

# **Estudio jurídico de las Políticas de Adquisición del Banco Interamericano de Desarrollo en Costa Rica aplicadas en el Programa de la Red Vial Cantonal MOPT-BID.**

Lic. Juan Carlos Campos Herrera<sup>1</sup>  
juancc3@gmail.com

## **Resumen**

A través del presente trabajo se realiza un estudio jurídico de las generalidades de la contratación cuando se utilizan las Políticas de Adquisición del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El estudio resulta importante porque existe un gran desconocimiento de la Administración Pública acerca de la aplicación de dicha normativa, los cuales generan atrasos innecesarios por discusiones sin fundamento. Es por lo anterior que la finalidad del presente estudio se centra en establecer las semejanzas que se dan entre la normativa de contratación del BID y la legislación nacional así como sus particularidades. A la vez, se concluye que aplicar la normativa de contratación administrativa del Banco Interamericano de Desarrollo es coherente con nuestro sistema de contratación administrativa constitucional.

## **Palabras claves o descriptores**

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Contratación BID, Confidencialidad, Empréstitos, No objeción del BID, Adquisición BID.

---

<sup>1</sup> Licenciado Juan Carlos Campos Herrera, Licenciado en Derecho, Universidad de Costa Rica, Asesor Jurídico en la Dirección Jurídica del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Costa Rica, correo electrónico juancc3@gmail.com.

## **Introducción**

A través del presente estudio se pretenden conocer las generalidades de la contratación cuando se utilizan las Políticas de Adquisición del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y esto sucede cuando se desarrollan proyectos o contratan servicios (de infraestructura o transportes) con recursos provenientes de empréstitos con dicha entidad financiera.

Este estudio resulta importante debido a que cada día son más frecuentes las contrataciones (de infraestructura y transportes) que se originan a partir de empréstitos suscritos entre la República de Costa Rica y ese organismo internacional y existe un gran desconocimiento de la Administración Pública en la aplicación de dicha normativa, generando atrasos innecesarios por discusiones sin fundamento, por lo que un estudio de este tipo es un importante aporte para el conocimiento que deben tener los funcionarios en la aplicación práctica de dicha normativa que busca la simplificación trámites y la efectiva obtención de resultados con procedimientos de selección transparentes y debidamente fundamentados a nivel jurídico, técnico y financiero.

Hay que considerar que dichos empréstitos se suscriben dentro de un contexto de globalización caracterizado por la incapacidad de los Estados para financiar las necesidades de la población por lo que se utilizan dichos mecanismos con la finalidad de financiar programas y proyectos de desarrollo económico, social e institucional.

Para realizar este estudio tomamos como base la Ley No. 8757, publicada en La Gaceta No. 158 del 14 de agosto de 2009, que consiste en la aprobación del convenio de cooperación para el financiamiento de proyectos de inversión (CR-X-1007) entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, para financiar el programa de infraestructura de transporte (PIT). Derivado de dicho convenio surge la Ley No. 8982, publicada en La Gaceta No. 191 del 05 de octubre de 2011, Alcance No. 74, que consiste en la aprobación del contrato de préstamo

No. 2098/OC-CR entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, con la finalidad de financiar el primer programa para la red vial cantonal (PRVC I).

El presente estudio tiene como finalidad establecer las semejanzas que se dan entre la normativa de contratación del BID y la legislación nacional y establecer sus particularidades. A la vez dar respuesta a la siguiente interrogante ¿Aplicar la normativa de contratación administrativa del Banco Interamericano de Desarrollo atenta contra nuestro sistema de contratación administrativa?

## **Desarrollo del artículo**

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es una organización financiera internacional que pretende financiar proyectos viables de desarrollo económico, social e institucional y promover la integración comercial regional en el área de América Latina y el Caribe.<sup>2</sup>

Nuestro país ha suscrito diversos empréstitos con dicha entidad con la finalidad de contar con los recursos para ejecutar proyectos de importancia para el desarrollo del país.

Dichos empréstitos tienen la particularidad de que una vez suscritos, se incluye normativa procedimental, a través de anexos, para las contrataciones que se deriven de los recursos del empréstito. Respecto a esta posibilidad de incluir anexos con disposiciones de procedimiento para la contratación respectiva la Contraloría General de la República ha establecido<sup>3</sup> que su utilización es conforme con el ordenamiento jurídico, tal y como lo contempla el artículo 2 inciso g) de la Ley de Contratación Administrativa, que establece la posibilidad de exclusión de los procedimientos ordinarios de contratación administrativa cuando en los instrumentos de empréstito aprobados por la Asamblea Legislativa se establezca la utilización de procedimientos especiales de contratación o se remita a cuerpos normativos elaborados por el organismo internacional de crédito que suministre los recursos.

Esta situación obliga a que como presupuesto para la aplicación de la normativa del BID en la contratación administrativa deba existir una ley que lo habilite. Pues la ausencia de dicha ley sería atentar contra el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, principio contemplado en el artículo 13 de la Ley General de la

---

<sup>2</sup> Tomado de la página web del Banco Interamericano de Desarrollo, en la siguiente dirección: <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/que-hacemos.5997.html>

<sup>3</sup> Marín Jiménez, Jainse y Martínez Sequeira, Manuel. Oficio: 8276 a Sáenz Madrigal, María del Rocío. Contraloría General de la República. División de Asesoría y Gestión Jurídica. San José, C.R., 21 julio 2004.

Administración Pública, que sostiene que las disposiciones de carácter general no pueden dejar de aplicarse para casos concretos, esto es, establecer excepciones privilegiadas en favor de una persona (física o jurídica) determinada.

Incluso la Contraloría General de la República ha sostenido<sup>4</sup> que los convenios de cooperación tienen carácter contractual por lo que los convenios por sí mismos no podrían autorizar válidamente la desaplicación de una norma legal o reglamentaria vigente, por lo que se hace necesario la existencia de la ley que permita que regulaciones contractuales particulares priven sobre la normativa legal vigente en el ordenamiento.

Ahora bien podría presentarse el caso de convenios de préstamos en los cuales aunque exista la ley respectiva el legislador no se refiera expresamente a que la normativa de contratación administrativa que establece el contrato prevalecerá sobre la legislación ordinaria nacional. Al respecto ha establecido la Contraloría General de la República<sup>5</sup> que si en la ley de aprobación del convenio no se prohibió ni se impidió la aplicación de los anexos sería un contrasentido aprobar primero estas normas y procedimientos convencionales para luego negar su aplicación prevalente en la adquisición de bienes y servicios patrocinados con los recursos otorgados.

Ante lo descrito resulta importante preguntarse ¿Permitir aplicar la normativa procedimental de contratación del BID antes que la legislación nacional atenta contra nuestro sistema de contratación administrativa?

Para responder a dicha interrogante se procede a continuación a realizar una descripción general de lo establecido en la Ley No. 8982, ley que regula al Primer Contrato de Préstamo No. 2098/OC-CR entre la República de Costa Rica y el Banco

---

<sup>4</sup> Véase Marín Jiménez, Jainse y Martínez Sequeira, Manuel. Oficio: 7846 a Sánchez Arguedas, Juan Carlos. Contraloría General de la República. División de Asesoría y Gestión Jurídica. San José, C.R., 04 julio 2002.

<sup>5</sup> Alvarado Quesada, Marco y Mejía Chavarría, Celina. Oficio: 10897 a Vega, Hannia. Contraloría General de la República. División de Contratación Administrativa. San José, C.R., 7 ago. 2006.

Interamericano de Desarrollo (BID), celebrado al amparo del Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Proyectos de Inversión (CR-X1007), destinado a financiar el Primer Programa de la Red Vial Cantonal (PRVC I).

Forman parte integrante de la Ley No. 8757 su anexo único, las políticas para la adquisición de bienes y obras (documento GN-2349-7), y las políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (documento GN-2350-7).

El objeto del Convenio de Cooperación radica en contribuir al aumento de la competitividad y de la integración económica y social de la población en Costa Rica, mediante el desarrollo de un sistema de transporte más eficiente con una mejor infraestructura física. Los proyectos que se ejecuten con los recursos del Convenio deben estar en consonancia con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de inversiones a mediano plazo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). Está exigencia de la ley para que el Banco apruebe financiar los diferentes proyectos la consideramos positiva ya que obliga a la Administración a tener una adecuada planificación, misma que en muchas de nuestras instituciones está ausente. Además la ausencia de planificación provoca en muchos casos el despilfarro de los recursos públicos lo cual resulta lamentable y se debe de evitar teniendo claras cuáles son las necesidades de la población que se deben de atender de forma expedita.

En la normativa procedimental del BID, es decir, en las políticas para la adquisición de bienes y obras (documento GN-2349-7), se establecen los varios tipos de procedimientos, la regla general lo es la Licitación Pública Internacional. Sin embargo, se contemplan otros tipos de procedimientos para cuando la Licitación Pública Internacional no sea el método más económico y eficiente de contratación y para las cuales se considere más apropiado el uso de otros métodos, como lo son la Licitación Internacional Limitada, Licitación Pública Nacional, Comparación de Precios, Contratación Directa, Administración Directa, Compras Directas a Agencias Especializadas. La escogencia de cada modalidad dependerá del monto, de la complejidad del objeto a contratar, de criterios de oportunidad o de la circunstancia

en específico. Esto lo determinara la Administración respectiva y deberá solicitar la no objeción del BID previo a iniciar el procedimiento respectivo. Por ejemplo, para aplicar la Licitación Pública Nacional se debe justificar en que el objeto contractual es pequeño y que los bienes u obras pueden obtenerse o contratarse localmente a precios inferiores a los del mercado internacional. La comparación de precios se aplica para obtener cotizaciones de precios de diversos proveedores para adquirir bienes en existencia, fáciles de obtener, o productos a granel con especificaciones estándar y pequeño valor o trabajos sencillos de obra civil y pequeño valor. La Administración Directa es la que realiza el prestatario (Costa Rica, a través del Ministerio de Obras Públicas y Transportes) mediante el empleo de su propio personal y equipos y se justifica ante circunstancias tales como que se trate de obras pequeñas o en localidades remotas para las que sea improbable que las empresas presenten ofertas a precio razonable o se trate de emergencias que requieren atención inmediata. Las compras directas a agencias especializadas se utilizan principalmente en sectores de la educación y la salud o para productos en que los proveedores sean limitados como es el caso de vacunas y medicamentos.

Establecen las políticas de adquisición de bienes y obras del BID que la libre competencia es la base de la eficiencia de las contrataciones públicas.

Es por ello que el cartel de la respectiva contratación debe velar por fomentar la libre competencia. Respecto a los criterios para elaborar el cartel se indica en las Políticas para la adquisición de bienes y obras (documento GN-2349-7) que las condiciones para participar deben ser únicamente aquellas que sean esenciales para asegurar que la firma tenga capacidad para llevar a cabo los servicios del contrato de que se trate. Las normas y especificaciones técnicas citadas en los documentos de licitación deben promover la competencia más amplia posible, asegurando simultáneamente el cabal cumplimiento de los requisitos de funcionamiento de los bienes o las obras que se contraten. En la medida de lo posible; el Prestatario (Ministerio de Obras Públicas y Transportes) debe especificar normas técnicas de aceptación internacional, como las emitidas por la Organización Internacional de Normalización, a las cuales deban ajustarse el equipo, los

materiales o la mano de obra. En los casos en que no existan normas técnicas internacionales, o cuando las existentes no sean apropiadas, se pueden especificar normas técnicas nacionales. En todo caso, en los documentos de licitación se debe estipular que también se deben aceptar equipos, materiales y formas de ejecución que cumplan con otras normas técnicas que sean por lo menos sustancialmente equivalentes a las internacionales. Las especificaciones técnicas deben basarse en características aplicables y/o requisitos de funcionamiento relevantes. Debe evitarse mencionar marcas comerciales, números de catálogos o clasificaciones similares. Si fuere necesario citar una marca comercial o número de catálogo de un fabricante determinado a fin de aclarar una especificación que de otro modo sería incompleta, deben agregarse las palabras “o equivalente” a continuación de dicha referencia. La especificación debe permitir la aceptación de ofertas de bienes que tengan características similares y que proporcionen un funcionamiento y calidad por lo menos sustancialmente iguales a los especificados.

Entre los criterios que se establecen para la evaluación de ofertas y la respectiva adjudicación se debe considerar el precio más bajo pero no considerarlo aisladamente sino que debe demostrarse la capacidad económica de la empresa para cumplir con el objeto contractual.

Se vincula al cartel con la adjudicación directamente ya que se exige que la base sobre la cual se debe evaluar y escoger la oferta evaluada como la más baja se debe de describir claramente en el cartel o términos de referencia.

En relación con la invitación a participar se indica que debe publicarse ampliamente ya sea en los sitios de Internet de United Nations Development Business (UNDB online) y del Banco, además en diarios de circulación nacional dependiendo del tipo de procedimiento que se esté utilizando. Resulta importante destacar que con la finalidad de asegurar una libre competencia se exige en las políticas que si se cobra una suma por los documentos de licitación esta debe ser razonable y reflejar sólo el costo de la impresión para no desalentar la participación de oferentes calificados. Se permite utilizar un sistema electrónico para distribuir los documentos de licitación. Lo que se requiere es que el sistema no permita modificaciones a los

documentos de licitación y no restrinja el acceso de oferentes a los documentos de licitación.

### **Semejanzas de las Políticas de Adquisición del BID con nuestro sistema de contratación**

De lo estudiado se logran determinar varias semejanzas que se dan entre la contratación nacional y los procedimientos de contratación aplicables a los proyectos que utilizan fondos del BID.

Una de las semejanzas es la existencia de diferentes procedimientos para llevar a cabo la contratación respectiva (Licitación Pública Internacional, Licitación Internacional Limitada, Licitación Pública Nacional, Comparación de Precios, Contratación Directa, Administración Directa, Compras Directas a Agencias Especializadas) y la escogencia de cada una dependerá del monto, de la complejidad del objeto a contratar o de la discrecionalidad de la Administración.

El aspecto más importante que hace que las políticas para la adquisición de bienes y obras (documento GN-2349-7) del BID sean aceptables dentro de nuestro sistema de contratación es que dichas políticas promueven el principio de la libre competencia, principio que rige a nuestro sistema de contratación a partir del artículo 182 de la Constitución Política, complementado con otros principios tales como la igualdad de trato entre todos los posibles oferentes y el principio de publicidad mismos que son promovidos a través de las políticas de adquisición del BID.

¿Podría acudir a la Contraloría General de la República para revisar la legalidad del procedimiento aplicado con fondos del BID? Mediante el oficio No. 10897, DCA-2322, de fecha 07 de agosto de 2006, la Contraloría General de la República ha establecido que aquellas contrataciones en las que medien fondos provenientes de convenios de préstamo suscritos con organismos internacionales, los mismos constituyen fondos públicos susceptibles de control como parte de la Hacienda Pública. En ese sentido, se encuentran sometidos a todo el régimen normativo de

fiscalización y control, dentro del cual se incluye lógicamente las regulaciones propias de la contratación administrativa.

La existencia de la posibilidad de acudir a la Contraloría General de la República obliga a que aunque las contrataciones derivadas de recursos del BID se les apliquen normativa procedimental particular lo cierto es que la Administración responsable de llevar a cabo la contratación respectiva debe velar porque todo lo que se aplique sea conforme a los principios generales que rigen nuestra contratación administrativa.

Sostiene la Contraloría General de la República que en este tipo de empréstitos aunque se establezca un procedimiento especial de contratación administrativa, lo cierto es que la normativa nacional les es aplicable en materia de principios, en materia recursiva y el régimen de prohibiciones. En lo que interesa, ha señalado la Contraloría General de la República:

*“Cabe agregar sin embargo, que de conformidad con las normas transcritas, en aquellos casos en los que se excluya la aplicación de las normas y principios de la Ley No. 7494, serán de plena aplicación y vigencia los principios fundamentales de la contratación administrativa y el ejercicio de los medios recursivos correspondientes de acuerdo con las reglas definidas en la normativa nacional, extremos que fueron desarrollados en la sentencia de la Sala Constitucional número 998-98 del 16 de febrero de 1998, en la cual indicó: (...)*

*En el caso concreto esto implica que no obstante la exclusión de la aplicación de las normas y disposiciones a las adquisiciones de bienes y servicios con recursos provenientes del Contrato de Préstamo, las normas y los procedimientos contractuales previstos no podrán desconocer u oponerse a los principios básicos que informan la contratación administrativa antes expuestos, ni impedir o inhibir en forma excesiva o irracional el ejercicio de recursos de conformidad con las reglas de nuestra legislación, pues más que una desaplicación de*

*normas y procedimientos esto implicaría un quebranto a nuestro ordenamiento jurídico.*

*De igual forma la aplicación de principios de lógica, razonabilidad, técnica, conveniencia y proporcionalidad no podrían resultar desconocidos, disminuidos, ni excluidos en aquellas contrataciones, pues estos constituyen elementos de importancia sustancial en cualquier procedimiento de contratación, y sobre los que la Sala Constitucional ha establecido que se trata de principios de rango constitucional.”<sup>6</sup>*

*“Sin embargo, resulta conveniente tener presente que aún en esos casos especiales serán de aplicación los principios fundamentales de contratación administrativa, así como el ejercicio de los recursos establecidos en la legislación nacional, (...)*

*En igual sentido, cabe recalcar la importancia de que en dichos procedimientos especiales de contratación administrativa se respete el régimen de prohibiciones establecido en el artículo 22 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa y 24 y siguientes del Reglamento.”<sup>7</sup>*

*“Sobre el particular nos interesa señalar en primera instancia, que el deber de observancia y seguimiento de dichos principios, así como el régimen recursivo previsto en la Ley No. 7494 y el Reglamento General de Contratación Administrativa, no encuentra excepciones ni atenuaciones derivadas o ligadas a la prevalencia de las normas y procedimientos contractuales relativos a la adquisición de bienes y servicios, pues si así se diera se configuraría una violación a lo dispuesto entre otras normas, en el artículo 82 de dicho Reglamento, el cual*

---

<sup>6</sup> Marín Jiménez, Jainse y Martínez Sequeira, Manuel. Oficio: 7846 a Sánchez Arguedas, Juan Carlos. Contraloría General de la República. División de Asesoría y Gestión Jurídica. San José, C.R., 04 julio 2002.

<sup>7</sup> Marín Jiménez, Jainse y Martínez Sequeira, Manuel. Oficio: 8276 a Sáenz Madrigal, María del Rocío. Contraloría General de la República. División de Asesoría y Gestión Jurídica. San José, C.R., 21 julio 2004.

*dispone que pese a la exclusión sobre la que se ha venido comentando, ‘(...) serán de plena aplicación y vigencia los principios fundamentales de la contratación administrativa y procederá el ejercicio de los recursos de acuerdo con las reglas definidas en la normativa nacional.’ (...)*

*Al amparo de lo anterior, no debe perderse de vista que la aplicación de los principios que informan la contratación administrativa, sumados a los de lógica, razonabilidad, técnica, conveniencia y proporcionalidad, así como la vigencia del régimen recursivo en la materia de conformidad con la normativa jurídica nacional, resultan extensivos a toda contratación de bienes y servicios que sea financiada con recursos otorgados en ejecución del Contrato de Préstamo de cita, sin que sea óbice para ello, el hecho de que los procedimientos por utilizar de cara a tales contrataciones sea generales o especiales según las políticas y disposiciones bancarias aceptadas con la suscripción del acuerdo de voluntades.*

*(...)*

*Cabe agregar que a idéntica conclusión se llega respecto del régimen de prohibiciones contemplado en la Ley No.7494 y el Reglamento General de Contratación Administrativa, cuya vigencia en la especie resulta aplicable plenamente en todos y cada uno de esos procedimientos sin atenuación o limitación alguna, ...”<sup>8</sup>*

Se concluye de lo anterior que el aplicar las Políticas de Adquisición del BID es conforme con los principios de la contratación administrativa regulados a nivel constitucional y las mismas no escapan de los controles de fiscalización establecidos a nivel constitucional para el resguardo y eficiente uso de los recursos públicos.

---

<sup>8</sup> Marín Jiménez, Jainse y Martínez Sequeira, Manuel. Oficio: 8276 a Sáenz Madrigal, María del Rocío. Contraloría General de la República. División de Asesoría y Gestión Jurídica. San José, C.R., 21 julio 2004.

## **Particularidades de las Políticas de Adquisición del BID**

A continuación establecemos algunas particularidades que contemplan las Políticas para la adquisición de bienes y obras (documento GN-2349-7).

1) En dichas políticas se establece la necesidad de contar con una Unidad Ejecutora. En el caso estudiado el organismo ejecutor del programa es el prestatario por intermedio del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Le corresponde al organismo ejecutor proponer al Banco el Plan de Adquisiciones el cual deberá de actualizarse anualmente. Este Plan es muy importante ya que a partir de él el Banco autorizará o no la utilización de los recursos para los diferentes proyectos propuestos. Además le corresponde al prestatario la responsabilidad en cuanto a la ejecución del proyecto, y por tanto a la adjudicación y administración de los contratos en virtud del mismo.

2) La no objeción del Banco. El Banco realiza una revisión ex-ante mediante la cual verifica que todos los documentos de la contratación respectiva (por ejemplo, el cartel y el procedimiento escogido) sean conformes a las condiciones del contrato de préstamo y conforme al Plan de Adquisiciones. El Banco tiene la posibilidad de indicar modificaciones las cuales deben incorporarse en los documentos de la contratación respectiva antes de que sea remitida a los posibles oferentes. Otra revisión ex ante se da una vez recibidas y evaluadas la ofertas y antes de adoptar una decisión final sobre la adjudicación, el prestatario debe presentar al BID, un informe detallado sobre la evaluación y comparación de las ofertas recibidas, junto con las recomendaciones para la adjudicación y cualquier otra información que el Banco solicite. Si el Banco determina que la adjudicación propuesta no ésta de acuerdo con el contrato de préstamo o con el Plan de Adquisiciones o ambos, debe informar al respecto en forma expedita al Prestatario, indicando las razones de dicha determinación (a esto se le llama “declaración de contratación no elegible para financiamiento”). De otra manera el Banco debe emitir su “no objeción” a la recomendación de adjudicación. El prestatario debe adjudicar el contrato sólo hasta después de haber recibido la no objeción del Banco.

Otra modalidad de revisión que realiza el Banco es denominada Ex-Post según la cual el Prestatario debe conservar toda la documentación de los contratos durante el período de ejecución del proyecto y hasta por tres (3) años después del último desembolso del préstamo. Esta documentación está sujeta al examen del Banco o sus consultores y debe incluir y no estar limitada al contrato original debidamente firmado, el análisis de las propuestas respectivas y la recomendación de adjudicación. El Prestatario debe presentar dicha documentación al Banco si éste así se lo requiere. Si el Banco determina que los bienes, obras o servicios no fueron adquiridos de acuerdo a los procedimientos acordados en el Contrato de Préstamo y posteriormente detallados en el Plan de Adquisiciones aprobado por el Banco o que el contrato no es consistente con dichos procedimientos, puede declarar la contratación no elegible para financiamiento del Banco. El Banco debe informar al Prestatario a la brevedad las razones de su decisión.

3) Preferencia para los bienes fabricados en el país: al momento de adjudicar dentro de los Procedimientos de Licitación Pública Internacional se le dará preferencia a los bienes fabricados en el país. Esta preferencia no se aplica a los demás métodos de contratación distintos a la licitación pública internacional. Dicha preferencia es una excepción al principio de igualdad pero se justifica en promover la producción nacional.

4) Confidencialidad: Después de la apertura pública de las ofertas, no debe darse a conocer a los oferentes ni a personas que no estén oficialmente involucradas en el proceso, información alguna acerca del análisis, aclaración y evaluación de las ofertas ni sobre las recomendaciones relativas a la adjudicación, hasta cuando se haya publicado la adjudicación del contrato. Respecto a este punto es importante aclarar dentro de la Administración Pública que la confidencialidad aplica sólo respecto a los análisis, aclaraciones y evaluaciones de las ofertas y respecto a las recomendaciones relativas a la adjudicación y no respecto a las ofertas como tales lo que permite que las ofertas puedan ser presentadas digitalmente y consultadas por cualquier interesado sin que se esté infringiendo las políticas del BID. Esto lo apuntamos debido a que se cree incorrectamente por parte de los funcionarios que

intervienen en las contrataciones del BID que las contrataciones del BID se deben manejar con una publicidad restringida cuando lo cierto es que la confidencialidad solo se aplica a lo apuntado y no para siempre pues una vez publicada la adjudicación los análisis, aclaraciones y evaluaciones de las ofertas y las recomendaciones relativas a la adjudicación deben ser accesibles para todos los interesados en el procedimiento. Es decir, este punto de confidencialidad debe manejarse con cuidado por parte de la Administración, pues una confidencialidad excesiva del expediente respectivo de la contratación podría atentar en contra de la publicidad que deben regir todos los procedimientos de contratación administrativa en los que medien recursos públicos. El que las partes sean limitadas en el acceso al expediente administrativo hasta después de adjudicado tiene implicaciones prácticas. Una de ellas es que sostiene la Contraloría General de la República que el cómputo del plazo para apelar (10 días hábiles) se empieza a contabilizar a partir del momento en que efectivamente el administrado se encontró en la posibilidad real de acceder al expediente administrativo o de al menos de obtener sus fotocopias, con independencia de la publicación de la adjudicación. Al respecto la Contraloría aclara que esta especial circunstancia se convierte en una excepción al principio de preclusión procesal, ante una actuación contraria al ordenamiento de parte de la Administración al limitar el acceso al expediente (Ver R-DCA-077-2012, de fecha 14 de febrero de 2012).

5) Se contempla la garantía de mantenimiento de las ofertas; semejante a la garantía de participación que contempla nuestro sistema, la cual se puede sustituir por una declaración, cuyo formato se contempla en los respectivos carteles, aceptando que la elegibilidad de licitar en otro contrato con el prestatario debe ser suspendida por un plazo de tiempo si retiran o modifican sus ofertas durante el período de validez o si les es adjudicado el contrato, y no cumplen con firmar el mismo o entregar una garantía de cumplimiento antes de la fecha límite estipulada en los documentos de licitación.

6) Información sobre adjudicación: al publicar la adjudicación del contrato el prestatario (Costa Rica a través del Ministerio de Obras Públicas y Transportes)

debe especificar que cualquier oferente que desee averiguar las razones por las cuales su oferta no fue seleccionada, debe solicitar una explicación del prestatario. El prestatario debe proporcionar oportunamente una explicación del por qué esa oferta no fue seleccionada, ya sea por escrito o mediante una reunión de información, o ambas, a opción del prestatario.

7) No se contempla el recurso de objeción al cartel pero nada impide que los oferentes tengan dicha posibilidad de objetar, con la particularidad que en caso de prosperar la objeción, la modificación por realizar al cartel debe ser aprobada por el Banco antes de que sea remitida a los posibles oferentes.

8) No se hace referencia a los recursos de revocatoria y de apelación del acto de adjudicación pero se contempla de la posibilidad de establecer disconformidades o quejas en contra del acto de adjudicación. Una vez recibidas dichas disconformidades o quejas la Administración debe enviar la Banco para su información una copia de dichas quejas o disconformidades y las respuestas de las mismas. Si como resultado del análisis de las disconformidades el prestatario modificara la recomendación de adjudicación del contrato, debe presentar al Banco para no objeción la razones de dicha decisión y el informe de evaluación modificado. El prestatario debe volver a publicar la adjudicación del contrato.

9) Uno de los temas delicados al momento de adjudicar a la luz de las políticas del BID es que no es obligatorio el estudio de razonabilidad de los precios para determinar cuándo un precio es ruinoso. Al respecto la Contraloría General de la República establece que si el cartel en este tipo de contrataciones no lo establece, dicho estudio de razonabilidad no es aceptable. Dicho estudio de razonabilidad solo sería aceptable si el cartel lo establece previa no objeción del Banco Interamericano de Desarrollo (Ver R-DCA-077-2012, de fecha 14 de febrero de 2012).

10) Conforme a las regulaciones del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, las contrataciones financiadas con fondos provenientes de un organismo internacional mediante un contrato de préstamo previamente aprobado por la Asamblea Legislativa, no requieren del

refrendo de la Contraloría General de la República. Al respecto la Contraloría enfatiza que es deber ineludible de la Administración contratante, en estos casos, tanto al momento de aprobación interna de la contratación como durante su ejecución, de verificar que las empresas adjudicadas, se encuentren debidamente al día con las contribuciones sociales así como otras cargas que por ley, el Estado y sus instituciones deban recaudar, aspecto que más que un formalismo, deviene en una obligación legal de parte de todos los funcionarios vinculados a los procesos de adquisición. Indica la Contraloría General de la República que la Administración contratante deberá ejercer una fiscalización celosa del cumplimiento de estas obligaciones, sin perjuicio de las facultades de fiscalización que la Contraloría ejerza para el cumplimiento de dicho cometido (Ver R-DCA-077-2012, de fecha 14 de febrero de 2012).

11) Aunque se traten de fondos de un empréstito la Administración podría aplicar las reglas de la normativa nacional (Ley General de la Administración Pública y demás normativa relacionada) para adquirir los bienes, servicios y obras y esto no acarrea la nulidad del procedimiento. Sin embargo, este accionar acarrea dos consecuencias según lo indica la Contraloría General de la República: se corre el riesgo de que el Banco no emita su “no objeción” por estimar que el procedimiento no se apega a las regulaciones del Contrato de Préstamo y sus “Políticas de Adquisiciones”, la segunda consecuencia de no seguir el procedimiento del contrato de préstamo, es que necesariamente se debe aplicar la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento para todas las actuaciones concernientes al procedimiento, de manera que el procedimiento deberá apegarse necesariamente a esa normativa y en consecuencia la evaluación de las ofertas también, por lo que por ejemplo, definir la elegibilidad o no de una oferta y la trascendencia de los incumplimientos se hará conforme a esa normativa legal y reglamentaria, atemperado desde luego por los principios constitucionales aplicables (Ver R-DCA-189-2014, de fecha 25 de marzo de 2014 y R-DCA-199-2014, de fecha 27 de marzo de 2014, ambas de la Contraloría General de la República).

### **Aspectos positivos de las Políticas de Adquisición del BID**

Del estudio realizado se logran determinar los siguientes aspectos positivos de la aplicación de las políticas de adquisición del BID.

La exigencia de un Plan de Adquisiciones, que debe ser aprobado por el BID, obliga a la Administración a contar con una adecuada planificación lo cual en muchas de nuestros ministerios e instituciones es inexistente. Pero en estos casos se hace obligatoria pues si se presenta el Plan sólo para cumplir con un requisito formal sin hacer un verdadero estudio de las necesidades, se corre el riesgo que las contrataciones no sean aprobadas por no apegarse al Plan propuesto.

La intervención del BID en la contratación administrativa nacional ha sido positiva en varios aspectos. Por ejemplo, su intervención en proyectos de estructura vial tanto a nivel nacional como cantonal ha sido importante ya que llevó a la exigencia de crear dentro del Ministerio de Obras Públicas y Transportes la Unidad de Gestión Ambiental y Social cuya finalidad es fortalecer los procesos que se avocan al cumplimiento, vigilancia y control de los lineamientos de gestión ambiental y social vigentes, en materia de elaboración, ejecución y puesta en operación de proyectos de infraestructura vial y de transportes.<sup>9</sup>

A la vez dentro de los Convenios suscritos entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y las diferentes municipalidades para acceder a los fondos del BID para mejorar la red vial cantonal entre las exigencias se encuentran fortalecer a las Unidades Técnicas de Gestión Vial Municipal (UTGVM) mediante la contratación de personas técnicamente preparadas (dotarlas de ingeniero civil o en construcción, asistente técnico y un promotor social y darle los recursos operativos necesarios para su funcionamiento) y a la vez se requiere un compromiso de las municipalidades de realizar una adecuada gestión y ser proactivas en la proposición de proyectos ya que su ineficiencia se castiga con una reducción en la posibilidad de acceder a los recursos disponibles por el BID para mejorar la red vial cantonal.

Otro de los aspectos positivos de la aplicación de la normativa del BID en el desarrollo de la red vial cantonal ha sido la necesidad de la coordinación de los

---

<sup>9</sup> <http://mopt.go.cr/planificacion/Ugas/>

diferentes grupos interesados (Municipalidades, comunidades, Ministerio de Obras Públicas y Transportes). Esto es muy importante porque la gestión pública nacional tiende a realizar acciones aisladamente mientras que los proyectos que se financian con los recursos del BID presuponen toda una serie de actividades de coordinación entre los diferentes actores.

Muy importante en la contratación con fondos provenientes del BID es el aspecto social, pues previo a aprobar los respectivos proyectos se realizan consultas a las comunidades afectadas lo cual es conforme a la democracia participativa que debe regir en nuestro estado social de derecho, en los que se asegure una adecuada satisfacción del interés público.

## Conclusiones

- Para concluir el presente estudio debemos dar respuesta a la pregunta de inicio: ¿Permitir aplicar la normativa procedimental de contratación del BID antes que la legislación nacional atenta contra nuestro sistema de contratación administrativa? La respuesta es negativa, es decir, las Políticas para la adquisición de bienes y obras (documento GN-2349-7) del BID no atentan contra nuestro sistema de contratación sino que por el contrario es conforme a los principios de contratación (libre competencia, igualdad de trato, publicidad) que establece la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional al respecto. Además en caso de divergencia los procedimientos, las normas y las políticas bancarias son los que tienen que ajustarse necesariamente a los principios y al régimen de prohibiciones establecido en la legislación nacional so pena de incurrir en roces de índole constitucional, y no a la inversa.<sup>10</sup>
- Consideramos razonable la intervención del Banco a través de la necesidad de la no objeción pues mediante dicha participación lo que verifica el Banco es que se estén utilizando los recursos para el objeto que fue suscrito el respectivo Convenio de Cooperación. Dicha intervención no atenta contra la potestad de autodeterminación de la Administración respectiva ya que le corresponde a la Administración ejecutora tener una adecuada planificación para detectar las necesidades que deben ser atendidas con los recursos del BID e incluso será la Administración la que le propone al Banco que procedimiento utilizará dependiendo del caso particular.
- En términos generales consideramos positivo la suscripción de los convenios de empréstitos en busca de un mayor desarrollo económico, social y ambiental de nuestras comunidades. Sin embargo, lo más preocupante es

---

<sup>10</sup> Marín Jiménez, Jainse y Martínez Sequeira, Manuel. Oficio: 8276 a Sáenz Madrigal, María del Rocío. Contraloría General de la República. División de Asesoría y Gestión Jurídica. San José, C.R., 21 julio 2004. .

que a pesar de la existencia de recursos para realizar las obras que urgen para el desarrollo del país se constata en la realidad una incapacidad de la Administración Pública de ejecutar los recursos de una forma ágil y segura, lo cual nos obliga como país a una mayor capacitación y habilidad para desarrollar las obras que el país requiere.

## Fuentes de información

Alvarado Quesada, Marco Vinicio, Brenes Roselló, German y Ortega Pérez, Elard Gonzalo. Resolución No. R-DCA-077-2012 a recurso de apelación de Astaldi S.A., Constructora Sánchez Carvajal S.A. y Constructora Meco S.A. Contraloría General de la República. División de Contratación Administrativa. San José, C.R., 14 febrero 2012.

Alvarado Quesada, Marco y Mejía Chavarría, Celina. Oficio: 10897 a Vega, Hannia. Contraloría General de la República. División de Contratación Administrativa. San José, C.R., 7 ago. 2006.

BID. Políticas para la Adquisición de bienes y obras financiados por el BID: GN-2349-7. (s.l.: s.n.), 2006.

BID. Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID: GN-2350-7. (s.l.: s.n.), 2011.

Brenes Roselló, German. Resolución No. R-DJ-146-2009 a recurso de apelación de Telerad Telecomunicaciones Radiodigitales S.A. Contraloría General de la República. San José, C.R., 17 setiembre 2009.

Brenes Roselló, German, Chinchilla Carmiol, Marlene y Ortega Pérez, Elard Gonzalo. Resolución No. R-DCA-189-2014 a recurso de apelación del Consorcio Constructora Raasa S.A. y Grupo Orosí Siglo XXI S.A. Contraloría General de la República. División de Contratación Administrativa. San José, C.R., 25 marzo 2014.

Brenes Roselló, German, Herrera Loaiza, Edgar y Ortega Pérez, Elard Gonzalo. Resolución No. R-DCA-199-2014 a recurso de apelación del Consorcio Constructora Raasa y Grupo Orosí Siglo XXI S.A. Contraloría General de la República. División de Contratación Administrativa. San José, C.R., 27 marzo 2014.

Costa Rica. Constitución Política. San José, C.R.: Imprenta Nacional, 2017.

Costa Rica. Decreto Ejecutivo No. 33411. Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Diario Oficial La Gaceta. San José, C.R.: 2 de noviembre 2006.

Costa Rica. Ley No. 7494. Ley de Contratación Administrativa. Diario Oficial La Gaceta. San José, C.R.: 08 de junio 1995.

Costa Rica. Ley No. 8757. Diario Oficial La Gaceta. San José, C.R.: 14 de agosto 2009.

Costa Rica. Ley No. 8845. Diario Oficial La Gaceta. San José, C.R.: 3 de noviembre 2010.

Costa Rica. Ley No. 8982. Diario Oficial La Gaceta. San José, C.R.: 5 de octubre 2011. 74.

Costa Rica. Poder Judicial. Sala Constitucional. Resolución No. 998.98. San José, C.R., 16 feb. 1998.

Marín Jiménez, Jainse y Martínez Sequeira, Manuel. Oficio: 7846 a Sánchez Arguedas, Juan Carlos. Contraloría General de la República. División de Asesoría y Gestión Jurídica. San José, C.R., 04 julio 2002.

Marín Jiménez, Jainse y Martínez Sequeira, Manuel. Oficio: 8276 a Sáenz Madrigal, María del Rocío. Contraloría General de la República. División de Asesoría y Gestión Jurídica. San José, C.R., 21 julio 2004.