

**UNIVERSIDAD
HISPANOAMERICANA**

DERECHO

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE
LICENCIATURA EN LA CARRERA DE
DERECHO**

**SISTEMA INTEGRADO DE COMPRAS
PÚBLICAS SICOP Y SU IMPLEMENTACIÓN EN
EL ESTADO COSTARRICENSE, AL PRIMER
CUATRIMESTRE DEL 2018**

Sustentante:

Rafael Lizano Méndez

Tutor:

Lcdo. Luis Roberto Ramírez Mesen

Noviembre 2018

DECLARACIÓN JURADA

Yo Rafael Lizoro Méndez, mayor de edad, portador de la cédula de identidad número 106920668 egresado de la carrera de DERECHO de

la Universidad Hispanoamericana, hago constar por medio de éste acto y debidamente apercibido y entendido de las penas y consecuencias con las que se castiga en el Código Penal el delito de perjurio, ante quienes se constituyen en el Tribunal Examinador de mi trabajo de tesis para optar por el título de LICENCIADO EN DERECHO juro solemnemente que mi trabajo de investigación titulado:

Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, y su Implementación en el Estado Costarricense

_____ es una obra original que ha respetado todo lo preceptuado por las Leyes Penales, así como la Ley de Derecho de Autor y Derecho Conexos número 6683 del 14 de octubre de 1982 y sus reformas, publicada en la Gaceta número 226 del 25 de noviembre de 1982; incluyendo el numeral 70 de dicha ley que advierte; artículo 70. Es permitido citar a un autor, transcribiendo los pasajes pertinentes siempre que éstos no sean tantos y seguidos, que puedan considerarse como una producción simulada y sustancial, que redunde en perjuicio del autor de la obra original. Asimismo, quedo advertido que la Universidad se reserva el derecho de protocolizar este documento ante Notario Público.

En fe de lo anterior, firmo en la ciudad de San José, a los 27 días del mes de Setiembre del año dos mil 18.



Firma del estudiante

Cédula: 106920668

CARTA DEL TUTOR

San José, 26 de setiembre del 2018.

Lic. Luis Roberto Ramírez Mesen
Carrera
Universidad Hispanoamericana

Estimado señor:

El estudiante **Rafael Lizano Méndez**, cédula de identidad número **106920668**, me ha presentado, para efectos de revisión y aprobación, el trabajo de investigación denominado **SISTEMA INTEGRADO DE COMPRAS PÚBLICAS SICOP Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL ESTADO COSTARRICENSE, AL PRIMER CUATRIMESTRE DEL 2018**, el cual ha elaborado para optar por el grado académico de Licenciatura en Derecho

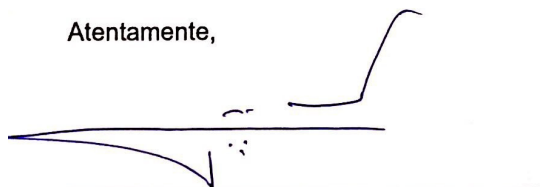
En mi calidad de tutor, he verificado que se han hecho las correcciones indicadas durante el proceso de tutoría y he evaluado los aspectos relativos a la elaboración del problema, objetivos, justificación; antecedentes, marco teórico, marco metodológico, tabulación, análisis de datos; conclusiones y recomendaciones.

De los resultados obtenidos por el postulante, se obtiene la siguiente calificación:

a)	ORIGINAL DEL TEMA	10%	10
b)	CUMPLIMIENTO DE ENTREGA DE AVANCES	20%	20
c)	COHERENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS, LOS INSTRUMENTOS APLICADOS Y LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACION	30%	30
d)	RELEVANCIA DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	20%	20
e)	CALIDAD, DETALLE DEL MARCO TEORICO	20%	20
	TOTAL		100%

En virtud de la calificación obtenida, se avala el traslado al proceso de lectura.

Atentamente,



Luis Roberto Ramírez Mesen
Cédula identidad No 1 699 473
Carné Colegio Profesional No14195

Carta del Lector



San José, 18 de octubre del 2018

Señores
Comité de Trabajos Finales de Graduación
Universidad Hispanoamericana

Estimados señores:

El estudiante LIZANO MENDEZ RAFAEL, cédula de identidad 1-0692-0668, me ha presentado, para efectos de revisión y aprobación, el trabajo de investigación denominado: "SISTEMA INTEGRADO DE COMPRAS PÚBLICAS SICOP Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL ESTADO COSTARRICENSE, AL PRIMER CUATRIMESTRE DEL 2018.", el cual ha elaborado para optar por el grado de Licenciatura en Derecho.

He revisado y he hecho las observaciones relativas al contenido analizado, particularmente, lo relativo a la coherencia entre el marco teórico y el análisis de datos; la consistencia de los datos recopilados y la coherencia entre estos y las conclusiones; asimismo, la aplicabilidad y originalidad de las recomendaciones, en términos de aporte de la investigación. He verificado que el trabajo cumple con los requisitos de forma y contenido requeridos por la Universidad Hispanoamericana para ser presentado en la defensa pública posterior a la revisión del Filólogo establecida.

Atentamente,



Nombre del profesor Lic. Walter Muñoz Tuk.
Cédula 1-558-420.
Carné del Colegio 4570.

Carta del Filólogo

San José, martes 6 de noviembre de 2018.

Señores (as)
Universidad Hispanoamericana
Facultad de Derecho

Estimados Señores (as):

Hago constar que leí y corregí la tesis del estudiante del estudiante Rafael Lizano Méndez cédula: 106920668, denominada: *"SISTEMA INTEGRADO DE COMPRAS PÚBLICAS SICOP Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL ESTADO COSTARRICENSE, AL PRIMER CUATRIMESTRE DEL 2018."* para optar por el Grado de Licenciatura en la carrera de Derecho.

Se revisaron errores gramaticales, de puntuación, ortográficos, de estilo y otros relacionados con el campo filológico, los cuales se manifestaron en el documento escrito.

Con base en lo anterior, se considera que dicho trabajo cumple con las exigencias establecidas por la Real Academia Española, las normas del APA (American Psychological Association) en su sexta edición (2018), la guía suministrada por la Universidad Hispanoamericana, Dirección Metodológica de Investigación, Unidad de Investigación de Ciencias Sociales y todo lo relacionado con la normativa filológica vigente y puede ser presentado como requisito de graduación.

Se subscribe cordialmente,



4-189-154

Fiorella Alvarez Ramírez
Filóloga. Universidad de Costa Rica.
Cedula: 4-189-154. Carné del Colopro: 43535.
Teléfono: 8729-5068

UNIVERSIDAD HISPANOAMERICANA
CENTRO DE INFORMACION TECNOLOGICO (CENIT)
CARTA DE AUTORIZACIÓN DE LOS AUTORES PARA LA CONSULTA, LA
REPRODUCCION PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA
DE LOS TRABAJOS FINALES DE GRADUACION

San José, 27/09/2018

Señores:
Universidad Hispanoamericana
Centro de Información Tecnológico (CENIT)

Estimados Señores:

El suscrito (a) Rafael Lizero M. con número de identificación
106920668 autor (a) del trabajo de graduación titulado **SISTEMA
INTEGRADO DE COMPRAS PÚBLICAS SICOP Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL
ESTADO COSTARRICENSE, AL PRIMER CUATRIMESTRE DEL 2018**
presentado y aprobado en el año 2018 como requisito para optar por el título de
Licenciatura en DERECHO **SI** autorizo al Centro de Información Tecnológico
(CENIT) para que con fines académicos, muestre a la comunidad universitaria la
producción intelectual contenida en este documento.

De conformidad con lo establecido en la Ley sobre Derechos de Autor y Derechos
Conexos N° 6683, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Cordialmente,


106920668
Firma / Documento de Identidad

AGRADECIMIENTO

Agradezco primeramente a DIOS por darme el don de la vida y el don de la salud y los medios económicos para concluir los estudios de la carrera; a mi familia, mi esposa por ser la persona que me alienta y me esperó cada día para darme apoyo y levantar mi ánimo cuando las situaciones no fueron las mejores, a mis tres hijos por darme la alegría de saber que se sienten orgullosos de su papá y a los amigos y amigas que me dieron aliento y apoyo para seguir adelante con el proyecto porque siempre es de mucha ayuda que te motiven a continuar.

DEDICATORIA

Este esfuerzo profesional, este sacrificio de horas familia, este proyecto de Licenciatura en Derecho lo dedico a la memoria de mi Hijo Fabián Andrés Lizano Rescia al cual amo y extraño en gran manera; los designios de la vida no permitieron que pudieras ver concluida mi carrera pero sé que desde el cielo sigues apoyándome, sé que te fuiste orgulloso de tu padre terrenal y aunque me duele profundamente que no estés serás mi motivación para seguir adelante entre tanto el Padre Eterno nos vuelve a reunir

ABREVIATURAS:

AL:	Asamblea Legislativa
DGBACA:	Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa
CP:	Constitución Política de la República de Costa Rica
CGR:	Contraloría General de la Republica
MH:	Ministerio de Hacienda
Ley 9395:	Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la ley N° 7494, Contratación Administrativa.
LGCA:	Ley 7494: Ley General de Contratación Administrativa
LGAP:	Ley 6227: Ley General de la Administración Pública
Ley 8131:	Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos
RGLCA:	Reglamento General a la Ley de Contratación Administrativa
SICOP:	Sistema Integrado de Compras Públicas
PGR:	Procuraduría General de la Republica

Contenido

CAPITULO I	10
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	10
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	10
1.1.1. Antecedentes del problema	14
1.1.2. Problematización del problema	27
1.1.3. Justificación del problema	32
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	34
1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	37
1.3.1. Objetivo general	40
1.3.2. Objetivos específicos	42
1.4. ALCANCES Y LÍMITES DEL PROBLEMA	44
1.4.1. Alcances	44
1.4.2. Limitaciones	46
CAPITULO II. MARCO TEÓRICO	47
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO	48
2.1.1 Principio Constitucional.	48
2.1.2 Ley de Contratación Administrativa	52
2.1.3 Los principios de la contratación administrativa	54
2.1.3.1 Publicidad	55
2.1.3.2 Igualdad y Libre Competencia	56
2.1.3.3 Buena Fe	57

2.1.3.4	Intangibilidad Patrimonial.....	57
2.1.3.5	Principios de eficacia y eficiencia.	58
2.1.3.6	Principio de Transparencia-.....	60
2.1.4	Antecedente de medios electrónicos en compras públicas.....	62
2.1.4.1	Sistema CompraRE.....	63
	En febrero del 2001 nace a la ida jurídica el Reglamento para la Utilización del Sistema de Compras Gubernamentales Compra RED N.º 32717 el mismo hacer referencia los artículos 40 de la Ley 7494 LCA y al pronunciamiento de la sala constitucional en su voto 998.98, en su artículo 1º establece el objetivo del sistema indicando que:.....	63
2.1.4.2	Sistema MERLINK.....	65
2.1.4.2.1	Definición básica de Mer link:	66
2.1.4.2.2	Acuerdo Mer-link en Costa Rica:	67
2.1.4.2.3	Justificación de cambiar de Compra Red a Mer-link.	67
2.1.5	DERECHO COMPARADO SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS.	69
2.1.5.1	Compras Públicas en Chile	69
2.1.5.2	Compras Públicas en México	71
2.1.5.3	Compras Públicas en Guatemala	73
2.1.5.4	Compras Públicas en Colombia	76
2.2	CONTEXTO TEÓRICO	81
2.2.1	Sistema Único de Compras Públicas	81
2.2.2	MÚLTIPLES PLATAFORMAS DE COMPRAS PÚBLICAS	88
2.2.3	SICOP EL SISTEMA UNIFICADO DE COMPRAS PÚBLICAS	91
2.2.3.1	SICOP y la responsabilidad al Ministerio de Hacienda.....	92

2.2.3.2	SICOP y la responsabilidad de la DGABCA.....	93
2.2.4	LEY 9395.....	95
2.2.5	Procedimientos nulos por incumplimiento a la ley 9395 y 7494 LCA 99	
2.2.6	Facultades de la Contraloría General de la República para declarar nulo los procesos que no se realicen en SICOP	103
2.2.7	Deficiente implementación del SICOP en el sector público.....	107
2.2.8	Realidad del país en implementación del SICOP	109
2.2.9	Instituciones que no están en SICOP.....	112
2.3	HIPÓTESIS	115
2.3.1	Variable independiente.....	116
2.3.2	Variable dependiente.....	117
2.4	OPERACIONALIZACIÓN DE LAS HIPÓTESIS	118
CAPITULO III.....		119
3.1	TIPO DE INVESTIGACIÓN	120
3.1.1	Finalidad.....	120
3.1.2	Dimensión temporal.....	122
3.1.2.1	Transversal.....	122
3.1.2.2	Longitudinal	123
3.1.3	Marco	124
3.1.3.1	Marco Macro.....	124
3.1.4	Naturaleza cualitativa	125
3.1.5	Carácter Exploratorio.....	126
3.2	SUJETOS Y FUENTES DE INVESTIGACIÓN.....	127

3.2.1	Sujetos de información	127
3.2.2	Fuentes de primera mano.....	128
3.2.3	Fuentes segunda mano	129
3.2.4	Fuentes tercera mano	130
3.3	SELECCIÓN DEL MUESTREO	131
3.3.1	La Población.....	131
3.3.2	La muestra.....	132
3.3.3	Probabilística	133
3.3.4	No probabilística.....	134
3.4	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA RECOLECTAR INFORMACIÓN	135
3.4.1	Técnica de la observación	135
3.4.1.1	Hoja de observación.....	135
3.4.1.2	Lista de cotejo o chequeo.....	135
3.4.1.3	La bitácora o diario de campo	137
3.4.2	Técnica de la entrevista.....	138
3.4.2.1	Cuestionario	138
3.4.2.2	La encuesta	139
3.5	OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES	140
3.5.1	Factor A: Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP.....	140
3.5.1.1	Definición Conceptual:.....	140
3.5.1.2	Definición operacional:	140
3.5.1.3	Definición instrumental	141

3.5.2 Factor B: Unificación De Las Compras En El Estado Costarricense	
142	
3.5.2.1 Definición conceptual:	142
3.5.2.2 Definición operativa:	142
3.5.2.3 Definición instrumental	143
CAPÍTULO IV.....	144
ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS.....	144
4.1 DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN VIGENTE.....	145
4.1.1 DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS	146
CAPÍTULO V.....	157
CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES.....	157
5.1 CONCLUSIONES.....	158
Referente a la pregunta de la investigación.....	158
5.2 RECOMENDACIONES	170
El concepto teórico SICOP:	170
BIBLIOGRAFÍA.....	179
GLOSARIO.....	187
ANEXOS.....	188

CAPITULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La presente investigación se relaciona con el análisis del informe N.º DFOE-AE-IF-00014-2017 emitido por la Contraloría General de la República el pasado 19 de diciembre del 2017 y publicado el pasado 22 de enero del 2018, lo indicado en la nueva Ley N° 9395 para reformar en artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a esta Ley 7494 LCA, normativa publicada oficialmente en la gaceta del pasado 13 de setiembre del año 2016, alcance no 182.

LA CGR concluyó que era lenta e insuficiente la implementación del sistema digital SICOP Sistema Integrado de Compras Públicas llamado a facilitar ahorro y eficiencia en las compras del estado.

El informe deja ver una serie de debilidades encontradas respecto a la urgencia de que todo el estado implemente un único sistema de compras públicas que garantice la Transparencias del uso de los fondos, así como la eficiencia y eficacia en la compra de bienes y servicios con fondos públicos, Principios obligatorios en contratación administrativa.

Se analiza a la ejecución de la responsabilidad por parte de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, (DGABCA) del Ministerio de Hacienda y los pronunciamientos del ente auditor Contraloría General de la República (CGR) sobre el cumplimiento de estas responsabilidades.

Investigación realizada durante el primer cuatrimestre del 2018.

El presente trabajo aporta la información necesaria para la cual un ciudadano(a), con un interés en lo que se denomina Sistema Integrado de Compras Públicas, pueda informarse correctamente de los aspectos básicos necesarios, los cuales le permitan una comprensión más detallada de temas como:

1. En qué consiste un Sistema de Compras Públicas.
2. El objetivo que busca el Estado Costarricense con estos modelos tecnológicos.
3. Quiénes pueden y deben usar el SICOP.
4. Cuáles son los principios de ley a considerar.
- 5.Cuál es el aporte ambiente que un modelo de este tipo ofrece
6. Qué resultados han obtenido otros países por su implementación.

7. Cuál es el avance al 2018 respecto a su implementación en los entes institucionales costarricenses.

La base del estudio se centra en el análisis de leyes, decretos y directrices que se impulsaron para el proyecto en carácter de urgencia, para que el sistema naciera a la vida jurídica, determinándose que la de un Sistema Integrado de Compras Públicas denominado SICOP, sea la herramienta tecnológica obligatoria con la cual toda institución del estado realice sus compras de bienes y servicios. Buscando con su uso la aplicación de los principios jurídicos de transparencia en los procesos y de la eficiencia y eficacia en la administración de fondos públicos.

A la fecha de realización de la investigación, para el primer cuatrimestre del 2018 se puede decir que el sistema SICOP está debidamente instituido dentro de la legislación costarricense, sin embargo y motivo del presente trabajo es el hecho de que, a pesar de la normativa clara y concisa del uso del sistema en toda la institucionalidad del Estado Costarricense, llama mucho la atención el hecho de que un alto porcentaje de instituciones no cuentan con el sistema instalado y si lo tienen no lo utilizan de modo eficiente, según lo ha indicado en su análisis de la CGR.

Un dato importante de resaltar en este apartado es que, el uso del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP es obligatorio para todos los entes institucionales que manejen fondos públicos, y que están sujetos a la normativa de la Ley de Contratación Administrativa No 7494 y su reglamento.

La reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis de la ley 9395 a la LCA, establece el carácter de obligatoriedad en el uso del sistema, lo cual quiere decir que existen desobediencias en instituciones del estado al cumplimiento de ley; por lo que se plantea en la investigación plasmar un motivo del porqué la resistencia en el uso de la herramienta, teniendo como orden jurídico que esta desobediencia puede conllevar a la nulidad de procesos en contrataciones públicas de alta importancia en nuestro país; que por razones internas de las instituciones se realicen por procedimientos tradicionales distintos al SICOP.

1.1.1. Antecedentes del problema

Costa Rica es un país estructurado por un aparato estatal complejo donde cada institución pública debe velar por la eficiencia, eficacia y transparencia de los fondos públicos que le son asignados, estos principios establecidos bajo leyes y decretos le demandan a cada ente público la rendición de cuentas del uso dado a dichos fondos.

La Ley de Contratación Administrativa No 7494 y su reglamento es la norma oficial por la cual se regulan todos los procesos de compras públicas, bajo ella están los decreto, directrices y normativas complementaria que se utiliza en le procesos licitatorios.

Como guardián del cumplimiento de esta normativa esta la Contraloría General de la República, institución que es la auditora de las instituciones del estado, dicta las directrices de cumplimiento obligatorio, tanto para el aparato institucional como para el sector privado, quienes son la contraparte de los procesos licitatorios.

Como antecedente del presente trabajo de investigación se citará el informe emitido por la Contraloría General de la República No DFOE-IF-00014-2017 del pasado 22 de diciembre del 2017 denominado: “Informe de auditoría de carácter especial sobre las acciones realizadas por el Ministerio de Hacienda para garantizarse que toda actividad de contratación se realice por medio del sistema digital unificado de compras públicas”.

Para el punto de partida se utiliza el informe en mención, tomando en cuenta que el presente trabajo de investigación está dirigido a crear un documento consultivo que pueda ser utilizado por cualquier persona que, cumpla una función pública, o que tenga un interés directo como proveedor del estado, o bien que como ciudadano esté interesado en ejercer su derecho de solicitar rendición de cuentas sobre el uso de los fondos públicos del cual forma parte como contribuyente de estos.

Desde la perspectiva de que la Contraloría General de la República es autoridad en materia licitatoria, su criterio es de importancia como base de la investigación sobre lo que se debe interpretar bajo el concepto de Sistema Integrado de Compras Públicas, y sobre las repercusiones positivas y negativas, así como los objetivos de su implementación dentro del estado costarricense. Bajo esta línea de información para seguir un hilo conductual de la investigación debemos indicar lo dicho por la Contraloría General de la República en su informe No DFOE-IF-00014-2017 donde en el apartado no 3 de conclusiones, CGR, (2018) indica que:

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 9395, el proceso que debió liderar la DGABCA para que las instituciones del Sector Público ingresaran a utilizar SICOP ha sido lento e insuficiente, no cuenta con un plan de trabajo detallado para garantizar que el proceso de implementación del SICOP en el Sector Público se realice conforme los plazos establecidos en la Ley N° 9395, conllevando a que no toda actividad contractual se realice por medio de SICOP, lo que no permite contar con un sistema único y centralizado de compras para el Sector Público, que se rija bajo los principios de publicidad, eficiencia y transparencia, y que

permita generar economías de escala en el costo de la plataforma, brindar ahorros al Sector Público costarricense y promover la planificación estratégica de adquisiciones públicas para una mejor ejecución del presupuesto en un contexto de responsabilidad social y rendición de cuentas. (p.24)

Partiendo de ese punto debemos ordenar la información por la cual se realiza la investigación para obtener una mejor interpretación de los datos recopilados donde podemos establecer los siguientes parámetros conductuales:

1. El pasado 23 de agosto de 2016 entro en vigor la Ley N° 9395 “Ley Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la Ley de Contratación Administrativa” reforma la Ley No. 7494 regulando el uso obligatorio de la plataforma SICOP, Sistema Integrado de Compras Públicas.
2. La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) es quien debe liderar la implementación del sistema SICOP para que todas las instituciones del estado ingresen a utilizar el mismo.
3. Existen plazos establecidos para la implementación del sistema SICOP.
4. Este sistema debe regirse bajo los principios de publicidad, eficiencia y transparencia.
5. Debe generar economías de escala en el costo de la plataforma.
6. Debe brindar ahorros al Sector Público costarricense.
7. Debe promover la planificación estratégica de adquisiciones públicas para una mejor ejecución del presupuesto en un contexto de responsabilidad social y rendición de cuentas.

8. Que el proceso liderado por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) para que las instituciones del Sector Público ingresaran a utilizar SICOP ha sido lento e insuficiente.
9. No cuenta con un plan de trabajo detallado para garantizar que el proceso de implementación del SICOP en el Sector Público se realice conforme los plazos establecidos en la Ley N° 9395.
10. No toda actividad contractual se realice por medio de SICOP.

El informe N.º DFOE-AE-IF-00014-2017 emitido por la Contraloría General de la República analiza las funciones y acciones realizadas por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, órgano rector perteneciente al Ministerio de Hacienda y encargado por ley de administrar todo lo referente a contratación administrativa

Como parte de los antecedentes la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA), fue creada con la ley No 8131 Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos en su título IX , artículo no.97 en el cual se establece el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, dicho sistema tiene dentro de sus objetivos principales la buena administración de los bienes pertenecientes al estado, de esta misma normativa se designa un órgano rector con múltiples funciones al cual se le denomina; La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, (DGABCA), quien pasa a ser una institución perteneciente al Ministerio de Hacienda y es la encargada de implementar, estructurar y vigilar los cumplimientos de las normativas existentes en materia de compras públicas.

Dentro de sus deberes y funciones establecidos en el artículo No 99 de esta ley No 8131 es de interés para esta investigación resaltar 3 de los 15 enunciados descritos en la normativa, esto porque fundamentan la investigación y aportan un marco contextual más específico respecto a la responsabilidad que se le asigna a la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, como órgano responsable de la supervisión de un Sistema Integrado De Compras Públicas, sobre estas funciones citamos las siguientes:

- c) Proponer las modificaciones necesarias para que las normas y los procedimientos utilizados en los procesos del Sistema (SICOP) garanticen la protección del interés público.

- d) Orientar, mediante lineamientos, la elaboración de los programas de compras de la Administración Central.

- f) Desarrollar investigaciones tendientes a confirmar los estándares de calidad; asimismo, promover técnicas que reduzcan los costos, mejoren los procedimientos y protejan el medio ambiente. Asamblea Legislativa, (AL) (2001). (pag.32)

Lo citado en los incisos anteriores, indica que la responsabilidad directa de este órgano rector es supervisar, evaluar y promover los cambios necesarios que permitan obtener un sistema de compras que protejan el interés público, esto es; manejo adecuado de los fondos públicos, así como tener un sistema que se enfoquen en la protección del medio ambiente que es un tema mundial de todos los gobiernos. Delegadas estas funciones en la DGABCA, este órgano rector ha estado funcionando en sus responsabilidades, en el sitio

<http://www.hacienda.go.cr/contenido/387-direccion-general-de-administracion-de-bienes-y-contratacion-administrativa>. Sitio bajo la tutela del Ministerio de Hacienda, en el podemos encontrar la información básica del ente rector, así como los pronunciamientos y directrices que se han emitido desde su creación a la fecha, primer cuatrimestre del 2018.

En materia de compras públicas este órgano director se ha manifestado en sus reportes de rendición de cuentas sobre la implementación del Sistema Integrado De Compras Públicas Unificado para el estado costarricense, donde dentro de estos criterios para marzo del 2017 dieron a conocer en su sitio web del Ministerio de Hacienda de un plan de fortalecimientos de compras públicas, y como dato relevante del documento hemos extraído un fragmento en el cual indican que:

Las Compras Públicas tienen una relevancia mayor en el desarrollo económico, político y social de los países, representando en Costa Rica entre 12 y 15 puntos de la producción interna, convirtiéndose el mercado público en uno de los principales del país. Son cerca de 20 mil empresas que interactúan con el Estado anualmente en más 100 mil procesos de contratación de bienes, servicios y obra pública; insumos que permiten proveer los requerimientos de Salud, Educación, Infraestructura, Seguridad, entre muchos otros, impactando a toda la población, según su calidad, oportunidad o cobertura. Ministerio de Hacienda [MH] (2017).

Lo anterior nos indica que unos 4.5 billones de colones corresponden a la compra del estado costarricense en productos de bienes y servicios, por esta razón se puede

entender que el mercado público es un cliente de gran interés para los proveedores internos y externo que ofrecen estos bienes y servicios.

Cuando se visualiza el mercado transaccional que el Estado Costarricense ofrece y la cantidad de miles de millones de colones que están disponibles, no se puede evitar y sería irresponsable hacerlo, el hecho de que cualquier esfuerzo que se haga por lograr una mayor eficiencia en estas transacciones contribuiría en gran manera en los campos financieros de reducción del gasto, en los campos de oportunidad laboral en materia de impulsar las empresas a ofrecer productos y servicios, y en materia de la protección del medio ambiente se contribuirá de forma directa en beneficio de un bien común mayor. Por estas razones, es que el Estado Costarricense como parte de su compromiso de un gobierno efectivo y congruente con la situación real del país y del mundo, está en la constante búsqueda de mejoras en los campos de compras estatales y las reducciones de gastos propios de su ejercicio. Aunado a este criterio vemos como la normativa costarricense regula como principios fundamentales de administración de fondos públicos, la transparencia, la eficiencia y la eficacia en todos los procesos, obligando a cada ente público a velar porque las compras a realizar sean de carácter necesario, que exista el libre acceso a los expedientes, información del objeto de la compra, a los estudios técnicos del bien o servicio.

Debe el ente público velar por que el proceso de compra se publique, se dé a conocer de forma pública para atraer la mayor cantidad de oferentes posibles, y una vez abierto el proceso buscar la oferta más conveniente para el interés general, no

siempre el factor precio es el parámetro para seleccionar la oferta, esto por cuanto muchas veces lo más económico no es lo más conveniente; sobre este tema profundizaremos más adelante dentro del marco teórico. Ante lo dicho en el párrafo anterior el Ministerio de Hacienda ha manifestado en su documento “Evaluación Del Sistema de Adquisiciones Públicas De Costa Rica” que:

Un óptimo sistema de adquisiciones públicas constituye un eficiente mecanismo para favorecer el desarrollo económico y social de un país. En ese marco, resulta indispensable implantar un sistema que no sólo sea eficiente, eficaz y transparente, sino que se adapte a las continuas innovaciones de los mercados y se ajuste a los requerimientos tecnológicos actuales. Así, el evaluar periódicamente el funcionamiento del sistema de adquisiciones públicas se convierte en un deber permanente e imprescindible, con el propósito de orientar y ajustar las mejoras o cambios necesarios al sistema, a fin de garantizar óptimas condiciones de crecimiento económico y bienestar social. [M.H.] (2015).

Desde hace más de una década los gobiernos de turno de los diferentes partidos políticos que han asumido el poder presidencial, vienen gestando un proyecto de modernización que permita a las instituciones del estado ser más eficientes y eficaces en el uso de los fondos públicos asignados, dentro de esta modernización se viene implementando un proyecto de compras públicas por medio de plataformas digitales, que busca la unificación de una sola plataforma de compras para todo el Gobierno Central, sobre esta estructura se han creado un total de tres

plataformas diferentes; Compra Red, Mer Link y la más reciente SICOP, estas han generado grandes inversiones en su creación y en la actualidad no se tiene claro el camino que se está tratando de seguir.

El objetivo primordial buscado con una plataforma de índole digital por parte de los gobiernos siempre ha radicado en el ahorro, en la idea ecologista de cero papeles, en la búsqueda de eficiencia y eficacia al incorporar un medio masivo de divulgación por medio de la tecnología digital y como último, pero no menos importante, la transparencia en el uso de los fondos públicos destinados a las compras del estado. En este orden de ideas se dio inicio con el proyecto de la plataforma denominada Sistema de Compras Gubernamentales CompraRED el cual se estableció jurídicamente el 16 de setiembre del año 2005 bajo el decreto Ejecutivo No 32717 donde su artículo primero establece como objetivo que:

El Sistema de Compras Gubernamentales en adelante denominado “CompraRED” tiene como objetivo promover la transparencia, eficiencia, efectividad e integración regional y mundial de las compras del Estado Costarricense, permitiendo dar a conocer en forma electrónica las solicitudes de bienes, obras y servicios; las etapas, decisiones y resultados de las compras desde su inicio hasta su finiquito; permitiendo que puedan ser conocidas en línea por los proveedores potenciales, los ciudadanos y el propio gobierno; garantizando los principios básicos de la contratación administrativa; todo lo anterior sin perjuicio de cumplir con los medios de notificación exigidos legalmente. Procuraduría General de la Republica. (PGR) (2005).

Se han analizado diferentes puntos de vista y se han realizado múltiples trabajos de investigación que buscan en alguna medida aportar posibles soluciones, o bien dar conclusiones que permitan a sus lectores obtener una idea más clara de los diferentes esfuerzos que los entes públicos realizan en harás de ser eficientes y eficaces en el uso de los fondos públicos. Mora, (2014) concluye que:

El Plan Estratégico para la Modernización de las Compras Públicas, propuesto por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, en sus inicios, durante el 2010, fomenta la optimización en las contrataciones públicas y su capacidad de compra, a través de una herramienta que permita este objetivo con la implementación de los Convenios Marco, es que conllevó a una serie de cambios en los procesos de compra de la Administración Central y permitir hoy día usar esta nueva herramienta en los contratos tradicionales de adquisición de suministros de oficina, con un mayor aprovechamiento de la tecnología, no alterando las fuentes de información en la novedosa figura contractual.(p.206).

Respecto a principios de transparencia que son el fin perseguido por la normativa creada en los poderes legislativos y ejecutivo, principio obligatorio en las administraciones públicas. Elizondo, (2005) concluye que:

El principio de transparencia se puede entender como aquella obligación que tienen los gobiernos de permitir el acceso a los ciudadanos respecto a sus estructuras, funcionamientos y procesos de toma de decisiones; así como su

fiscalización y la participación en la toma de decisiones. Esta tiene una doble connotación, tanto como obligación de la Administración, así como derecho de los habitantes. (p.53).

En países como Ecuador los sistemas de compras por medios electrónicos han logrado con éxito avanzar hacia un estado más transparente y ágil, permitiendo que un mayor número de productos y de oferentes de diferentes ramas comerciales se integren a la oferta institucional y con ello logrando mayores beneficios a las instituciones licitantes. Ponce. (2014) concluye que:

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Compras Públicas, establece el uso de los procedimientos electrónicos a través del portal de compras públicas; esto permite globalizar y estandarizar los procesos de contratación, eliminando las barreras comerciales y promoviendo la participación de artesanos, micro, pequeñas y medianas empresas. Se puede concluir que esta ley promueve las compras públicas, ya que impulsa a las empresas nacionales hacia un mercado más competitivo. (p.97).

En países centroamericanos como Guatemala las plataformas de compras digitales están en un proceso más lento que en Costa Rica, se hace más énfasis en fortalecer la obligatoriedad del estado de incorporar un ordenamiento legal que permita el uso adecuado de los recursos públicos. Miller. (2008) en su trabajo de investigación afirma: “La Ley de Contrataciones del Estado es un ordenamiento legal de aplicación obligatoria

para las entidades públicas, para lograr el uso adecuado de los recursos del Estado” (p.79).

En países de régimen cerrado autoritario como Venezuela donde la dictadura es la base del gobierno y que, a pesar de esta situación política, las plataformas de gobiernos digital se analizan como una forma ágil para lograr beneficios no solo a las instituciones sino que a las diferentes empresas que de alguna manera pueden comercializar servicios y productos con el estado, sobre este respecto Cumana y Marval (2009) concluyen que:

De forma similar los Negocios, que se pueden establecer con las empresas y organizaciones privadas, fomentando la creación de nuevas vías de comunicación, colocando en sus portales los requisitos que deben obtener estas empresas a la hora de realizar licitaciones para prestar sus servicios, comercializar sus bienes o productos, pagar su tributos o realizar la declaración de los mismos, dando cabida a la expansión de estas empresas y a la creación de nuevas, lo cual traerá la creación de nuevos puestos de trabajo.(p.70).

Se cuenta con los antecedentes necesarios para determinar que, tanto en Costa Rica como en otros países, la implementación de un sistema de compras públicas de características digitales, aprovechando los beneficios que aporta la mega plataforma de servicios denominada internet, es por mucho un proyecto que beneficia a todos los sectores involucrados en las compras públicas.

A las instituciones, porque les aporta un modelo más rápido, de mayor amplitud para localizar la mayor cantidad de oferentes idóneos en la compra de

bienes y servicios, con espacio suficiente para documentar las justificaciones de sus compras, con la accesibilidad para que todo aquel ciudadano interesado logre analizar los objetivos trazados y determinar la transparencia del uso de los fondos públicos.

A los proveedores potenciales, les facilita la gestión de oferta, ya no debe trasladarse contra el tiempo de vencimiento de apertura, desde su oficina puede ofertar, documentar técnicamente y jurídicamente su propuesta, analizar compras anteriores para determinar precios actualizados y acordes, plantear su recurso de objeción, revocatoria y apelación, analizar los precios ofertados por sus competidores. Podemos decir que el sistema está diseñado para ser exitoso y cuando hablamos de un Sistema de Compras Públicas Unificado llámese CompraRED, MerLik, o SICOP, al decir que es UNIFICADO los beneficios se amplían, porque esto quiere decir que no importa si es una proveeduría del Gobierno Central, de una entidad semi autónoma, Autónoma o un gobierno local; todos están sujetos a los estándares de uso del sistema y las ofertas deben tomar con el tiempo y la práctica una realización muy rápida, simple y efectiva.

El reto con todo lo anterior es saber por qué lejos de beneficiar a todos los sectores existe gran resistencia en Costa Rica por parte de algunos grupos. Vemos como el estado ha invertido millones de dólares y a la fecha de la presente investigación, se puede determinar que existe ineficiencia en su implementación, aunque está bajo norma de ley la No 9395, no hay un sistema unificado en las compras públicas, la transparencia no se ve en los procesos realizados y aún los mismos proveedores no están capacitados en el uso de como ofertar bajo este sistema de compras públicas digitalizado.

¿Qué sucedió en los últimos 10 años?, ¿por qué sigue el estado costarricense sin lograr el objetivo trazado de unificar las compras?, ¿existe falta de voluntad de los funcionarios institucionales?, ¿no es un sistema ágil?, ¿tiene connotación de beneficio político?, ¿no está el país preparado tecnológicamente? Como estas pueden surgir muchas más inquietudes que llamen la atención de los entes responsables de analizar, supervisar y ejecutar los objetivos propuestos. Es claro que ya se inició y que no debería pensarse en la posibilidad de volver a los procesos tradicionales, porque ya se conocieron los muchos beneficios de implementar un sistema de la mano con la modernidad en las compras públicas.

1.1.2. Problematización del problema

Lo establecido por la Contraloría General de la República en su informe N.º DFOE-AE-IF-00014-2017 publicado en su página web el pasado 22 de enero del 2018 bajo el titular, “Lenta implementación del Sistema Unificado de Compras Públicas” en la cual concluyó que era lenta e insuficiente la implementación del sistema digital SICOP por parte del Ministerio de Hacienda con su órgano rector Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa [DGABCA].

Lo indicado en la nueva Ley N° 9395 para reformar en artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a esta Ley 7494 LCA, normativa publicada oficialmente en la gaceta del pasado 13 de setiembre del año 2016, alcance no 182 donde se establece jurídicamente la obligatoriedad de todas las instituciones en realizar sus compras de bienes y servicios únicamente por esta plataforma.

Según la ley 9395 y lo indicado por la CGR en su informe ya todas las entidades estatales deberían usar la plataforma electrónica con el propósito de obtener ahorros y transparencia en las adquisiciones públicas.

Un Sistema Unificado de Compras Públicas en Costa Rica y su implementación en las plataformas de compras de las Instituciones, al primer cuatrimestre del 2018 es un tema que aún no cuenta con la claridad suficiente para que tanto el funcionario público como los proveedores interesados en ofrecer bienes y servicios al estado puedan diferenciar entre lo que tradicionalmente se viene haciendo a la fecha y lo que puede aportar el cambio propuesto de unificar las compras.

Lo tradicional cuando se habla de compras al estado es pensar cómo se puede ofertar independientemente de la proveeduría que este licitando el bien o servicio. Donde radica el problema mayor de entender el concepto, se tiene una sola normativa para todas las instituciones, esta es la Ley de Contratación Administrativa No 7494 y su reglamento, pero aunque existe una sola norma, cuando hablamos de venderle al estado todos, los potenciales proveedores deben de tomar en cuenta la proveeduría de la institución que está licitando y su cartel licitatorio que, lamentablemente siempre son acompañadas por condiciones generales y condiciones técnicas muy personalizadas en cada una de las proveedurías que licitan.

Existen grandes variaciones de una institución a otra, cuando se habla de unificar las compras es justamente crear un mecanismo donde todas las proveedurías del estado utilicen un mismo mecanismo de compra, con condiciones generales estándares, basados bajo la normativa vigente, donde el proveedor adquiera la experiencia necesaria para entender sus deberes y derechos normados bajo la ley 7494 y su reglamento y donde su concentración radique en las características técnicas del bien u servicio a ofertar y no se desgaste en tratar de entender la personalización de condiciones generales que cada proveeduría utiliza a su conveniencia.

Cuando se habla de un Sistema de Unificación de Compras es algo más que un concepto de plataforma digital, es algo más que pensar en velocidad de internet, es algo más que pensar en comodidad desde la oficina y enviar la oferta por medio de mi computadora. Lamentablemente, los conceptos que se manejan en muchas proveedurías del estado, así como en las empresas que son proveedores potenciales sobre unificación de compras es que un Sistema Unificado de Compras Públicas, SICOP es una plataforma de uso por medio de internet y esta interpretación le resta empoderamiento al objetivo del estado de Unificar las compras.

El Ministerio de Hacienda por medio de su Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, (DGABCA) no ha sido eficiente en dar a conocer con claridad en que consiste el proyecto denominado Sistema Integrado de Compras públicas, SICOP, esta es una de las razones que motiva a realizar la presente investigación.

Al considerar el hecho de que si el estado invirtió millones de dólares en un sistema de compras y no una plataforma de internet, es importante que tanto el funcionario público, así como el potencial proveedor de bienes y servicios logren interiorizar el hecho de que al referirse a un sistema de compras públicas, el mismo requiere de un total apego a las directrices a seguir, y más aún cuando se habla de unificar las compras, es por el hecho de que se debe manejar una sola forma de hacer los procesos.

Hoy la realidad de nuestro estado costarricense es que existen tantas formas de adquirir bienes servicios como tanto es el número de proveedurías que lo solicitan. Lo óptimo definitivamente es crear una sola forma de hacerlo, unificar a las proveedurías en un mismo sistema y unificar a las proveedurías a ofertar siguiendo los estándares establecidos.

Sobre esta duda imperante el Ministerio de Hacienda en una aclaración contundente de que un sistema de compras públicas, es mucho más que una plataforma tecnológica, por medio de un comunicado oficial explicaron el pasado 18 de abril del 2017 los diferentes componentes que cuenta este sistema, las mejoras que se vienen realizando desde el 2015 y las propuestas para los próximos meses, toda esta labor cuenta con el objetivo de hacerlo más Eficiente y Transparente, en atención a los retos establecidos a nuestro país de organizaciones de cooperación como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que están involucrados en Costa Rica en materia de contratación administrativa. En este

comunicado del Ministerio de Hacienda denominado “Las compras Públicas va mas allá de una Plataforma Informática”. José Francisco Pacheco, viceministro de egresos expuso que:

Un sistema de compras públicas no es solo una plataforma informática, no es solo una ley, ni un decreto, ni un reglamento. Comprende al menos tres dimensiones: funcional, normativa o legal y tecnológica, todas la cuales han sido objeto de mejora desde inicios de esta Administración, sobre todo considerando que las compras públicas del Estado equivalen al 15% del Producto Interno Bruto (PIB) del país, es decir 4.5 billones de colones y crecen a un ritmo de 7% por año. (MH. 2017).

En el mismo comunicado se puede obtener el comentario Helio Fallas, primer vicepresidente y ministro de Hacienda quien recalcó que:

Este es un tema de suma importancia para el país por su impacto en los ahorros del gobierno y por su contribución al crecimiento de empresas, entre ellas pequeñas y medianas, que tienen la oportunidad de ofrecer sus bienes y servicios al Estado, por lo que ordenarlo, transparentarlo y hacerlo más eficiente ha sido una preocupación desde inicios de gestión. A la fecha, hemos logrado cambios relevantes en todos los ejes que conforman este sistema, pero no hemos finalizado. En el camino requerimos el apoyo de los distintos sectores que participan en el proceso, me refiero a la Asamblea Legislativa para la aprobación de leyes que permitan fortalecer nuestra rectoría y agilizar los procesos de contratación, al sector privado para que participe activamente en los procesos de contratación, a los

funcionarios para que mantengan su compromiso con la eficiencia y profesionalismo, a las instituciones para que apoyen estos esfuerzos en materia de transparencia y eficiencia para mejorar y fortalecer el sistema de compras públicas y a la ciudadanía, para que denuncie aquellas acciones que atenten contra los principios de transparencia y eficiencia que deben caracterizar este proceso”, puntualizó el Jerarca. (MH. 2017)

En la actualidad, no existe claridad de lo que se debe tener en cuenta al hablar de una unificación de las compras, la presente investigación busca aportar la información necesaria con la cual se contribuya a el entendimiento del proyecto Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, dar a conocer cuál ha sido el proceso de implementación en Costa Rica, identificar qué beneficios se obtienen del mismo, que desventajas se le puede atribuir; aportar una definición general de qué se tiene que entender por Sistema Unificado, y considerar el análisis bajo la interrogante de cuáles pueden ser las causas del porque existe tan **alta resistencia** de la mayoría de entes públicos en implementar un Sistema Único de Compras Públicas que sea totalmente transparente, eficiente y eficaz para el beneficio de todos los costarricenses.

1.1.3 Justificación del problema

La presente investigación se justifica desde un valor teórico, con la cual se busca complementar el vacío de información que existe respecto de lo que se debe conocer como un Sistema Integrado de Compras Públicas, SICOP, información necesaria para comprender qué es la unificación de las compras a nivel institucional

en Costa Rica, se pretende aportar la información que ayude a la concientización del uso correcto del sistema SICOP tanto por los funcionarios de las instituciones como con las empresas proveedoras de bienes y servicios.

Se aporta información razonada con la cual el lector pueda analizar los objetivos planteados por la administración pública al incorporar un Sistema Integrado de Compras Públicas, sus beneficios, sus aportes eco ambientales, información que justifique la implementación de un sistema que unifique las compras para buscar con este el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia en el uso de los fondos públicos.

Se aporta información que señala la obligación de las instituciones del estado en el cumplimiento del principio de transparencia con el cual tanto la administración como los potenciales proveedores y todos los costarricense puedan tener acceso sin límites a analizar, apoyar o denunciar el uso que las instituciones del estado les dan a los fondos públicos en la compra diaria de bienes y servicios, SICOP es una ventana abierta al acceso de esta información.

Al primer cuatrimestre del 2018 se pudo constatar que existen muchas lagunas por parte de las instituciones y proveedores de bienes y servicios respecto a cuál es la importancia de tener en funcionamiento del Sistema Unificado de Compras Públicas SICOP.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Cuando se habla en Costa Rica de que el estado es el mayor consumidor de bienes y servicios, que su inversión anual en compras representa un 15 % del PIB, que esta inversión debe cumplir con principios de ley de ser eficientes y de ser eficaces y que además debe existir la transparencia en los procesos de compras como derecho fundamental de todos los ciudadanos. Surge la gran duda de si nuestras instituciones realmente administran los fondos públicos usados en estas compras bajo estos tres principios de ser EFICIENTES, EFICACES Y TRASPARENTES.

Estas inquietudes no son modernas, por el contrario, son parte de la historia constitucional de nuestro país, desde nuestra misma constitución política ya se establece que el proceso licitatorio debe ser una obligación del estado de hacer públicas todas las inversiones como le menciona la historia de las primeras constituciones, a continuación, una recopilación realizada por el Dr. Ernesto Jinesta respetado jurista costarricense en su artículo “Constitución y Contratación Administrativa”. Jinesta (2007):

La primera constitución que menciona la contratación administrativa lo constituye la “Ley de Bases y Garantías” de 8 de marzo de 1841, al asignarle en su artículo 5, párrafo 5ª, a la Cámara Judicial el conocimiento “(...) de las controversias que se susciten por los contratos o negociaciones que interesan al Estado, celebradas inmediatamente por el primer jefe, o por sus agentes, de orden especial suya (...)”. Ulteriormente, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Costa Rica de 9 de abril de 1844, le asigna en su artículo 154, entre otras competencias, la de conocer “(...) 4º de las controversias que

se susciten por los contratos o negociaciones interesantes al Estado y celebrados de orden del Ejecutivo (...). Una norma similar a la anterior se encontraba contenida en el artículo 134, inciso 4º, de la Constitución del 10 de febrero de 1847, al preceptuar que a la Corte Suprema de Justicia le compete conocer “(...) 4º de las controversias que se susciten por los contratos o negociaciones interesantes al Estado, que se hayan celebrado por el Ejecutivo (...). (p.3)

Desde estos inicios se habla de procesos licitatorios que han sido modificados una y otra vez, por su cuantía, por el tipo de bien o servicio a adquirir, por los procesos según el ente institucionales que lo solicite.

Se creó la ley No 7494 Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, se han reformado los procedimientos según el monto de la compra y según el presupuesto de la institución. En resumen, el estado costarricense y sus legisladores en materia de compras públicas han realizado diferentes proyectos buscando ser eficiente, eficaces y transparentes con el uso de estos fondos que son públicos.

El esfuerzo más reciente es la unificación de las compras, la creación de un sistema integrado de compras que permita unificar a todas las instituciones del estado bajo un procedimiento único. Esfuerzo que cuenta con toda la cooperación del poder legislativo, que se delega en una institución del estado emblemática en temas de fondos públicos como lo es el Ministerio de Hacienda, el Poder Ejecutivo aprueba el proyecto por Ley bajo la normativa No 9395 denominada, Transparencia

de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la ley N° 7494, Contratación Administrativa.

La reforma de este artículo 40 textualmente indica que "Artículo 40.- Uso de medios digitales. Toda la actividad de contratación regulada en la presente ley, así como aquella que se regule bajo cualquier régimen especial, deberá realizarse por medio del Sistema digital unificado de compras públicas." (Procuraduría General de la República, 2016).

Por norma jurídica obligatoria desde el 2016, al primer cuatrimestre del 2018, que se está haciendo con este sistema de compras, ha dicho el Ministerio de Hacienda que no es una plataforma digital solamente, pero ¿cómo la utilizan en las instituciones? ¿cómo la recibieron los proveedores de bienes y servicios? Estos proveedores tradicionalmente conocen otras formas de vender al estado y muchos se resisten al cambio normativo. ¿qué se entiende por unificar las compras? ¿Es esta nueva propuesta el camino para los gobiernos en temas de compras públicas y rendición de cuentas de los fondos públicos?

Es necesario precisar si tanto las instituciones de estado, así como los proveedores de bienes y servicios logran dimensionar el objetivo central que busca la creación del sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, por esta razón nos planteamos el siguiente problema:

¿Qué es un Sistema Integrado de Compras Públicas, SICOP y Qué beneficios aporta su implementación en el Estado Costarricense, al primer cuatrimestre del 2018?

1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.

La presente investigación se plantea bajo el hecho de que el estado es un alto consumidor de bienes y servicios, hablamos de montos que representan un 15 % del PIB, este concepto va estrechamente ligado al hecho de que estos bienes y servicios son provistos por una gran variedad de potenciales proveedores lo cual tiene una estrecha relación con la creación de empleos que benefician a muchas familias costarricenses.

La variedad de estos proveedores está constituida desde grandes corporaciones como los constructores de vías terrestres o en el sector salud los proveedores de medicinas, medianas y pequeñas empresas dentro de ellas las pymes, proveedores de servicios profesionales, proveedores únicos como los medios de comunicación. El conjunto de todos ellos repercute en la tasa de desempleo del país ayudando a reducir la misma por la generación de fuentes de trabajo que están estrechamente ligadas a cumplir con los contratos aprobados por las licitaciones generadas por las diferentes instituciones.

Sobre este enfoque es importante lo que la Contraloría General de la República conceptualiza como compras públicas, compras digitales y la unificación de estas en un solo sistema, este ente auditor se pronuncia indicando que:

Las compras públicas tienen un efecto directo sobre el bienestar de la población, al proveer insumos, bienes o servicios para la satisfacción de las necesidades ciudadanas. Aunado al impacto que este gasto tiene sobre la actividad económica, en un contexto de apremio de las finanzas públicas, las compras públicas electrónicas gubernamentales realizadas en un sistema unificado se constituyen en un mecanismo que genera transparencia, y promueve los principios de eficiencia, eficacia, igualdad y libre competencia, establecidos en la Ley de Contratación Administrativa. De esta forma, las adquisiciones realizadas por medio de un sistema electrónico unificado, contribuye a la rendición de cuentas públicas y a mejorar la eficiencia de la función de compras, generando ahorros de costo y tiempo. (Contraloría General de la República, 2018)

Lo cierto del caso es que, si tomamos en cuenta el escenario completo de compras del estado, a todas las instituciones que administran fondos públicos, a la inversión millonaria que se presupuesta año con año en cada una de ellas. Esto lo unimos al hecho de que hace muchos años que se están manejando procesos diferentes de compras en cada institución, donde cada una de ellas aplica la interpretación de la ley 7494 Ley de Contratación Administrativa y su reglamento de una forma interna personalizada, creando condiciones adicionales de acatamiento obligatorio y en cada proceso licitatorio el proveedor de bienes y servicios debe ajustar sus ofertas según sea la institución que este promoviendo la compra.

Al tomar toda esta información que tiene años de ejecución y por un mandato de ley como la ley 9395 “Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la ley No 7494, Contratación Administrativa” bajo esta instrucción jurídica se le indica tanto a las instituciones públicas como a sus proveedores de bienes y servicios que, se creó un sistema único de compras públicas donde tanto la institución como el proveedor debe seguir un mismo lineamiento, un mismo formato, además de unirle el hecho de que el sistema requiere la multiplataforma que ofrece el internet y que solo por esta vía las instituciones del estado podrán sufragar sus necesidades de compra, este hecho ha creado un enorme incertidumbre en el mercado costarricense, incertidumbre desde aspectos básicos de que es un sistema único de compras públicas, muchos proveedores así como funcionarios lo interpretan como una plataforma digital pero lo cierto es que es mucho más que eso, se habla de cómo su nombre lo indica un Sistema Integrado de Compras Públicas denominado SICOP.

Por lo antes expuesto, la presente investigación tiene como objetivos tanto el general como los específicos crear un documento consultivo que ayude a esclarecer las incógnitas existentes en el mercado, a dar respuestas a interrogantes como ¿qué es un sistema de compras?, ¿por qué debe ser único?, ¿qué papel juega el hecho de que sea digital?, ¿qué beneficios aporta a las instituciones, a los proveedores y a la ciudadanía?, ¿quiénes pueden usarlo?

Estas y muchas dudas surgen por el hecho de que el estado ha sido ineficiente en la información, implementación y control de SICOP. No existe un documento consultivo que contenga las posiciones del gobierno tanto jurídicas como

de beneficio comercial al crear una nueva forma de compras públicas obligatoria para todos los participantes.

1.3.1. Objetivo general

Desde la promulgación del uso obligatorio del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP bajo la Ley 9395, la cual entro en vigor con su publicación en el diario oficial La Gaceta del pasado 13 de setiembre del año 2016 en el alcance no 182, a la fecha de la presente investigación se determinó que existe grandes dudas sobre que es realmente el sistema, porque es único, porque obligatorio y que realmente busca el sector de gobierno con la implementación de SICOP. La Contraloría General de la República ente auditor de los procesos de contratación administrativa en uno de sus informes, el No. DFOE-SAF-IF-00014-2017, hace referencia en sus análisis de los procesos de SICOP con observaciones como:

3.1 Con la entrada en vigencia de la Ley N° 9395, el proceso que debió liderar la DGABCA para que las instituciones del Sector Público ingresaran a utilizar SICOP ha sido lento e insuficiente, no cuenta con un plan de trabajo detallado para garantizar que el proceso de implementación del SICOP en el Sector Público se realice conforme los plazos establecidos en la Ley N° 9395, conllevando a que no toda actividad contractual se realice por medio de SICOP, lo que no permite contar con un sistema único y centralizado de compras para el Sector Público, que se rija bajo los principios de publicidad, eficiencia y transparencia, y que permita generar economías de escala en el costo de la plataforma, brindar ahorros al Sector Público costarricense y promover la planificación estratégica de adquisiciones públicas para una mejor

ejecución del presupuesto en un contexto de responsabilidad social y rendición de cuentas.” (CGR), 2018)

Se evidencia que tanto la administración pública, así como los proveedores de bienes y servicios , la ciudadanía en general; no cuentan con una idea clara a la pregunta de ¿En qué consiste el sistema único de compras públicas?, ¿cuál es su importancia en materia de gasto público?, por tal razón concretamente se considera que el presente trabajo de investigación pretende crear un documento consultivo importante que aporte mayor claridad sobre el tema y por tal motivo se plantea como objetivo general lo siguiente :

¿Determinar qué es un Sistema Integrado de Compras Públicas, SICOP y que implicaciones contiene su implementación en el Estado Costarricense, al primer cuatrimestre del 2018?

1.3.2. Objetivos específicos

Los objetivos específicos Se desprenden del general y deben formularse de forma que estén orientados al logro del objetivo general, es decir, que cada objetivo específico este diseñado para lograr un aspecto de aquel; y todos en su conjunto, la totalidad del objetivo general (Bernal,2010).

Para lograr un análisis responsable de lo que se debe entender como un Sistema Integrado de Compras Públicas y las implicaciones que pueda generar su implementación en el país en materia de gasto público, es necesario conocer las bases jurídicas por las cuales se rige el estado costarricense en materia de contratación administrativa.

La existencia de una ley que regule a toda la institución que administran fondos públicos como la 7494 Ley de Contratación Administrativa, exige supuestos de mejora como, la transparencia de su aplicación, todo cambio en la norma debe hacerse para mejorar los principios de ser más eficientes y eficaces. La incorporación de un sistema único de compras públicas debe contener esta esencia es su normativa de creación, por esta razón es necesario realizar un análisis de las bases jurídicas en materia de contratación administrativa vigentes que nos permitan determinar que es el SICOP y que implicaciones aporta su implementación en Costa Rica. Con este fin se plantea realizar los siguientes objetivos específicos:

- a) **Analizar el conocimiento Institucional al decreto N.º 38830-H-MICITT “Crea el sistema integrado de compras públicas como plataforma tecnológica de uso obligatorio de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa”**

- b) **Analizar el conocimiento Institucional a la ley 9395, “Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la ley N° 7494”.**

- c) **Analizar las posibles implicaciones jurídicas de ambos documentos.**

- d) **Analizar las funciones y responsabilidades de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa DGABCA respecto a la implementación del sistema SICOP.**

- e) **Analizar las acciones implementadas según lo solicitado en el informe de la Contraloría General de la República N° DFOE-SAF-IF-00014-2017. Informe de auditoría de carácter especial sobre las acciones realizadas por el Ministerio de Hacienda para garantizarse que toda actividad de contratación se realice por medio del sistema digital unificado de compras públicas.**

- f) **Analizar la implementación de la DGABCA a las las conclusiones de la CGR establecidas en el decreto N.º 38830-H-MICITT. Y al seguimiento de la misma CGR al respecto**

1.4. ALCANCES Y LÍMITES DEL PROBLEMA

1.4.1. Alcances

La investigación se fundamenta en analizar el informe de la Contraloría General de la República N° DFOE-SAF-IF-00014-2017. Informe de auditoría de carácter especial sobre las acciones realizadas por el Ministerio de Hacienda para garantizarse que toda actividad de contratación se realice por medio del Sistema Digital Unificado de Compras Públicas.

En Materia consultiva se analizará la normativa vigente como el decreto N.º 38830-H-MICITT para la creación del SICOP, la ley 9395, “Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la ley No 7494” que obliga a la utilización de SICOP.

Se fundamenta el estudio en los pronunciamientos de la Contraloría General de la República como ente auditor y los pronunciamientos de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda como ente responsable de la aplicación del SICOP.

La investigación beneficiará a todo aquel interesado en conocer que es el Sistema Unificado de Compras Públicas SICOP de implementación obligatoria en materia de contratación administrativa, a funcionarios institucionales, a todo aquel interesado en ofrecer bienes y servicios al estado, al ciudadano que busque conocer como invierten los fondos públicos las instituciones de su interés personal.

La investigación aporta un material consultivo ordenado es su desarrollo con el fin de comprender que es la contratación administrativa, cuáles son los principios jurídicos que se debe seguir, cuáles son las obligaciones de las instituciones en el manejo de fondos públicos, como encaja un sistema Único de Compras Públicas de características digitales denominado ofertas electrónicas, que beneficio debe aportar su integración y cuál es el estado de implementación al primer cuatrimestre del 2018

1.4.2 Limitaciones

La investigación está dirigida a el análisis de la obligatoriedad por Ley N° 9395 para que todas las instituciones del estado realicen sin excepción todas sus compras públicas para bienes y servicios por medio de un sistema único de compras públicas de nombre SICOP.

Como muchas de las leyes del estado costarricense la No 9395 no escapa a las intenciones políticas y en este caso esta implementación ha pasado por dos de estos partidos políticos de diferente ideología. Esta diferencia a provocado resistencia en la implementación del sistema, resistencia en el uso por parte de los funcionarios, y enorme atraso en los cumplimientos de la disposición normativa.

Debido a lo antes expuestos la investigación debe enfrentar la resistencia de las instituciones llamadas a la implementación con es el caso de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa DGABCA cuestionada por la Contraloría General de la República. Por otra parte, esta última se limita a indicar que toda información está en el informe presentado N° DFOE-SAF-IF-00014-2017 y no son accesibles a profundizar el tema por lo que la recolección de información debe superar estos obstáculos y debe buscar la objetividad de la información fidedigna.

CAPITULO II.
MARCO TEÓRICO

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO

2.1.1 Principio Constitucional.

Dentro de los conceptos básicos de los ordenamientos jurídicos de un país, existe el hecho de que todas las normas internas de un estado deben encontrar validez en la norma superior del mismo, la cual resguarda los derechos constitucionales de los ciudadanos, hablamos de la Constitución Política Costarricense.

En el estudio del Derecho se analiza la normativa de aplicación jerárquica de los ordenamientos jurídicos y se aplica una interpretación descendente basado sobre todo en la postulación hecha por el jurista Hans Kelsen, que hoy se le conoce su aplicación como la Pirámide de Kelsen, esta estructura indica que la norma inferior está sujeta a la norma superior, en este orden de acatamiento la constitución política gobierna en nuestro país la cúspide de la pirámide bajo el sistema de Kelsen la constitución política es la norma superior.

En materia de contratación administrativa existen leyes, reglamentos, directrices, decretos, jurisprudencia constitucional, pronunciamientos de la Contraloría General de la República y pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, todas estas se utilizan como base para legislar el tema de las compras públicas, estas normativas se deben aplicar sin violar los derechos constitucionales establecidos.

El 07 de noviembre de 1949 se establece en el artículo 182 de la Constitución Política de Costa Rica que los poderes del estado, municipalidades y las instituciones autónomas debe realizar los contratos por medio del proceso de licitación.

Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de estas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo. (PGR , 2018)

Constitucionalmente el estado está en la obligación de hacer un proceso licitatorio respecto al uso de fondos públicos que se utilizan en los contratos de obras públicas, compras, ventas y arrendamientos. Este concepto de licitación es una de las bases fundamentales en los procesos de contratación administrativa, pero entenderlos es una obligación para todo aquel funcionario público, proveedor de bienes y servicios, y terceros interesados en esta materia, por esta razón dedicamos en este apartado un tracto de la investigación para definir el concepto de Licitación bajo la normativa constitucional y lo establecido bajo el artículo 182 constitucional.

El concepto de licitación proviene del Derecho Romano, dado que en latín “oferta” se dice “licitatio” y de ahí se derivan “licitationis” y “licitare”. Para los romanos, la modalidad de la subasta era muy comúnmente usada en sus mercados, que consistía en una solicitud pública de un bien, vendido al mejor postor, dadas unas ciertas condiciones básicas. (Gonzales,J,2013,pag 23)

Cuando hablamos de procesos licitatorios debemos enfocarnos en que los mismos por orden constitucional son de carácter público, esto es que toda compra que realice el estado utilizando los fondos públicos debe tener libres accesos a la información y la misma debe ser promovida a la población en general buscando hacer del conocimiento a la mayor cantidad posible de potenciales proveedores, así como al ciudadano en general que pueda estar interesado.

Sobre el artículo 182 constitucional supra indicado en este apartado la sala constitucional ha indicado que:

El procedimiento de licitación pública a que ese artículo se refiere -artículo 182 constitucional-, encuentra su razón de ser, no sólo en relación con el interés del Estado, sino, además, en relación con el de los administrados. En términos generales, es posible afirmar que en lo que atañe al Estado, se busca conseguir mayores posibilidades de acierto en el cumplimiento del servicio público, en la calidad de la prestación que se brinda a los usuarios, y, según la naturaleza de cada caso, de las condiciones económicas, tanto definir la economía de la operación que realiza el contratista, como también el costo que implica para los usuarios. [...] (Poder Judicial , 1998).

La sala constitucional en su sentencia del Expediente: 95-005237-0007-CO conocida en materia de contratación administrativa como el Voto No 00998, hace énfasis en el hecho de que el carácter público de las licitaciones es vital para resolver problemas de mal uso de los fondos públicos, en su sentencia indica que:

El principio general que enuncia la primera obligación constitucional en la materia de la contratación administrativa, en virtud del cual, **“toda contratación que celebre el Estado debe tramitarse por medio del procedimiento de licitación”**, como lo indicó esta Sala en la sentencia número 2101-91, de las ocho horas cuarenta y cinco minutos del dieciocho de octubre de mil novecientos noventa y uno, y lo ha reiterado en su jurisprudencia. El propósito de esta disposición obedeció al interés de los constituyentes de darle solución a los graves problemas económicos de la década de los años cuarenta, motivada en el desequilibrio presupuestario de los Gobiernos de la República, el aumento desmedido en el gasto público, la sensible reducción de ingresos como impacto directo de la Segunda Guerra Mundial, y en especial, para ponerle fin a la práctica generalizada de “los contratos sin licitación”, que se daban en el régimen anterior y que tanto criticara la Oposición (Acta 164 de la Asamblea Nacional Constituyente), de donde nació la necesidad de consignar el principio en la propia Constitución, como expresamente lo indicó el constituyente Castro Sibaja. (Poder Judicial , 1998)

El análisis profundo del mandato constitucional respecto a que los procesos de compras que utilizan fondos públicos sea de carácter licitatorio, debe interpretarse bajo el estricto enfoque constitucional de que los procesos deben garantizar el mejor interés públicos, esto unido a los principios de contratación administrativa nos brinda un panorama más amplio de cómo debe funcionar un Sistema de Compras Públicas , ya sea tradicional con ofertas físicas en cada proveeduría o bien un sistema moderno donde el uso de la multiplataforma de Internet nos propone una solución más ágil

pero que sea cual sea el que este en vigencia, todo uso de fondos públicos debe ser de carácter licitatorio, explicado en este apartado debe ser, transparente y de acceso público en general .

2.1.2 Ley de Contratación Administrativa

El 01 de mayo de 1996 después de múltiples reformas a leyes anteriores que regulan las compras públicas del estado costarricense entra en rigor la ley 7494 “Ley de Contratación Administrativa” en su artículo primero se establece que:

Esta Ley regirá la actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas.

Cuando se utilicen parcial o totalmente recursos públicos, la actividad contractual de todo otro tipo de personas físicas o jurídicas se someterá a los principios de esta Ley. (LCA,1996)

Básicamente su primer artículo refleja la intención del legislador al indicar que cuando exista un uso parcial o total de fondos públicos toda actividad destinada a la adquisición de bienes y servicios se debe regir por esta normativa. El ordenamiento jurídico ha buscado siempre regular los usos de fondos públicos con el único fin de

que no se usen estos fondos de forma ineficiente, que no se favorezca a unos pocos dejando a la libre que cada institución compre bienes y servicios a placer.

La normativa establece parámetros para las compras del estado donde su principal característica es que sea por Licitación, que sea de dominio público, que exista transparencia, que todos los costarricenses podamos estar tranquilos que los fondos aportados por todos nosotros no se están despilfarrando. La Ley 7994 es el manual de compra que en la buena teoría todos los involucrados deben seguir al pie de la letra. Lo cierto es que la realidad es otra.

La normativa 7494 establecen especificaciones o requisitos obligatorios que deben tener todo interesado físico o jurídico que quiera realizar ventas al estado de bienes o servicios, contiene formalidades de cómo hacer la oferta, los derechos y obligaciones de las partes, cláusulas penales, multas por incumplimiento, sanciones a los funcionarios que perjudiquen las negociaciones, sanciones a los proveedores que incumplan sus obligaciones. La norma está estructurada en la búsqueda de que el estado sea eficiente y eficaz en el uso de los fondos públicos. Lo que sucede con la normativa vigente 7494 es que cada institución en el tiempo ha desarrollado una especie de característica personalizada, donde según criterio de cada una de ellas los requisitos pueden variar sustancialmente provocando multiplicidad de formas de ofertar bienes y servicios al estado.

Lo cierto del caso es que existe la Normativa y la misma debería ser un sistema único de compras públicas, pero la realidad es que su aplicación de formas distintas la convierte solamente en un punto de partida, pero no el único.

2.1.3 Los principios de la contratación administrativa

Partiendo del hecho de que la contratación administrativa la regula nuestra constitución política en su artículo 182, esto implica que son constitucionales todos los principios esenciales que conforman los procedimientos licitatorios sobre el artículo 182 la Sala constitucional en su voto 998-98 indico que:

Este principio, que se resume en que «toda contratación administrativa, se hará por el procedimiento de licitación», implica que tienen rango constitucional todos los principios del derecho público que informan la contratación administrativa, en la medida en que resulten razonables y proporcionados a los fines que se persiguen. (Cordero, K.2008; pag 6)

Un listado de los principios a los que se refiere el voto son los de: eficiencia, eficacia, transparencia, publicidad, libre competencia, igualdad, buena fe, intangibilidad patrimonial, conservación de la oferta. Todos conforman una guía jurídica que busca llevar a la institución y al oferente a un buen destino que culmine con la buena administración de los fondos públicos para la adquisición de bienes y servicios. No dejaremos de lado los conceptos normativos de cada uno sin embargo para los efectos de la investigación se hará un énfasis más extenso en los principios de transparencia, eficiencia y eficacia por considerarse que son los pilares del sistema de compras públicas SICOP.

2.1.3.1 Publicidad.

Los procedimientos de contratación se darán a la publicidad por los medios correspondientes a su naturaleza.

Todo interesado tendrá libre acceso al expediente de contratación administrativa y a la información complementaria.

En el primer mes de cada período presupuestario, los órganos y entes sujetos a las regulaciones de esta Ley darán a conocer el programa de adquisiciones proyectado, lo cual no implicará ningún compromiso de contratar. Para tales efectos, podrá recurrirse a la publicación en el Diario Oficial o a otros medios idóneos, tales como la página electrónica oficial del órgano o entidad. De utilizarse medios distintos de la publicación en La Gaceta, el respectivo órgano o entidad por lo menos deberá informar, en el citado diario o en dos diarios de circulación nacional, acerca del medio empleado para dar a conocer su programa de adquisiciones. (Artículo 5. LCA, 1995, pag.12).

Los procedimientos de contratación administrativa son de carácter concursal se debe invitar a la mayor cantidad de oferentes es esto lo que persigue el principio de publicidad, que los procedimientos de compra se den a conocer por los medios correspondientes y que, además, se le de acceso al expediente de compra, a todos los interesados. La característica de acceso al expediente es la esencia del principio ya que esto les permite a los oferentes ayudar a la administración en la elección de la oferta más conveniente, realizando un análisis individual según sus intereses y utilizando la vía del recurso para hacer valer sus derechos

2.1.3.2 Igualdad y Libre Competencia

En los procedimientos de contratación administrativa, se respetará la igualdad de participación de todos los oferentes potenciales. Los reglamentos de esta Ley o las disposiciones que rijan los procedimientos específicos de cada contratación no podrán incluir ninguna regulación que impida la libre competencia entre los oferentes potenciales.

La participación de oferentes extranjeros se regirá por el principio de reciprocidad, según el cual a ellos se les brindará el mismo trato que reciban los nacionales en el país de origen de aquellos. El Poder Ejecutivo establecerá, reglamentariamente, las disposiciones necesarias para la vigencia plena del principio estipulado en este párrafo.

Los carteles y los pliegos de condiciones no podrán disponer formas de pago ni contener ninguna regulación que otorgue a los oferentes nacionales un trato menos ventajoso que el otorgado a los oferentes extranjeros. (Artículo 6. LCA, 1995, pag. 12).

Estos principios garantizan la posibilidad de que todos los potenciales oferentes al participar en los procesos licitatorios no deban enfrentar con licitaciones que no tengan una base técnica, legal o económica, debidamente justificada. La idea es que todos los potenciales oferentes puedan participar en igualdad de condiciones, y que, si se van a exigir requisitos que eventualmente limiten la participación de algún oferente, esto se haga teniendo una base técnica, legal o económica que justifique esta limitación.

2.1.3.3 Buena Fe

Las actuaciones desplegadas por la entidad contratante y por los participantes se entenderán en todo momento de buena fe, admitiendo prueba en contrario. (Artículo 2, RLCA, 2006)

En todo momento se debe entender que tanto las actuaciones de la administración como de los potenciales oferentes no llevan una mala intención, por eso la norma indica que salvo prueba en contrario, así se debe interpretar toda cartel y toda oferta

2.1.3.4 Intangibilidad Patrimonial

Las partes están obligadas a mantener el equilibrio financiero del contrato. (Artículo 2, RLCA, 2006)

La Administración como los oferentes deben procurar que, una vez firmado el contrato, no se generen desequilibrios financieros que perjudiquen los intereses públicos, o los intereses del oferente, o los intereses de terceros. La administración debe contar con presupuesto para cubrir los montos adjudicados, así como el oferente debe contar con las condiciones financieras para mantener activo el contrato, compra de insumos, pago de costos y demás aspectos necesarios para satisfacer el interés públicos.

2.1.3.5 Principios de eficacia y eficiencia.

Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.

Las disposiciones que regulan la actividad de contratación administrativa deberán ser interpretadas de la manera que más favorezca la consecución de lo dispuesto en el párrafo anterior.

En todas las etapas de los procedimientos de contratación, prevalecerá el contenido sobre la forma, de manera que se seleccione la oferta más conveniente, de conformidad con el párrafo primero de este artículo.

Los actos y las actuaciones de las partes se interpretarán en forma tal que se permita su conservación y se facilite adoptar la decisión final, en condiciones beneficiosas para el interés general. Los defectos subsanables no descalificarán la oferta que los contenga. En caso de duda, siempre se favorecerá la conservación de la oferta o, en su caso, la del acto de adjudicación.

Las regulaciones de los procedimientos deberán desarrollarse a partir de los enunciados de los párrafos anteriores. (Artículo 4º- LCA, 1995)

Según lo indicado en esta investigación le da un enfoque principal a este principio entendiéndolo que el mismo es un pilar importante considerado en la creación de un sistema de compras públicas unificado. Este principio no regula solo la contratación administrativa, es una exigencia en todas las actuaciones de la administración

pública, aplicado a la normativa de contratación administrativa, lo que quiere transmitir es que de todas las personas y empresas que presentan una oferta que se quiere contratar o del producto que quiere comprar debe seleccionarse la más conveniente para el interés público. Jurisprudencia de la CGR se puede extraer posiciones del ente como:

demanda un modo de actuar de la Administración y de cada entidad, dirigido a cumplir en forma oportuna, los fines que por ley le han sido encomendados. El principio de eficiencia comporta, entre otras cosas, una posición interpretativa de la entidad de frente a una serie de inconsistencias, omisiones o falta de pericia de parte de los oferentes, de modo que únicamente en casos en que se detecte una infracción sustancial a las condiciones del pliego de condiciones o al ordenamiento jurídico, la oferta debe ser excluida del concurso (CGR, pág., 12 RC-379-2000)

Un Sistema Único de Compras Públicas como SICOP, en la sana interpretación se debe pensar que el mismo viene a resolver las múltiples inconsistencias que actualmente existen en los procedimientos de las compras del estado, como las diferencias de condiciones del cartel de participación, de los requisitos entre una institución y otra los cuales cambian en cada una. Se busca por medio de un sistema Único la búsqueda de mayores oferentes, mejores ofertas, mejores precios y rapidez para satisfacer las necesidades institucionales.

2.1.3.6 Principio de Transparencia.

La transparencia de las actuaciones públicas es un principio constitucional, la contratación administrativa está regido por este principio, en nuestra Constitución Política establece que:

Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. (Constitución Política, Art 11,1949).

Los procedimientos de contratación administrativa regidos por principios jurídicos obligan de forma categórica a que cada institución del estado debe velar por el cumplimiento de cada uno de ellos. La realización de actos administrativos referente a compras de bienes y servicios esta tutelado de forma que no se viole los derechos de cada una de las partes que intervienen en procesos licitatorios.

Sobre el principio de transparencia en su sentencia no 14982 de Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de 17 de diciembre de 2003 indicó que:

Transparencia y publicidad administrativas. En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que conforman la administración respectiva, deben estar sujetos a los

principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad que deben ser la regla de toda la actuación o función administrativa. Las organizaciones colectivas del Derecho Público —entes públicos— están llamadas a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados. Las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes y fluidos de comunicación o de intercambio de información con los administrados y los medios de comunicación colectiva, en aras de incentivar una mayor participación directa y activa en la gestión pública y de actuar los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas actualmente incorporados a nuestro texto constitucional. (Sala Constitucional sentencia 14982, pág. 3)

2.1.4 Antecedente de medios electrónicos en compras públicas

Antes de entrar en vigencia la ley 9395 denominada “Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la ley N° 7494, Contratación Administrativa” el artículo 40 de esta ley disponía que para realizar los actos de contratación administrativa el estado podría hacer uso de cualquier medio electrónico que garantice la certeza de la recepción y el contenido del mensaje, bajo esta base es que nace a la vida jurídica la plataforma de compras públicas digitales .

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en su Voto N° 998-98 de las 11:30 horas, del 16 de febrero de 1998, señaló sobre este mismo tema lo siguiente:

“(…)Nada de lo dicho excluye, ad limine, que nuestro sistema contemple modernas formas de presentación de las ofertas, utilizando los medios electrónicos de comunicación y transmisión de datos, bajo las que la firma de la oferta podría no sujetarse, sobre todo cuando las propuestas provienen del extranjero, a los medios de firma y autenticación (notarial o consular) tradicionalmente exigidos. Pero para modificar estos sistemas legales deben dictarse, cuando menos, las medidas elementales de control, para que no se quiebre el principio de igualdad de participación de los potenciales oferentes y se conserve la idoneidad de la presentación por esos medios, todo lo cual, si llega a sustituir un sistema legal

vigente, sería reserva de ley, por lo que no podrían dictarse reglamentos que quiebren los sistemas jurídicos tradicionales vigentes. (...)"

2.1.4.1 Sistema CompraRED.

En febrero del 2001 nace a la vida jurídica el Reglamento para la Utilización del Sistema de Compras Gubernamentales Compra RED N.º 32717 el mismo hace referencia los artículos 40 de la Ley 7494 LCA y al pronunciamiento de la sala constitucional en su voto 998.98, en su artículo 1º establece el objetivo del sistema indicando que:

Objetivo del sistema de compras gubernamentales CompraRED. El Sistema de Compras Gubernamentales en adelante denominado "CompraRED" tiene como objetivo promover la transparencia, eficiencia, efectividad e integración regional y mundial de las compras del Estado Costarricense, permitiendo dar a conocer en forma electrónica las solicitudes de bienes, obras y servicios; las etapas, decisiones y resultados de las compras desde su inicio hasta su finiquito; permitiendo que puedan ser conocidas en línea por los proveedores potenciales, los ciudadanos y el propio gobierno; garantizando los principios básicos de la contratación administrativa; todo lo anterior sin perjuicio de cumplir con los medios de notificación exigidos legalmente.(decreto no 32717)

En el documento denominado "Sistema Nacional de Compras Públicas Evaluación técnica de dos Sistemas Informáticos" elaborado por el DR Roberto Sasso se indica que:

CompraRed consta de dos versiones, porque el desarrollo está dividido en 2 etapas: CompraRed 1.0, estos son módulos a los cuales se les realiza el

mantenimiento y que son parte de las fases I, II, III. Estos se encuentran desarrollado en Delphi, “programación que tiene serios problemas de rendimiento, relacionados a la capacidad de multitarea en ambientes web y concurrencia, junto con esto no es un sistema que permita escalamiento” 3. CompraRed 2.0 (Desarrollo .NET), desarrollo realizado como parte de un nuevo módulo de registro de proveedores y convenio marco presenta “grandes problemas de rendimiento, producto del diseño e implementación de la aplicación”. La versión 2.0, tomando en cuenta la gestión de operaciones, el aplicativo carece de capacidades en soporte técnico y profesional, además de que existe una dependencia exclusiva en la empresa proveedora (Sasso,2013, pag.6).

CompraRED fue un modelo híbrido que mezcló la agilidad de presentar ofertas por medio de una plataforma digital y luego presentar los documentos originales debidamente firmados.

Cuando un sistema no es totalmente electrónico, es decir admite o maneja algunos documentos en papel, resulta imposible conformar un único expediente en línea que mantenga disponible la información sobre el proceso de compra, que pueda ser consultado por el público y los proveedores. Dado que la totalidad de los concursos se realizan de forma electrónica, los proveedores no requieren asistir físicamente al acto de apertura. En un sistema que mezcla el papel con lo electrónico, si un proveedor presenta una oferta en papel, es probable que los otros oferentes no asistan físicamente a la apertura, y por lo

tanto se pierda seguridad jurídica sobre la actualización del expediente ya que se incorporan documentos fuera de línea en diferentes momentos. Un sistema híbrido, además de ser menos transparente, es mucho menos eficiente ya que la administración debe mantener la estructura encargada de tramitar los documentos de papel. (Sasso,2013 pag.3)

2.1.4.2 Sistema MERLINK

Para el segundo semestre del año 2008 la CGR presenta el documento NRO. DFOE-SAF-13-2008 “INFORME SOBRE EL ESTUDIO REALIZADO EN RELACIÓN CON LOS SISTEMAS DE COMPRAS ELECTRÓNICAS EN EL SECTOR PÚBLICO” dicho estudio realizado propone valorara los sistemas digitales de compras públicas buscando unificar la actividad para lograr una mejor efectividad de las compras y un ahorro significativo en los presupuestos anuales de esta materia, indica la CGR en su resumen ejecutivo que:

En los países latinoamericanos y a nivel mundial, se ha venido generalizando el desarrollo de nuevos modelos de compras por medios electrónicos, que abarcan todas las instituciones del Sector Público. Se basan en el uso de las más nuevas tecnologías de información y comunicaciones (TICs), las cuales buscan hacer más eficiente los procesos de contratación y compras, mediante la simplificación, rapidez y estandarización de los procedimientos, el aprovechamiento de mejores precios debido al manejo por volumen, la reducción de los costos de participación tanto para los compradores como para los proveedores, así como por la mayor transparencia que se produce, ya que

se busca tener acceso a toda la información del proceso de contratación y compras, de manera inmediata y en línea. Adicionalmente, se ha señalado a nuestro país la necesidad de establecerán mecanismo que favorezca la gestión en materia de compras de manera integral, para todo el Sector Público.

(CGR,2008, pag.1)

Dentro de las acciones a seguir se propuso unificar las compras en una sola plataforma tecnológica, y luego de analizar la experiencia en esta materia, de países como Chile, México, Brasil, Panamá y Corea del Sur, se tomó la decisión de adoptar el modelo utilizado por Corea del Sur para realizar compras públicas.

El 13 de octubre se publica oficialmente en la gaceta el decreto ejecutivo No 37943-H-MICITT del Poder Ejecutivo por medio del cual nace a la vida jurídica de compras públicas denominada MER LINK indica es sus considerandos: “Que la modernización de las compras públicas es un tema de interés nacional dada la importancia que este reviste en el uso, eficiente, transparente y razonable de los recursos públicos y en la promoción del desarrollo del país.” (Poder Ejecutivo, 2013. Pag2)

2.1.4.2.1 Definición básica de Mer link:

Es una plataforma tecnológica para compras públicas, que permitirá a las proveedurías del Estado realizar las operaciones de compra y venta de productos y servicios en forma electrónica. Funcionará en forma de un portal de comercio electrónico que opera como una ventanilla única, accesible por medio de Internet. (Portal Mer-Link , 2015)

2.1.4.2.1 Acuerdo Mer-link en Costa Rica:

La adopción del modelo coreano parte de la firma de un acuerdo de cooperación entre Costa Rica y la República de Corea del Sur. Por medio de ese convenio se obtiene la donación del código fuente del sistema de compras públicas. La adaptación del modelo a Costa Rica se realiza con la participación de catorce entidades representantes de diversos sectores (municipalidades, banca, universidades, salud, seguros, servicios y tecnología), el apoyo de la entidad pública de Corea Public Procurement Services y la Secretaría Técnica de Gobierno Digital. Además, se contará con participación de la empresa Samsung SDS, la cual desarrolló el sistema de compras públicas en Corea. (Portal Mer Link, 2015)

Justificación de cambiar de Compra Red a Mer-link.

El actual modelo de compras del Estado costarricense es un modelo fragmentado y presenta varias deficiencias, dentro las que resalta la existencia de trámites excesivos y poco integrados, entre los que se pueden citar:

- No hay estandarización de documentos y procesos de contratación.
- Hay multiplicidad de reglamentos y manuales de procedimientos.
- Multiplicidad de plataformas tecnológicas desintegradas.
- Duplicación de requisitos y trámites para el registro de los proveedores a través de las diferentes instituciones.
- Los procesos de compra requieren de múltiples aprobaciones y revisiones por personas y comisiones.

- Los códigos de productos y formularios son diferentes en cada entidad, no se aplican estándares internacionales tales como código de producto, formularios, carteles, documentos comerciales y trámites como resultado de interpretaciones antojadizas o por desconocimiento de la normativa.
- Falta de simplificación de trámites, debido al exceso de requisitos que se deben para cada proceso, al no existir interconectividad entre las instituciones del Estado.
- Duplicidad en el registro de proveedores
(Portal Mer-Link 2015)

Con este antecedente se desarrolló la plataforma para compras públicas Mer-link, que funcionó en forma de portal de comercio electrónico, y que trabajó como una única ventanilla, al que se tiene acceso por medio de Internet, el mismo fue bajo convenio con Corea del Sur. El 15 de enero del 2015 el presidente en turno Luis Guillermo Solís Rivera firma la derogación del Decreto N.º 37943-H-MICITT de 17 de setiembre del 2013 con el cual nació a la vida jurídica Mer Link, la plataforma se mantiene y cambia al nombre SICOP.

2.1.5 DERECHO COMPARADO SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS

2.1.5.1 Compras Públicas en Chile

Chile es un país con mucha experiencia en su implementación del modelo de compras públicas digitales con más de 15 años de experiencia el país ha gozado de reconocimientos internacionales en el año 2007, recibió el premio a la excelencia en el servicio público de la Organización de las Naciones Unidas, en el año 2009 recibió el premio a El primer sistema de compras públicas reconocido por el Banco Interamericano de Desarrollo, en el 2014 recibió el premio a la Innovación tecnológica de Compras Públicas del RIGG y el 2015 ChileCompra asume a Presidencia de red Interamericana de Compras Gubernamentales.RICG. (información recopilada de la página <http://www.chilecompra.cl>.)

La Ley de Compras Públicas 19.886 establece que los organismos públicos deben realizar sus adquisiciones a través del sistema de Información en Línea lo que comprende el suministro de bienes y servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones. Todo a través de la página www.mercadopublico.cl.

ChileCompra fue creada el 29 de agosto de 2003 en el contexto de un profundo proceso de modernización que vivió el Estado a fines de los '90. En 1994 se gesta la innovadora idea de ChileCompra en la Comisión Nacional de Ética Pública, la que se concreta en 1998 en el Comité Interministerial de Modernización del Estado dirigido por Claudio Orrego. En 1999 se presenta el proyecto de ley de reforma al sistema de compras públicas y se implementa la primera versión de plataforma que consistía en una pizarra electrónica.

En los años 2007 y 2008 se implementa la cuarta versión de la plataforma con la creación de www.mercadopublico.cl y en sitio informativo www.chilecompra.cl.

Se consolida el catálogo electrónico de convenios marco ChileCompra Express.

En 2007 ChileCompra recibe el Premio a la Excelencia en el Servicio Público de la Organización de Naciones Unidas (ONU)

(recopilado del sitio <http://www.chilecompra.cl/que-es-chilecompra/>)

Sobre la información investigada del sistema de compras de Chile se debe resaltar el hecho de que su plataforma Digital es muy bien constituida ha ganado varios premios internacionales y es un alto punto de referencia a emular en sistemas modernos de compras públicas

Entre los años 2009 y 2012 se consolida el sistema y nace la plataforma de inteligencia de negocios en www.analiza.cl. Se promueven asimismo las compras públicas sustentables. Por su gran capacidad de compra que supera el 3,5% del PIB, el Estado puede generar incentivos competitivos a las empresas que ofrecen productos y servicios que consideren ambientales y sociales, además de los económicos. En el 2009 ChileCompra es el primer sistema de compras reconocido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

(recopilado del sitio <http://www.chilecompra.cl/que-es-chilecompra/>)

El sitio www.analiza.cl fue transformado al 2018 en datosabiertos.chilecompra.cl

<http://datosabiertos.chilecompra.cl/Home/CompraHistorica>

Este sitio nos llamó la atención por el hecho de que contiene la información abierta de las compras del estado mes a mes y el chileno puede acceder a la misma de forma inmediata y sin ningún tipo de restricciones cumpliendo así el principio de transparencia, el famoso concepto de techo de cristal.

2.1.5.2 Compras Públicas en México

CompraNet es la plataforma digital utilizada en México creada en 1997 como una necesidad urgente al firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. Es el sistema de información pública gubernamental en línea de la Administración Pública Federal. Este sistema transaccional propicia la operación de los procedimientos de contratación con transparencia y agilidad y, asimismo, permite darles seguimiento desde la publicación de la convocatoria hasta el fallo correspondiente.

Es un sistema diseñado para automatizar las distintas etapas del proceso de contratación, a través de la conexión por medio de computadoras y redes de datos, de las unidades compradoras y de los proveedores o contratistas.

El sistema permite a las unidades compradoras del gobierno dar a conocer por medios informáticos sus demandas de bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas, para que los proveedores y contratistas puedan acceder a esta información y presentar por el mismo medio sus ofertas y, posteriormente, continuar con todo el proceso de licitación hasta su formalización. Adicionalmente el sistema tiene disponibilidad de información de acceso público, para que cualquier ciudadano pueda conocer las contrataciones que se realizan. (Molina,2017, p.38)

A través del tiempo este sistema ha tenido diversas actualizaciones, en algunas de ellas, incluyendo la adición de aplicaciones con funcionalidades administrativas a efecto de mejorar el proceso de la contratación pública. La más reciente de estas, es la anunciada el 11 de enero de 2017 por la secretaria de la Función Pública,⁴⁰ derivada del Estudio de Integridad en México, realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y que está próxima a implementarse. (Molina,2017, p.39)

En síntesis, en México la plataforma digital de compras públicas nace por la necesidad de modernizarse, de hacer un uso más efectivo de la tecnología y por el hecho de que como en todo país democrático se le exige al gobierno transparencia en el uso de los fondos públicos, eficiencia y eficacia en su labor diaria.

Actualmente la plataforma esta activa bajo el nombre de CompraNet muy similar al CompraRed que dejo de funcionar en nuestro país, la pagina requiere de una capacitación de uso , es bastante compleja si no se tiene el conocimiento debido, el nombre del sitio es gob.mx y la página está diseñada para enlazar al usuario a diferentes plataformas de fondo gubernamental , todas enfocadas en la rendición de cuentas y en la interacción digital con el ciudadano mexicano, todo bajo la directriz madre denominada gob.mx que en su definición indica que : “...es la plataforma que promueve la innovación en el gobierno, impulsa la eficiencia, y transforma los procesos para proveer de información, trámites y una plataforma de participación a la población. Es el replanteamiento de la relación ciudadano-gobierno” (tomado de: <https://www.gob.mx/que-es-gobmx>).

2.1.5.3 Compras Públicas en Guatemala

El Estado de Guatemala utiliza el sistema Guatecompras para comprar y contratar bienes y servicios en la dirección electrónica www.guatecompras.gt. Al navegar en el sitio para los que lo hicieron en el sitio CompraRED de Costa Rica, el uso del sistema es muy similar, los criterios de búsqueda y la forma de ofertar cumplen con los mismos parámetros del sistema desactivado CompraRed el cual fue sustituido en un 100% por el Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP. Los objetivos buscados por el gobierno de Guatemala tienen el mismo fin que los buscados en nuestro país de brindar por medio de estos sistemas mayores transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión institucional de adquisición para bienes y servicios

Transparencia: Permite que las etapas del proceso de adquisiciones estén a la vista de todos, de esta manera los empresarios conocen las oportunidades de negocios, los organismos públicos compradores conocen tempranamente todas las ofertas disponibles, la ciudadanía vigila los procesos y conoce los precios pagados para cada adquisición con el objetivo de aumentar la competencia y reducir la corrupción.

Eficiencia: estimula importantes reducciones en los costos, en los plazos de los procesos de adquisición, en los precios de los bienes y servicios adquiridos y en el número de las impugnaciones. Esto permite hacer un uso más eficiente del gasto público.

Promoción del desarrollo: es un instrumento esencial para la modernización del Estado, la buena gestión política, el fortalecimiento de las instituciones y la construcción de la democracia, pues permite que las adquisiciones del Estado sean utilizadas como un instrumento para promover el sector privado y el desarrollo equilibrado, porque facilita la protección contra el monopolio, fomenta el crecimiento gradual de la productividad y posibilita la expansión de las economías locales y de las pequeñas y medianas empresas. Los avances electrónicos permiten aumentar sustancialmente el impacto de las adquisiciones del sector público para convertirlas en un soporte decisivo de la transformación de las instituciones, el mejoramiento del bienestar colectivo, la promoción del crecimiento económico y la construcción de la democracia. (Herrera,2014, pag.23)

La plataforma Guatecompras es de las investigadas, una de las más criticadas por considerarse que la misma no cumple con los objetivos trazados, no es ágil, no es transparente, algunas críticas como:

La ausencia de voluntad política, de los gobiernos de turno, para hacerle innovaciones tecnológicas y de contenidos para mejorar la transparencia y fiscalización permite, en buena medida, que **los corruptos hayan encontrado la forma de burlar el sistema por medio de la participación de oferentes coludidos**, fraccionamiento de compras para evitar la cotización y adquisiciones bajo la modalidad de excepción que permiten la discrecionalidad en las adjudicaciones.

El portal en internet, además, no ha dado el salto de calidad para convertirse en un sistema que eficiente y agilice las transacciones comerciales garantizando a la vez la publicidad de las compras, calidad y el mejor precio. (tomado de:

<https://República.gt/2017/02/27/deficiencias-empanan-el-sistema-quatecompras/>)

En el Ministerio de Finanzas públicas ente auditor del país en materia de fondos públicos se anuncia reestructuraciones al sistema buscado corregir según indica Ministro de Finanzas Públicas Julio Héctor Estrada. “problemas sistémicos e institucionales más amplios, herramientas limitadas de contratación y gestión, falla en efectividad y calidad de las juntas de licitación, resolución de controversias y presupuesto, así como planificación y vinculación con otras Normas.” (Ministerio de Finanzas Públicas ,2018)

En el marco de la Mesa Técnica de Trabajo para la implementación del proyecto “Hacia un Nuevo Sistema de Adquisiciones del Estado”, el Ministro de Finanzas Públicas Julio Héctor Estrada, realizó una presentación del trabajo que realizan a la instancia de jefes de bloque del Congreso de la República.....

La creación de este Sistema es más integral, ya que toma en cuenta las fallas actuales y, afecta las Leyes de Probidad, Presupuesto y otras normas especializadas del Gobierno. Con el apoyo de la mesa técnica de trabajo se plantea un cambio transformacional”, subraya el titular de la Cartera del Tesoro. Agrega que el objetivo principal de reformar el sistema de contrataciones actual es solucionar circunstancias que impiden su eficiente

ejecución y, generar mecanismos para la agilidad de las compras. (Ministerio de Finanzas Públicas ,2018)

Como dato de la investigación se puede resumir que la plataforma de Guatemala enfrenta grandes deficiencias de uso, la misma no está cumpliendo los objetivos y se desarrolla desde el Gobierno el proyecto de cambio buscando la modernización de las compras. Pero como todo gobierno requiere voluntad política y cooperación internacional.

2.1.5.4 Compras Públicas en Colombia

La plataforma Colombia para compras públicas tiene tres pilares bases a) Decreto Colombia Compra Eficiente, b) Plataforma SECOP I y c) Plataforma SECOP II, según se puede constatar en su página web Colombia Compra Eficiente, sitio oficial respecto a la información de plataformas digitales de compra en el país colombiano, estos tres pilares están en su orden de creación e introducción dentro de la prácticas de compras estatales el primer paso fue al pronunciamiento del decreto No 4170 Colombia Compra Eficiente es su página oficial indica que :

El Gobierno de Colombia reconoce que la compra y contratación pública es un asunto estratégico por lo cual decidió crear Colombia Compra Eficiente por medio del Decreto Ley 4170 de noviembre 3 de 2011. El Decreto Ley 4170 reconoce la necesidad de: (a) crear políticas unificadas que sirvan de guía a los administradores de compras y que permitan monitorear y evaluar el desempeño del Sistema y generar mayor transparencia en las compras y (b)

tener una Entidad rectora que provea un soporte adecuado para ejecutar el Plan de Desarrollo. (colombiacompra.gov.co,2018).

Una vez realizado por decreto las compras bajo plataformas Única digital se establece el primer portal denominado SECOP I el cual se define en su sitio oficial como:

Las Entidades Estatales están obligadas a publicar su actividad contractual en el SECOP I (Sistema Electrónico de Contratación Pública). Esta obligación que es de carácter legal tiene soporte en el hecho de que los contratos son ejecutados con recursos de los contribuyentes para entregar bienes y servicios a la ciudadanía, y en consecuencia todas las personas deben tener acceso a la información correspondiente. De otra parte, la disponibilidad de información oportuna sobre los Procesos de Contratación promueve la competencia. (colombiacompra.gov.co,2018).

Es la plataforma de vía Gobierno a proveedores e interesados, nacido con el fin de informar los aspectos referentes a inversiones, gastos y compras que realiza el gobierno.

Para participar en las ventas al estado se creó una nueva versión del SECOP denominado SECOP II para pasar de la simple publicidad a una plataforma transaccional que permite a Compradores y Proveedores realizar el Proceso de Contratación en línea.

En el SECOP II las Entidades Estales y los Proveedores son usuarios, las primeras hacen todo el Proceso de Contratación en línea y los Proveedores pueden presentar en línea sus ofertas. Colombia Compra Eficiente invita a los Proveedores a que

ingresen y se registren en el SECOP II y accedan a oportunidades de negocio con el Estado a través de la plataforma transaccional. (colombiacompra.gov.co,2018).

Dentro de su página oficial existe el acceso a documento denominado Informe de rendición de cuentas en el cual se indica que:

El minisitio del SECOP II es un espacio de capacitación virtual diseñado por CCE para que los diferentes partícipes del Sistema de Compra Publica aprendan de manera autónoma las funcionalidades del SECOP II, a partir de los roles que desempeñan y las actividades que adelantan en los procesos de selección y contratación. El lanzamiento se realizó el 6 de marzo de 2018. (colombiacompra.gov.co,2018).

En este informe se puede obtener los datos de inversión del gobierno respecto a la plataforma digital

Uno de los pilares de la estrategia del equipo de despliegue del SECOP II fue incrementar el número de registro de entidades en la plataforma. Al finalizar 2018 se planteó una meta de 1.600 nuevas entidades registradas, a junio 15 ya se ha cumplido el 90% de esa meta propuesta. En el registro de nuevos proveedores hay un cumplimiento del 69% y en la creación de nuevos procesos de contratación del 83%. Estos resultados han sido posibles gracias a un acompañamiento permanente del equipo de formación a las entidades y se evidencia en el cumplimiento total en la meta de registratones en 2018 y en

las capacitaciones brindadas, meta que ya alcanza el 70%.

(colombiacompra.gov.co,2018).

En ahorro realizado:

CCE ha determinado que las Agregaciones de Demanda que se encuentran en operación a junio de 2018, han generado ahorros en los bienes y servicios que han adquirido las entidades del estado, en las transacciones que han realizado a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano. Es satisfactorio encontrar que los ahorros generados superan los **\$414.000 millones** de pesos, siendo los mayores ahorros los resultantes en las Agregaciones de Demanda de bienes y servicios correspondientes a (i) tecnología, (ii) servicios generales y (iii) transporte. (colombiacompra.gov.co,2018).

Respecto a contexto Histórico de la investigación se cuenta con bases suficientes para analizar que Un Sistema De Compras Públicas Unificado es una solución viable, eficiente, eficaz, pero sobre todo brinda la transparencia idónea para que las dos partes de un estado, Gobierno y administrados puedan tener un diálogo de doble vía que nos lleve por la vía de la modernización y superación como país.

No se puede obviar el hecho de que si bien es cierto las plataformas digitales de compras públicas son una herramienta dentro de un sistema Unificado, las mismas necesitan voluntad política, necesitan auditoria por parte de los entes obligados, necesitan principios de ética y honradez por parte de los grandes proveedores. Porque como vemos en el resumen de otros países, algunos lo hacen

muy bien como los casos de Chile y Colombia, no los exime de la corrupción, pero la disminuye en gran manera.

Vemos el caso de Guatemala y México la aplicación de los sistemas se instauró, pero la voluntad política es diferente, se ve la resistencia hacia lo nuevo y la ineficiencia de sacar adelante el proyecto.

Cuando hablamos de voluntad política nos referimos a realmente los deseos de hacer las cosas bien, o por el contrario al no deseo debido al alto porcentaje de corrupción que puede existir en un país. El caso de Costa Rica la pregunta sería a cuál tipo de país pertenecemos; nuestro sistema de compras públicas obtiene resistencia por parte de las instituciones por un interés propio de no hacerlo, o porque realmente el mismo tiene deficiencias de operación.

El Objetivo de la presente investigación es analizar estos puntos y poder determinar si el sistema de compras públicas unificado en Costa Rica puede llegar a ser como el caso de Chile y Colombia un avance tecnológico ya en las compras gubernamentales y una herramienta que nos permita obtener un gobierno que utiliza los fondos públicos de forma eficiente, eficaz y sobre todo con mucha transparencia en su actuar.

2.2 CONTEXTO TEÓRICO

2.2.1 Sistema Único de Compras Públicas

Para efectos de dar una correcta interpretación a nuestra investigación, es necesario definir con mucha claridad el concepto al que se refiere el término “Sistema Único”, porque partiendo de este hecho podremos profundizar en la importancia que se le debe dar a un modelo estructurado que se instauró en Costa Rica por medio del cual las instituciones del estado se deben regir según lo dispuesto en la ley 9395, un mismo sistema de compras públicas para la adquisición de bienes y servicios que busca que el estado sea eficiente y eficaz en la administración de los fondos públicos pero sobre todo transparente en sus actos administrativos de compras públicas.

Uno de los principios más importantes en los modelos de compras públicas unificado es el de **transparencia de los actos administrativos**, se busca que cada uno de ellos este a disposición de cualquier costarricense interesado en analizar las actuaciones por las cuales se utilizaron dichos fondos.

La Sala Constitucional en su sentencia 14982 del 2003 indicó en el punto V bajo el título, “TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD ADMINISTRATIVAS”:

En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que conforman la administración respectiva, deben estar sujetos a los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad que deben ser la regla de toda la actuación o

función administrativa. Las organizaciones colectivas del Derecho Público — entes públicos— están llamadas a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados. (Sala Constitucional, Sentencia 14982, 2003).

Este principio de transparencias es un pilar importante en los modelos modernos estructurados en plataformas digitales, sobre todo por el hecho de que el acceso a la información tiene la característica de ser rápida, de fácil acceso y de un rango totalmente masivo. Se puede asumir entonces, que estos modelos modernos no son bien recibidos cuando existen intereses personales o grupales de los cuales el acceso a esta información puede ocasionarles algún tipo de incomodidad o perjuicio. Sobre este mismo análisis del principio de transparencia el Dr. Ernesto Jinesta se refiere al mismo como:

Búsqueda de Transparencia en todos los sectores y actividades obedece a la ideología de la información y la comunicación propia de la sociedad digital, por ello se habla de “sociedad de la información”, “cultura informática” y “revolución informática”. El enemigo de esa nueva ideología es la entropía, el hermetismo, el secreto, la opacidad, la complejidad y el caos, la forma de combatirlo es con el intercambio fluido de información vertical (hacia los administrados) y horizontal (entre los órganos y entes). (Jinesta, 2004, pág. 3).

En el estudio realizado sobre este tema se puede afirmar que los análisis hechos sobre otros países, los sistemas unificados de compras públicas son estructurados en plataformas digitales, una de las características que se ha podido resaltar en su uso es la forma que el SISTEMA expone la información, lo cual la vuelve de fácil acceso obligando a la institución a caminar bajo el tan añorado principio de transparencia. Pero también cuando existe resistencia a su uso o bien hacia su instalación es porque en la mayoría de los casos existe información que no se desea brindar.

Todos los gobiernos enfrentan la epidemia de la corrupción tanto dentro de las instituciones como fuera de ellas, Costa Rica no escapa de esta epidemia y en la sana teoría de la información que existe respecto a modelos de compras públicas por medio de plataformas tecnológicas se fundamenta el hecho de que, son una herramienta que contribuyen en gran manera a minimizar los perjuicios que la corrupción provoca a la institucionalidad de un país.

Parte importante de esta investigación es el hecho de que se analiza un sistema de compras públicas el cual mueve 4.5 billones de colones al año, explicó José Francisco Pacheco, viceministro de Egresos:

Un sistema de compras públicas no es solo una plataforma informática, no es solo una ley, ni un decreto, ni un reglamento. Comprende al menos tres dimensiones: funcional, normativa o legal y tecnológica, todas las cuales han sido objeto de mejora desde inicios de esta Administración, sobre todo considerando que las compras públicas del Estado equivalen al 15% del

Producto Interno Bruto (PIB) del país, es decir 4.5 billones de colones y crecen a un ritmo de 7% por año” (Ministerio de Hacienda, 2017).

Uno de los problemas que ha enfrentado el país en las últimas décadas es el hecho de que en contratación administrativa ha existido una enorme diferencia en la ejecución que realizan una Institución respecto a otra, es común que los proveedores de bienes y servicios deban realizar sus ofertas tomando en cuenta carteles licitatorios los cuales, dependiendo de la proveeduría que los emita existen grandes diferencias de ejecución entre una y otra.

Costa Rica inició para el año 2001 una serie de incursiones buscando formas más eficientes para promover las compras públicas, el nacimiento de una plataforma como CompraRED se puede decir que fueron los primeros pasos en la búsqueda de una modernización en las compras públicas.

La alianza con organizaciones internacionales, los cuales financiaron estudios que buscaban analizar las estrategias modernas para impulsar el país a cambios en materia de contratación administrativa, dieron la base para impulsar las reformas necesarias.

El Informe sobre Gasto Público de Costa Rica, elaborado por el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, emitido en el año 2009, comparó los costos reales con el precio posible de haberse utilizado mejores técnicas de compra, donde se determinó que el ahorro anual, potencial del sector público de Costa Rica fue estimado entre 300 y 430 millones de

dólares, equivalente aproximadamente a 1,4% del PIB, al respecto señaló: “El ahorro provendría de unificar las compras, utilizar subastas invertidas, fijar estándares para una más adecuada relación entre requerimientos y propósitos, establecer referencias para los catálogos de servicios y aprovechar los contratos marco. (Ministerio de Hacienda ,2017).

Para este año lo que revela el estudio es que, Costa Rica tiene diferentes sistemas de compras públicas, compraRED como plataforma digital, y el sistema de ofertas presenciales, las cuales se entregan en sobre cerrado y las invitaciones a proveedores dependía del tipo de proceso de compra, para licitaciones abreviadas un mínimo de cinco oferentes, para compras directas un mínimo de tres oferentes y en licitaciones públicas se realizaba un comunicado de invitación por medio del diario oficial la gaceta. Los proveedores dependían de ser tomados en cuenta directamente por el proveedor, o bien tener un sistema de visitas diarias a las diferentes proveedurías con el fin de detectar posibles compras cartelarias.

Posteriormente en el año 2010 se realiza un nuevo estudio que revela la necesidad de un portal único de compras públicas, este estudio es la base para la creación de Mer-Link

Ministerio de Hacienda realizó una evaluación del Sistema Nacional de Compras Públicas, por medio de la metodología OECD/DAC2, bajo el apoyo del Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, donde se señaló la falta de un portal único con toda la información de adquisiciones del país y con pleno acceso público³. En ese mismo año, se creó mediante Decreto Ejecutivo N° 36242-MP-PLAN el Sistema Electrónico de Compras Públicas

“Mer-link”. Esta plataforma fue desarrollada bajo la dirección de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital. (Ministerio de Hacienda ,2017).

Para concluir este apartado, se deben establecer observaciones puntuales donde llama mucho la atención que alguna de ellas no tiene una respuesta clara ni existe por parte del gobierno específicamente del Ministerio de Hacienda una justificación de las actuaciones realizadas.

Retomando el inicio de este apartado ,cuando se habla de **un sistema único de compras públicas** es por el hecho de que existen varios esquemas por el cual se han estado realizando la compra de bienes y servicios, por esta razón se entiende y se acepta como en muchos otros países que la mejor forma de manejar los fondos públicos es bajo un esquema único que permita a las instituciones del estado, así como los proveedores obtener durante el tiempo y la práctica constante de oferta y demanda, la experiencia necesaria para realizar ofertas técnicas y a la medida de la necesidades de cada institución.

En Costa Rica lejos de unificar las compras, las acciones realizadas por el Ministerio de Hacienda , quien es el ente encargado de la administración, realización y supervisión en materia de contratación administrativa, han provocado que el país pasara de un sistema de ofertas físicas, a llegar en un determinado período a la creación de tres sistemas de compras públicas totalmente activos, se podría ofertar

de forma presencial, se podría ofertar por medio de la plataforma digital CompraRED, y se podía ofertar por medio de la plataforma digital Mer-Link.

Se justifica la intención de pasar de un sistema de ofertas presenciales, a un sistema de oferta digital como el establecido en el 2001 el denominado CompraRED, las dudas que existen al momento de la investigación es el hecho de que se invirtió millones de dólares en realizar estudios para incorporar plataformas como Mer-Link, pero no se trató de robustecer la plataforma digital existente, parece ser que la voluntad política no acompañó al sistema CompraRED. Jorge Enrique Romero Pérez, catedrático de la universidad de Costa Rica, realiza un documento de análisis denominado “CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA PÚBLICA EN COSTA RICA. 2015” y resaltamos el siguiente comentario:

La Contraloría General de la República afirmó que es necesario contar con una plataforma electrónica para las compras públicas. También indicó que sin hacer un estudio de costo-beneficio, se optara por la plataforma Mer link, que es muy costosa (ya lleva una inversión de por lo menos de 15 millones de dólares en tres años y las instituciones públicas deben pagar por su uso); respecto de la plataforma compraRED, destinada al Poder Central, con una inversión en 10 años de un millón y medio de dólares, y su uso es gratuito para tales instituciones. (Romero,2015, pag.11).

En estudio realizado por la CGR en junio del 2012 por la división de fiscalización operativa y evaluativa No. DFOE-IFR-IF-5-2012, un estudio general que

abarca quince temas en los cuales se evaluó la Existencia de Múltiples Plataformas Tecnológicas Compras Públicas y se indica que:

En resumen, es propicio señalar que los esfuerzos para automatizar los procesos de compras públicas se han efectuado de manera aislada y se han invertido varios millones de dólares en diversos sistemas de compras que no integran la totalidad de las compras públicas del Estado, incentivando a diferentes actores a crear plataformas de compras en lugar de canalizar esos esfuerzos para establecer y fortalecer un único sistema de compras electrónico. Todo lo contrario, no se buscan mecanismos para subsanar fallas, sino que se hacen esfuerzos en nuevas soluciones sin evaluar la situación existente. (Contraloría General de la República, 2012, Pag.24)

Uno de los más grandes defectos, en contratación administrativa es el hecho de que la existencia de procedimientos individuales en cada institución para la obtención de bienes y servicios causa una enorme inestabilidad, por el hecho de que ejercer control sobre los fondos públicos se vuelve muy difícil para afirmar que es casi imposible.

2.2.2. MÚLTIPLES PLATAFORMAS DE COMPRAS PÚBLICAS

Para el primer cuatrimestre del 2018, fecha de realización de la presente investigación se hubiese querido afirmar que Costa Rica al igual que otros países, ya cuenta a la fecha un Sistema Único de Compras Públicas. La realidad es otra, a pesar de que se han emitido leyes, decretos, directrices y circular, estableciendo al Sistema Unificado de Compras Públicas **SICOP** como la única plataforma por ley para la adquisición de bienes y servicios; lo cierto del caso es que por una y otra

razón o bien por una y otra excusa aún seguimos bajo un sistema de múltiples plataformas digitales de compras públicas.

Antes de establecer el sistema unificado de compras públicas hasta el 2010 se podían registrar diferentes plataformas digitales, cada una de ellas operando activamente, las municipalidades, por un lado, gobierno central con dos sistemas, presencial y CompraRED, instituciones descentralizadas utilizando la plataforma del ICE Mer-Link, al respecto la Contraloría General de la República en su estudio de Existencia de Múltiples Plataformas Tecnológicas Compras Públicas indica que:

Existen diversos sistemas de compras electrónicas que operan en el país, los más conocidos son Compr@Red, creado por el Ministerio de Hacienda en el 2001; Sistema Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea —Mer-Linkll, auspiciado por el ICE y la División de STGD en marzo de 2010; y el Sistema de Contrataciones Municipales (SCM), creado en noviembre de 2009 por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), en conjunto con el Programa Nacional de Competitividad y Mejora Regulatoria (Pronacomer), del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Esos, entre otros que han implementado algunas instituciones públicas para su uso propio.

(Contraloría General de la República, 2012, Pag.22)

De las plataformas al primer cuatrimestre 2018 continúan funcionando las del sistema municipal en 20 gobierno locales de los 81 establecidos, la plataforma CompraRED sobre el cual la CGR indica que:

En el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2017 y el 20 de junio de 2017 (fecha que se consultó en el SIAC), la Administración Central había tramitado, mediante la plataforma CompraRed, 115 procesos de contratación administrativa por un monto adjudicado total de ¢580.847.839,32:) (Contraloría General de la República, 2017, pag.21). ...

Se mantiene activos procedimientos en contrato oferta según demanda que algunos culminan en el 2020, por otra parte, manifiesta la CGR en su estudio que:

También se determinó que pese a haberse declarado el cierre de la plataforma CompraRed, esta se utilizó en 115 procesos de contratación entre enero 2017 y el 20 de junio de 2017, dado que no se ha cumplido con su cierre operativo para nuevos procedimientos, lo cual no permite contar con un solo sistema centralizado de compras públicas. (Contraloría General de la República, 2017, pag.2)

Se pudo constatar la fecha de la investigación que se mantienen vigentes un las plataformas digitales de compras de instituciones como CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL en su sitio <http://www.ccss.sa.cr/licitaciones>, se constató también que el sitio es solamente informativo y que las ofertas se presentan bajo la forma presencial en el onceavo piso del edificio central. Otra institución que mantiene la plataforma digital vigente es la de Poder Judicial, esta institución maneja un sistema integrado de comunicación de ofertas y recibido de las mismas en forma digital y con la aplicación de la firma digital, y se plataforma extractiva en el sitio web <https://pjenlinea2.poder-judicial.go.cr/>

En los datos de Transparencias que aporta la Contraloría General de La República en su sitio web:

https://cgrweb.cgr.go.cr/f?p=307:25:::NO:25:P25_ANIO:2017

La Caja Costarricense del Seguro Social es la segunda institución de gran importancia para las compras del período 2017, se reportan compras por ₡191.108.045.127 por debajo de Consejo De Seguridad Vial ₡260.854.045.372, por encima del Instituto Costarricense De Electricidad ₡119.213.908.622. No es aceptable que una institución como la CCSS no opere bajo el sistema SICOP, pero sobre este respecto vemos que tanto la CGR como el Ministerio de Hacienda específicamente DGABCA no realizan sus funciones en búsqueda de corregir a esta institución sobre el uso de SICOP, al consultar en los motivos la respuesta son evasivas , la CCSS indica que lo está valorando, la DGABCA que no tiene poder de sanción sobre la CCSS y la CRG que ya lo indicaron en sus auditorías , lo cierto es que la CCSS sigue fuera del sistema al primer cuatrimestre de 2018.

Se mantienen las múltiples plataformas de compras públicas a pesar de que existe una ley No. 9395 que estudiaremos a fondo la misma modifica la Ley de Contratación Administrativa en su artículo 40 y explícitamente indica que todas las instituciones sometidas a esta ley deben realizar sus compras solamente por el Sistema Unificado de Compras Públicas SICOP.

2.2.3 SICOP EL SISTEMA UNIFICADO DE COMPRAS PÚBLICAS

Para el desarrollo de este apartado se analizó el decreto ejecutivo N° 38830-H-MICITT, promulgado el 15 de enero del 2015 bajo la administración Solís Rivera (2014-2018) y publicado en la gaceta No.19 del 28 de enero del mismo año.

Definición: Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP).

Objetivo de uso:

“como plataforma tecnológica de uso obligatorio de toda la Administración Central, para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa y para los actos y contratos que de ellos se deriven...” (artículo No 2).

Su implementación en Costa Rica fue realizada en acuerdo por la Presidencia de la República, Luis Guillermo Solís Rivera, el Ministerio de Hacienda, Helio Fallas V y la Ministra de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, Gisela koopper Arquedas. Cada uno con fundamento de la ley según se indica en el decreto.

Es de gran valor para el desarrollo del trabajo de investigación realizado, puntualizar la responsabilidad que se establecen en el decreto N° 38830-H-MICITT respecto a las instituciones supra mencionadas, por el hecho de que cada una de ellas tienen un papel activo en la implementación del sistema integrado de compras públicas desde su implementación el 2015 a la fecha del trabajo de investigación para el primer cuatrimestre 2018. Las conclusiones y recomendaciones que se darán se fundamentan en gran medida en las actuaciones realizadas por estas instituciones.

2.2.3.1 SICOP y la responsabilidad del Ministerio de Hacienda

Considerando del Decreto Ejecutivo N° 38830-H-MICITT

1º-Que el Ministerio de Hacienda es el órgano rector del Sistema de Administración Financiera, debiendo promover y velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, emitiendo normativa técnica y otras

disposiciones procedentes para el cumplimiento de sus objetivos, así como desarrollar un Sistema Integrado de Información de la Administración Financiera, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicaciones según lo dispuesto en los artículos 27, 28 y 125 de la Ley N.º 8131 Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y lo indicado en su art 3 de su Reglamento.

En la implementación de un Sistema Integrado de Compras Públicas en Costa Rica según lo indica el decreto es, el Ministerio de Hacienda quien debe dirigir y supervisar lo referente a las finanzas públicas, debe promover y vigilar el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, debe emitir normativa técnica que ayuden al cumplimiento de ser eficientes y eficaces en la administración de fondos públicos, y sobre todo debe desarrollar un sistema integrado que informe sobre el uso de estos fondos públicos apoyándose en tecnología de información para la debida comunicación. Lo indicado en este considerando es que el Ministerio Hacienda tiene la responsabilidad de velar por la aplicación en las instituciones del estado del sistema SICOP.

2.2.3.2 SICOP y la responsabilidad de la DGABCA

Considerando del Decreto Ejecutivo N° 38830-H-MICITT

2º- Que la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, (en adelante DGABCA) es el órgano rector del Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, para la Administración Central, así como el asesor de los sujetos públicos y privados, en materia de contratación administrativa; encargado de evaluar las políticas y los

procedimientos de contratación, con la finalidad de que satisfagan el interés público, por lo que es el competente para establecer políticas propias en su materia, disponiendo además lo pertinente para que sus sistemas de información se integren a los de la Administración Financiera, de acuerdo a lo establecido en los artículos 99 y 105 de la Ley N.º 8131 y 137 de su Reglamento, así como el artículo 103 incisos b) y c) de la Ley de Contratación Administrativa.

La DGABCA es un órgano perteneciente al Ministerio de Hacienda, indica el considerando que dentro sus responsabilidades se le delega la asesoría tanto de los funcionarios públicos como de los sujetos privados, proveedores interesados, ciudadanos con algún interés de información. Pero consideramos su mayor responsabilidad como la de evaluar las políticas respecto a los procedimientos activos en la ley de contratación administrativa que son al final los medios por los cuales el estado compra bienes y servicios; es directamente el ente responsable por la implementación del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, es directamente responsable de que cada institución del estado implemente el SICOP como la única forma de adquirir bienes y servicios utilizando fondos públicos.

El 28 de junio del 2017 mediante decreto N° 40538-H denominado Reforma Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Se establecieron varias modificaciones a distintos artículos del RLCA, uno de los cuales fue el artículo 148 que en su reforma indica que:

Uso de medios electrónicos. El Poder Ejecutivo, a través de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, ejercerá la rectoría en el uso de medios electrónicos aplicados en materia de contratación administrativa, para ello propondrá al Poder Ejecutivo las políticas y directrices necesarias, siendo este último el que se encargará de su validación y promulgación cuando corresponda.

El sistema digital unificado de compras públicas al que se refiere el artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494 y sus reformas será el Sistema integrado de Compras Públicas (SICOP), éste se constituirá como plataforma tecnológica de uso obligatorio de todas las instituciones y órganos del sector público para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa, los cuales se realizarán acatando las disposiciones establecidas en el Reglamento de uso del Sistema. (Ministerio de Hacienda, 2017. Pag 2)

En los cambios a la normativa se le delega directamente a la DGABCA la responsabilidad en la administración de todo lo referente a contratación administrativa, dentro de esto dictar políticas, recomendaciones, directrices de uso obligatorio y se indica que debe establecer al SICOP como la plataforma tecnológica de uso obligatorio de todas las instituciones y órganos del sector público para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa.

2.2.4 LEY 9395

El 31 de agosto del año 2016 entró en vigor la Ley N° 9395 Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición

del artículo 40 bis a la ley n.º 7494, contratación administrativa, de 2 de mayo de 1995, y sus reformas. El artículo 40 de la ley 9395 textualmente establece:

Toda la actividad de contratación regulada en la presente ley, así como aquella que se regule bajo cualquier régimen especial, deberá realizarse por medio del Sistema digital unificado de compras públicas.

Dicho sistema de gestión será único y centralizado y su administración estará a cargo del Poder Ejecutivo.

El sistema deberá reproducir toda la información relativa a cada una de las etapas del procedimiento de compras.

Asimismo, el Sistema digital unificado de compras públicas garantizará la total transparencia y publicidad de cada uno de los procedimientos, documentos e información relacionada con dichos procesos de compras, para lo cual el sistema debe reproducir la información en formatos digitales aptos para que el público pueda descargarlos, copiarlos, manipularlos y reproducirlos.

(Asamblea Legislativa, 2016, ley 9395 pág. 2).

Para la presente investigación se trabaja como base el informe de la CGR N° DFOE-SAF-IF-00014-2017 del 22 de diciembre, 2017, en el mismo se establece, en resumen, lo concerniente a la ley 9395:

En agosto de 2016 se aprobó la Ley N° 9395: "Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la Ley N° 7494, Contratación Administrativa", publicada en la Gaceta 176 del 13 de setiembre de 2016, en la cual se estableció que "Toda la actividad de contratación regulada en la presente ley, así como aquella que se regule

bajo cualquier régimen especial, deberá realizarse por medio del Sistema digital unificado de compras públicas. Dicho sistema de gestión será único y centralizado y su administración estará a cargo del Poder Ejecutivo. El sistema deberá reproducir toda la información relativa a cada una de las etapas del procedimiento de compras (CGR,2018, pag.4).

Sobre el artículo 40 de la ley y 9395 es necesario resaltar las disposiciones de carácter obligatorio, así como la de garantías que se ofrecen por medio de esta normativa respecto al acatamiento de esta.

- I. **Carácter obligatorio:** Indica la norma 9395 que el sistema integrado de compras públicas SICOP se establece de carácter obligatorio como la única forma de que el estado pueda adquirir bienes y servicios. Como se ha desplegado en la información de este investigación cuando se habla de un sistema unificado se refiere a que cada institución que pertenece al estado, en otras palabras que administra fondos públicos , que estas instituciones deben integrarse al sistema y volverlo la única forma de adquirir estos servicios, buscando como objetivo principal regular la materia de contratación administrativa o lo que se denomina a nivel general compras públicas, buscando tres principios básicos, eficiencia, eficacia y la transparencia de los actos administrativos.

- II. **Transparencia y Publicidad:** Indica también el artículo 40 que el sistema digital unificado de compras públicas garantizará la total transparencia y

publicidad de cada uno de los procedimientos. Cuando se habla de publicidad en materia de contratación administrativa se refiere al principio establecido en la ley 7494, que va dirigido al libre acceso que se debe tener a todo expediente. Cuando se habla de Transparencias se refiere al principio constitucional de que el estado está en obligación según ha dicho la sala constitucional de comportarse con lo que se conoce como paredes de cristal esto es el libre acceso a que los ciudadanos puedan tener sobre cualquier acto administrativo que sea de su interés.

- III. Todo el Estado:** Otro punto importante sobre la ley 9395 es el hecho de que establece que todo el estado; eso significa toda institución establecida en el gobierno costarricense, a la cual se designan cada año un presupuesto para su administración que se le conoce como fondos públicos.

La realidad del caso es que al primer cuatrimestre del 2018 tiempo del que se realiza la presente investigación instituciones importantes como la Caja Costarricense Del Seguro Social, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, y la Refinadora Costarricense De Petróleo, considerados tres grandes compradores del estado, estos no realizan sus compras por la plataforma SICOP y no existe una justificación de peso al respecto.

La propia Contraloría General de la República manifiesta que:

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 9395, el proceso que debió liderar la DGABCA para que las instituciones del Sector Público ingresaran a utilizar SICOP ha sido lento e insuficiente, no cuenta con de plan de trabajo detallado

para garantizar que el proceso de implementación del SICOP en el Sector Público se realice conforme los plazos establecidos en la Ley N° 9395, conllevando a que no toda actividad contractual se realice por medio de SICOP, lo que no permite contar con un sistema único y centralizado de compras para el Sector Público, que se rija bajo los principios de publicidad, eficiencia y transparencia, y que permita generar economías de escala en el costo de la plataforma, brindar ahorros al Sector Público costarricense y promover la planificación estratégica de adquisiciones públicas para una mejor ejecución del presupuesto en un contexto de responsabilidad social y rendición de cuentas. (CGR,2018, pag.24).

Sobre la obligatoriedad que estipula la ley 9395 de que toda institución del estado debe utilizar el sistema integrado de compras públicas, SICOP, es oportuno concluir en este apartado que existe muy poca voluntad institucional, que a pesar de que existe la normativa de cumplimiento obligatorio el ente rector la DGABCA no tienen la autoridad como ente rector, su empoderamiento es muy débil lo que evidencia que la responsabilidad respecto al SICOP es deficiente y que se den proponer medidas de corrección por los entes correspondientes a fin de corregir el cumplimiento debido de la normativa establecida con la ley 9395.

2.2.5 Procedimientos nulos por incumplimiento a la ley 9395 y 7494 LCA

El esquema jurídico de un país democrático establece dentro la normativa la posibilidad de que cuando se afectan los derechos los mismos puedan ser recurridos a través de la nulidad de los actos realizados que no se apegan a la ley establecida.

Dentro del actividad de las compras públicas las cuales están regidas por la ley 7494 ley de contratación administrativa y su reglamento, la normativa establece el régimen jurídico y la aplicación de las posibles nulidades que se deban dictar, apegadas a la ley General de la Administración Pública. En la ley 7494 artículo tres indica, “La actividad de contratación administrativa se somete a las normas y los principios del ordenamiento jurídico administrativo...” Y en el párrafo 3 indica. “El **régimen de nulidades** de la Ley General de la Administración Pública se aplicará a la contratación administrativa. (LCA,1995)

Según lo que hemos analizado la ley 9395 establece una modificación obligatoria en ley 7494 LCA, específicamente en el artículo 40 e indica claramente que toda actividad respecto a contratación administrativa para la adquisición de bienes y servicios se debe realizar a través del sistema integrado de compras públicas SICOP. En la base de nulidades todo acto que se realice en contradicción a una norma es totalmente nulo. El artículo 3 de la ley 7494 LCA indica que la contratación administrativa se le debe aplicar el régimen de nulidades de la ley General de Administración Pública.

Para establecer con claridad el hecho de que todo aquel procedimiento que se realice por medios distintos a la plataforma SICOP deben declararse nulos, es necesario analizar lo indicado en la ley 7494 respecto al aplicación de nulidades de la Ley General De Administración Pública por consiguiente en dicha ley LGAP, en su capítulo sexto indica lo siguiente:

Artículo 158.-

1. La falta o defecto de algún requisito del acto administrativo, expresa o implícitamente **exigido por el ordenamiento jurídico** constituirá un vicio de éste.
2. Será inválido el acto substancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.
3. Las causas de invalidez podrán ser cualesquiera infracciones substanciales del ordenamiento, incluso las de normas no escritas...

Artículo 159.-

1. La nulidad del acto podrá sobrevenir por la desaparición de una de las condiciones exigidas por el ordenamiento para su adopción, cuando la permanencia de dicha condición sea necesaria para la existencia de la relación jurídica creada, en razón de la naturaleza de la misma o por disposición de ley.
2. En este caso la declaración de nulidad surtirá efecto a partir del hecho que la motive.

Artículo 170.-

1. El ordenar la ejecución del acto absolutamente nulo producirá responsabilidad civil de la Administración, y civil, administrativa y eventualmente penal del servidor, si la ejecución llegare a tener lugar.

(LGAP,1978)

En el análisis de la normativa planteada respecto a la nulidad de un acto administrativo se puede establecer las acciones que pueden anular cualquier acto de contratación administrativa que no se realice por medio del sistema integrado de compras públicas SICOP, a los cuales se les puede aplicar los siguientes conceptos.

- i. Exigido por el ordenamiento jurídico que las contrataciones se hagan por SICOP, art 158.1
- ii. Disconforme con el ordenamiento jurídico lo que no se realice por SICOP, art 158.2
- iii. Cualesquiera infracciones substanciales del ordenamiento. Las compras no realizadas por SICOP son infracciones sustanciales. art 158.2
- iv. Desaparición de una de las condiciones exigidas por el ordenamiento para su adopción. La ley 9395 exige que las contrataciones se realicen por SICOP. art 159.1
- v. Declaración de nulidad surtirá efecto a partir del hecho que la motive. Todo lo que no se realice por SICOP se debe declarar nulo. art 159.2

- vi. Producirá responsabilidad civil de la Administración. La administración es responsable de generar actos con responsabilidad civil por generarlos fuera del sistema SICOP. art 170

- vii. Eventualmente responsabilidad penal del servidor, si la ejecución llegare a tener lugar. Los funcionarios públicos que realicen actos administrativos que no sean por SICOP están expuestos a esta responsabilidad penal. art 170

El instituto de las nulidades aplicables a los procedimientos administrativos está vigente y son aplicables en materia de ley de contratación administrativa, porque existe la obligación de que las instituciones del estado realicen sus compras de bienes y servicios por medio de la plataforma integrada de compras públicas SICOP, según lo establecido en el artículo 40 de la ley 7494 LCA, el cual fue reformado con la ley 9395.

2.2.6 Facultades de la Contraloría General de la República para declarar nulo los procesos que no se realicen en SICOP

La realidad predominante es que una gran mayoría de las instituciones del estado no cumplen con la aplicación de la ley 9395, en el artículo 40 de la ley 7494 LCA de la obligatoriedad de realizar los procedimientos de compras de bienes y servicios por medio de la plataforma SICOP.

La Contraloría General de La República quien es el ente auditor de las instituciones del estado en materia de contratación administrativa ha realizado un

análisis respecto al cumplimiento de la responsabilidad que tiene la DGABCA como ente rector y encargado del cumplimiento de la ley 9395. En su análisis indican que existe deficiencia en el desempeño de la función de este ente rector lo cual es totalmente cierto, pero es irónico que la misma Contraloría no esté asumiendo el rol que le corresponda según lo dispuesto en el artículo 28 de la ley Orgánica de su creación, normativa que le delega la competencia de declarar la nulidad de oficio para todos aquellos actos o contratos administrativos, la misma CGR ha manifestado que:

En atención a lo que dispone el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y el artículo 99.2 del Reglamento General de Contratación Administrativa, este Órgano Contralor en el ejercicio de sus facultades de contralor jerárquico impropio en materia de contratación administrativa puede declarar la nulidad del acto de adjudicación, o en su caso del procedimiento, cuando sean detectados vicios esenciales que impliquen una nulidad absoluta en el concurso, sin que para ello sea impedimento el principio de la reforma en perjuicio. El artículo 3 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 3 de su Reglamento, disponen que resulta aplicable a los procedimientos de contratación administrativa, el régimen de nulidades establecido en la Ley General de la Administración Pública, con lo que las normas y principios de este cuerpo normativo deben ser aplicados en toda su extensión, al momento de valorar la validez de la actividad administrativa en todos los actos de los procedimientos de contratación que lleve a cabo el Estado. (CGR 2001, pag.12, RC-130-2001).

El artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, entre otras cosas, dispone:

“Dentro del ámbito de su competencia, la Contraloría General de la República, de oficio o por reclamo del titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, podrá declarar la nulidad absoluta que advierta en los actos o contratos administrativos de los sujetos pasivos; todo sin perjuicio de las obligaciones que, conforme a la Ley General de la Administración Pública y a la Ley de la Administración Financiera de la República, correspondan a la administración activa...” La potestad de declarar las nulidades absolutas que este Órgano Contralor advierta en los actos o contratos administrativos se circunscribe a aquéllas relacionadas con la Hacienda Pública, donde se comprometan actos que lesionen el interés general –consistentes en el correcto manejo de la Hacienda Pública (CGR 2001, pag.12, RC-018-2001).

Las potestades que tiene la Contraloría General de la República para declarar de oficio la nulidad de un acto de contratación administrativa bajo la primicia de que los mismos puedan comprometer o lesionar el interés general, es un hecho que se debería estar ejecutando en todos aquellos procesos de contratación administrativa, para todas aquellas instituciones que no lo están realizando por medio del sistema SICOP, entendiéndose que lesionan el interés general del principio básico y fundamental de la Transparencia constitucional y el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia. La misma Contraloría ha indicado que:

Las compras públicas tienen un efecto directo sobre el bienestar de la población, al proveer insumos, bienes o servicios para la satisfacción de las

necesidades ciudadanas. Aunado al impacto que este gasto tiene sobre la actividad económica, en un contexto de apremio de las finanzas públicas, las compras públicas electrónicas gubernamentales realizadas en un sistema unificado se constituyen en un mecanismo que genera transparencia, y promueve los principios de eficiencia, eficacia, igualdad y libre competencia, establecidos en la Ley de Contratación Administrativa. De esta forma, las adquisiciones realizadas por medio de un sistema electrónico unificado, contribuye a la rendición de cuentas públicas y a mejorar la eficiencia de la función de compras, generando ahorros de costo y tiempo. (CGR,2017, pag.1).

Como dato relevante de lo expuesto en este punto a manera de resumen se puede establecer que la implementación del sistema integrado de compras públicas SICOP está pasando por un proceso de inmadurez jurídica, de falta de voluntad política, y de falta de responsabilidad en quien debe asumir los roles respecto a la aplicación de la normativa establecida. Si bien es cierto la rectoría administrativa del sistema se delegó directamente en la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, (DGABCA), este ente rector no está asumiendo el rol que le corresponde e incluso indica que no cuenta con las facultades para sancionar los incumplimientos establecidos en la ley 9395.

Por otra parte, la normativa establecida en la obligatoriedad que deben tener las instituciones del estado para la utilización de un sistema integrado de compras públicas SICOP, cuenta con fundamento jurídico para que la Contraloría General de

la República con responsabilidad de sus deberes asignados por ley deba de oficio, revisar los actos administrativos que declara la nulidad respectiva en todos aquellos que se realizaron fuera del ordenamiento jurídico.

Si la Contraloría General de la República hubiese establecido su empoderamiento como ente auditor y si hubiese declarado nulos los actos de compras públicas que ejercen las instituciones fuera del SICOP como es el caso de la CCSS , este hecho marcaría un precedente por medio del cual a la fecha de esta investigación ya estaría implementado al 100 % el SICOP en todas las instituciones del estado.

2.2.7 Deficiente implementación del SICOP en el sector público

Considerando el Decreto Ejecutivo N° 38830-H-MICITT la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, (DGABCA) es el órgano rector designado por ley con la responsabilidad de gestionar la implementación del sistema integrado de compras públicas SICOP, en todas las instituciones públicas según lo establecido en la ley 9395 que reformó el artículo 40 de la ley 7494 LCA. Esta reforma establece de carácter obligatorio el uso del sistema integrado de compras públicas SICOP como el único medio por el cual se debe gestionar los procedimientos de compras para bienes y servicios.

La Contraloría General de la República en su informe N° DFOE-SAF-IF-00014 el cual es un documento de fuente primaria para la presente investigación en el mismo si indica que:

El Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República, establece en su artículo 99 que la DGABCA es el órgano rector del Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa y que le corresponde ejecutar las acciones necesarias para establecer políticas en materias propias del sistema regido por (CGR,2017 pag.9)

Establecida la responsabilidad de la DGABCA el mismo ente auditor en sus análisis de auditoría en el mencionado informe establece que:

...desde la entrada en vigencia de la Ley N° 9395 que estableció que toda la actividad contractual se debe realizar por medio del Sistema digital unificado de compras públicas, transcurrieron 154 días (aproximadamente 5 meses) para que la DGABCA, rector en el uso de medios electrónicos aplicados en materia de contratación administrativa, realizara una primera acción inicial para contactar a las instituciones, entidades y órganos del Sector Público. Esto se realizó por medio de la circular de solicitud de información N° DGABCA-0013-2017 (del 14 de febrero 2017)⁹, la cual solicitaba información para evaluar las condiciones de ingreso al Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP). (CGR,2017 pag.9)

Indica la Contraloría en el mismo documento que “ ..se determinó que, la DGABCA no contó con un plan de trabajo detallado para garantizar que el proceso de implementación del SICOP en el Sector Público se realizara conforme los plazos establecidos en la Ley N° 9395...” estableciendo el hecho de que el objetivo principal para la creación del sistema integrado de compras públicas SICOP es garantizar los principios de transparencia, eficiencia y eficacia en los procedimientos

de contratación administrativa, el no cumplimiento por parte de las instituciones respecto a la ley 995 y la deficiente labor de la DGABCA violenta un principio constitucional que establece la obligación del estado de ser transparente y buscar el mejor aprovechamiento en el uso de los fondos públicos. La misma Contraloría indica en su análisis que:

En consecuencia, ese proceso que debió liderar la DGABCA, para garantizarse que toda actividad contractual se realice por medio de SICOP ha sido lento e insuficiente para lograr el resultado esperado, lo que no permite contar con un sistema único y centralizado de compras para el Sector Público, que se rija bajo los principios de eficiencia y transparencia, y que permita generar economías de escala en el costo de la plataforma, brindar ahorros al Sector Público costarricense y promover la planificación estratégica de adquisiciones públicas para una mejor ejecución del presupuesto en un contexto de responsabilidad social y rendición de cuentas. (CGR,2017 pag.12)

2.2.8 Realidad del país en implementación del SICOP

En datos reflejados en el análisis de la Contraloría General de la República se indica que:

Al 13 de setiembre de 2017, fecha impuesta por la Ley N° 9395 para la incorporación de toda la actividad contractual al Sistema digital unificado de compras públicas¹⁵, 118 entidades (la Administración Central y 49 instituciones fuera de ésta), se encontraban utilizando el SICOP completa o parcialmente, mismas que representan, según lo indicado por la DGABCA, un

35,8% de las entidades públicas, quedando pendiente un 64,2%. (CGR,2017 pag.14)

De las instituciones del Sector Público consultadas que indicaron utilizar el sistema SICOP (28), en el periodo de enero a agosto de 2017, 82% (23) también señalaron que aún realizaban compras por otros medios o plataformas. (CGR,2017 pag.15).

En los medios de prensa la situación es un tema de interés público por lo cual se consideró de importancia extraer las notas periodísticas más relevantes respecto al abordaje del tema:

En el diario La Nación:

Hacienda plantea vetar presupuestos a entidades que no usen Sicop.
La ministra de Hacienda, Rocío Aguilar, planteará a la Contraloría General de la República evaluar la posibilidad legal de improbar los presupuestos de las instituciones públicas que se resistan a utilizar el Sistema Único de Compras (Sicop).“Si la ley lo obliga a usted a usar un sistema de estos y no lo usa, bueno hay un tema de legalidad y la aprobación de presupuestos tiene que ver con temas de legalidad, entonces es buscarle alguna opción. Eso obviamente quedará bajo criterio exclusivo de la Contraloría”, comentó la jerarca. (Lo subrayado no es del original). La Contraloría General de la República estaría en disposición de valorar la posibilidad legal de tomar en cuenta en el acto de

aprobación presupuestaria, aquellos parámetros y elementos relacionados con el ordenamiento fiscal, siempre dentro del marco de sus competencias de fiscalización superior de la Hacienda Pública”, respondió la entidad. (La Nación, LN,2018)

Sobre este artículo según abordamos en nuestra investigación en el punto 2.2.5 Procedimientos nulos por incumplimiento a la ley 9395 Y 7494 LCA, deja ver que existen conocimiento de proceder jurídicamente con la nulidad los procesos, tanto en el Ministerio de Hacienda como la Contraloría General de la República no desconocen de la vía legal que se puede seguir ante el incumplimiento de utilizar el sistema integrado compras públicas SICOP, como la única vía de compras para bienes y servicios según lo establecido en la ley 9395, sin embargo a la fecha de investigación no se tiene conocimiento de ningún procedimiento al respecto.

En el Semanario Universidad periódicamente se abordó el tema en el mismo se indica:

Cuatro de cada diez instituciones públicas siguen fuera del sistema digital para compras estatales: Según la ley, ya todas las entidades estatales deberían usar la plataforma electrónica con el propósito de obtener ahorros y transparencia en las adquisiciones públicas.

En enero pasado, un estudio de la Contraloría General de la República (CGR) concluyó que era lenta e insuficiente la implementación del sistema digital, llamado a facilitar ahorro y eficiencia en las compras públicas.

El hecho es que, al presente, 199 entidades públicas utilizan el Sicop (60,3% del total de 330 instituciones existentes). (Semanario Universidad, 2018)

<https://semanariouniversidad.com/pais/cuatro-de-cada-diez-instituciones-p%C3%BAblicas-siguen-fuera-del-sistema-digital-para-compras-estatales/>

Llama la atención que en la lista oficial de los incorporados no figuran instituciones líderes en la contratación pública como la Caja Costarricense de Seguro Social, Recope y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

2.2.9 Instituciones que no están en SICOP

Para efectos de la investigación hemos desarrollado un apartado específico para realizar el análisis de lo indicado por el Semanario Universidad, respecto a su nota periodística de las instituciones con mayores compras a nivel de contratación administrativa y que a la fecha la investigación, no realizan sus compras por medio del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, considerando que el sistema según lo indicado por el Ministerio de Hacienda en los estudios realizados generaría un ahorro importante en el gasto correspondiente a las compras públicas de llamar la atención respecto al hecho de que instituciones tan fuertes en esta materia no lo utilicen. Indica el medio en su orden de ideas que:

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) figura como la institución del sector público que mayores compras de bienes y servicios realiza, y los contratos más jugosos son con empresas de la construcción.

En lo que va del 2018, la CCSS encabeza la actividad contractual del sector público con un total de 1.857 de contrataciones adjudicadas, por un total de

¢220.565 millones, según el registro de la actividad contractual anual que publica en su página web la CGR.

A la institución de seguridad social le siguen de lejos Recope, con 165 procedimientos de compra adjudicados, por un total ¢48.848,5 millones; Acueductos y Alcantarillados (AYA), con 863 adjudicaciones por una suma de ¢27.360 millones; el Banco Nacional de Costa Rica, con ¢24.915,5 millones; el Banco de Costa Rica con ¢20.618,5 millones; y otras con montos menores.

A su vez, la lista de proveedores la lidera la empresa Van del Laat y Jiménez/Ingeelectrica, con una licitación pública de la CCSS adjudicada por un monto de ¢51.888 millones.

En segundo lugar, se ubica el Consorcio Servicio Técnicos S.A. y Setec International Inc., con una contratación de Recope por ¢33.767 millones adjudicada mediante procedimiento de licitación abreviada.

Luego sigue la empresa Estructuras S.A. con un monto de ¢26.107,5 millones de una contratación pública y una contratación directa de la CCSS y el Hospital Calderón Guardia.

Con los siguientes montos aparecen el Consorcio Edificar-Molina-Guidi 2018, con ¢24.500 de una licitación pública de la CCSS, y la Constructora Gonzalo Delgado S.A., con ¢21.751 millones de contrato con la CCSS.

Los siguientes montos tiene que ver también con compras de la Caja y pertenecen a las empresas Soporte Médico, con ¢15.255 millones; Edificadora

Centroamericana Rapiparedes S.A., con ¢13.761 millones; y Componentes del Orbe S.A. y Constructora Meco S. A., con montos de alrededor de ¢11.000 millones cada uno.

El año pasado la Caja figuró igualmente en el *top* de instituciones con mayor peso en compras públicas, con un monto total ¢191.108 millones en contratos adjudicados, seguida por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) con ¢119.214 millones y AYA con ¢56.743 millones, más otras entidades con montos menores.

Sobre esta publicación y con la responsabilidad con la cual se realiza la investigación, siguiendo a la Contraloría General de la República que es fuente primaria de consulta, se cotejaron los datos indicados por el medio periodístico. El ente contralor indicó que efectivamente la Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto Costarricense de Acueductos Y Alcantarillados , La Refinadora Costarricense De Petróleo, La Corte Suprema De Justicia Del Poder Judicial son instituciones que encabezan las estadísticas de mayores compras en el año 2017, se nos indicó que la página oficial de la CGR bajo el principio de transparencias se publican los datos de compras realizadas por cada institución, al consultar la página se obtuvieron los siguientes datos:

Institución	Procedimi entos Iniciados	Procd.. adjudicados	Monto adjudicado	Porc entaje
CCSS	3588	3189	191.108.045.127	13,6
RECOPE	395	318	27.278.603.137	1,94

AYA	1499	1454	56.74.849.832	4.04
PODERJUDICIAL	3096	2.638	24.519.718.711	1,74

https://cgrweb.cgr.go.cr/pr02/f?p=307:25:::NO:25:P25_ANIO:2017

2.3 HIPÓTESIS

De acuerdo con Bernal (2010) deduce que:

Hipótesis es una suposición o solución anticipada al problema objeto de la investigación y, por tanto, la tarea del investigador debe orientarse a probar tal suposición o hipótesis. Ahora, es importante tener claro que al aceptar una hipótesis como cierta no se puede concluir respecto a la veracidad de los resultados obtenidos, sino que solo se aporta evidencia en su favor. (p.136).

Sampieri (2014) sugiere que:

Las hipótesis son las guías de una investigación o estudio.¹ Las hipótesis indican lo que tratamos de probar y se definen como explicaciones tentativas del fenómeno investigado. Se derivan de la teoría existente y deben formularse a manera de proposiciones. De hecho, son respuestas provisionales a las preguntas de investigación. (p.104).

Para el presente trabajo de investigación se quiere establecer el hecho de que el Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP según la ley 9395 es de uso obligatorio para todas las instituciones del estado en materia de contratación administrativa, a la fecha de la investigación existe un alto porcentaje de instituciones que no lo usan. Se quiere con la investigación establecer cuáles son las implicaciones positivas, así como las negativas, para lo cual se plantea la siguiente hipótesis:

A mayor uso del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP mayor unificación de las compras en el Estado Costarricense.

2.3.1 Variable independiente

Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP.

Crea el sistema integrado de compras públicas en adelante **SICOP** como plataforma tecnológica de uso obligatorio de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa. (Decreto Ejecutivo 38830 H-MICITT. 2015)

Las Compras Públicas abarcan un alto número de transacciones y representan una entre aproximadamente un 15% del PIB en la mayoría de los países. Según la Organización Mundial del Comercio (OMC) las compras estatales representan entre el 10% y 15% del producto interno bruto mundial ². Por lo tanto, el desempeño del Sistema de Compras Públicas es clave para cualquier economía y su desarrollo. Dada su relevancia social y económica, las políticas de compras públicas no son simplemente una cuestión técnica. Su diseño implica un importante desafío para la intervención estatal, no sólo porque hace a la eficiencia con la que el Estado cumple

con su tarea, sino también porque desempeña un rol clave en el fomento del desarrollo económico. En esta línea, las políticas de gasto pueden influir de manera sustancial en la adopción de un sendero de desarrollo sostenible, fomentando la producción y comercialización de bienes y servicios más adecuados en términos sociales y ambientales. (Bezchinsky & Fernández, 2012, p.1).

NOTA: La primera definición es la que se utilizara como concepto variable independiente (factor a). Sistema Integrado de Compras Públicas

2.3.2 Variable dependiente

Unificación de las compras públicas

Se debe entender que la unificación de las compras públicas por medio de un sistema o plataforma digital le permitirá al estado costarricense un ahorro importante en los gastos públicos, según lo publicado por el Ministerio de Hacienda en su página web donde indica que: “SICOP unifica compras públicas y genera ahorros. La transparencia en las compras públicas son un factor fundamental que permite a la ciudadanía tener un control en cuando al uso de los dineros de todos los costarricenses. Todo esfuerzo que se realice en mejorar las compras públicas van en fortalecer estas acciones” (MH,2017)

NOTA: La variable dependiente (factor b) es la unificación de las compras públicas. Se justifica así porque depende de la variable independiente, no se puede unificar las compras públicas si no existe un solo sistema integrado.

2.4 OPERACIONALIZACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

La operacionalización de la hipótesis implica según Méndez (1998) “desglosar la variable en indicadores por medio de un proceso de deducción lógica”, (p. 114)

HIPÓTESIS	CONCEPTOS	VARIABLES	INDICADORES
A mayor uso del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP	<p>Uso:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>s. m.</i> Acción y resultado de usar. 2. Modo de emplear o utilizar algo 3. Aquello para lo que se utiliza algo 4. Empleo continuado y habitual de una cosa 	Usos del sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones con sistema instalado • Conocimiento de uso del sistema • Tipo de procedimientos usados
Mayor unificación de las compras en el Estado Costarricense.	<p>Unificación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hacer de varias cosas una o u todo 2. Hacer que dos o más cosas sean uniformes 	Unificación de las compras	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de costos en su uso • Todas las instituciones lo usan • Proveedores ofertan solo por el sistema

CAPITULO III
MARCO METODOLÓGICO

3.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN

3.1.1 Finalidad

La finalidad de la investigación radica en generar un documento que aporte una explicación amplia de lo que se debe entender por un Sistema Integrado de Compras Públicas, el cual no se debe interpretar como una simple plataforma de llenar datos en internet; consecuentemente se busca con la investigación obtener un panorama más amplio de los beneficios que puede aportar la unificación en un único sistema de todas las compras públicas del estado.

Sobre la investigación y su finalidad se debe abordar las mismas bajo el esquema de investigación aplicada e investigación teórica.

Para Murillo (2008), la investigación aplicada recibe el nombre de “investigación práctica o empírica”, que se caracteriza porque busca la aplicación o utilización de los conocimientos adquiridos, a la vez que se adquieren otros, después de implementar y sistematizar la práctica basada en investigación. El uso del conocimiento y los resultados de investigación que da como resultado una forma rigurosa, organizada y sistemática de conocer la realidad. Vargas. (2009)

La investigación teórica es la investigación que parte de un conocimiento existente, pero considera que el mismo está incompleto, no está demostrado o tiene prejuicios. En cuyo caso, el fin es producir más y mejor conocimiento a

efecto de poder contribuir a depurar, ampliar y fundamentar el existente. (Guía, 2016. pág. 24)

La presente investigación se realiza bajo la finalidad teórica partiendo de las leyes existentes, su aplicación y su no aplicación. Busca generar mayor conocimiento sobre el tema que ayude a crear una mayor concientización en la aplicación de este.

Las compras públicas en el país según los datos aportados por el Ministerio de Hacienda corresponden anualmente a 4.5 billones de colones al año. Cada institución ha venido adquiriendo bienes y servicios por métodos diferentes que no brindan la transparencia constitucional de concepto de licitación, y se ha mostrado en diferentes estudios que el estado costarricense no es eficiente y eficaz respecto a la materia de contratación administrativa.

Estudios de organismos internacionales indican que el implantar un método unificado de compras públicas utilizando tecnología y procedimientos de vanguardia contribuyen a un ahorro aproximado de 1.4 % del PIB lo tiene un impacto directo a nivel social ya que contribuye a obtener dineros que se pueden invertir en la mejora de calidad de vida de los ciudadanos.

Para que esto sea posible es necesario la aplicación del principio de transparencias, principio de eficiencia, principio de eficacia que se ha comprobado en otros países los brinda un sistema integrado de compras públicas como el SICOP.

3.1.2 Dimensión temporal

3.1.2.1 Transversal

Sampieri (2014), define que “Su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado. Es como “tomar una fotografía” de algo que sucede. (p.154)

Bernal (2010), define que: “Son aquellas en las cuales se obtiene información del objeto de estudio (población o muestra) una única vez en un momento dado” (p.118).

La dimensión temporal de la investigación es de tipo Transversal ya que analiza lo que acontece en el 2018 con respecto a la unificación de las compras del Estado Costarricense y a la aplicación de la ley 9395, que obliga al uso de la plataforma de SICOP como el único sistema integrado en compras públicas para la adquisición de bienes y servicios utilizando fondos públicos. Buscando con unificación de un solo sistema fortalecer los principios de transparencia, eficiencia y eficacia en el estado costarricense.

3.1.2.2 Longitudinal

Analiza el desarrollo del tema investigado, tanto en diversos momentos como a lo largo del tiempo; todo con el fin de poder identificar y comparar los diversos comportamientos del tema conforme pasa el tiempo. Visto así, en la investigación longitudinal el tiempo es la variable central; es la variable que explica, pues se asume la hipótesis de que los temas y hechos investigados se pueden explicar y entender mejor considerando la influencia que tiene sobre ello el tiempo, el cambio histórico.

Universidad Hispanoamericana (UH) (Guía,2018)

3.1.3 Marco

El marco de la investigación se refiere al tamaño o amplitud la investigación de debe desarrollar al corte a la cantidad de datos y la extensión de lugares que se quieren abarcar, puede ser, puede mega, macro micro; es decir, a la magnitud y extensión de la organización, las áreas, el lugar o la temática que se pretende investigar.

3.1.3.1 Marco Macro

Lo macro, en cambio, refiere al estudio que se realiza en una parte o fragmento de lo mega, por ejemplo, un estudio de mercado en una provincia, una evaluación del desempeño laboral en un departamento de una empresa o una evaluación de la didáctica que utilizan los docentes de toda una escuela, o, un análisis jurídico en un campo específico del derecho laboral, por ejemplo, acerca del salario mínimo. (UH) (Guía, 2018, p.26).

González (2017) afirma: “El marco de la investigación se refiere al tamaño o amplitud de la investigación; es decir, a la magnitud y extensión, de la organización, las áreas, el lugar, o la temática que se pretende investigar” (p. 26).

El marco de esta investigación es macro. Se relaciona directamente la creación por decreto del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, con la creación de la Ley 9395 que obliga a todas las instituciones del estado a utilizar solamente el sistema SICOP para la adquisición de bienes y servicios. La investigación se enfoca en analizar los datos públicos de la Contraloría General de la República, del Ministerio de Hacienda y DGABCA.

3.1.4 Naturaleza cualitativa

Por su parte, la investigación cualitativa proporciona profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas. Asimismo, aporta un punto de vista “fresco, natural y holístico” de los fenómenos, así como flexibilidad. (Sampieri,2014, p.16) .

La presente investigación se basa en la recolección de la información pública que es suministrada por los entes obligados a una rendición de cuentas a la ciudadanía. La recolección de los datos se realiza a través del análisis de la información brindada, y recopilada de las leyes, decretos y directrices existentes por lo que esto define la investigación bajo el enfoque de naturaleza cualitativa.

3.1.5 Carácter Exploratorio

Los estudios exploratorios se realizan cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que tan sólo hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio, o bien, si deseamos indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas. (Sampieri, 2004, p.91).

Esta investigación es de carácter exploratorio porque la misma busca analizar la normativa de creación jurídica del sistema integrado de compras públicas SICOP, analizar la ley 9395 que obliga a las instituciones del estado a utilizar el SICOP como plataforma única de compras públicas.

A pesar de que la normativa jurídica obliga al uso de un solo sistema unificado de compras públicas la interpretación que se le da desde el punto de vista obligatorio en su cumplimiento es lo que motiva a la investigación con el fin de crear un documento que puntualiza la obligatoriedad al acatamiento de la normativa por parte de las instituciones públicas del estado, a la consecuencia de nulidad en los procesos y a la eventual aplicación de normas disciplinarias al hacer caso omiso y casi se podría decir irrespetuoso en su aplicación.

3.2 SUJETOS Y FUENTES DE INVESTIGACIÓN

3.2.1 Sujetos de información

El cualquier estudio cualitativo, los informantes, participantes o sujetos de investigación resultan elementos imprescindibles. Ellos aportan la mayor parte de información primaria sobre el problema de investigación.

(González, 2017). Con respecto a los objetos o sujetos de estudio, es necesario detallar los elementos que componen el universo de la investigación y el conjunto de individuos en los cuales se miden o estudian las variables de importancia del estudio o tema central Todos los documentos como tesis de las Universidades que se encuentren en línea y trabajos de investigación de Organizaciones reconocidas” (p.35).

3.2.2 Fuentes de primera mano

Fuentes primarias son todas aquellas de las cuales se obtiene información directa, es decir, de donde se origina la información. Es también conocida como información de primera mano o desde el lugar de los hechos. Estas fuentes son las personas, las organizaciones, los acontecimientos, el ambiente natural, etcétera. (Bernal, 2010, p.191)

1. Ley 7494 ley de Contratación Administrativa
2. Ley N° 9395 “Ley transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la ley de contratación administrativa” reforma la ley no. 7494.
3. decreto ejecutivo N° 38830-h-micitt sistema integrado de compras públicas SICOP
4. informe N° DFOE-SAF-IF-00014-2017 22 de diciembre, 2017

Informe de auditoría de carácter especial sobre las acciones realizadas por el Ministerio de Hacienda para garantizarse que toda actividad de contratación se realice por medio del Sistema Digital Unificado De Compras Pública.

5. Ley No. 8131 Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

3.2.3 Fuentes segunda mano

Fuentes secundarias son todas aquellas que ofrecen información sobre el tema que se va a investigar, pero que no son la fuente original de los hechos o las situaciones, sino que solo los referencian. Las principales fuentes secundarias para la obtención de la información son los libros, las revistas, los documentos escritos (en general, todo medio impreso), los documentales, los noticieros y los medios de información. (Bernal, 2010, p.192)

- a) Decreto Ejecutivo N° 36242-MP-PLAN el Sistema Electrónico de Compras Públicas “Mer-link”.
- b) Contraloría General mediante Informe N° DFOE-IFR-IF-5-2012.
- c) Poder Ejecutivo Decreto N° 37943-H-MICITT creó el Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas como plataforma tecnológica de uso de la Administración Central.
- d) Informe Nro. DFOE-IFR-IF-5-2012 21 de junio, 2012 Multiplataformas de C compras públicas.
- e) Plan estratégico para la modernización de compras públicas 2010.
- f) Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.
- g) Sistema Integrado De Compras Públicas En Costa Rica de Jorge Enrique Romero Pérez*

3.2.4 Fuentes tercera mano

Son guías físicas o virtuales que contienen información sobre las fuentes secundarias. Forman parte de la colección de referencia de la biblioteca.

Facilitan el control y el acceso a toda gama de repertorios de referencia, como las guías de obras de referencia o a un solo tipo, como las bibliografías (Sierra, 2012, citado por Cartin, 2016). Pueden ser artículos científicos de revistas o artículos de expertos.

- Res:2003-14982 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
- Exp. No. 5237-E-95. No. 0998-98. SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
- Rc-379-2000 Contraloría General De La República. Reglamento para la Utilización del Sistema de Compras Gubernamentales Compra RED N° 32717
- El principio de transparencia en los procedimientos de urgencia y emergencia en la contratación administrativa: el caso del terremoto en cinchona

3.3 SELECCIÓN DEL MUESTREO

3.3.1 La Población

Una vez que se ha definido cuál será la unidad de muestreo/análisis, se procede a delimitar la población que va a ser estudiada y sobre la cual se pretende generalizar los resultados. Así, una población es el conjunto de todos los casos que concuerdan con una serie de especificaciones (Lepkowski, 2008b, citado por Sampieri, 2014, p.174)

Para este estudio se refleja como población, las instituciones del estado obligadas al uso del sistema integrado de compras públicas SICOP en los procesos de contratación administrativa, para la adquisición de compra de bienes y servicios y que por mandato jurídico tienen la obligación que utilizar SICOP según lo establecido en la ley 9395

3.3.2 La muestra

Muestra Subgrupo del universo o población del cual se recolectan los datos y que debe ser representativo de ésta. (Sampieri,2014, p.173). Por otra parte, una definición más completa que brinde una mejor comprensión es:

Constituye un subgrupo representativo de la población, idéntico en todos sus extremos, su tamaño no implica que una investigación sea mejor, porque se lleve a cabo con grupos grandes; sino que la calidad radica en que se describan claramente las características de la muestra, para evitar ambigüedades o confusiones. (UH) (Guia,2018 P.36)

Para la presente investigación la muestra constituye un grupo de ocho funcionarios públicos representativos de instituciones del estado destruidos de la siguiente forma:

1. Funcionario de la DGABCA
2. Funcionario de la CGR
3. Funcionario de CCSS
4. Funcionario de la JPS
5. Funcionario de RECOPE
6. Funcionario Municipal
7. Funcionario de Ay A
8. Funcionario del Registro Nacional

3.3.3 Probabilística

En las muestras probabilísticas, todos los elementos de la población tienen la misma posibilidad de ser escogidos para la muestra y se obtienen definiendo las características de la población y el tamaño de la muestra, y por medio de una selección aleatoria o mecánica de las unidades de muestreo/análisis. (Sampieri, 2014, p.176)

3.3.4 No probabilística

Aquí el procedimiento no es mecánico ni se basa en fórmulas de probabilidad, sino que depende del proceso de toma de decisiones de un investigador o de un grupo de investigadores y, desde luego, las muestras seleccionadas obedecen a otros criterios de investigación. Elegir entre una muestra probabilística o una no probabilística depende del planteamiento del estudio, del diseño de investigación y de la contribución que se piensa hacer con ella. Para ilustrar lo anterior mencionaremos tres ejemplos que toman en cuenta dichas consideraciones. (Sampieri, 2014. P.176)

En la muestra de la presente investigación de carácter no probabilística, porque se toma la decisión de entrevistar funcionarios de instituciones que aplican la ley No,9395 y utiliza el sistema unificado compras públicas SICOP. Por otro lado, se escogen a funcionarios de instituciones que no aplican el sistema SICOP. Y se escogen funcionarios de las instituciones responsables de la rectoría y auditoría del sistema SICOP.

3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA RECOLECTAR INFORMACIÓN

3.4.1 Técnica de la observación

Observación cualitativa No es mera contemplación (“sentarse a ver el mundo y tomar notas”); implica adentrarnos profundamente en situaciones sociales y mantener un papel activo, así como una reflexión permanente. Estar atento a los detalles, sucesos, eventos e interacciones. (Sampieri, 2014, p.399)

La observación, como técnica de investigación científica, es un proceso riguroso que permite conocer, de forma directa, el objeto de estudio para luego describir y analizar situaciones sobre la realidad estudiada. (Bernal, 2010, p.257)

3.4.1.1 Hoja de observación

Consiste en listar la serie de eventos, procesos, hechos o situaciones a ser observados, su ocurrencia y características (ello es factible con base a un ejercicio de visión previo con miras a establecer los aspectos a observar). Se asocia generalmente con las interrogantes u objetivos específicos de la investigación (Becerra, 2015, p.8)

3.4.1.2 Lista de cotejo o chequeo

Es un tipo de instrumento en el que se indica a no la presencia de un aspecto, rasgo, conducta o situación a ser observada. Su estructura debe especificar los aspectos,

conductas, hechos, etc. que se pretendan observar u la presencia o no de estas. Por lo general solo se anota un sí o un no en la observación (Becerra, 2015)

3.4.1.3 La bitácora o diario de campo

Asimismo, es común que las anotaciones se registren en lo que se denomina *diario de campo* o *bitácora*, que es una especie de diario personal, donde además se incluyen:

El inicio del proceso cualitativo

- a) Descripciones del ambiente (iniciales y posteriores) que abarcan lugares, personas, relaciones y eventos.
- b) Mapas.
- c) Diagramas, cuadros y esquemas (secuencias de hechos o cronología de sucesos, vinculaciones entre conceptos del planteamiento, redes de personas, organigramas, etcétera).
- d) Listado de objetos o artefactos recogidos en el contexto, así como fotografías y videos que fueron tomados (indicando fecha y hora, y por qué se recolectaron o grabaron y, desde luego, su significado y contribución al planteamiento).
- e) Aspectos del desarrollo de la investigación (cómo vamos hasta ahora, qué nos falta, qué debemos hacer). 8 Sampieri, 2014, p.374)

3.4.2 Técnica de la entrevista

La entrevista es una técnica que consiste en recoger información mediante un proceso directo de comunicación entre entrevistador(es) y entrevistado(s), en el cual el entrevistado responde a cuestiones, previamente diseñadas en función de las dimensiones que se pretenden estudiar, planteadas por el entrevistador. (Bernal, 2010, p.256)

Los tipos de entrevista son: **Estructurada** se plantea esquema igual para todos los entrevistados, **Semiestructurada** se plantea un poco más flexible con cambios en el orden, más libertad al entrevistado. Se utiliza como instrumento el Cuestionario.

3.4.2.1 Cuestionario

El cuestionario es un conjunto de preguntas diseñadas para generar los datos necesarios, con el propósito de alcanzar los objetivos del proyecto de investigación. Se trata de un plan formal para recabar información de la unidad de análisis objeto de estudio y centro del problema de investigación. (Bernal, 210, p.250)

3.4.2.2 La encuesta

Es una de las técnicas de recolección de información más usadas, a pesar de que cada vez pierde mayor credibilidad por el sesgo de las personas encuestadas. Se utiliza como instrumento un cuestionario o conjunto de preguntas que se preparan con el propósito de obtener información de las personas (Hernández, 2010).

Nota: Para la presente investigación sobre las técnicas e instrumentos usados para recolectar la información los mismos corresponden a la ENTREVISTA y el CUESTIONARIO que se aplicarán a los funcionarios públicos descritos en la muestra.

3.5 OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES

3.5.1 Factor A: Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP.

3.5.1.1 Definición Conceptual:

Es un sistema estructurado bajo normas de procedimiento que busca la integración de todas las instituciones del estado a una misma forma de adquirir bienes y servicios a través de los procesos de contratación administrativa como única plataforma de compras.

3.5.1.2 Definición operacional:

“Refiere a traducir en indicadores, que permitan la observación directa de las variables; es decir, la observación empírica donde la medición se realiza en aspectos concretos” (González, 2017, p. 40).

Se considera que existe una opinión positiva o negativa hacia cada pregunta y según la visión de cada sujeto, cuando en un porcentaje de un 70 % o más los sujetos contestaron afirmativamente a las preguntas, marcando en la opción “sí”; cuando su marca se hizo en la opción “no” se considera su opinión como negativa.

Variables por medir:

- ❖ **Sistema Unificados de compras Públicas**
- ❖ **Implementación en la Institución**

0_____negativo - 70+ positivo_____100

3.5.1.3 Definición instrumental

“Se especifican las técnicas que emplearemos para la recolección de la información, según las variables abordadas y los resultados esperados, se indican las preguntas que miden los indicadores de las variables”

(González, 2017, p. 40).

La técnica que se emplea para este estudio es la entrevista y el instrumento para la recolección de la información fueron un cuestionario de 6 preguntas cerradas, no se incluye el ente rector, DGABCA, ni el ente auditor CGR en las entrevistas. Las preguntas de la 1,3 y 4 miden los indicadores del primer factor (a) o variable independiente Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP y las 2,5 y 6 miden los indicadores del factor b o variable dependiente. Implementación institucional.

3.5.2 Factor B: Unificación De Las Compras En El Estado Costarricense

3.5.2.1 Definición conceptual:

“Refiere a la claridad teórica de la variable y se extrae del marco teórico” (González, 2017, p. 39). El factor b contiene el efecto de esta investigación.

La unificación de las compras públicas es la gran meta que se persigue con la implementación del SICOP como sistema de compras a las instituciones del estado, el unificar lleva implícito el hecho de que debe existir el conocimiento de la normativa que lo exige, así como de los beneficios en la implementación de este dentro de la institución. Por esta razón cuando decimos que el estado está unificado en un sistema de compras quiere decir que se sigue la misma normativa, un mismo método de contratación, y un mismo método de recepción de los materiales de bienes y servicios.

3.5.2.2 Definición operativa:

González, (2009) indica: “Refiere a traducir en indicadores, que permitan la observación directa de la variable; es decir, la observación empírica donde la medición se realiza en aspectos concretos” (p.39). Se considera que existe una opinión positiva o negativa hacia cada pregunta y según la visión de cada sujeto, cuando en un porcentaje de un 70% o más los sujetos contestaron afirmativamente a las preguntas marcando en la opción “sí”; cuando su marca se hizo en la opción “no” se considera su opinión como negativa.

0 _____ negativo - 70+ positivo _____ 100

3.5.2.3 Definición instrumental

“Se especifican las técnicas que emplearemos para la recolección de la información, según las variables abordadas y los resultados esperados, se indican las preguntas que miden los indicadores de las variables” (González, 2017, p. 40).

La técnica que se emplea para este estudio es la entrevista y el instrumento para la recolección de la información fueron tres cuestionarios de preguntas cerradas y abiertas, se incluye el ente rector, DGABCA, un cuestionario de tres preguntas; se incluye el ente auditor CGR con cuestionario N0 2 de tres preguntas y un tercer cuestionario usado en factor Independiente a los mismo entrevistados. Las preguntas de la 1,3 y 4 miden los indicadores del primer factor (a) o variable independiente Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP y las 2,5 y 6 miden los indicadores del factor b o variable dependiente. Implementación institucional.

CAPÍTULO IV
ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

4.1 DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN VIGENTE

Para la presente investigación se recolectaron los datos utilizando tres cuestionarios aplicados a 8 funcionarios públicos elaborados de la siguiente manera:

- A. Un cuestionario de tres preguntas para el funcionario de la DGABCA
- B. Un cuestionario de tres preguntas para el funcionario de la CGR
- C. Un cuestionario de seis preguntas para los siguientes funcionarios:
 - 1. Funcionario de CCSS
 - 2. Funcionario de la JPS
 - 3. Funcionario de RECOPE
 - 4. Funcionario Municipal
 - 5. Funcionario de Ay A
 - 6. Funcionario del Registro Nacional

Se diseñó de esta forma para recopilar información con la cual obtener los datos necesarios para cumplir el objetivo General de la investigación y cada uno de los objetivos específicos.

4.1.1 DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS

Un cuestionario de seis preguntas para los siguientes funcionarios:

1. Funcionario de CCSS, Sub Jefe Adquisiciones
2. Funcionario de la JPS, Dpto. Proveeduría
3. Funcionario de RECOPE, Dpto. Proveeduría
4. Funcionario Municipal, Proveeduría
5. Funcionario de la Ay A, Proveeduría
6. Funcionario del Registro Nacional, Dpto. Comunicación

La información de las respuestas se ordena en el orden de la lista supra indicada referenciando el número correspondiente al funcionario.

Pregunta No 1.

¿Conoce usted que es el sistema integrado de compras públicas SICOP?

1. Sí, es una plataforma por la cual se deberá comprar
2. Sí, es el sistema que actualmente se utiliza para la compra de bienes y servicios
3. Sí, es la forma que se está tratando de implementar para la compra de bienes y servicios
4. Sí, es el sistema internet por el cual realizamos la mayoría de las compras
5. Sí, no podría explicar claramente que es
6. Sí, es la plataforma por la cual realizamos las compras de bienes y servicios desde hace dos años.

Análisis. Pregunta No 1

La intención de la pregunta es conocer si los entrevistados manejan el concepto de que es un sistema integrado de compras públicas SICOP.

- a) Todos los entrevistados conocen el significado y el uso que se le debe dar al SICOP.
- b) Los entrevistados 2,4 y 6 conocen el sistema y manifiestan la implementación de este en las instituciones a las que pertenece.
- c) Los entrevistados 1,3 y 5 conocen el sistema, pero no lo usan como plataforma de compra en las instituciones a los que pertenecen
- d) Todo los entrevistados conocen qué es un sistema integrado de compras públicas.

Pregunta No 2

¿Conoce usted la ley 9395? ¿Qué reforma efectuó a la ley 7494, Ley de Contratación Administrativa?

- 1. Sí, se está trabajando en su implementación.
- 2. Para ser sincero no la conozco.
- 3. No, no escuchado de ella.
- 4. No, ¿de qué trata?
- 5. No, nos manejamos por las 7494
- 6. Sí, en la que reformó el artículo 40 de la ley 7494

Análisis. Pregunta No.2

- a) Entrevistados 1 y 6 sí conocen la ley 9395, entrevistado seis indica su reforma.
- b) Entrevistados 2,3,4,5 no conocen la implicación de la ley 9395.
- c) Preocupa el hecho de que la mayoría aún y cuando algunos utilizan el sistema no conoce la obligatoriedad que implica la ley 9395

Pregunta No 3

¿Utilizan solamente el SICOP para compras públicas según lo que establece la normativa vigente?

- 1. No utilizamos el sistema
- 2. La mayoría de las cosas se manejan por SICOP, con visto bueno especial.
- 3. No, no se usa el sistema aún
- 4. No la mayoría se hace por SICOP, pero alguna licitación por su complejidad es física
- 5. No, Sistema aún no se utiliza
- 6. Sí, Todos se hace solamente por SICOP

Análisis. Pregunta No.3

- a) De los entrevistados tres no lo utilizan
- b) Dos indican que utilizan SICOP y otras formas
- c) Y sólo uno indica que todo se hace 100% SICOP

Pregunta No 4

¿Considera usted que el sistema SICOP ayuda en el principio de Transparencias de la institución?

1. Sí, es una herramienta que brinda mayor transparencia
2. Sí, todo es más público
3. No podría responder
4. Sí, hay mayor acceso a la información
5. No podría responder
6. Sí, hay mayor acceso a la información

Análisis. Pregunta No.4

- a) Entrevistados 3 y 5 no pudieron responder
- b) Entrevistados 1,2,4,y 6 todos concuerdan que el sistema SICOP brinda mayor transparencia ya que la información es más accesible.
- c) Uno de los objetivos principales de la investigación es determinar las implicaciones que surgen con la implementación de un sistema unificado; los datos investigados de la implementación en otros países reflejan que una de las virtudes de un sistema integrado de compras públicas es la fortaleza que le brinda al principio constitucional que tiene el estado de ser transparente con la ciudadanía

Pregunta No 5

¿Considera usted que el sistema SICOP logra mayor eficiencia y eficacia en compras de la institución?

1. Sí, la tecnología es una herramienta con muchos beneficios

2. Sí, todo es más eficiente porque el más rápido y menos complejo
3. Sí, la tecnología nos hace avanzar
4. Sí, existe mayor rapidez y agilidad en los trámites
5. No responde
6. Sí, hay mayor rapidez y mayor número de ofertas

Análisis. Pregunta No.5.

- a) Entrevistado 5 no responde, todos los demás manifiestan que por ser una herramienta tecnológica contribuye a los principios de eficiencia y eficacia porque vuelve más ágil y más rápido los procesos de compra.

Pregunta No 6

La DGABCA les ha contactado, conoce ud cual es la responsabilidad de esta institución respecto a SICOP.

1. Sí, estamos en conversaciones
2. No, no tenemos comunicación
3. No, no directamente
4. No, de momento la necesaria
5. No responde
6. No, sólo inició hace como dos años.

Análisis. Pregunta No.6.

- a) Manifiesta el funcionario de la CSSS que existe una conversación respecto al tema SICOP
- b) Los demás entrevistados manifiestan no tener contacto, ni directrices emitidas por la DGABCA.

- c) Es preocupante el hecho de que es la DGABCA el ente rector responsable de la implementación del Sistema Integrado de Compras Públicas, que el mismo está en un proceso de resistencia y por la muestra se puede ver que no existe una comunicación fluida de lo que esta división debe estar haciendo respecto a las mejoras que se deben implantar según las recomendaciones realizadas por la CGR.

Pregunta No 7

Un cuestionario de tres preguntas para el funcionario de la DGABCA.

¿Según lo que establece la ley 9395 respecto a la obligatoriedad de implementar el SICOP como la única alternativa para la compra de bienes y servicios podría indicarme si la DGABCA ha implementado medidas disciplinarias a quien no obedezca esta normativa?

- R/ La DGABCA no tiene poder sancionatorio ni competencia para exigir a otras instituciones que no sean las de la Administración Central, su uso de la plataforma del SICOP. se está trabajando en una reforma. Proyecto de reforma a la Ley de Contratación Administrativa, que busca el fortalecimiento de la autoridad nacional de compras públicas.

Análisis. Pregunta No.7

- A. La normativa no le permite a la DGABCA aplicar medidas de presión a los entes que no son de la administración central, sin embargo, tampoco aplica su rol de autoridad con las que sí le competen. Se considera que si la DGABCA marcara un precedente sancionatorio con las instituciones de la administración central que efectúan por ejemplo procesos de contratación administrativa por

otras vías que no son SICOP, este precedente podría ayudar a crear mayor conciencia y agilizar el trámite de incorporación de todas las entidades públicas al sistema integrado SICOP.

- B. Sobre el proyecto de reforma a la Ley de Contratación Administrativa, que busca el fortalecimiento de la autoridad nacional de compras públicas. Esperamos cuente con la voluntad política necesaria en la asamblea para que se dé la reforma, jurídicamente la misma podría crear un instituto más ordenado, concentrar el empoderamiento que se necesita para establecer un nivel de exigencia que agilice los procesos en materia de contratación administrativa.

Pregunta No 8

DGABCA podría indicarme si todas las instituciones del estado ¿han implementado el sistema integrado de compras públicas SICOP? ¿Si la respuesta es NO indicar que porcentaje instituciones aún no lo han implementado?

R/ al momento de la recomendación de la CGR poco más de 50 % se había implementado a la fecha estamos alrededor del 85 % el restante 15% de algunos ha iniciado la negociación con RACSA

Análisis. Pregunta No.8

- A. Al 13 de septiembre del 2017 fue la fecha impuesta por la ley número 9395, para la incorporación de toda la actividad contractual al sistema digital unificado de compras públicas, han pasado ocho meses después de la fecha y el día de hoy existen entidades públicas en desacato la ley 9395.

B. La DGABCA indicó en su oficio N° DGABCA-0804-2017 que en cuanto a los plazos que estableció la Ley, la DGABCA fue enfática en manifestar la imposibilidad de ejecutar un proceso como el requerido en la Ley N° 9395.

Pregunta No 9

¿Según las observaciones realizadas por la CGR la DGABCA ha implementado la corrección a las reformas planteadas?

R/ Las fueron hechas a la CGR en su momento se respondieron en el INFORME N° DFOE-SAF-IF-00014-2017 22 de diciembre, 2017. De la fecha de respuesta del informe al día de Hoy (16 de mayo 2018) se continua con el proceso del cual esta Dirección no se ha detenido, pero se debe entender que una cosa es decir que se haga y la otra es implementarlo.

Análisis. Pregunta No.9 tomado del documento de la CGR Anexo No 5

A. Observación 3.1 La Administración señala que no está de acuerdo con esta aseveración, en cuanto a que los esfuerzos realizados para la implementación de la Ley N° 9395 han sido lentos e insuficientes, ya que hasta donde el alcance normativo lo permite, realizó una serie de acciones y coordinaciones tanto con el proveedor del servicio, Radiográfica Costarricense, S.A. (RACSA), como con las instituciones, en aras de lograr la incorporación del mayor número posible de instituciones al SICOP, lo cual se ve reflejado en los resultados que al día de hoy se tienen, donde hay un total de 174 instituciones

utilizando el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), de las 330 que conforman el sector público; que representa más del 50%.

- B. Agregan que específicamente sobre la percepción de lentitud en el proceso de implementación del SICOP que establece la Contraloría General de la República, desde la promulgación de la Ley N° 9395, es importante hacer notar que, por la trascendencia e impacto, a partir de ese momento se debió valorar la estrategia a seguir y mejores acciones a ejecutar para lograr el objetivo de dicha Ley, lo cual implicó, como ya se mencionó, una estrecha coordinación con el proveedor del servicio, RACSA.
- C. Con respecto a la cantidad de instituciones utilizando el sistema SICOP, la CGR determinó mediante el reporte “Porcentaje compras adjudicadas por institución” de dicho sistema, que entre el 1 de enero de 2017 y el 19 de diciembre de 2017, existen aún 118 instituciones que han realizado compras por el sistema SICOP, por lo cual difiere de las 174 instituciones indicadas por la DGABCA.

Pregunta No 10

Un cuestionario de tres preguntas para el funcionario de la RGC

¿Según lo indicado en su recomendación el INFORME N° DFOE-SAF-IF-00014-2017 22 de diciembre, 2017 respecto a la obligatoriedad de la ley 9395 existe en la CGR una directriz para declarar en nulidad los procesos de contratación administrativa que no se realicen por SICOP?

R/ respecto a la implementación del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, este ente contralor trabaja en coordinación con el Ministerio

de Hacienda y la DGABCA, ya no es un tiempo de pensar en entorpecer los procesos sino de cooperar entre entidades para lograr el objetivo principal que es la implementación de un sistema que dejará grandes beneficios al país.

Análisis. Pregunta No.10

- A. Por la respuesta dada se puede determinar que la CGR no tiene dentro de sus proyectos de ente auditor presionar a las instituciones ejerciendo de oficio el poder que le es concedido en la normativa vigente tanto la ley de contratación administrativa artículo 3, como la ley General de administración pública artículos 158, 159 y 170 respecto a las nulidades absolutas los procedimientos administrativos que violenten la normativa o perjudique el bien General.

Pregunta No 11

¿De las recomendaciones hechas en el informe N° DFOE-SAF-IF-00014-2017 se han corregido los detalles encontrados a la fecha del análisis?

R/ el informe fue realizado, las recomendaciones fueron emitidas y de responsabilidad de la DGABCA, y de los funcionarios nombrados los cuales hoy no ocupan su cargo, pero debieron dejar las directrices del plan de acción para corregir lo señalado

Análisis. Pregunta No.11

Al analizar la respuesta determinamos que la CGR una vez efectuado el informe espera de oficio que le sean comunicados las acciones realizadas para efectos de corregir o modificar lo indicado, por lo General los informes de la contraloría terminan sólo siendo la recomendación y en muchos de los casos las

correcciones no se dan. La respuesta no muestra un fundamento para emitir un criterio, por lo que para efectos de nuestro análisis se tomará como un NO.

Pregunta No 12

¿Existe de parte de la CGR alguna medida disciplinaria para el No acatamiento de las observaciones por parte de La DGABCA?

R/ las recomendaciones realizadas no se hicieron para reprimir, la revisión fue hecha en el sentido puro de colaborar en la mejora de los puntos débiles encontrados desde la promulgación de los decretos y la misma ley 9395, y buscan encender una alerta que pueda servir de guía para la buena pronta y efectiva implementación del sistema integrado de compras públicas y SICOP.

Análisis. Pregunta No.12.

La respuesta a la pregunta no proporciona un fundamento que dirija la investigación a considerar que la CGR tomará medidas jurídicas, permitidas y sobre todo delegadas para implementar un régimen de sanciones a lo establecido en la Ley 9395, en la Ley 7494 LCA y en la Ley General de Administración Pública. Se considera la respuesta a la pregunta cómo NO.

CAPÍTULO V
CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

Referente a la pregunta de la investigación

La pregunta de investigación planteada para el desarrollo y búsqueda de la información propone el siguiente enunciado:

¿Qué es un Sistema Integrado de Compras Públicas, SICOP y Qué beneficios aporta su implementación en el Estado Costarricense, al primer cuatrimestre del 2018?

Como conclusión a la pregunta de investigación se puede establecer que un sistema integrado de compras públicas va más allá de una plataforma tecnológica, un sistema de compras comprende al menos tres dimensiones:

- Funcional: porque debe cubrir con eficiencia y eficacia la necesidades diarias y prácticas en procesos de contratación administrativa para la compra de bienes y servicios.
- Normativa o legal: porque debe está regulado con derechos y responsabilidades jurídicas como el fin de proteger los intereses de las partes.
- Solución Tecnológica: porque estamos en un mundo que fue tomado por la tecnología y la misma es un beneficio siempre y cuando se le dé un uso

debido, con claro entendimiento del funcionamiento de la misma y el aprovechamiento de su gran recurso que es la velocidad.

5.1.2 En cuanto al objetivo general

Se definió el objetivo General de la presente investigación bajo el siguiente enunciado:

¿Determinar qué es un Sistema Integrado de Compras Públicas, SICOP y que implicaciones contiene su implementación en el Estado Costarricense, al primer cuatrimestre del 2018?

Para la conclusión respecto el objetivo General la investigación realizada nos indica con claridad que el SICOP, Sistema Integrado de Compras Públicas en Costa Rica es la solución tecnológica que se ha estado necesitando por más de una década, es un sistema ágil, tecnológicamente moderno y que cuenta con la base jurídica para que sea la plataforma única de compras públicas.

Las implicaciones que contiene su implementación son todas de carácter positivo desde nuestro punto de vista, esto por el hecho de que el análisis realizado en países como Chile y Colombia, que marcan en el 2018 un alto grado de efectividad en la aplicación de un sistema unificado de compras públicas, la implementación de este sistema y la realización en estos países de contratos administrativos para la adquisición de bienes y servicios públicos, les ha generado grandes beneficios. Dentro los más destacables son que ha contribuido a la maximización del principio constitucional de Transparencia, la incorporación del sistema ha logrado que el estado adquiera más y mejores ofertas para la adquisición

de sus bienes y servicios, la facilidad, la rapidez de los actos administrativos han contribuido a fortalecer los principios de eficiencia y eficacia. Una de las características principales es que también se puede decir que es un aliado importante en la guerra contra la corrupción.

Ahora bien, en el análisis realizado a países como Guatemala y México, el sistema integrado de compras públicas cumple las mismas características de los supra indicado, sin embargo la falta de voluntad política, los intereses de grupos de poder, la corrupción existente entre los gobiernos, hace que el sistema pueda ser deficiente e inoperante, la realidad de los casos es que depende del interés de estos grupos de poder que el sistema cumpla con la eficiencia la eficacia y la Transparencias que son su carta de presentación.

Para un país como el nuestro la pregunta sería, desde el 2001 que se intentó con la plataforma coreana de Mer-link pasando por la reforma del nombre a SICOP, el cuestionamiento sería, es porque el sistema no es eficiente, no es eficaz, no es tecnológicamente moderno, no reúne los requisitos para países como Chile y Colombia; o la pregunta sería, si el sistema integrado de compras públicas SICOP es demasiado tecnológico, su implementación eficiente y eficaz provoca distorsión en la lentitud a nuestros procedimientos, su principio de transparencia puede afectar los intereses de grupos de poder, no existe voluntad política para su implementación.

Para el presente trabajo de investigación nuestra conclusión es que la resistencia de ocho años que ha tenido su implementación obedece específicamente

a grupos de poder los cuales pueden verse perjudicados por la extrema publicidad de los documentos, por el fácil acceso a la información, porque realmente convierte los procesos de contratación administrativa en casas de cristal, elevando la potencia al principio constitucional de **Transparencia Administrativa**.

5.1.3 Respeto a los objetivos específicos

- A. Analizar el conocimiento Institucional al decreto N.º 38830-H-MICITT “Crea el sistema integrado de compras públicas como plataforma tecnológica de uso obligatorio de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa”

El 100 % de los entrevistados afirman conocer en qué consiste el Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, se puede determinar en las entrevistas realizadas, que existe una claridad institucional, respecto al proyecto que inició ocho años atrás cuando se dieron los primeros pasos para la implementación del sistema coreano denominado Mer-link, proyecto que inició en el 2001 y que culminó con el decreto presidencial firmado por la expresidenta Laura Chinchilla, quien lo estableció como el sistema integrado de compras públicas para el gobierno central; plataforma que sirvió de base para que en el gobierno de Luis Guillermo Solís Rivera se tomara como plataforma, y en el 2015 por medio de un decreto ejecutivo se implementara lo que hasta hoy se conoce como Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP.

Para el primer objetivo específico, el resultado de esta investigación nos lleva a indicar que a nivel institucional sí existe al primer cuatrimestre del 2018 un claro concepto, así como un claro entendimiento de lo que significa un sistema integrado

de compras públicas, y los beneficios que aporta si se integra como única vía para la compra de bienes y servicios.

B. Analizar el conocimiento Institucional a la ley 9395, “Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la ley N° 7494”.

Del 100 % de los entrevistados (6) solo el 15% (1) conoce con claridad la normativa de la ley 9395 y su reforma. Preocupa el hecho de que incluso algunos de los entrevistados utilizan el sistema SICOP, pero desconoce en su totalidad la reforma que otorga un carácter de obligatoriedad a todas las instituciones del estado.

Ya no es sólo al gobierno central que establece el decreto N.º 38830-H-MICITT, sino que toda aquella institución que administre fondos públicos se establece que en materia de contratación administrativa para la adquisición de bienes y servicios, única y exclusivamente puede realizar los procedimientos de licitación pública, licitación abreviada, licitación compra directa de escasa cuantía, procedimientos de remate y demás procesos establecidos en la ley 7494 y que al amparo de la reforma hecha por la ley 9395, todos estos procesos pueden adquirir carácter de nulidad absoluta si los mismos se realizan por procesos tradicionales, como la antigua plataforma denominada CompraRED.

El segundo enfoque del cuestionario a los funcionarios institucionales se quiere determinar dos aspectos: el conocimiento a la ley 9395 y la observancia de utilizar únicamente la plataforma SICOP, del análisis de la respuesta se determina que más del 50 % de los entrevistados indican usar SICOP, pero adicionalmente

para trámites especiales, utilizan sistemas tradicionales como la presentación de ofertas en sobre, la plataforma CompraRED.

Existen entonces multiplataformas enfocadas en adquisición de bienes y servicios y el análisis refleja que en Costa Rica no hay a la fecha de la investigación un sistema ÚNICO de compras públicas.

Se ha realizado una inversión de millones de dólares, se han invertido tiempo y esfuerzo por más de una década, pero como bien lo indica la CGR en su reporte de auditoría, en Costa Rica los entes encargados de implementar el Sistema Integral de Compras Públicas han sido ineficientes, ineficaces y poco transparentes

C. Analizar las posibles implicaciones jurídicas de ambos documentos.

Para lograr la información a este objetivo se formularon las preguntas a la DGABCA y a la CGR sobre el hecho de que son ambas instituciones responsables en la implementación de SICOP cada una en su función jurídica, se les preguntó sobre el hecho de si han establecido las posibles sanciones a todas aquellas instituciones que no implementaron el Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP según lo que establece la ley 9395 y que reformó el artículo 40 de la ley 7494 indicando una obligatoriedad en el uso de este sistema.

La DGABCA indicó sus respuestas que la división que les corresponde no contempla empoderamiento más allá de las instituciones pertenecientes al gobierno central, que esta característica le imposibilita ejercer medidas jurídicas disciplinarias. Pero, aunque la misma institución indica que sí la tiene a nivel de gobierno central

tampoco ejerce su autoridad y no se empodera de las instituciones bajo su tutela, por lo que es contradictorio su afirmación. Si se requiere se podría pensar que una acción jurídica disciplinaria podría marcar un precedente que ayude en la implementación del Sistema Único de Compras Públicas.

Por otra parte, CGR al cual se le estableció la consulta en la misma línea de si existía a lo interno la disposición de aplicar medidas disciplinarias, se le preguntó directamente por la declaración de actos administrativos en nulidad, y su respuesta también hace ver que no existe la intención de ejercer ningún tipo de medida de presión para las instituciones no ejecuten el cumplimiento de lo establecido en la Ley 9395.

Sobre el punto de nulidades dedicamos un apartado del objetivo en recopilar fundamentos jurídicos para dar soporte a las conclusiones y recomendaciones finales de nuestro trabajo 2.2.5 Procedimientos nulos por incumplimiento a la Ley 9395 Y 7494 LCA. En dicho apartado se indicó lo siguiente:

En el análisis de la normativa planteada respecto a la nulidad de un acto administrativo se puede establecer las acciones que pueden anular cualquier acto de contratación administrativa que no se realice por medio del sistema integrado de compras públicas SICOP, a los cuales se les puede aplicar los siguientes conceptos.

- Exigido por el ordenamiento jurídico que las contrataciones se hagan por SICOP, art 158.1

- Disconforme con el ordenamiento jurídico lo que no se realice por SICOP, art 158.2
- Cualesquiera infracciones substanciales del ordenamiento. Las compras no realizadas por SICOP son infracciones sustanciales. art 158.2
- Desaparición de una de las condiciones exigidas por el ordenamiento para su adopción. La ley 9395 exige que las contrataciones se realicen por SICOP. art 159.1
- Declaración de nulidad surtirá efecto a partir del hecho que la motive. Todo lo que no se realice por SICOP se debe declarar nulo. art 159.2
- Producirá responsabilidad civil de la Administración. La administración es quien puede generar responsabilidad civil de actos de contratación administrativa fuera del sistema SICOP. art 170
- Eventualmente responsabilidad penal del servidor, si la ejecución llegare a tener lugar. Los funcionarios públicos que realicen actos administrativos que no sean por SICOP están expuestos a esta responsabilidad penal. art 170

D. Analizar las funciones y responsabilidades de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa DGABCA respecto a la implementación del sistema SICOP.

La normativa vigente, Ley General de Administración Pública, Ley de Contratación Administrativa 7494 y la reforma establecida en la Ley 9395 para

reformular el artículo 40 de la Ley 7494, estableció los deberes y responsabilidades que debe asumir la DGABCA.

Se le consultó sobre el informe N° DFOE-SAF-IF-00014-2017 22 de diciembre, 2017 emitido por la CGR en el cual se establecen una serie de observaciones concernientes a la responsabilidad de este ente adscrito al Ministerio de Hacienda.

Sobre las respuestas dadas en entrevista permite analizar y llegar a la conclusión de que las observaciones hechas por la CGR efectivamente conciernen a la responsabilidad de DGABCA. Para tal efecto y con el fin de establecer un documento consultivo que en su apartado de conclusiones y recomendaciones presuma estas responsabilidades transcribimos lo indicado por la CGR en su informe N° DFOE-SAF-IF-00014-2017.

- I. Con la entrada en vigencia de la Ley N° 9395, el proceso que debió liderar la DGABCA para que las instituciones del Sector Público ingresaran a utilizar SICOP ha sido lento e insuficiente, no cuenta con un plan de trabajo detallado para garantizar que el proceso de implementación del SICOP en el Sector Público se realice conforme los plazos establecidos en la Ley N° 9395, lo que conlleva a que no toda actividad contractual se realice por medio de SICOP, lo que no permite contar con un sistema único y centralizado de compras para el Sector Público, que se rija bajo los principios de publicidad, eficiencia y transparencia, y que permita generar economías de escala en el costo de la plataforma, brindar ahorros al Sector Público costarricense y

promover la planificación estratégica de adquisiciones públicas para una mejor ejecución del presupuesto en un contexto de responsabilidad social y rendición de cuentas.

- II. El contar con varios sistemas para el trámite de compras públicas, revela que el proceso de compras aún se encuentra fragmentado, generando la existencia de trámites excesivos y no integrados, duplicidad de proveedores, diferentes plataformas y débil estandarización de documentos y procesos de contratación.
- III. Se presentan incongruencias entre lo establecido en Ley N° 9395 y los Decretos Ejecutivos N° 40270-H y N° 40538-H, pues no se cumplió con el plazo de implementación definido, además, no se cuenta con un horizonte definido para el cumplimiento de la ley y actualmente el reglamento estaría facultando una gradualidad que ya no está habilitada en la ley.
- IV. La DGABCA no cuenta con una matriz de valoración de riesgos asociada a la implementación del SICOP, lo que no le permite contar con un monitoreo de eventuales riesgos que pueda enfrentar la implementación del SICOP y su gestión de riesgo institucional apegada a los parámetros normativos.

Se puede concluir en la investigación que las funciones y responsabilidades de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa DGABCA no son eficientes, no son asertivas, parece no existir voluntad política para ejecutar el ordenamiento establecido en la Ley 9395; existe una lentitud en el proceder del ente, y no hay un plan determinado con fechas de ejecución y con tiempos definidos para hacer cumplir la ley.

E. Analizar las acciones implementadas según lo solicitado en el informe de la Contraloría General de la República N° DFOE-SAF-IF-00014-2017. Informe de auditoría de carácter especial sobre las acciones realizadas por el Ministerio de Hacienda para garantizarse que toda actividad de contratación se realice por medio del sistema digital unificado de compras públicas.

Para este objetivo planteado se realizó la entrevista específicamente a la DGABCA en la pregunta número siete del cuestionario dos, para el análisis de éste. Se determinó lo siguiente:

- a. La normativa no le permite a la DGABCA aplicar medidas de presión a los entes que no son de la administración central, sin embargo, tampoco aplica su rol de autoridad con las que sí le competen. Se considera que si la DGABCA marcara un precedente sancionatorio con las instituciones de la administración central que efectúan por ejemplo procesos de contratación administrativa por otras vías que no son SICOP, este precedente podría ayudar a crear mayor conciencia y agilizar el trámite de incorporación de todas las entidades públicas al sistema integrado SICOP.
- b. Sobre el proyecto de reforma a la Ley de Contratación Administrativa, que busca el Fortalecimiento de la Autoridad Nacional de Compras Públicas. Esperamos cuente con la voluntad política necesaria en la asamblea para que se dé la reforma, jurídicamente la misma podría crear un instituto más ordenado, concentrar el empoderamiento que se necesita para establecer un nivel de exigencia que agilice los procesos en materia de contratación administrativa.

- F. Analizar la implementación de la DGABCA a las conclusiones de la CRG establecidas en el decreto N.º 38830-H-MICITT. Y al seguimiento de la misma CGR al respecto:
- a. Observación 3.1 La Administración señala que no está de acuerdo con esta aseveración, en cuanto a que los esfuerzos realizados para la implementación de la Ley N° 9395 han sido lentos e insuficientes, ya que hasta donde el alcance normativo lo permite, realizó una serie de acciones y coordinaciones tanto con el proveedor del servicio, Radiográfica Costarricense, S.A. (RACSA), como con las instituciones, en aras de lograr la incorporación del mayor número posible de instituciones al SICOP, lo cual se ve reflejado en los resultados que al día de hoy se tienen, donde hay un total de 174 instituciones utilizando el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), de las 330 que conforman el sector público; que representa más del 50%.
 - b. Agregan que específicamente sobre la percepción de lentitud en el proceso de implementación del SICOP que establece la Contraloría General de la República, desde la promulgación de la Ley N° 9395, es importante hacer notar que, por la trascendencia e impacto, a partir de ese momento se debió valorar la estrategia a seguir y mejores acciones a ejecutar para lograr el objetivo de dicha ley, lo cual implicó, como ya se mencionó, una estrecha coordinación con el proveedor del servicio, RACSA.

- c. Con respecto a la cantidad de instituciones que utilizan el sistema SICOP, la CGR determinó mediante el reporte “Porcentaje compras adjudicadas por institución” de dicho sistema, que entre el 1 de enero de 2017 y el 19 de diciembre de 2017, existen aún 118 instituciones que han realizado compras por el sistema SICOP, por lo cual difiere de las 174 instituciones indicadas por la DGABCA.

5.1.4 Referente a la hipótesis investigativa

A mayor uso del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP mayor unificación de las compras en el Estado Costarricense.

La conclusión a la hipótesis de nuestro trabajo nos lleva a responder que definitivamente a mayor uso del **Sistema Integrado Compras Públicas**, SICOP se provoca una mayor unificación de las compras públicas en los procesos de contratación administrativa para la adquisición de bienes y servicios.

5.2 RECOMENDACIONES

En nuestras recomendaciones debemos puntualizar nuestra opinión basada en la presente investigación, ya que toda recomendación tiene que darse bajo las primicias de lo que se entienda del tema y lo que se sugiere, con el fin de aportar observaciones que busca la mejora a los puntos débiles encontrados.

El concepto teórico SICOP:

El Sistema Integrado de Compras Públicas, es una plataforma tecnológica para compras públicas, que permitirá a las proveedurías del Estado realizar las

operaciones de compra y venta de productos y servicios en forma electrónica.

Funcionará en forma de un portal de comercio electrónico que opera como una ventanilla única, accesible por medio de Internet.

Efectos de cambio al incorporarlo al Estado Costarricense:

- ✓ Es un modelo moderno, con tecnología de punta.
- ✓ Es un modelo aprobado internacionalmente.
- ✓ Aporta una base más sólida al principio de transparencia constitucional.
- ✓ Su facilidad de uso, y su conectividad en plataforma internet.
- ✓ Aporta en su uso fomentar la eficiencia y eficacia de las compras públicas
- ✓ Su implementación unifica las compras, una sola forma de hacer las cosas.

Bajo este resumen se puede indicar que el sistema integrado de compras públicas SICOP aporta grandes beneficios de agilidad y transparencia a los procesos de contratación administrativa, disminuye el uso de papel, se obtienen ahorros significativos, y el estado obtiene un mayor número de ofertas y mayores oportunidades de obtener excelentes bienes y servicios a costos menos caprichosos. Es entonces un acierto de los diferentes grupos políticos que han apostado a la implementación del sistema SICOP y a la modernización de las compras públicas emulando prácticas de éxito internacionales, por lo supra indicado solicitamos se realicen las siguientes recomendaciones:

- I. A la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, (DGABCA), del Ministerio de Hacienda.**

Con los datos de la presente investigación, en forma resumida se puede determinar que existen estudios de organizaciones internacionales como los elaborados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano Desarrollo, los cuales indicaron que con la aplicación de mejores prácticas de compras públicas, el país puede obtener un ahorro alrededor de los 500 millones de dólares anuales (1,4% PIB).

Tomando como base este objetivo se aprobó la Ley N ° 9395: "Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la Ley N ° 7494, Contratación Administrativa", con esta ley se estableció que todos los entes públicos del Estado sin importar el tipo de procedimiento llámese licitación pública, licitación abreviada, compra directa o cualquier régimen especial.

Toda actividad de este tipo se debe realizar única y exclusivamente por el sistema integrado de compras públicas SICOP. Que el Decreto N° 40538-H de junio del 2017 lo nombró rector de la Contratación Administrativa con rango de acción en gobierno Central y con la potestad de solicitar al Poder Ejecutivo oficializar las directrices a los demás entes del Estado. Bajo todo este fundamento jurídico se recomienda que su Dirección General de Administración tome la responsabilidad de ejercer las funciones que por ley se le han otorgado, y que en temas de contratación administrativa aplique según su función las siguientes recomendaciones:

a) Es parte de las funciones de la DGABCA ejecutar las acciones necesarias para establecer políticas en materias propias del sistema, por tal función se recomienda que: Solicite a la Contraloría General de la República, la intervención en los procesos de contratación administrativa que NO se realiza por medio del sistema SICOP, acción que desobedece el acatamiento obligatorio a la Ley 9395 supra mencionada, por lo que la solicitud a la CGR es para que estos actos administrativos se declaren actos administrativos nulos. Que la DGABCA le haga ver a la CGR la competencia que le es delegada por Ley 7494 LCA, en su artículo 3, y aplique las nulidades que indica la norma en la Ley General de la Administración Pública No 6227 en sus artículos: 158, 159, 160, 161, 166, 167, 169, 170 y específicamente el 173 el cual la obliga directamente según indica la normativa de la ley lo siguiente

Cuando la nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos sea evidente y manifiesta, podrá ser declarada por la Administración en la vía administrativa, sin necesidad de recurrir al contencioso-administrativo de lesividad, previsto en el Código Procesal Contencioso-Administrativo, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República; este dictamen es obligatorio y vinculante. Cuando la nulidad absoluta verse sobre actos administrativos directamente relacionados con el proceso presupuestario o la contratación administrativa, la Contraloría General de la República deberá rendir el dictamen. (Artículo 173. LGAP,1978)

- b)** Es la DGABCA la encargada de requerir información a las instituciones y dependencias del sector público para el cumplimiento de sus funciones. Por este deber normativo se recomienda que la DGABCA a que convoque a todos los encargados de compras institucionales (Proveedurías) a una reunión de urgencia en la cual por medio de profesionales en materia jurídica se les explique el principio de obligatoriedad que emana de la reforma a la ley 7494 LCA con la aprobación de la Ley N ° 9395: "Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la Ley N ° 7494, reformas que obliga a realizar los procesos de contratación administrativa para la compra de bienes y servicios única y exclusivamente por medio de la plataforma SICOP.
- c)** Se le recomienda a la DGABCA que: emita una circular con responsabilidad personal y acción de sanción a todo aquel funcionario públicos de gobierno central y con visto bueno de poder ejecutivo para los demás funcionarios que no son de gobierno central que, en desobediencia a la Ley N ° 9395: "Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la Ley N ° 7494, realice trámites de contratación administrativas por otros medios que no sea SICOP. Que puntualice en la directriz lo indicado en la normativa de la Ley General de la Administración Pública No 6227 en su Artículo 170.- 1. El ordenar la ejecución del acto absolutamente nulo producirá responsabilidad civil de la Administración, y civil, administrativa y eventualmente penal del servidor, si la ejecución llegare a tener lugar.

II. A La Contraloría General de la República:

La contraloría es el ente auditor en materia de contratación administrativa, es directamente responsable por los procesos que se realicen con claras violaciones a la normativa existente y que regula las compras públicas, responsable cuando es de su conocimiento las anomalías en los procesos y no ejerce su función como ente auditor: en Jurisprudencia de la propia Contraloría General de la República indica que:

El artículo 3 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 3 de su Reglamento, disponen que resulta aplicable a los procedimientos de contratación administrativa, el régimen de nulidades establecido en la Ley General de la Administración Pública, con lo que las normas y principios de este cuerpo normativo deben ser aplicados en toda su extensión, al momento de valorar la validez de la actividad administrativa en todos los actos de los procedimientos de contratación que lleve a cabo el Estado. (CGR 2001, pag.12, RC-130-2001).

Respecto a la Ley N ° 9395: "Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la Ley N ° 7494, la cual impone una obligatoriedad a las instituciones públicas en el uso exclusivo del sistema integrado de compras públicas SICOP, porque la implicación de no usar lesiona derechos generales de la ciudadanía costarricense y sólo la importancia de este sistema la propia contraloría ha indicado que:

“lo que no permite contar con un sistema único y centralizado de compras para el Sector Público, que se rija bajo los principios de publicidad, eficiencia y transparencia, y que permita generar economías de escala en el costo de la plataforma, brindar ahorros al Sector Público costarricense y promover la planificación estratégica de adquisiciones públicas para una mejor ejecución del presupuesto en un contexto de responsabilidad social y rendición de cuentas.” (INFORME N° DFOE-SAF-IF-00014-2017).

Por el fundamento jurídico supra indicado se recomienda a la **Contraloría General de la República** que según su deber establecido en la normativa jurídica de **OFICIO** realice las siguientes acciones:

- a) Intervenir en los procesos de contratación administrativa que NO se realiza por medio del sistema SICOP violando el acatamiento obligatorio de la ley 9395 supra mencionada, que estos actos administrativos se declaren actos administrativos nulos. Competencia de la CGR que le el delegado por ley 7494 LCA, que aplique las nulidades que indica la norma en la Ley General de la Administración Pública No 6227 en sus artículos: 158, 159, 160, 161, 166, 167, 169, 170 y específicamente el 173 el cual la obliga directamente según indica la normativa de la ley lo siguiente

Quando la nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos sea evidente y manifiesta, podrá ser declarada por la Administración en la vía administrativa, sin necesidad de recurrir al contencioso-

administrativo de lesividad, previsto en el Código Procesal Contencioso-Administrativo, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República; este dictamen es obligatorio y vinculante. Cuando la nulidad absoluta verse sobre actos administrativos directamente relacionados con el proceso presupuestario o la contratación administrativa, la Contraloría General de la República deberá rendir el dictamen. (Artículo 173. LGAP,1978)

1. Realizar acciones para declarar actos administrativos bajo procesos de nulidad en las siguientes instituciones:
 - CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL
 - REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO
 - INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUADUCTOS Y ALCANTARILLADOS
 - PODER JUDICIAL

Se considera en la presente investigación que las acciones que se ejecuten en las instituciones mencionadas crearán un precedente histórico en materia de contratación administrativa costarricense, y establecerá un fundamento jurídico para caminar como estado bajo principios de transparencia constitucional, estableciendo la confianza general y restaurando el principio de buena fe el cual se ha perdido, aunque esté normado en la ley 7494 LCA.

III. AL JERARCA TITULAR DEL MINISTERIO DE HACIENDA

En palabras propias de la Sra. Aguilar a entrevista otorgada al medio la Nación de título "Hacienda plantea vetar presupuestos a entidades que no usen Sicop, la Ministra de Hacienda refiriéndose a la ley 9395"Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la Ley N ° 7494, indicó que:

"Si la ley lo obliga a usted a usar un sistema de estos y no lo usa, bueno hay un tema de legalidad y la aprobación de presupuestos tiene que ver con temas de legalidad, entonces es buscarle alguna opción. Eso obviamente quedará bajo criterio exclusivo de la Contraloría"; entrevista en la nación (la nación.com, junio, 2018) tomado de:

<https://www.nacion.com/economia/finanzas/hacienda-plantea-vetar-presupuestos-a-entidades/RFA2JN7CINATBMICXYI6XJASVM/story/>

Se recomienda al **Jerarca Titular del Ministerio de Hacienda** que solicite a la Contraloría General de la República declarar **NO APROBADO** los presupuestos del 2019, de todas aquellas instituciones que no realicen los procesos de contratación administrativa para la adquisición de bienes y servicios, única y exclusivamente por medio de la plataforma SICOP, si esta iniciativa se plantea ante la CGR es muy probable que la resistencia política institucional que existe en contra del SICOP seda terreno y que se logre un mayor compromiso de los jefes institucionales para que se implemente el SISTEMA INTEGRADO DE COMPRAS PUBLICAS SICOP como plataforma única de compras públicas en el estado costarricense.

BIBLIOGRAFÍA

- Arozamena, L & Weinschelbaum, F (2010). *Compras públicas: aspectos conceptuales y buenas prácticas*. Argentina. Buenos Aires: UNSAM. Recuperado de:
<http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Documento%20de%20Trabajo%20N%C2%BA%201.pdf>
- Bezchinsky, G & López, M (2012). *Compras públicas: Aspectos conceptuales y buenas prácticas*. Argentina. Buenos Aires: UNSAM. Recuperado de:
<http://unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Doc18%20Compras-Publicas-Sustentables.pdf>
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la Investigación, administración, economía, humanidades y ciencias sociales*, 3° ed. Colombia: Pearson Educación. Bunge, M.
- Barrantes, R. (2014). *Investigación: un camino al conocimiento: enfoque cuantitativo y cualitativo*. 2° reimp. San José: EUNED.
- Campos Herrera, Juan Carlos. (2009) *Procedimiento de contratación administrativa y su incidencia en la prestación de los servicios públicos*. (Tesis inédita de maestría) Universidad De Costa Rica, San José Costa Rica.
- Cumana Willber, Marval Willians (2009). *Gobierno electrónico como herramienta de gestión pública en Venezuela*, (tesis inédita de Administración) Universidad de Oriente Núcleo de Sucre. Venezuela.

Cortés-Morales, R. (2013). *Resultados del gobierno digital: factores críticos de éxito a partir de cuatro servicios en Costa Rica y Chile*. Revista Internacional De Economía Y Gestión De Las Organizaciones, 2(2), 61-75

Contraloría General de la Republica. (2018). *Informe De Auditoría De Carácter Especial Sobre Las Acciones Realizadas Por El Ministerio De Hacienda Para Garantizarse Que Toda Actividad De Contratación Se Realice Por Medio Del Sistema Digital Unificado De Compras Públicas*. Recuperado de:
https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2017/SIGYD_D_2017019985.pdf

Cordero. K. (2008) Recuperado de:
<http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica13/ensayo1.pdf>

Cumana. W. y Marval. W. (2009). *Gobierno Electrónico Como Herramienta De Gestión Pública En Venezuela*. (Tesis inédita de Licenciatura). Universidad De Oriente Núcleo De Sucre Escuela De Administración, Venezuela.

Contraloría General de la Republica. (2000). *Informe resolución RC.379-2000* Recuperado de: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/sad_docs/legado/

Constitución Política de la República de Costa Rica, Asamblea Nacional Constituyente, 08 de noviembre del 1949. Costa Rica (1949)

Dromi, José. La Licitación Pública. Buenos Aires, Editorial Astrea, Segunda Edición, 1980.

Para Bercaitz

Decreto N° 33411. Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa: La Presidencia de la República, a los 27 días del mes de setiembre del 2006

Elizondo Soto Sheddy , Elizondo Soto Shermine (2015) *Principios de transparencia en los procedimientos de urgencia y emergencia en la contratación administrativa: En el Caso del terremoto de Cinchona* (tesis inédita de Derecho) Universidad de Costa Rica San José Costa Rica

Gonzales. J.(2013 “Análisis Constitucional del Debido Proceso y Derecho de Defensa en el Régimen Sancionatorio de la Contratación Administrativa del I.C.E.(aplicación de multas y cláusula penal cartelaria); al amparo de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, Ley 8660” (Tesis inédita de Licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica re

Hernández Sampieri R, Fernández Collado C. y Batista Lucio P. (2014). *Metodología de la Investigación*. 6 Ed. México: McGraw Hill.

Jinesta, H. (2007). "Constitución y Contratación Administrativa". Recuperado de:
http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/CONSTITUCI%C3%93N%20Y%20CONTRATA CI%C3%93N%20ADMINISTRATIVA.PDF

La Nación (2018) recuperado de:

<https://www.nacion.com/economia/finanzas/hacienda-plantea-vetar-presupuestos-a-entidades/RFA2JN7CINATBMICXYI6XJASVM/story/>

Ley N° 7494. *Ley General de Contratación Administrativa*. La Presidencia San José, a los dos días del mes de mayo de 1995, San José costa Rica (1995)

Ley N° 9395. *Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la ley N° 7494, Contratación Administrativa*. La Presidencia de la República. -San José, a los treinta y un días del mes de agosto del 2016: San José costa Rica (2016)

Ley 6227. *Ley General de la Administración Pública*. Casa Presidencial. San José, a los dos días del mes de mayo de 1978.

Ley 8131. *Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*. Presidencia de la República. -San José, a los dieciocho días del mes de setiembre del dos mil uno (2001)

Mora Flores, José Luis. (2014) *Análisis de las Compras Públicas realizadas para el Convenio Marco Suministros de Oficina en la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) Ministerio de Hacienda , para hacer más eficaz los cumplimientos contractuales.* (Tesis inédita de maestría) Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) San José Costa Rica

Ministerio de Hacienda. (2017). *Plan De Fortalecimiento Compras Públicas De Costa Rica.*

Recuperado de:

https://www.hacienda.go.cr/docs/5948013c8fef9_Plan%20de%20Fortalecimiento%20Compras%20Publicas%20de%20Costa%20Rica%20%20final.pdf

Sayagués Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo I.* Montevideo, Uruguay.

Facultad de Derecho de Montevideo. 1959,

Ministerio de Hacienda. (2015). *Evaluación Del Sistema De Adquisiciones Públicas De*

Costa Rica. Recuperado de:

https://www.hacienda.go.cr/docs/590cc2d1d938c_INFORME%20FINAL%20MAPS.pdf

Miller Orozco. M. (2008). *Estudio Jurídico De La Falta De Aplicación del Régimen De Compra Por Contrato Abierto, De Parte De Las Entidades Reguladas Por El Artículo 1 De La Ley De Contrataciones Del Estado.* (Tesis inédita de Licenciatura).
Universidad De San Carlos De Guatemala Facultad De Ciencias Jurídicas Y Sociales, Guatemala

Ministerio de Hacienda. (2017). *Compras Públicas va más allá de una plataforma informática*. Recuperado de:[http://www.hacienda.go.cr/noticias/14068-compras-públicas-va-mas-alla-de-una-plataforma-informatica](http://www.hacienda.go.cr/noticias/14068-compras-publicas-va-mas-alla-de-una-plataforma-informatica)

Ministerio de Hacienda. (2017). *Compras Públicas va más allá de una plataforma informática*. Recuperado de:
: <http://www.hacienda.go.cr/noticias/13463-sicop-unifica-compras-públicas-y-genera-ahorros>

Naser, A. (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Quito: Ecuador. Recuperado de:
https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/El_desafio_hacia_el_gobierno_abierto_en_la_hora_de_la_igualdad.pdf

Sasso, R. (2013). *Sistema Nacional de compras Públicas*. Evaluación técnica de dos sistemas Informáticos. San José. Costa Rica. Recuperado de:
<https://docplayer.es/16318903-Sistema-nacional-de-compras-publicas-evaluacion-tecnica-de-dos-sistemas-informaticos.html>

Procuraduría General de la Republica. (2005). *Reglamento para la Utilización del Sistema de Compras Gubernamentales Compra RED N° 32717*. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=55729&nValor3=94046&strTipM=TC

Ponce Parra, D. (2014). *La optimización de los procesos de compras públicas a través del Sistema Nacional de Contratación en que porcentajes generan ahorros*. (Tesis inédita de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Portal Mer Link (2015) Recuperado de :

https://www.merlink.co.cr/portal/fm/PT_FMJ_SFQ003.jsp?menu_id=0000002&right_page=/portal/html/pg/PT_PGJ_QMQ001.html)

Sala Constitucional. *Sentencia n° 14982*. Recuperado de: [https://vlex.co.cr/vid/-](https://vlex.co.cr/vid/)

Romero, J. (2015). “*CONTRATACIÓN ELECTRONICA PUBLICA EN COSTA RICA. 2015 situación actual: decretos ejecutivos Nos. 38830- H- MICITT del 15 de enero; y, 39065-H del 6 de abril, ambos del 2015*”. Revista de Ciencias Jurídicas N0 139: 107-150.

Universidad Hispanoamericana. (2018) *Guía, trabajos finales de graduación, tesinas y tesis en ciencias sociales*. San José. Costa Rica.

Vargas. (2009). *La investigación aplicada: una forma de conocer las realidades con evidencia científica*. Revista Educación, Rescatado de: [http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44015082010>](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44015082010)