones del bien ofrecido;
- * declaraciones juradas;
- * estados financieros;
- * documentación técnica o complementaria;
- * copias de la oferta;
- * cualquier omisión de especies fiscales o timbres.

Artículo 56.1.2:

Igualmente podrán subsanarse, al menos, los siguientes defectos:

- * plazo de vigencia de la garantía de participación;
- * cualquier error de la garantía de participación relacionado con la identificación del concurso;
- * vigencia de la oferta;
- * inclusión de datos en unidades de medidas diferentes a las del sistema internacional de medidas;
- * presentación de literatura técnica y complementaria en idioma diferente al español.

Como bien apunta la **Contraloría**, también, hay una violación a los principios constitucionales de legalidad de interdicción de la arbitrariedad de la potestad reglamentaria en lo que respecta a estos artículos reglamentarios en relación al numeral 33 de la ley N° 7494 (documento cit., pág. 18, párrafo cinco y 21, párrafo primero; y *votos de la Sala Constitucional Nos. 3410-92, Considerando XX y 243-93, Considerandos Primero y Segundo*).

10. **Sistema internacional de medidas: artículo 56.1.2.4 del Reglamento de la Ley N° 7494.**

De acuerdo con el **voto N° 770-93 de la Sala Constitucional** la Ley N° 5292 del Sistema Internacional de Medidas es de uso obligatorio en la República de Costa Rica, con exclusión de cualquier otro sistema de medición (Considerando II).

Ello significa que la norma 56.1.2.4 del reglamento de la ley N° 7494 que permita subsanar la inclusión de datos en unidades de medidas diferentes a las del Sistema Internacional de medidas es inconstitucional e ilegal.

11. **Garantía flotante: artículo 34 del reglamento de la Ley N° 7494.**

Este numeral 34 manda que:

la Administración podrá establecer mediante *reglamento interno* la posibilidad de emplear la modalidad de garantías flotantes que puedan respaldar la participación de un mismo oferente en distintos concursos.

Esta garantía la inventa el reglamento debido a que la ley N° 7494 NO la crea. ***Aquí hay dos inconstitucionalidades:***

una, la ya indicada respecto de que las administraciones públicas no pueden promulgar reglamentos ejecutivos, porque ello viola el artículo 140, inciso tres de la Carta Magna; y

dos, la violación a los principios constitucionales de legalidad y de interdicción de la arbitrariedad de la potestad reglamentaria (*votos de la Sala Constitucional Nos. 3410-92, Considerando XX y 243-93, Considerandos Primero y Segundo*).

12. ***Oferente extranjero con norma extraterritorial: artículo 54.5 del reglamento de la ley N° 7494.***

Este artículo 54.5 del reglamento manda que:

el cartel establecerá los requisitos que deberán aportar los oferentes nacionales y extranjeros para establecer la certeza en cuanto a la existencia, representación y capital social de éstos.

Aquí se da un criterio de extraterritorialidad para la aplicación de esta norma, ya que pretende obligar a los extranjeros a que establezcan la certeza en cuanto a la existencia, representación y capital social de ellos.

Se viola así, el principio y norma constitucional de la territorialidad de las leyes; además de que es una barrera no arancelaria, que perjudica el libre comercio con nuestro país, violándose así el artículo 46 de la Carta Magna sobre la libertad de comercio.

13. ***Registros obligatorios: límites a la libertad de concurrencia.***

Los artículos de la Ley N° 7494 relativos al registro de oferentes son el 45 y el 48. Por lo que corresponde al reglamento, tales numerales son el 59 y el 60.

Estas normas violan los artículos constitucionales 182 y los principios reguladores del contrato público (equidad, concurrencia, libertad de participación, libre acceso a los contratos del Estado, etc.), el 33 (igualdad ante la ley) y el 46 sobre la libertad de comercio.

La obligación de estar registrado para los efectos de tener la posibilidad de participar en los mecanismos de selección del contratista público es inconstitucional porque viola la igualdad ante la ley, ya que solo los registrados pueden participar en las licitaciones, quebranta la libertad de comercio y los principios constitucionales que orientan el contrato público al tenor del artículo 182 de la Carta Magna.

Por otra parte, si en la práctica hay 20 oferentes registrados, la Administración tiene la posibilidad de invitar nada más a cinco, dejando a los restantes 15 burlados. Si se eliminan estos registros, quedarán por fuera estas posibles maniobras de exclusión de oferentes.

Asimismo, la **Sala Constitucional mediante voto N° 1205-96**, Considerando VII, afirmó que en todo concurso el número de oferentes no puede tener límites, para que puedan concurrir todas aquellas personas que estén en condiciones de presentar una oferta válida.

14. **Artículo 75.3 del reglamento: una forma de violar la licitación y sus controles.**

En el capítulo VII del reglamento se encuentra el **numeral 75.3** que afirma:

la determinación de los supuestos de prescindencia de los procedimientos ordinarios es responsabilidad exclusiva de la Administración.

En esta ley el supuesto de que la licitación pública es la regla y la que tiene prioridad, es falso. Todo lo contrario, la ley liquida la licitación pública, elimina controles sobre el gasto público, margina a la Contraloría General de la República, en tiempos como los actuales en que la corrupción en la cúpula política y económica del país es lo normal (periódicos **La Nación**, editorial del 6 de octubre de 1996: la explosión de corrupción que estamos sufriendo desde hace años proviene, en buen parte, del mal ejemplo y de la impunidad en las alturas del poder político y económico; **La República** del 7 de octubre de 1996: en la mentalidad de ciertos costarricenses, la corrupción ya no es un acto condenable, y **La Prensa Libre** del 4 de octubre de este año).

Lo que este numeral alienta es la **contratación directa** de bienes y servicios en la Administración Pública: se prescinde de los procedimientos “ordinarios” para realizar, entonces, las contrataciones directas.

Es la propia Administración la que decide cuando usa la **contratación directa** y hace a un lado las licitaciones:

Recordemos que la ley, en su artículo 2 dice:

se excluyen de los procedimientos de concursos establecidos en esta ley las siguientes actividades.

- a. La **actividad ordinaria** (aquí se analizará la acción de inconstitucionalidad que la Contraloría presentó ante la Sala IV en contra del respectivo decreto ejecutivo N° 25311-MOPT, Gaceta del 14 de agosto de 1996).
- b. Contratos con otros Estados o con sujetos de derecho público internacional.
- c. Contratos interadministrativos.
- d. Contratos de escasa cuantía, con único oferente, razones de seguridad urgencia apremiante u otros calificados (con el anterior y derogado reglamento de la contratación administrativa, artículo 212: la Contraloría, bajo circunstancias muy calificadas, podía considerar la posibilidad de autorizar la contratación directa respecto a otros negocios o situaciones no contempladas en los artículos precedentes, artículo 214: la solicitud de autorización dirigida a la Contraloría para contratar en forma directa, se formulará por escrito y precisará los siguientes requisitos...). Ahora se hizo a un lado al ente contralor.

En el caso de **contratación directa** por razones de urgencia apremiante, la Contraloría estaba facultada para autorizar esta contratación, pues podía advertir y admitir tal estado de emergencia, sin necesidad de declaratoria oficial por parte del Poder Legislativo ni del Poder Ejecutivo (artículo 205 del derogado reglamento de la contratación administrativa). Ahora,

- e. Compras por caja chica, de acuerdo al reglamento.
- f. Contratos del servicio exterior; y
- g. Actividades excluidas de los concursos, por ley o por convenios o tratados (instrumentos) internacionales.

- h. Las actividades que autorice –razonadamente– la Contraloría General de la República, cuando existan suficientes motivos de interés público.

Este mismo artículo 2 excluye de la aplicación de esta ley, estas actividades:

- * relaciones de empleo;
- * empréstitos públicos;
- * otras actividades sometidas por ley a un régimen especial de contratación;
- * los entes públicos no estatales cuyo financiamiento provenga, en más de un 50%, de recursos propios, los aportes o las contribuciones de sus agremiados; y
- * las empresas públicas cuyo capital social pertenezca, en su mayoría, a particulares y no al sector público.

15. ***Materias excluidas de los procedimientos ordinarios de contratación, según el reglamento - capítulo VII, artículos 75 a 85.***

Artículo 75.1:

las materias excluidas legalmente de los procedimientos ordinarios de contratación, podrán ser objeto de negociación directa entre la Administración y el contratante.

Artículo 75.2:

la contratación directa se encuentra sometida a la Contraloría General de la República; en el caso concreto del Gobierno Central, además estará sujeto a la dirección técnica y evaluación de la Proveeduría Nacional.

Artículo 75.3:

la determinación de los supuestos de prescindencia de los procedimientos ordinarios de contratación es responsabilidad exclusiva de la Administración (esta norma ya se analizó antes).

Esta disposición implica una puerta abierta para que la Administración decida, en cualquier momento, realizar contrataciones directas a su gusto.

Artículo 76.1:

actividad ordinaria: estamos en presencia de actividad contractual ordinaria cuando la prestación objeto del contrato constituya una actividad que se identifica con la prestación del servicio y cumplimiento de los fines de la Administración respectiva. Esta actividad se hará negocialmente, sin sujeción a los procedimientos ordinarios de contratación.

Artículo 76.2:

Se considera actividad ordinaria:

- * prestación de servicios públicos.
- * venta de bienes adjudicados por la Administración como consecuencia de la ejecución de garantías o el pago de obligaciones.

(En este caso adió avalúos de la Tributación Directa y la autorización de la Contraloría General de la República).

Artículo 77:

los convenios con otros Estados o con sujetos de derecho público internacional, están excluidos de los procedimientos de contratación administrativa.

Artículo 78:

contratos entre entes de derecho público, están excluidos de los procedimientos de la contratación administrativa.

Artículo 79:

Actividades que por su naturaleza y circunstancias no están sujetas a concurso público:

- * 79.1 un solo oferente: los contratos que solo una persona puede cumplir. Situación de monopolio en el mercado de proponentes.

- * 79.2 seguridades determinadas: el objeto del contrato se relaciona con materias que requieren seguridades calificadas.
- * 79.3 sin afán de lucro: contratos con personas que, para el contrato dado, tienen ánimo de ayuda desinteresada.
- * 79.4 cantidad de dinero relativamente pequeña, de acuerdo a los montos presupuestarios de las diversas entidades públicas. Aquí se dice que las administraciones cuyo presupuesto ordinario sea inferior a 500 millones de colones se regirán por la tabla que, para tales efectos y mediante resolución, dicte la **Contraloría General de la República** (resolución Nº 1-DEE-96 del 26 de abril, La Nación, miércoles 1 de mayo de 1996).

79.4.8. Registro de proveedores: la administración recurrirá al registro de proveedores para seleccionar al contratista. Si éste no está registrado, la Administración podrá seleccionarla directamente.

79.5. La compra o arrendamiento de bienes que en razón de su ubicación, naturaleza, condiciones y situación se configuren como los **únicos** propios **para la finalidad propuesta**. En el caso del Poder Central, la adquisición se hará mediante el precio fijado por la Tributación Directa; para el resto de la Administración Pública, lo hará el personal especializado respectivo.

79.6. Contrataciones necesarias para enfrentar **situaciones totalmente imprevisibles** que afecten o amenacen gravemente la continuidad de los servicios públicos esenciales.

79.7. Compras de materiales para la preparación de la documentación electoral del artículo 33 del Código Electoral (15 días antes, cuando menos, del fijado para celebrar las elecciones, el Registro Civil tendrá que haber terminado de enviar el material y la documentación electorales a las Juntas Cantonales...) y la contratación de material y espacios publicitarios que efectúe el **Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)**.

79.8. El **arrendamiento de los vehículos** de los funcionarios de la Administración, cuando para el cumplimiento de sus funciones deban desplazarse, y resulte económico y razonable, que se pague un precio por el uso de esos vehículos.

Artículo 80: contratación directa en el caso de oficinas en el exterior.

Contrataciones que tienen por objeto la construcción, instalación o la provisión de oficinas y servicios en el exterior, podrán celebrarse sin sujeción a los procedimientos ordinarios de contratación.

Artículo 81: contratación directa por caja chica.

Compras que se hagan con cargo a fondos de caja chica estarán sujetas a las disposiciones reglamentarias internas.

Artículo 82: exclusión de los procedimientos de la ley de contratación administrativa.

82.1. Las contrataciones excluidas de los procedimientos ordinarios de contratación por ley especial o por instrumento internacional vigente en Costa Rica, se regirán por estas normas.

82.2. Los procedimientos ordinarios por la Asamblea cuando en los *instrumentos de empréstito* aprobados por la Asamblea Legislativa se establezca el uso de procedimientos de contratación especiales, o se haga remisión a cuerpos normativos elaborados por el *organismo internacional de crédito que suministra los recursos*.

Artículo 83: autorización de la Contraloría General de la República para contratar directamente.

83.1. La Contraloría podrá autorizar, mediante resolución motivada, la contratación directa en otros supuestos no previstos por las anteriores disposiciones.

83.2. Tribunal Supremo de Elecciones: estará comprendida toda medida de facilitación de las adquisiciones que efectúe el Tribunal Supremo de Elecciones durante el período siguiente a la convocatoria oficial a elecciones y hasta la declaratoria de resultados.

83.3. La solicitud de la Administración a la **Contraloría**, deberá contener una justificación detallada de la contratación directa.

83.4. La **Contraloría** resolverá la solicitud de contratación directa en un plazo de 10 días hábiles y podrá establecer procedimientos sustitutos a los ordinarios.

84. Materias excluidas de los alcances de la Ley de Contratación Administrativa:

- * relaciones de empleo público.
- * empréstitos públicos.
- * toda otra actividad sometida por ley a un régimen especial contratación (se repite el numeral 2 de la ley citada).

85. Procedimientos de urgencia:

85.1. Supuestos: cuando la Administración enfrente situaciones de urgencia, podrá prescindir de una o de todas las formalidades de los procedimientos de contratación o crear procedimientos sustitutivos de estos.

85.2. Contraloría: para usar este mecanismo de urgencia, la Administración requiere la autorización (ésta siempre es previa; la aprobación, es posterior a la emisión del respectivo acto administrativo) **de la Contraloría General de la República.**

85.3. Plazo para resolver: la petición respectiva ante la Contraloría debe presentarse con la información necesaria ante la Contraloría, la cual la resolverá en el plazo de 10 días hábiles siguientes a su presentación.

En casos muy calificados, la autorización se podrá dar por teléfono.

85.4. Silencio contralor: el silencio de la **Contraloría** no podrá interpretarse como autorización de la solicitud de contratación directa.

(La norma dice **aprobación**, pero esto es incorrecto, el concepto válido es **autorización**, porque se da antes de la emisión del acto administrativo. Además, de que aquí no existe el silencio positivo: el que calla, otorga, al contrario, se cristaliza el silencio negativo: el que calla, no concede).

II. **INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 171 DE LA LEY DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, N° 7558 del 3 de noviembre de 1996.-Admitida por la Sala Constitucional.**

1. Esta ley, en su artículo 171, viola la Carta Magna en sus numerales 140, inciso tres, 182, 183 y 184. Es decir, aquellas disposiciones constitucionales relativas a la facultad exclusiva de promulgar reglamentos a las leyes por el Poder Ejecutivo, al contrato público y a la Contraloría General de la República.
2. La razón por la cual este **numeral 171**, párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto de la Ley N° 7558 viola **el artículo 182** constitucional, se debe a que el monto –en colones– para hacer una licitación pública y para apelar su acto de adjudicación –en todos los bancos de derecho público– es a partir de 300 millones. Dejando completamente destruida la licitación pública como medio idóneo para efectuar la contratación administrativa al tenor del **numeral 182 de la Carta Fundamental**.
3. Lo anterior lo ratificó la **Contraloría General de la República** (en adelante: **Contraloría**) cuando contestó la audiencia en la acción de inconstitucionalidad N° 5237-95 al afirmar:
 - * la licitación pública es la que mejor garantiza la observancia de los principios rectores de la contratación administrativa (pág. 6, primer párrafo).
 - * la licitación pública desaparece por cuanto queda solo para contratos de elevadísima cuantía (ídem., pág. 7, último párrafo).
 - * Desde que la Ley de la Contratación Administrativa entró en vigencia, el 1 de mayo de 1996, no se han publicado avisos de licitación pública, ni siquiera lo han hecho instituciones gigantescas como el INS, CCSS, ICE (pág. 9, párrafos 3 y 4), lo cual significa que no se han hecho en el Estado costarricense licitaciones públicas por los montos tan alto en donde operan o se hacen obligatorias.
4. Por su parte, la *Sala Constitucional ha afirmado, mediante votos Nos. 1205-96 y 5882-93*, que en el **artículo 192 de la Carta Magna** se encuentran inmersos los principios rectores de la contratación administrativa.

5. Recordemos que *en el numeral 84, inciso a, de la Ley de Contratación Administrativa*, se manda que los actos de adjudicación de una licitación pública por montos superiores a los 40 millones de colones serán apelables ante la Contraloría.
6. En forma aplastante, **la Ley del Banco Central, numeral 171, párrafos primero y tercero**, deja muy atrás la *Ley de Contratación Administrativa –art. 84, inciso a–*, ya que manda que el monto en colones para realizar y apelar un acto de adjudicación de una licitación pública tiene que ser superior a los 300 millones.
7. Como bien lo observa el tratadista *Eduardo García de Enterría*, en su último libro sobre el tema de la **Democracia, Jueces y control de la Administración Pública** (Madrid: Civitas, 1995) los tiempos actuales donde **campea la corrupción** tienen en el Juez un control superior muy importante y clave en el sistema democrático, donde tienen una función relevante los aspectos electorales de elección de los gobernantes por una mayoría a la par del sometimiento pleno de la Administración al Juez, un ejercicio real de los sistemas de control sobre la Administración y la subordinación completa de la Administración a la Ley y al Derecho. Por ello, el Juez se erige en pieza central del sistema democrático (págs. 113 a 125).
8. Ese monto extratmosférico de la licitación pública en los bancos de derecho público de *300 millones de colones*, cuantía que opera también para apelar de los actos de adjudicación (pero NO ante la Contraloría, como tiene que ser, en cumplimiento de los **numerales 183 y 184 de la Carta Fundamental**), sino ante el Consejo de la Superintendencia General de Entidades Financieras (*art. 171, párrafos primero y tercero de la Ley del Banco Central*).
9. Con esa norma 171 de la Ley del Banco Central se violan los artículos 183 y 184 de la Carta Magna, pues el órgano constitucional encargado de la **vigilancia de la hacienda pública, es la Contraloría**, como lo reconoce (para montos de dinero muy altos) la propia Ley de Contratación Administrativa en su numeral 84.
10. Respecto de quién aumenta los topes para fijar las franjas en las que funciona la contratación directa, licitación privada (sic) o

restringida esta es una atribución constitucional de la **Contraloría General de la República** que reconoce la misma Ley de Contratación Administrativa, en su artículo 27, último párrafo. Pero, en la Ley del Central, ello no es así por cuanto a que es la Superintendencia General de Entidades Financieras la que fija, cada año, la elevación de esos montos (numeral 171, párrafo segundo de esa Ley N° 7558-95).

11. De acuerdo con esa norma del 171, párrafo quinto de la Ley N° 7558-95, se violan los artículos 183 y 184 de la Carta Fundamental debido a que es la **Contraloría** a la que corresponde todo lo relativo respecto de la fiscalización de la contratación administrativa, como un medio que materializa el gasto público (inversión de fondos del erario público).
12. El párrafo quinto del artículo 171 de la Ley N° 7558-95 contiene otra inconstitucionalidad: afirma que el **refrendo** a los contratos administrativos hechos por los bancos estatales, lo dará el **auditor interno** de cada banco. Esta disposición viola los numerales 182, 183 y 184 de la Carta Magna, ya que dentro de lo que es el contrato público (concepto, naturaleza y efectos jurídicos): artículo 182; potestades de la fiscalización de ese contrato a cargo de la **Contraloría**: artículos 183 y 184 citados y por ende, es a esta Contraloría a la que le corresponde otorgar ese refrendo o acto administrativo que permite que los efectos contractuales se puedan dar, y de ninguna manera el auditor interno de cada banco.

Al respecto del artículo 184 de la Constitución Política, párrafo segundo manda:

no se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino, cuando el gasto respectivo haya dicho visado por la Contraloría General de la República; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella.

13. También, el párrafo sexto del artículo 171 de la Ley N° 7558-95 viola la Carta Magna en su numeral 140, inciso tres, debido a que solo el Poder Ejecutivo puede hacer reglamentos de las leyes emanadas de la Asamblea Legislativa. Y, según este numeral 171, párrafo sexto, cada banco emitirá su propio reglamento a esta Ley N° 7558-95, mediante su Junta Directiva. Siendo, cada reglamento de estos, aprobado por la Superintendencia de Entidades Financieras.

**III. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADAS
POR LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
ANTE LA SALA CONSTITUCIONAL Y ADMITIDAS POR ESTA**

1. *Contra Decreto Ejecutivo N° 25311-MOPT del 24 de julio de 1996.*
2. *Contra los decretos ejecutivos que declaran emergencias nacionales.*

1. ***Contra Decreto Ejecutivo N° 25311-MOPT del 24 de julio de 1996.***

El **artículo 1 de este decreto** dice que las siguientes actividades o materias de “mantenimiento de vías públicas” son parte de la **actividad ordinaria**, en el campo de la contratación administrativa para que sean **contratadas directamente**:

- * chapea;
- * limpieza mecanizada de cunetas y alcantarillas;
- * limpieza menor de derrumbes;
- * limpieza y reposición de barandas de protección;
- * bacheo;
- * sellos;
- * recarpeteos;
- * conformación y relastreados.

Esas actividades requieren de contratos por tiempo definido, que serán actividad ordinaria y recaerán sobre la contratación de:

- * peones;
- * alquiler de equipo y maquinaria por tarifa;
- * compra de herramientas (palas, carretillos, picos, machetes, escobones, rastrillos, capas, botas, etc.);
- * compra de materiales como arena, piedra para mezcla, mezcla asfáltica en caliente, etc.

Teniéndose que en los procedimientos de **contratación directa** que se apliquen para la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la actividad ordinaria de mantenimiento de carreteras, el MOPT por sí o mediante la Proveeduría Nacional del Ministerio de Hacienda podrá establecer un procedimiento o sistema de regionalización, según el cual adquirirá **directamente** dichos bienes y servicios (piedra, arena, mezcla asfáltica, etc.).

El artículo 2 de este decreto ejecutivo N° 25311-MOPT afirma que se autoriza al MOPT para que dentro del ámbito de los procedimientos de contratación que promueva y de las relaciones contractuales que los mismos importan, proceda a establecer el sistema de “pago en especie” o entrega o dación en pago de materiales; particularmente, en lo relativo a contrataciones de obras públicas.

Los precios de los materiales a darse en pago será determinado por el mismo Ministerio, según los precios de mercado para los productos que se utilicen bajo esta modalidad de pago.

La Contraloría señala que este decreto viola los numerales de la Carta Fundamental Nos. 11, 140, incisos 3 y 18, 180, 182, 183 y 184.

La Contraloría en su acción, invoca los **Votos N° 6453-94** de la Sala Constitucional que afirmó:

el procedimiento de licitación pública que prevé el artículo 182 constitucional, encuentra su razón de ser no solo en relación con el interés del Estado, sino –además– en relación con el de los administrados. Esta licitación pública es definida como el medio idóneo y el más deseado instrumento para el trámite de los contratos administrativos, se fundamenta en el doble propósito de lograr las mejores condiciones para la Administración Pública y de garantizar la libertad de oportunidades a los interesados y todo ello conforma el llamado principio de legalidad de la contratación administrativa, al que debe sujetarse todo el que quiera contratar con la Administración Pública.

Y, el **voto N° 1205-96:**

al disponer el artículo constitucional 182 que deben celebrarse los contratos del Estado mediante licitación, ello implica que son constitucionalmente todos los principios que informan esa figura negocial, reconocidos unánimemente por la Doctrina del Derecho Constitucional y Público, como la equidad, igualdad de oportunidades, el interés público y la buena fe, entre otros (págs. 1 a 6 de la acción de inconstitucionalidad citada).

Voto N° 4013-92:

el interesado tiene derecho a impugnar la adjudicación de una licitación pública ante la Contraloría, lo que es una garantía de imparcialidad en el proceso y la sustancia de una licitación, de la que no puede ilegítimamente privarse al administrado (ibídem., págs. 6 y 7).

La regla en esta materia contractual es la licitación; y la excepción, es la contratación directa, incluyendo la modalidad bautizada como “actividad ordinaria”.

La propia Sala Constitucional se refirió a la “**actividad ordinaria**”:

Voto Nº 5882-93:

*en todo momento el constituyente pensó en la licitación como medio idóneo para la contratación del Estado; ello no impide que cuando se encuentre en la situación de la **actividad ordinaria** de las instituciones públicas, éstas puedan –en determinados casos– recurrir a la **contratación directa** (ibídem., págs. 12 y 13).*

CONCEPTO DE ACTIVIDAD ORDINARIA DE LA ADMINISTRACION

a) **El artículo 2, inciso a de la Ley de Contratación Administrativa afirma que la actividad ordinaria es:**

el suministro directo al usuario o destinatario final, de los servicios o de las prestaciones establecidas, legal o reglamentariamente dentro de sus fines.

b) **La Contraloría la ha definido así:**

actividad ordinaria es la que realiza la Administración 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 (Acción de inconstitucionalidad de la Contraloría, cit., pág. 14).

Ejemplos de esta actividad ordinaria son: la venta de agua potable por Acueductos y Alcantarillados; venta de servicios de telefonía y electricidad a cargo del ICE, Instituto Costarricense de Electricidad; venta de seguros mediante el Instituto Nacional de Seguros. Por ello, no toda actividad que comprende la competencia debe ser conceptuada como ordinaria. Esta noción debe ser definida con un criterio restrictivo (Acción, cit., págs. 9 y 10).

No es actividad ordinaria de la Administración cuando estamos ante una relación de medios y fines. Es decir, contratos de medios para alcanzar los fines de la Administración, como por ejemplo, actividades para su:

- * **instalación:** compra o arrendamiento de edificios, mobiliario, construcción de obras, etc.
- * **funcionamiento:** arrendamiento o compra de equipos, vehículos, útiles, materiales, etc.
- * **transporte** de productos para su uso o comercio.

Ni la **información** u otra clase de **prestaciones** ajenas a la finalidad inmediata del servicio público asignado a la Administración (documento cit., págs. 10 y 11).

Decreto Ejecutivo N° 25311-96 MOPT es inconstitucional.

Este decreto bautiza como “actividad ordinaria” lo que no lo es, ya que se trata de actividades que son medios para el logro de los fines del MOPT: chapea, limpieza mecanizada de cunetas y alcantarillas, limpieza menor de derrumbes, limpieza y reposición de barandas de protección; bacheo, sellos, recarpeteos; y conformación y relastreado. Para lo cual se necesitan hacer estos, contratar bajo el nombre de “actividad ordinaria” –contratación directa–: peones, alquiler de equipo y maquinaria por tarifa, compra de herramientas (palas, carretillos, picos, machetes, escobones, rastrillos, capas, botas, etc.), compra de materiales como arena, piedra para mezcla, mezcla asfáltica en caliente, etc.

La **Contraloría** afirma, entre otras cosas, que el mantenimiento de las carreteras es compatible con los procedimientos de licitación que ordena el **artículo 182 de la Constitución Política** (documento, cit., págs. 15 y 16).

Este decreto ejecutivo N° 25311-96 MOPT viola la Carta Magna porque establece la contratación directa, al calificar de **“actividad ordinaria”** lo que no lo es con el fin de evadir los procedimientos de licitación –que ordena el **numeral 182 de la Carta Fundamental**– como regla de aplicación general (documento, cit., pág. 17).

Al establecer la contratación directa para actividades que no son **“actividad ordinaria”**, se viola el derecho de los administrados al

principio de la publicidad y la imposibilidad de impugnar lo resuelto, lo que es tutelado por la Sala Constitucional (por todos los **votos** en este aspecto: el derecho de recurrir o apelar ante el superior jerárquico es parte del debido proceso: 1951-96 y 2791-96).

También este **decreto ejecutivo 25311-96 MOPT**, viola el numeral 184, inciso 1 de la Carta Magna que manda que:

toda obligación contraída por el Estado tiene que ser refrendada por la Contraloría.

Cabalmente, al calificar arbitrariamente de “**actividad ordinaria**” lo que no lo es, entra a jugar el **numeral 20 de la Ley de la Contraloría** que manda que los contratos celebrados bajo la modalidad de “**actividad ordinaria**” no requieren ese refrendo:

*dentro de un plazo que no podrá exceder de 30 días hábiles, la Contraloría aprobará los contratos que celebre el Estado y los que por ley especial deben cumplir con ese requisito. No están sujetos a este trámite obligatorio, los contratos de trabajo ni los que constituyan **actividad ordinaria**, de conformidad con la ley. La falta de pronunciamiento dentro de ese plazo da lugar al silencio positivo. (Cf. Revista fiscalización y gestión pública, Vol. 2, Nº 2, 1995, pág. 142, Contraloría - Universidad de Costa Rica, Cicap).*

Con esa maniobra del decreto, evitan hacer licitación y evaden la fiscalización del refrendo contralor.

También este decreto viola los artículos constitucionales Nos. 11 y 40, inciso tres.

Viola ese decreto el *numeral 11 de la Constitución Política* porque se da el caso de funcionarios que han tomado facultades que la ley no les concede, al emitir un decreto que afecta los recursos financieros del Estado y a la propia Proveeduría Nacional, estando ausente la firma del Ministro de Hacienda (como lo detallaremos más adelante) y al desvirtuar los límites sustanciales de la ley, ya que ésta (la de contratación administrativa) define lo que ha de entenderse por **actividad ordinaria**, en su artículo 2: el suministro directo al usuario o destinatario final, de los servicios o las prestaciones establecidas, legal o reglamentariamente, dentro de sus fines.

Igualmente, se recuerda el **voto 2478-94** de la Sala Constitucional que afirma:

las normas reglamentarias, si bien subordinadas a la ley, la complementan regulando los detalles indispensables para asegurar no solo su cumplimiento sino también los fines que se propuso el legislador. En el ejercicio de esa potestad, el reglamento no puede vulnerar la concepción sustantiva de la ley.

(Documento de la **Contraloría**, cit., págs. 19 y 20).

El contenido del decreto y los contratos que pretende autorizar bajo la falsa denominación de **actividad ordinaria**, incluye actividades que claramente son medios para el cumplimiento de los fines del MOPT:

contratar peones, comprar arena, mezcla, herramientas, etc.

Violación por parte del decreto N° 25311-96 MOPT, de los artículos constitucionales 176 y 180:

Artículo 180 de la Carta Magna: principio de la fuerza restrictiva del presupuesto: el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, es el **presupuesto** (ordinario y extraordinario).

La anterior es una actividad típica de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo y está íntimamente ligada al *principio del contenido necesario del presupuesto o principio de universalidad* consagrado en el **numeral 176 de la Carta Magna**, según el cual todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados, deben quedar comprendidos en el presupuesto.

Lo anterior es lógico, por cuanto la Asamblea Legislativa –por medio de la Contraloría, como órgano auxiliar de ella– ha de aprobar la ejecución y liquidación del presupuesto nacional.

El artículo 2 del decreto ejecutivo impugnado 25311-96 MOPT dice:

se autoriza al MOPT para que dentro del ámbito de los procedimientos de contratación que promueva y de las

relaciones contractuales que los mismos importan, proceda a establecer el sistema de “pago en especie” o entrega o dación en pago de materiales; particularmente, en lo relativo a contrataciones de obras públicas. Los precios de los materiales a darse en pago será determinado por el mismo Ministerio, según los precios de mercado para los productos que se utilicen bajo esta modalidad de pago.

Esa dación en pago, generalizada por el decreto, es inconstitucional porque:

- i. *Posibilita gastar más de lo presupuestado, ya que si no tienen dinero para el recarpeteo, por ejemplo, podrían iniciar una contratación sin contenido económico, haciendo uso de activos que pudieron ser adquiridos con partidas para otras finalidades, desvirtuándose con ello el **plan gubernamental que es el presupuesto nacional.***
- ii. *Debido a que es una entrega de bienes y no de dinero, su “salida” del dominio de la Administración no queda registrada o documentada desde un punto de vista presupuestario. Y, con ello, la fiscalización y liquidación se imposibilita con lesión grave del cumplimiento de las funciones que en este sentido fija la propia Constitución Política a la Contraloría General de la República en materia de esta fase del proceso.*
- iii. *Además, el **poder liberatorio de obligaciones es el colón** –moneda nacional–. Por esta razón, es muy peligroso (considera la Contraloría) que los *contratistas de la Administración Pública se vean compelidos a aceptar**bienes** en pago de sus prestaciones.* De este modo, el MOPT estaría afectando la libertad de contratación y su libre ejercicio del comercio y la propiedad, al verse obligado a aceptar en pago de bienes y no colones, como mecanismo general.*

Violación del artículo 140, incisos 3 y 18 constitucional por este decreto:

El inciso 3 del artículo citado 140 manda que el Poder Ejecutivo (Presidente y respectivo Ministro) reglamentarán leyes; y el 18 dice que se darán el reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos.

En este **decreto ejecutivo N° 25311-96 MOPT** no está la firma del Ministro de Hacienda, pues ello es obligado ya que se comprometen recursos del Estado, y funciones propias de la Proveeduría Nacional, órgano **ajeno** al MOPT, por lo que al versar este decreto sobre el régimen propio de las oficinas del Ministerio de Hacienda, se transgreden el numeral 11 y 140, incisos 3 y 18 de la Constitución Política. (Documento de la **Contraloría General de la República**, del 2 de setiembre de 1996, cit., págs. 20 a 24).

La Petitoria que le hace la Contraloría a la Sala Constitucional, es que declare este decreto ejecutivo N° 25311-96 MOPT contrario a la Carta Fundamental. (Documento, ídem., pág. 24).

2. Acción de inconstitucionalidad de la Contraloría General de la República contra los decretos ejecutivos de emergencia Nos. 23321-S del 18 de mayo de 1994, 23394-MP del 10 de junio de 1994, 24463-MP-MOPT del 23 de junio de 1995, 24653-S-MP-MOPT-MIRENEM; y el acto administrativo de la sesión N° 021-95 del 4 de octubre de 1995 de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Emergencia.

Esta acción de inconstitucionalidad radica en el hecho del abuso del Poder Ejecutivo respecto de declarar por decreto situaciones de emergencia, que no son tales, con el fin de evadir los controles y la fiscalización sobre el empleo de recursos financieros y de todo tipo que son públicos.

Esta acción de inconstitucionalidad tiene fecha de 17 de setiembre de 1996 y precisa que con esos decretos ejecutivos y el acto administrativo citado, se violan los artículos de la Carta Magna Nos. 10, 11 140, inciso 3, 180 y 182.

El numeral 180, párrafo tercero de la Carta Fundamental manda que:

cuando la Asamblea Legislativa este en receso, el Poder Ejecutivo podrá vetar el destino de una partida autorizada, o abrir créditos adicionales, ***pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública.*** En tales casos, la Contraloría no podrá negar su aprobación a los gastos ordenados y el decreto respectivo implicará convocatoria de la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias para su conocimiento.

Por el **voto N° 3410-92 la Sala Constitucional** declaró con lugar la acción de inconstitucionalidad presentada por la Contraloría el 7 de febrero de 1992, expediente N° 423-92 impugnando el artículo 1 de la **Ley Nacional de Emergencia, N° 4374 del 14 de agosto de 1969**.

Se ha configurado así un contexto en el cual la anulación de numerosos decretos ejecutivos ha sido una ilustración acerca de cuáles situaciones no configuran verdaderas emergencias nacionales. (Documento de la Contraloría, de esta acción, págs. 1 a 3).

a) **Decreto ejecutivo 23321-S del 18 de mayo de 1994, artículo 1, incisos c y d**

Ya la *Sala Constitucional* había anulado el decreto ejecutivo N° 15320-S del 16 de marzo de 1984 (voto 3410-92) que declaraba calamidad pública el suministro de **agua potable** en todo el país, incluyendo la generación eléctrica. Este decreto 23321-94 S repite el anterior anulado de 1984 referente al agua potable (artículo 1, inciso c).

El inciso d del numeral citado 1 del decreto 23321-S-94 se refiere a la crisis del **sistema hospitalario** nacional, que tampoco califica dentro de las categorías constitucionales del 180: guerra, conmoción interna, calamidad pública.

En el voto SC 3410-92, la Sala Constitucional –SC– dijo que:

la **emergencia nacional** es equiparable a hechos invencibles e inevitables, propios de la fuerza mayor, y el caso fortuito, sea que provengan de las fuerzas de la Naturaleza (terremotos, inundaciones, epidemias), o sean hechos humanos (tumultos, amotinamientos, guerras).

Los casos de “**urgencia apremiante**” derivados de la falta de planificación o de la inercia en la prestación eficiente de los servicios públicos, NO califican como “**emergencia nacional**” y deben ser atendidos mediante los procedimientos ordinarios de contratación administrativa y administración financiera (Considerandos XVI y XVII del **voto N° 3410-92**).

Así las cosas, se tiene que la prestación de un servicio público, tan vital como lo es el relacionado con la salud de los ciudadanos en

términos insatisfactorios, no configura el estado de “emergencia nacional” que prevé la Constitución Política. NO puede la Administración Pública valerse de la ineficiencia para autorizarse mecanismos de excepción con miras a solucionar problemas que son de su resorte ordinario y permanente (documento Contraloría, cit., págs. 4 y 5).

b) **Decreto ejecutivo 23394-MP del 10 de junio de 1994**

No califica como emergencia nacional, declarar zona de desastre los cantones que conforma la región de El Guarco NI la situación de los acueductos potables y alcantarillado sanitario en la ciudad de Cartago.

Otro problema que tiene este decreto es que afirma que el estado de emergencia se mantendrá hasta tanto no exista un pronunciamiento de las unidades ejecutoras que compruebe que la situación de emergencia no ha sido superada (artículo 5).

Esta disposición viola **ley Nº 5901 del 20 de abril de 1976** que manda que al *tenor de la ley sobre emergencias nacionales Nº 4374 del 14 de agosto de 1969*, se establece que el plazo de las emergencias es por 30 días, con una sola prórroga de otros 30 días, mediante resolución razonada del Poder Ejecutivo. Vencido este plazo, se requiere autorización del Poder Legislativo para mantener el estado de emergencia con indicación del período que se autoriza.

Esta violación, por parte del decreto, a la Ley Nº 5901-76 implica burlar la norma constitucional (artículo 182) pues pretende desaplicar los trámites de la licitación ordenados por la Carta Magna.

Se viola el artículo 11 constitucional ya que el decreto presenta una ilegalidad manifiesta que provoca no acatar el numeral 182 de la Constitución y conculcarle al administrado sus derechos a que la inversión del gasto público se haga por los procedimientos licitatorios y con el debido uso de los mecanismos fiscalizadores pertinentes; pues, la Comisión Nacional de Emergencias hace utilización de las contrataciones directas. (Documento cit., págs. 6 y 7).

c) **Decreto ejecutivo Nº 24463-MP-MOPT del 23 de junio de 1995**

El voto citado 3410-92, Considerando XXX, dijo que:

los proyectos emprendidos para promover los sistemas físicos, técnicos y educativos para la prevención de desastres naturales, forman parte integral de la función del Estado y por ello, pueden continuar en el seno de la Comisión Nacional de Emergencias, **pero bajo los trámites ordinarios del ordenamiento jurídico.**

Las **medidas preventivas del fenómeno ENOS** (el niño-oscilación sur) se tomarán anticipadamente para mitigar las consecuencias materiales y sociales de su impacto en Costa Rica, según dice este decreto impugnado por la Contraloría.

Esas **medidas preventivas** tampoco cuadran o se ajustan al artículo 180 constitucional, además de que se refiere a hechos acaecidos y respecto de zonas que no podrían ser **afectadas** (documento cit., págs. 8 y 9).

También incurre en el mismo error que el **decreto anterior 23394-MP-94**, en cuanto al plazo dado por la concordancia de las leyes mencionadas, 4374-69 y 5901-76: se mantiene el estado de emergencia nacional hasta tanto no exista un pronunciamiento emanado de las unidades ejecutoras y avalado por la Comisión Nacional de Emergencias, con base en el reporte o análisis técnico-científico que al efecto se realice, demostrativo de que la situación ha sido definitivamente superada (documento, cit., págs. 10 y 11).

Recordemos, también, que el **voto 015-95 de la Sala Constitucional** anuló el artículo 30 de la **Ley 6975 del 30 de noviembre de 1984** modificadora del Presupuesto Nacional, que mantenía los estados de emergencia por el tiempo que técnicamente sea necesario para atender los daños causados por algún desastre y sus consecuencias, lo mismo que para la realización de las obras ya indicadas.

La Contraloría fue la que interpuso esta acción de inconstitucionalidad N° 424-92 con éxito.

Además, hay que decir que la declaratoria de emergencia nacional la puede hacer el Poder Ejecutivo (artículo 180 constitucional) sin que pueda delegar esta facultad (numeral 9 constitucional) en la Comisión Nacional de Emergencias como lo hace, arbitrariamente, este decreto N° 24463-MP-MOPT-95.

d) **Decreto ejecutivo N° 24653-S-MOPT-MIRENEM del 21 de agosto de 1995**

Este decreto viola el numeral constitucional 180 y el voto 3410-92 de la Sala, ya que el manejo de los **desechos sólidos** del país no es una situación que amerite el calificativo de emergencia nacional.

Se recuerda que la Sala Constitucional por voto 4194-95 anuló el decreto ejecutivo N° 20429-MP-S-MOPT-MIRENEM del 14 de mayo de 1991, que declaró emergencia nacional el problema de contaminación ambiental originado por el deficiente manejo integral de los desechos sólidos en el gran área metropolitana.

La **Contraloría** advierte que desea el pronunciamiento de la Sala sobre el fondo del asunto aquí, cual es dichos desechos sólidos (documento cit., págs. 21 y 22).

e) **Acto administrativo de la sesión 021-95 de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Emergencias**

Por este acto administrativo de esa sesión, acordó la Comisión Nacional de Emergencias **declarar emergencia la reparación de carreteras en el país**, violando el numeral, citado, 180 constitucional que manda que solo el Poder Ejecutivo puede decretar emergencias en el marco y dentro de los límites de esta norma. Además, de que tampoco el objeto de este acuerdo se puede calificar de emergencia.

Ya por el voto 3410-92, la Sala Constitucional, había anulado los decretos ejecutivos 16161-MOPT del 12 de marzo de 1985 (que declaró emergencia nacional la compra de maquinaria y equipo destinado a la reparación y mantenimiento de vías de comunicación y construcción de nuevas vías en el país) y el 18441-MOPT del 9 de setiembre de 1988 (que declaró emergencia nacional la reparación, construcción, reconstrucción y mantenimiento de las vías objeto de peaje). (Contraloría, documento, cit., págs. 13 a 18).

Igualmente, se viola el numeral 11 constitucional, porque la citada Comisión se arroga facultades que el ordenamiento jurídico no le da.

Lo que se refleja aquí es a toda costa sustraerse de los controles y procedimientos ordinarios de contratación administrativa, para poder realizar la inversión en obras públicas.

La Contraloría ha autorizado contrataciones directas para solventar estos problemas. Por ello, resulta extraño que se siga recurriendo a declaratorias de emergencia constitucionalmente inadmisibles (documento, cit., págs. 18 y 19).

La petitoria de la Contraloría es que la Sala Constitucional anule los decretos ejecutivos y el acto administrativo que ha impugnado (documento, ídem., págs. 22 y 23).

IV. **CRITERIOS DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA RESPECTO DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA CAMARA DE REPRESENTANTES DE CASAS EXTRANJERAS (CRECEX), ADMITIDA POR LA SALA CONSTITUCIONAL**

1. **Criterio de la Contraloría General de la República**

Este criterio están el documento de 4 de noviembre de 1996, enviado por la **CONTRALORIA** a la Sala Constitucional en respuesta a la audiencia dada por esta Sala.

Entre algunos de los aspectos que esta CONTRALORIA afirmó están:

a. **Artículo 87 de la Ley:**

La garantía de participación se ejecutará en beneficio de la Administración licitante, si la Contraloría resuelve que no hubo suficiente para apelar. Esta indemnización no impedirá que la Administración inicie un reclamo por daños y perjuicios si han sido superiores al monto de la garantía de participación.

Este numeral se debe leer en concordancia con el artículo 99.3 del reglamento, acerca de la aplicación o no del numeral citado 87 de la ley.

La **Contraloría** sostiene que estos numerales son inconstitucionales ya que violan los artículos 39 sobre el debido proceso; y 41 acerca de la justicia pronta y cumplida.

La **Procuraduría** también considera que esos numerales son inconstitucionales (contestación a la audiencia dada por la Sala Constitucional, de fecha 28 de octubre de 1996, pág. 26). Es el único caso que acepta la Procuraduría como inconstitucional, como se verá más adelante.

- b. Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Contraloría Nº 7428-94 (igual criterio en el artículo 89 de la Ley de Contratación Administrativa).**

La **Contraloría** considera que sí son inconstitucionales, porque contituye una denegación de justicia (art. 41 de la Carta Magna) y el 27 de este mismo cuerpo constitucional: derecho de petición ante el Estado y respuesta debida.

- c. Artículo 34 del Reglamento de la Contratación Administrativa: garantía flotante aval que flota para diversos concursos administrativos.**

La **Contraloría** estima que esta garantía es inconstitucional porque viola el artículo 140, inciso 3 de la Carta Magna, al lesionar el **principio de interdicción de la arbitrariedad de la potestad reglamentaria**, ya que esta garantía no está contemplada en la ley. Igualmente irrespeta los votos de la Sala Constitucional Nos. 3449-94 y 2478-94 en ese mismo sentido de los precisos límites de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo establecidos en el citado numeral 140, inicos 3 constitucional.

- d. Artículo 45 de la Ley indicada en relación con el 59 de su reglamento y del numeral 48 de la Ley respecto del 60 de su reglamento, considera la Contraloría que sí hay violación constitucional al establecerse la necesidad de estar inscrito en el registro de proveedores para participar en un concurso administrativo, porque ello lesiona el principio de libertad de concurrencia.** Todo lo contrario, no se deben poner impedimentos para la libre participación y concurrencia en esos concursos.

Los indicados numerales de la ley y del reglamento violan los **principios de igualdad** (art. 33 de la Carta Magna) y **de libre concurrencia** incorporado en el artículo 182 constitucional, mediante la utilización de ese mecanismo del registro de oferentes.

Lo absurdo de la norma 60.2 del reglamento se nota cuando afirma que: **se invitará a 5 de los oferentes que por sus antecedentes y atestados, garanticen el cumplimiento satisfactorio de la prestación del contrato (¿Y los demás, qué!?).**

¿Cómo se pretende conocer un hecho futuro e incierto (cual es la ejecución correcta de un contrato), con base en un supuesto de que cumplirán? **Este es el criterio de la Contraloría.**

Con este mero ejemplo, se palpa como se violan los principios de trato igual y de la libre competencia.

2. **Criterio de la Procuraduría General de la República.**

La tesis del abogado del Estado, que es la Procuraduría, es que tanto la acción de inconstitucionalidad N° 5237-95 que presenté y la Sala Constitucional admitió para su estudio, como la de CRECEX (acumulada en la N° 5237-95) deben ser rechazadas por falta de legitimidad de los accionantes, y porque la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento carecen de inconstitucionalidad alguna; **salvo** lo dicho respecto del numeral 87 de esta ley y 99.3 de su reglamento que sí estiman que son inconstitucionales (escritos de respuesta a la audiencia dada por la Sala Constitucional a la **Procuraduría** de fecha 19 de julio y 28 de octubre de 1996, respectivamente).

V. **A MODO DE CONCLUSION**

1. Esta nueva ley de contratación administrativa fue promulgada bajo la tesis negativa a la Contraloría General de la República, con el fin de evitar que los oferentes pudieran acudir a este órgano constitucional fiscalizador de la Hacienda Pública para plantear sus apelaciones a los actos de adjudicación en **licitaciones públicas**.
2. Esta ley responde al neoliberalismo jurídico que acompaña al neoliberalismo económico, orientado hacia la eliminación de fiscalizaciones y controles sobre la Administración Pública.

3. ***Son relevantes las acciones de inconstitucionalidad*** que se han presentado ante la Sala Constitucional tanto contra la Ley citada como contra el artículo 171 de la Ley del Banco Central, por su carácter contrario a los principios y normas derivados del numeral 182 de la Constitución Política. Esperaremos la resolución final de esta Sala del Poder Judicial, pues es de vital importancia esta decisión jurisdiccional.

VI. **BIBLIOGRAFIA BASICA DE REFERENCIA**

- AGUILAR Rojas, Lilliana. **La cláusula penal en la contratación administrativa.**
(San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho, 1996).
- ARGUEDAS Chen Apuy, Ana. **La garantía de cumplimiento en la licitación pública.**
(San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho, 1996).
- ARIÑO Ortiz, Gaspar. **Economía y Estado.**
(Madrid: Marcial Pons, 1993).
- Principios constitucionales de la libertad de empresa.**
(Madrid: Instituto de estudios de libre comercio, 1995).
- BARRIOS Alvarez, C. et al. **Derechos de crédito derivados del contrato administrativo.**
(Madrid: Marcial Pons, 1996).
- BLANC, Joan et al. **Introducción a la ley de contratos de las Administraciones Públicas.**
(Barcelona: L'Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1995).
- BONILLA Vindas, Guillermo. **El representante de casas extranjeras y su participación en el procedimiento de la licitación pública.**
(San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho, 1996).
- CASTILLO Blanco, E. et al. **Estudios sobre la contratación en las Administraciones Públicas.**
(Madrid: Marcial Pons, 1996).
- CHACON Salas, Mariela. **El concurso de antecedentes.**
(San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho, 1996).
- CHAVES Cervantes, Lupita. **Los recursos administrativos en la Ley de la contratación administrativa y su reglamento.**
(San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho, 1996).

CERDAS Rodríguez, Carlos. **La terminación anormal de los contratos administrativos.**

(San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho, 1996).

COLMENAR, Luis et al. **Contratos de las Administraciones Públicas, Ley Nº 13 del 18 de mayo de 1995.**

(Madrid: Marcial Pons, 1996).

CORTES GENERALES. **Contratos de las Administraciones Públicas. Trabajos Parlamentarios.**

(Madrid: Cortes Generales, 1996, 3 tomos).

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. **Democracia, jueces y control de la Administración.**

(Madrid: Civitas, 1995).

La lengua de los derechos, la formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa.

(Madrid: Alianza Universidad, Nº 799, 1994).

La lucha contra las inmunidades del poder.

(Madrid: Civitas, 3ª ed., 1993).

FERNANDEZ, Tomás Ramón. **Curso de derecho administrativo.**

(Madrid: Civitas, 7ª ed., 1995).

GARCIA Trevijano, Garnica. **Resolución del contrato administrativo de obra.**

(Madrid: Marcial Pons, 1996).

GIMENO Feliu, José. **El control de las contrataciones públicas.**

(Madrid: Civitas, 1995).

GOMEZ-FERRER Morant, Rafael (director). **Comentario a la ley de contratos de las Administraciones Públicas.**

(Madrid: Civitas, 1996).

GONZALEZ Pérez, Jesús. **La ética en la Administración Pública.**

(Madrid: Civitas, 1996).

Administración Pública y moral.

(Madrid: Civitas, 1995).

Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

(Madrid: Civitas, 1995).

GUILLEN Mora, Isaura. **El recurso de apelación en la licitación pública.**

(San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho, 1996).

- LOPEZ, Vicente. **Contratación administrativa: condiciones generales y eficacia.**
(Madrid: Marcial Pons, 1996).
- MARTINEZ López, Muniz et al. **Estudios sobre la contratación administrativa.**
(Madrid: Marcial Pons, Jornadas de Valladolid del 27 al 29 de enero de 1993; 1995).
- MATA Campos, Guillermo. **Objeto del contrato administrativo.**
(San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho, 1996).
- MENA García, Sergio. **La precalificación en la licitación.**
(San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho, 1996).
- MIRANDA, González, Juan. **La contratación de las Administraciones Públicas.**
(Madrid: Civitas, 1995).
- MORENO Molina, L. **Contratos públicos, derecho comunitario y derecho español.**
(Madrid: Marcial Pons, 1996).
- NIETO, Alejandro. **La “nueva” organización del desgobierno.**
(Barcelona: Ariel, 1996).
- El Derecho Administrativo sancionador.**
(Madrid: Tecnos, 1993).
- ORTIZ Ortiz, Eduardo. **Expropiación y responsabilidad pública.**
(San José: LIL, 1996).
- PACHECO Rojas, Eugenia. **La licitación pública en la nueva ley de contratación administrativa a la luz del artículo 182 de la Constitución Política.**
(San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho, 1996).
- PEREZ DE LEON Ponce, Bernardo et al. **La contratación de las Administraciones Públicas.**
(Madrid: Civitas, 1995).
- QUESADA, Rodríguez, Carole. **Los principios generales de la contratación administrativa en la legislación vigente.**
(San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho, 1996).
- RAMON Barquero, Mayita. **La garantía de participación.**
(San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho, 1996).
- RODRIGUEZ, Gustavo. **Nuevos contratos estatales (ley Nº 80 de 1993).**
(Bogotá: Librerías Jurídicas, Wilches, 1994).

ROJAS Franco, Enrique. **La jurisdicción contencioso-administrativa de Costa Rica.**

(San José: Imprenta Nacional, dos tomos, 1995).

ROJAS Quirós, Luis. **El cartel de la licitación pública.**

(San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho, 1996).

ROMERO-PEREZ, Jorge Enrique. **Los contratos del Estado.**

(San José: UNED, 2ª ed., 1993).

Análisis de la nueva ley de contratación administrativa de 1995 y su reglamento

(en preparación).

La licitación pública en Costa Rica.

(San José: Universidad de Costa Rica, 1975).

Concesión de obra pública.

(San José: Revista de Ciencias Jurídicas, Nº 76, 1993).

Exposición y comentarios ante la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa sobre el proyecto de ley de la contratación administrativa

(setiembre de 1994).

¿Licitaciones?

(San José: periódico La República, 1 de junio de 1994).

Proyectos de contratos del Estado.

(San José: periódico La República, 5 de octubre de 1994).

Compras del sector público.

(San José: periódico La República, 24 de noviembre de 1994).

Conferencias en la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras sobre el proyecto de ley de la contratación administrativa.

(San José: setiembre y octubre de 1994) y en la Federación de Colegios Profesionales (San José: setiembre de 1995).

Exposición y comentarios sobre el proyecto de ley de la contratación administrativa ante la Unión de Cámaras.

(San José: octubre de 1994).

Licitaciones.

(San José: periódico La República, 9 de marzo de 1994).

Conferencia sobre el proyecto de ley de la contratación administrativa en el Colegio de Abogados.

(San José: octubre de 1994, panel sobre este proyecto).

El Proyecto de ley de la contratación administrativa. Comentarios.

(San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, Colegio de Abogados, Revista de Ciencias Jurídicas N° 78, 1994).

SABORIO, Rodolfo. **Hacia la regionalización de la contratación administrativa.**

(San José: periódico La República, 15 y 16 de octubre de 1994).

Documento enviado al Presidente de la Asamblea Legislativa sobre el proyecto de ley de la contratación administrativa.

(San José: 17 de marzo de 1995).

SALAZAR, Solórzano, Randall. **Libre concurrencia en la contratación administrativa.**

(San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho, 1996).

SANCHEZ Morón, Miguel. **Derecho de la función pública.**

(Madrid: Civitas, 1996).

SEGURA Ramírez, Rolando. **Las medidas cautelares en la contratación administrativa.**

(San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho, 1996).

SOLEY G., Elías. **Un nuevo marco para la contratación administrativa.**

(San José: periódico La República, 8 de agosto de 1994).

Sosa Wagner, F. **El contrato público de suministro.**

(Madrid: Marcial Pons, 1996).

VARGAS, Carlos. **Proyecto de ley de la contratación administrativa.** (San José: Universidad de Costa Rica, posgrado en Derecho, 1994).