



**GEANNINA DINARTE ROMERO**  
MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

12 de agosto de 2020

MTSS-DMT-OF-920-2020

Señora  
Noemy Montero Guerrero  
Jefa de Área  
**Comisión Especial**  
**Asamblea Legislativa**

Estimada Señora:

Reciba cordial saludo. En respuesta a su oficio CE-21546-327-2020, del 30 de junio de 2020, recibido el mismo día vía correo electrónico, mediante el cual solicita el criterio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sobre el proyecto de ley de “Ley General de Contratación Pública”, Expediente No. 21.546; le indicamos lo siguiente:

#### **I.- Antecedentes.**

El fin primordial del Estado costarricense es la satisfacción de las necesidades básicas de la población. No es casualidad, entonces, que la Constitución Política señale, en su artículo 50, que el Estado debe procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Sin duda alguna, uno de los instrumentos a través del cual se cumple dicho propósito son las compras públicas.

En efecto, gracias a los procedimientos de contratación administrativa, las instituciones públicas adquieren bienes, obras y servicios enfocados no solo al desarrollo nacional, sino que también al dinamismo de la economía, la inversión y la infraestructura. El gasto en servicios, materiales y suministros y bienes duraderos del sector público alcanzan para el período 2018, un total de ₡3.112.910 millones, monto que representa un 9% del PIB, lo cual evidencia su importancia relativa en la economía nacional. Por su parte, para ese mismo período, se registraron



COSTA RICA  
GOBIERNO DEL BICENTENARIO  
2018-2022

**GEANNINA DINARTE ROMERO**  
MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

transacciones donde ha mediado un procedimiento de contratación administrativa por un monto de ₡1.400.693 millones, equivalente a un 4% del PIB.

Costa Rica cuenta, desde 1995, con la Ley de Contratación Administrativa. Sin embargo, tras 25 años de vigencia se han venido acumulado una serie de hechos que hacen patente la imperiosa necesidad de modernizar la legislación, en aras de responder a los nuevos y crecientes retos en esta materia. Prueba de lo anterior, son los avances en las tecnologías de la información, la no utilización de los procedimientos ordinarios de contratación para recurrir cada vez más a los procedimientos de excepción, un sinnúmero de instituciones con sus propias reglas para contratar y todo un entramado de normas que no brindan seguridad jurídica a ninguna de las partes intervinientes en los procesos.

Sobre este último punto, cabe advertir que actualmente solo un 64% de las entidades del sector público realizan adquisiciones mediante el Sistema Integrado de Compras Públicas, conocido por sus siglas SICOP, un 6% se encuentran en proceso de implementación y un 30% no lo utiliza. En cuanto a los ahorros y beneficios en el uso del SICOP, en el período 2017 se generó un ahorro que representa un 20,8% del total de compras públicas registradas en SIAC (Sistema Integrado de la Actividad Contractual) y un 0,9% del PIB durante ese año. Considerando el escenario de incorporar al SICOP en el 2017 el 50% y 100% de procedimientos pendientes de contratación administrativa tramitados por otros medios, el potencial de ahorro estimado con respecto al PIB es de 1,23% y 1,55% respectivamente.

Anteriormente se había presentado un texto base, pero este sufrió importantes modificaciones en comisión, tanto sustantivas, como de numeración, por lo que nos enfrentamos prácticamente a un texto nuevo, y con esta premisa procedemos el análisis solicitado, dentro de los ámbitos de competencia de este Ministerio.



COSTA RICA  
GOBIERNO DEL BICENTENARIO  
2018-2022

**GEANNINA DINARTE ROMERO**  
MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

## **II.- Análisis del fondo.**

La propuesta incorpora muchas de las recomendaciones hechas por el Consejo sobre Contratación Pública de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), cuyo objetivo primordial es convertir la contratación pública en un pilar fundamental de la gobernanza estratégica y de la prestación de servicios, así como concientizar a los estados miembros que una contratación pública bien gestionada puede y debe desempeñar un papel de primer orden en el fomento de la eficiencia del sector público y como elemento que inspira confianza en los ciudadanos.

A continuación, se procede a analizar el texto:

### **TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES**

#### **CAPÍTULO I GENERALIDADES Y PRINCIPIOS**

- Crea un ámbito de aplicación único para todas las Administraciones contratantes, trayendo consigo orden y estandarización de procedimientos. En ese sentido, se derogan los distintos regímenes de contratación.
- Depura la cantidad de supuestos de excepción, ya que pasa de veinte a seis.
- Simplifica el esquema de control previo, eliminando las modalidades de autorización que están actualmente a cargo de la Contraloría General de la República, trasladando la responsabilidad de determinar la procedencia de utilizar la excepción, al jerarca institucional o a quien delegue.
- Es necesario valorar si es necesario reformar la Ley sobre el refrendo de las contrataciones de la Administración Pública N° 9665 del 21 de febrero del 2019.
- Reconoce a la Contraloría General de la República, como órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública, sin embargo, en el capítulo I del título IV Régimen recursivo, segrega esa competencia en razón del tipo de procedimiento que se trate.

## **CAPÍTULO II ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN Y OTROS SUJETOS**

- Incorpora, a nivel legal, la obligación de un adecuado comportamiento ético de los funcionarios involucrados en los procesos de compra, así como de los oferentes y contratistas de bienes y servicios.
- Reconoce dentro de las competencias de la Autoridad de Contratación Pública, emitir los lineamientos para la aplicación de esta disposición, conforme a lo que el reglamento disponga al efecto.

## **CAPÍTULO III CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA**

- Unifica el sistema digital de compras públicas.
- Aspira a que mejore el control y la rendición de cuentas, así como la accesibilidad y neutralidad tecnológica (datos abiertos); en todo procedimiento de contratación pública.
- Promueve la transparencia en cada una de las etapas del ciclo de contratación.
- Prevé la necesidad de tener los esquemas de interoperabilidad que garanticen la conexión con los sistemas internos y externos de las instituciones que lo utilizan, con la finalidad de automatizar la validación de requisitos, la comprobación de presupuestos, el acceso a consultas y la generación de información integrada.
- Con respecto al catálogo y banco de precios, se indica que éstos se determinarán a partir de estándares internacionales. Consideramos que debería incluirse normas de calidad nacionales como las que emite Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO), Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA).
- La creación de un Registro electrónico oficial de proveedores y subcontratistas, habilita la posibilidad de rendir una sola vez la declaración jurada del régimen de prohibiciones, como valor agregado permitirá conocer la experiencia para prestar el objeto que se llegue a licitar, los antecedentes, historial de cumplimiento de contrataciones con la Administración Pública,



COSTA RICA  
GOBIERNO DEL BICENTENARIO  
2018-2022

**GEANNINA DINARTE ROMERO**  
MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

fusiones o transformaciones de la empresa. Sin embargo, omite la necesidad de publicitar las sanciones y amonestaciones.

## **CAPÍTULO IV CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA**

- Reconoce el papel de la contratación pública para consolidar política pública tendiente al desarrollo social y a la promoción económica de sectores vulnerables, a la protección ambiental y al fomento de la innovación, para ello, crea la Autoridad de Contratación Pública como responsable de definir la política pública, incorporar los planes de acción y los indicadores de medición.
- Potencia la implementación de criterios sustentables en compras públicas.
- Con respecto a la conformación de este órgano, hacemos la observación de que este Ministerio en razón de tener la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos a trabajo y seguridad social, vigilando el desarrollo, mejoramiento y aplicación de todas las leyes, decretos, acuerdos y resoluciones referentes a estas materias, así como también la protección al trabajo humano digno y los derechos de las personas trabajadoras, debería formar parte de este órgano, esto de conformidad con el Principio de sostenibilidad social y ambiental, establecido en el inciso d) del artículo 8 del texto propuesto, para contribuir con su experticia; puede aportar en la construcción de estrategias adecuadas para la integración de los objetivos secundarios de política en los sistemas de contratación pública
- Incorpora normas para potenciar el desarrollo económico de algunos sectores vulnerables y de las Pequeñas y Medianas empresas, denominadas PYMES. El artículo 23 del texto propuesto, establece que las garantías de cumplimiento y colaterales presentadas por las Pymes acreditadas ante el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, podrán ser otorgadas a través del Fondo Especial para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME), creado en el artículo 8 de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, N°8262 del 2 de mayo de 2002 o por los instrumentos financieros creados al amparo de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, N°8634 del 23 de abril de 2008.



COSTA RICA  
GOBIERNO DEL BICENTENARIO  
2018-2022

**GEANNINA DINARTE ROMERO**  
MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Consideramos que en el texto del proyecto debe de incluirse a otros entes como las Asociaciones de Desarrollo, ASADAS, Cooperativas y otras figuras similares, con el fin de democratizar aún más el acceso a la posibilidad de contratación estatal.

## **CAPÍTULO V RÉGIMEN DE PROHIBICIONES**

- Se recomienda mejorar la redacción del inciso k) del artículo 28.- Alcance de la prohibición, ya que las personas jurídicas no tienen cónyuges.
- Se sugiere valorar el establecimiento de plazos diferenciados en los diferentes alcances de la prohibición.
- El artículo 29 prevé que, en caso de faltar a la verdad en la declaración jurada, dar lugar al delito de perjurio regulado en el artículo 318 del Código Penal, sin embargo, si el oferente es persona jurídica, es imposible aplicar esa sanción. Para ello, es necesario crear sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas no penales, incluyendo sanciones monetarias.

## **TÍTULO II PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

### **CAPÍTULO I GENERALIDADES**

- Fortalece la fase de planificación de las contrataciones, a partir de reglas que incorporan aspectos sobre la gestión de proyectos y la administración de ciclo de vida de los proyectos.
- Sin duda alguna debe reconocerse el valor agregado que aporta el actual texto, para evitar el fraccionamiento y separación de los procedimientos, al obligar que la determinar la estimación de la contratación, deberá tomar en consideración, al momento de la decisión inicial, el monto de todas las formas de remuneración incluyendo el costo principal, seguros, fletes, comisiones, intereses, tributos, primas, derechos y cualquier suma que deba reembolsarse como consecuencia de la contratación.
- Unifica el monto de los umbrales financieros para realizar diferentes procedimientos.



**GEANNINA DINARTE ROMERO**  
MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

- Prevé la posibilidad de actualizar los umbrales de manera anual. Y el ente competente para hacerlo es la Contraloría General de la República.

## **CAPÍTULO II PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS**

- Disminuye los plazos de contratación y en la etapa recursiva.
- Simplifica la forma de contratar por parte de la administración, al reducir los procedimientos ordinarios de contratación, así como de los esquemas recursivos con los que cuentan los participantes en los procesos de compras.
- Define normas exclusivas según la tipología de los contratos (obra pública, servicios, suministros, leasing, fideicomisos, asociación públicos privadas, entre otros.
- Se elimina la contratación directa y se regulan únicamente tres procedimientos ordinarios: licitación mayor, licitación menor y licitación reducida.

## **TÍTULO V EJECUCIÓN CONTRACTUAL**

### **CAPÍTULO I GENERALIDADES**

- Considera este Ministerio que, a tenor de la situación actual sanitaria a la que nos enfrentamos, que es fundamental que el proyecto de ley incluya en la Sección II: Pliego de condiciones, el deber de esta al día con sus obligaciones obrero-patronales con la Caja Costarricense de Seguro Social y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, consideramos que debería de incorporarse posibilidad de realizar retención de pagos; o que éstos sean depositados en una cuenta judicial, a fin de que los entes aseguradores puedan hacer efectivo el cobro de las sumas adeudas por el contratista incumpliente.
- Considera este Ministerio que el texto debe revisarse a la luz de la naturaleza y necesidades tan diversas de las instituciones que conforman la Administración Pública. Algunos ejemplos de esto son:



COSTA RICA  
GOBIERNO DEL BICENTENARIO  
2018-2022

**GEANNINA DINARTE ROMERO**  
MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

- Los requisitos previos establecidos en el proyecto de ley para iniciar los procedimientos de contratación se hacen cada vez más complejos, como por ejemplo el estudio de mercado, el cual está definido someramente (se esperaría que a nivel reglamentario se establezcan los parámetros razonables por realizar), y que en muchas ocasiones pueden venir a hacer más largo el proceso de compra, mientras se realizan dichos estudios, y en caso de compras pequeñas, o de insumos genéricos, podrían llegar a ser superfluos.
- Por otra parte, se establece la obligatoriedad de realizar audiencias previas al cartel en los objetos contractuales que se identifiquen como de alta complejidad en la decisión inicial; esto, en todas las licitaciones mayores de obra pública, y facultativo en los demás objetos, lo cual no tendría mayor inconveniente cuando son pocos los bienes por contratar, pero se vuelve muy complejo cuando es pluralidad de líneas como en el caso de contratos de obra pública. Esto conllevaría en la realización de audiencias para cada línea del cartel, al ser cuestiones y requerimientos muy técnicos y específicos, y eso podría generar retrasos en el proceso de contratación. De acuerdo con lo indicado, pareciera recomendable que en todos los casos la realización de esas audiencias sea facultativo para la Administración.

#### **TÍTULO IV RÉGIMEN RECURSIVO**

- Migra de un régimen recursivo complejo a uno más simple. El texto sustitutivo introduce algunas variantes respecto del régimen recursivo ya que se establece que en el recurso de apelación la Contraloría General de la República será la encargada de analizar la admisibilidad de los recursos y dar la audiencia inicial, con lo cual se elimina la participación de la Administración licitante en tales actuaciones. De igual manera, se elimina la posibilidad de prórroga para resolver los recursos de objeción.
- Se imponen multas para aquellos casos que se acrediten impugnaciones temerarias o con propósitos dilatorios.
- En cuanto a la asignación de competencias y plazos en materia de recursos, a partir del tipo de proceso ordinario y no del monto de la contratación según estratos económicos, la erradicación de impugnaciones temerarias mediante un sistema de multas, la promoción de la participación



de pequeñas y medianas empresas en la contratación pública, y la creación de una rectoría nacional de compras, a cargo de la Autoridad de Contratación Pública.

## **CAPÍTULO II TERMINACIÓN DEL CONTRATO**

- Considera este Ministerio que, a tenor de la situación actual sanitaria a la que nos enfrentamos, que es fundamental que el proyecto de ley incluya en el Capítulo II terminación del contrato, la posibilidad de rescindir unilateralmente el contrato cuando el contratista falte al deber de esta al día con sus obligaciones obrero-patronales con la Caja Costarricense de Seguro Social y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

## **TÍTULO VII RECTORÍA EN CONTRATACIÓN PÚBLICA JUNTAS DE ADQUISICIÓN Y PROVEEDURÍAS INSTITUCIONALES**

- Crea una rectoría en el Poder Ejecutivo como rector en la materia para toda la Administración, con un mandato estratégico para brindar una visión de contratación pública, lineamientos, coordinación y criterios de gestión de desempeño consistentes.
- Tal y como se comentó previamente, en cuanto a la conformación de este órgano, hacemos la observación de que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social debería estar integrado dentro de este órgano, además que de conformidad con la derogatoria que se pretende realizar a los distintos regímenes de contratación actualmente existentes, debería valorarse la posibilidad de incluir representación del sector descentralizado en esta órgano, de manera que puedan participar en la construcción de políticas y lineamientos en materia de contratación pública.
- Esta Autoridad de Contratación Pública definirá la política pública, incorporando los planes de acción y los indicadores de medición, en la que se establezca la posibilidad de incluir reservas para las PYME por objeto y por regiones.

### **III.- Recomendaciones finales:**

- Se recomienda utilizar un lenguaje inclusivo



COSTA RICA  
GOBIERNO DEL BICENTENARIO  
2018-2022

**GEANNINA DINARTE ROMERO**  
MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

- Se sugiere valorar las recomendaciones hechas por el Consejo sobre Contratación Pública de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en cuanto a la necesidad de: Elaborar herramientas de evaluación de riesgos que permitan identificar y abordar amenazas al óptimo funcionamiento del sistema de contratación pública y Asegurar que los controles internos (incluidos los controles financieros, la auditoría interna y los controles de la gestión), así como los controles y auditorías externos, están coordinados e integrados entre sí y disponen de suficientes recursos.

En virtud de estas consideraciones, este Ministerio recomienda apoyar la aprobación legislativa del expediente de marras, preferiblemente con las observaciones realizadas.

Atentamente,

**GEANNINA DINARTE ROMERO**  
**Ministra de Trabajo y Seguridad Social**

GDR/gzd/emm/jbv