

**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**ÁREA DE INVESTIGACIÓN**

**Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho**

***“ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE IMPLEMENTACIÓN DE LA VARIABLE AMBIENTAL  
EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA”***

**JENSIE VANESSA BOLAÑOS VEGA**

**A80998**

**ADELINA VEGA RODRIGUEZ**

**B06779**

**San José, Ciudad Universitaria “Rodrigo Facio”**

**Abril, 2018**



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

FD

Facultad de  
Derecho

15 de marzo de 2018  
FD-652-2018

Dr. Alfredo Chirino Sánchez  
Decano  
Facultad de Derecho

Estimado señor:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de las estudiantes: Jency Vanessa Bolaños Vega, carné A80998 y Adelina Vega Rodríguez, carné B06779, denominado: "Análisis jurídico sobre la implementación de la variable ambiental en contratación administrativa" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 36 de RTFG que indica: "EL O LA ESTUDIANTE DEBERA ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DIAS HABILDES DE ANTICIPACION A LA FECHA DE PRESENTACION PUBLICA".

Tribunal Examinador

<b>Informante</b>	Dr. Rafael González Ballar
<b>Presidente</b>	Dr. Ricardo Salas Porras
<b>Secretario</b>	MSc. Miguel Zamora Acevedo
<b>Miembra</b>	Dr. María Peña Chacón

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **09 de abril del 2018**, a las 6:00 p.m. en el cuarto piso de la Facultad.

Atentamente,

Ricardo Salas Porras  
Director



RSP/icv

Cc: arch. expediente

Página 2 de 2



Tel: 2511-1521 Fax: 2511-5050 Sitio web: [derecho.ucr.ac.cr](http://derecho.ucr.ac.cr)  
Correo: [repcion.fd@ucr.ac.cr](mailto:repcion.fd@ucr.ac.cr)

14 de marzo de 2018

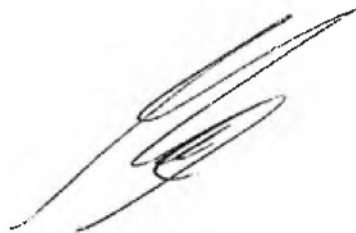
Señor  
Dr. Ricardo Salas Porras  
Director del Área de Investigación de la Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica  
Presente

Estimado Don Ricardo:

El suscrito, Mario Peña Chacón, en mi condición de lector de la tesis y miembro del Comité Asesor de las estudiantes Jensie Bolaños Vega, portadora del carné A80998 y Adelina Vega Rodríguez portadora del carné B06779, manifiesto que he terminado la revisión del trabajo final de graduación titulado: *"Análisis Jurídico sobre la Implementación de la variable ambiental en la contratación administrativa"*, con esta las estudiantes demuestran cómo se pueden fortalecer por medio de una herramienta jurídica, los criterios utilizados por las proveedurías institucionales, para poder implementar criterios sustentables en los procesos de compras públicas.

Por lo anterior me complace aprobar la tesis de las estudiantes Jensie Bolaños Vega y Adelina Vega Rodríguez.

Saludos Cordiales,



Mario Peña Chacón  
Máster  
Lector de la Tesis

14 de marzo de 2018

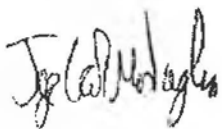
Señor  
Dr. Ricardo Salas Porras  
Director del Área de Investigación de la Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica  
Presente

Estimado Don Ricardo:

El suscrito, Jorge Cabrera Medaglia, en mi condición de lector de la tesis y miembro del Comité Asesor de las estudiantes Jensie Bolaños Vega, portadora del carné A80998 y Adelina Vega Rodríguez portadora del carné B06779, manifiesto que he terminado la revisión del trabajo final de graduación titulado: "*Análisis Jurídico sobre la Implementación de la variable ambiental en la contratación administrativa*", con esta las estudiantes demuestran cómo se pueden fortalecer por medio de una herramienta jurídica, los criterios utilizados por las proveedurías institucionales, para poder implementar criterios sustentables en los procesos de compras públicas.

Por lo anterior me complace aprobar la tesis de las estudiantes Jensie Bolaños Vega y Adelina Vega Rodríguez.

Saludos Cordiales,



Jorge Cabrera Medaglia  
Máster  
Lector de la Tesis

San José, 14 de marzo de 2018

Señores

Universidad de Costa Rica

Facultad de Derecho

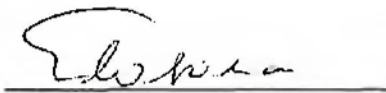
Área de Investigación

Estimados señores:

La suscrita, profesora Norma Alfaro Madrigal, cédula número 600900285, filóloga colegiada, carné número 5274, hace constar que revisó el documento "Análisis jurídico sobre implementación de la variable ambiental en la contratación administrativa", de las estudiantes Jensie Vanessa Bolaños Vega (A80998) y Adelina Vega Rodríguez (B06779), para optar por el grado académico Licenciatura en Derecho, en la Universidad de Costa Rica, sede Rodrigo Facio. Confirmando que se le aplicaron a este documento las revisiones y observaciones relacionadas con aspectos de construcción gramatical, ortografía y redacción, entre otros.

A su vez, la suscrita certifica que el trabajo quedó de conformidad con lo pactado y contiene las observaciones y correcciones solicitadas a las estudiantes, en su oportunidad.

Atentamente,



Prof. Norma Alfaro Madrigal

Carné #5274

## **DEDICATORIAS**

A mi familia, que siempre me motivaron durante este proceso de formación profesional.

Jensie Bolaños Vega

A mi familia, por supuesto.

Adelina Vega Rodríguez.

## AGRADECIMIENTOS

Este proyecto de graduación significa la culminación de una etapa de arduo trabajo investigativo en equipo y largas horas de estudio, y es, sin duda alguna, la materialización de metas e ilusiones propuestas hace varios años.

Razón por la cual, primeramente, debemos agradecer a Dios, sin Él no habiéramos llegado hasta aquí.

Quisiéramos asimismo manifestar nuestro profundo agradecimiento al profesor Rafael González Ballar, por aceptar dirigir este trabajo de investigación, por estar con nosotras en cada una de las etapas de este trabajo, por su apoyo incondicional y la mejor disposición para ayudarnos en la elaboración de la tesis, a él le debemos esta investigación. Gracias por su valiosa guía y asesoramiento, nuestras palabras se quedan cortas para expresar lo que su ayuda significó para nosotras.

A los profesores Jorge Cabrera Medaglia, Mario Peña Chacón, Marvin Carvajal Pérez y Miguel Zamora Acevedo, por su gran disposición para facilitarnos material bibliográfico, por sus consejos y apoyo para poder, hoy, dar por terminado este arduo trabajo. Sin su ayuda esta investigación no hubiera sido posible. De todo corazón, gracias por ayudarnos a crecer en el ámbito profesional y personal, y gracias por ayudarnos a hacer realidad esta meta.

Finalmente, a Luis Campos, quien desde el Área de Investigación, con su vocación de servicio, fue un apoyo indudable e invaluable para alcanzar esta meta.

Jensie y Adelina.

## INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO PRIMERO: Contratación administrativa verde, un asunto de interés público ambiental .	4
SECCIÓN PRIMERA: ¿Qué impacto ha tenido la normativa internacional, para promover prácticas de adquisición públicas sostenibles? .....	5
A) Los compromisos internacionales que el estado costarricense ha adquirido para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible .....	5
B) Derecho comparado, ¿qué aprendizaje se puede obtener de la experiencia de otros países que han implementado el sistema de compras sustentables? .....	18
C) Compras verdes versus compras sustentables, una discusión de interés público ambiental .....	22
SECCIÓN SEGUNDA: ¿Permite el ordenamiento jurídico costarricense, promover la protección del medio ambiente a través de la contratación administrativa? .....	25
A) ¿Es el marco constitucional lo suficientemente sólido para garantizar el cumplimiento de los criterios de desarrollo sostenible? .....	25
B) Identificando fortalezas y debilidades de la normativa nacional .....	32
C) El papel trascendental de las instituciones públicas en la incorporación de cláusulas ambientales en los procedimientos de contratación administrativa .....	42
CAPÍTULO SEGUNDO: El procedimiento de contratación administrativa, como un poderoso instrumento para la protección del ambiente .....	52
SECCIÓN PRIMERA: Requisitos previos, momento procesal para definir estrategias institucionales de carácter ambiental .....	56
A) La manifestación de la voluntad administrativa, a través de los elementos subjetivos del contrato administrativo. ....	58
B) La labor de los elementos objetivos en perfilar e identificar características ambientales .....	64
C) Elementos formales, permiten definir prácticas de adquisición pública sostenibles .....	67
SECCIÓN SEGUNDA: La seguridad jurídica que brinda el cartel de licitación y su sistema de evaluación, a los oferentes .....	82
A) El reducido margen que ofrecen las condiciones generales para introducir los elementos del desarrollo sostenible .....	84
B) La arriesgada estrategia de incorporar cláusulas ambientales entre los requisitos de admisibilidad .....	86
C) La oportunidad que brindan los factores de calificación para definir prioridades ambientales .....	93
SECCIÓN TERCERA: Acto de adjudicación.....	109
SECCIÓN CUARTA: Régimen recursivo, y su influencia en el diálogo competitivo .....	112



Régimen de nulidad de los contratos administrativos.....	113
CAPÍTULO TERCERO: Propuesta de instrumento jurídico para la implementación de variables ambientales en la Contratación Pública.....	114
SECCIÓN PRIMERA: Análisis de instrumentos.....	114
A) Proyecto de ley.....	114
B) Reglamento.....	116
C) Directriz.....	117
SECCIÓN SEGUNDA: Propuesta de instrumento jurídico.....	119
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	124
BIBLIOGRAFÍA.....	133
ANEXOS	149

## TABLA DE ACRÓNIMOS

CC	Cambio Climático
CEGESTI	Centro de Investigación Tecnológica e Informativa Industrial
CGR	Contraloría General de la República
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DIGECA	Dirección de Gestión de Calidad Ambiental
DGABCA	Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.
GCSPCPCR	Guía de Criterios Sociales en los Procesos de Contratación Pública en Costa Rica
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ISO	Organización Internacional de Estandarización
LCA	Ley de Contratación Administrativa
LGAP	Ley General de la Administración Pública
LGIRS	Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos
MEIC	Ministerio de Economía Industria y Comercio
MH	Ministerio de Hacienda
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PYMES	Pequeña y mediana empresa
PGR	Procuraduría General de la República.
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
RE	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
RLGIRS	Reglamento a Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos
RLCA	Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa
S	Ministerio de Salud
RLGIR	Reglamento a la Ley para la Gestión Integral de Residuos
SICOP	Sistema Integral de Compras Públicas
SIGAF	Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
SIREA	Sistema de Reconocimientos Ambientales
TLC	Tratado de Libre Comercio
UCPS	Unidad de Compras Públicas Sustentables

## TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Condiciones generales del cartel.....	85
Ilustración 2 Funciones especiales. Cartel de licitación de la Contratación Directa N° 2017CD-000126-0012400001.....	92
Ilustración 3 Ambientales. Cartel de licitación de la Contratación Directa N° 2017CD-000126-0012400001.....	92
Ilustración 4 Elementos de Evaluación Contratación Directa 2018CD-000018-0015499999.....	97
Ilustración 5 Ciclo de vida de un producto.....	98
Ilustración 6 Sistema de evaluación para compra de vehículos.....	99
Ilustración 7 Metodología de evaluación.....	105

## RESUMEN

Por disposición de los artículos 46, 50, 89 y 182 de la Constitución Política, el Estado Costarricense debe enrumbar sus esfuerzos hacia la adopción de modelos de producción y consumo, tanto ecológico, social como económicamente sostenibles. Es por esta razón, que podemos afirmar que los procedimientos de contratación administrativa, son un instrumento idóneo, no solo obtener los bienes y servicios necesarios, sino también para satisfacer el interés público y cumplir con las funciones que le han sido otorgadas; de esta manera puede aprovecharlos para procurar alcanzar el desarrollo sostenible.

En la presente investigación, nos propusimos fortalecer los instrumentos jurídicos que establecen los criterios y factores que deben ser tomados en consideración para escoger al mejor oferente en un proceso de contratación pública, así como brindar una herramienta jurídica que permita ampliar y fortalecer los criterios utilizados por las proveedurías institucionales, para implementar aspectos ambientales en los procesos de compras y selección del mejor oferente.

Para ello, utilizamos una serie de métodos destinados a la descripción analítica de la información pertinente para el caso concreto. Dentro de la metodología empleamos los métodos de análisis doctrinario, legal, comparativo y deductivo.

Examinamos los diversos elementos y etapas que componen el contrato administrativo, para identificar las etapas procesales que permiten generar un cambio en el paradigma de la contratación administrativa, como el medio utilizado por la Administración Pública para adquirir los bienes y servicios necesarios para cumplir con las funciones que les fueron asignadas, para reconocer el fin supletorio al que deben apuntar las compras públicas, de proteger el medio ambiente.

Y de esta forma, logramos determinar que el ordenamiento jurídico costarricense cuenta con suficientes instrumentos jurídicos, que le permiten a la Administración Pública implementar aspectos ambientales en los procesos de compras públicas, sin embargo, identificamos que es necesario promover un cambio de mentalidad en la Administración Pública con respecto al factor precio, ya que tradicionalmente se

consideraba el factor más importante para adjudicar una oferta, empero, si se desea alcanzar el desarrollo sostenible por medio de la contratación pública, las proveedurías institucionales deben ampliar los criterios a evaluar, y así darle especial importancia a los criterios ambientales.

Asimismo, logramos identificar que la mejor forma para promover un cambio de mentalidad, que permitirá empoderar a las proveedurías institucionales, es por medio de una impetuosa herramienta jurídica, como una directriz presidencial de acatamiento obligatorio para todo el sector público, que en razón de sus matices de carácter administrativo y políticos, permitirá reforzar y fortalecer el proceso de implementación de criterios ambientales en la contratación administrativa.

Por último, concluimos que independientemente del tipo de procedimiento que se escoja para llevar a cabo una contratación administrativa, la única forma de garantizar que verdaderamente se implementen especificaciones ambientales a entera satisfacción, es necesario que se realice un estudio de mercado serio, que permita identificar de previo la gama de opciones que ofrece el mercado y conocer detenidamente las características, que podrían exigirse con suficiente destreza y pericia.

## FICHA BIBLIOGRÁFICA

Bolaños Vega, Jensie y Vega Rodríguez Adelina. Análisis jurídico sobre implementación de la variable ambiental en la contratación administrativa. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2018. xiii y 148.

Director: Rafael González Ballar

Palabras claves: Contratación Administrativa, Variable ambiental, Compras Públicas Sustentables, Desarrollo sostenible.

## INTRODUCCIÓN

De conformidad con la Ley de Contratación Administrativa, todos los actos relativos a su actividad contractual, 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.

Asimismo, los artículos 46, 50 y 89 de la Constitución Política, obligan al Estado a través de sus Instituciones, en perfecta coordinación, a brindar una adecuada protección al ambiente, el mayor bienestar y reparto de la riqueza; para de esta manera organizar y estimular la producción.

Como consecuencia de esto, la Administración está obligada a ser el “consumidor ejemplar”, implementando iniciativas que le permitan adquirir bienes, servicios y obras, que resuelvan las necesidades con carácter inmediato, y que estén enfocadas en disminuir las consecuencias que tendrá en el entorno a corto, mediano y largo plazo.

La Sala Constitucional por su parte reconoce la necesidad de que exista *“una inter-relación equilibrada entre los elementos críticos del desarrollo económico (turismo, inversión, empleo, infraestructura, finanzas sanas y sistema tributario) de la política social (educación, salud, seguridad) y de la protección medioambiental.”*<sup>1</sup>

En virtud de esto, nos hicimos la siguiente interrogante: ¿Requiere la Administración Pública instaurar modificaciones en el ordenamiento jurídico que rige la contratación administrativa, para lograr incorporar aspectos ambientales dentro de sus compras públicas, sin introducir prácticas anticompetitivas o discriminatorias?

Para responder a este cuestionamiento, en el primer capítulo, decidimos analizar de manera selectiva, el *corpus iuris* del Derecho Internacional en materia ambiental, que fue ratificada por el Estado en la década de los noventa, con el fin de identificar el impacto que tuvieron estos instrumentos, en la legislación nacional, y llegamos a descubrir que, si bien es cierto, el tema que nos propusimos analizar, fue la

---

<sup>1</sup> Sala Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 01250, de las once horas con veinticuatro minutos 19 de febrero de 1999. Expediente N°: 98-003689-0007-CO.

implementación de criterios ambientales, para garantizar una adecuada protección al ambiente, debe existir un equilibrio en el análisis de los elementos ambientales y el desarrollo socio-económico, como un todo.

Esto significa que, para garantizar la efectiva tutela del bien jurídico ambiente, es necesario que la Administración procure alcanzar por medio de la contratación administrativa, una sana administración de los recursos, pero también —y como lo ha señalado la Sala Constitucional— con el propósito de erradicar y superar las desigualdades reales del conglomerado social. (CEGESTI, 2008)

Para esto, consideramos necesario evidenciar el régimen jurídico que establece y delimita las potestades de la Administración Pública, y que pueden ser de utilidad, para incorporar criterios sustentables dentro de sus contratos. Y como consecuencia de esto, forzosamente se debe analizar la participación de distintos actores de la actividad de contratación administrativa, en el impulso de las compras públicas sustentables, con el fin de identificar los aportes que han realizado.

Así por ejemplo, el papel que tiene el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa, para desarrollar instrumentos *“tendientes a promover técnicas que reduzcan los costos, mejoren los procedimientos y protejan el medio ambiente.”*<sup>2</sup>; o el Ministerio de Ambiente, a través, de la Dirección Gestión de Calidad Ambiental, para promover mecanismos de autorregulación voluntaria y sistemas de mejoramiento del desempeño ambiental de los agentes productivos, así como el uso de instrumentos económicos en la gestión ambiental.

En el capítulo segundo, se realizará un análisis de la contratación administrativa como acto jurídico que es, lo que nos permitirá estudiar con detenimiento sus elementos y el procedimiento que debe realizar a lo interno un ente de derecho público, para llevar a cabo su actividad contractual, con el fin de identificar la manera en la que se ha venido realizando y en caso de detectar deficiencias, sugerir modificaciones, forma más oportuna para incorporar los criterios ambientales en cada una de ellas.

---

<sup>2</sup> Artículo 99 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Ley N° 8131.



Por último, nos propusimos brindar una herramienta jurídica que, permita ampliar y fortalecer los criterios utilizados por las proveedurías institucionales, para implementar aspectos sustentables en sus procesos de compras y selección del mejor oferente; y para eso, en el capítulo tercero procederemos a examinar algunos de los instrumentos jurídicos que existen en nuestro ordenamiento jurídico, con el fin de determinar cuál es el idóneo para alcanzar este objetivo.

## **CAPÍTULO PRIMERO: Contratación administrativa verde, un asunto de interés público ambiental**

*La responsabilidad consiste en equilibrar protección del ambiente, el desarrollo económico y las actividades de los particulares, que justifique la intervención del Estado. (Sala Constitucional, Voto N° 1250-99, de las trece horas del 19 de febrero de 1999.)*

En este primer capítulo, pretendemos analizar el impacto que tuvo la normativa internacional en materia ambiental, a partir de la década de los noventa, en la legislación costarricense, lo cual dio paso a una legislación más consciente con la realidad que vive el medio ambiente, una legislación que trata de equilibrar elementos ambientales y el desarrollo económico.

También vamos a exponer la experiencia que han tenido algunos países, al implementar en sus contrataciones públicas, criterios sustentables.

Por último, compararemos las compras verdes con las compras sustentables, con el fin de identificar los elementos que les caracterizan y les diferencian, y de esta forma justificar el porqué nos inclinamos a investigar solo una de ellas.

## **SECCIÓN PRIMERA: ¿Qué impacto ha tenido la normativa internacional, para promover prácticas de adquisición públicas sostenibles?**

### **A) Los compromisos internacionales que el estado costarricense ha adquirido para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible**

Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados internacionales con otros sujetos de derecho internacional *"la capacidad para celebrar tratados o convenios es inherente a todo Estado independiente y por ello se define como los acuerdos entre dos o más Estados o sujetos de Derecho Internacional, para crear, modificar o para extinguir una relación jurídica entre ellos"*<sup>3</sup>

Los tratados internacionales, son la fuente por excelencia del derecho internacional, y en las últimas décadas, el tema de protección ambiental ha tenido un desarrollo importante, y es así como surge una abundancia de normas, sean éstas por medio de convenios, tratados, conferencias, acuerdos, no importa cómo se caractericen, lo relevante, es que se han creado con un mismo fin, sea proteger el medio ambiente.

Nuestro país no se quedó atrás, en cuanto al avance en la materia se refiere, es así como a partir de la década de los noventa, Costa Rica ratifica distintos tratados internacionales, que trajo como consecuencia la necesidad de crear y modificar la legislación ambiental interna con el fin de los compromisos adquiridos.

También es fundamental cuando hablamos de protección ambiental a nivel internacional, resaltar la labor que ha tenido la Sala Constitucional al interpretar y aplicar los instrumentos de derecho internacional ambiental que, en su jurisprudencia ha equiparado el derecho internacional ambiental al derecho internacional de los Derechos Humanos específicamente en su votos 6240-1993 y 2485-1994,

La teoría pura del derecho de Hans Kelsen establece que los tratados internacionales están ubicados dentro de los primeros puestos de la pirámide de las

---

<sup>3</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 0173, de las quince horas del 23 de enero de 1991. Expediente N°: 90-001973-0007-CO.

fuentes del derecho, específicamente, en el segundo peldaño, precedido única y exclusivamente por la Constitución Política<sup>4</sup>. Esta teoría considera que los tratados tienen tanta relevancia dentro de las fuentes del derecho, debido a que parten del hecho de que han sido creados por la voluntad de los sujetos del Derecho Internacional Público y se convierten en el acto internacional por medio del cual los Estados, hacen constar ante la comunidad internacional su consentimiento en asumir obligaciones.

El artículo sétimo de nuestra Constitución, le atribuye a los convenios internacionales precisamente esa preponderancia de rango y no solamente los que versen sobre materia ambiental, sino todos los ratificados.

*Artículo 7- (\*) Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes. Los tratados públicos y los convenios internacionales referentes a la integridad territorial o la organización política del país, requerirán aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros, y la de los dos tercios de los miembros de una Asamblea Constituyente, convocada al efecto.*

De esta forma los instrumentos internacionales de derecho ambiental tienen un valor igual o superior a ella, si estos últimos brindan mayor protección o cobertura, conforme lo ha señalado la Sala Constitucional en los votos 3435-1992 y 2313-1995.<sup>5</sup>

El tema ambiental es de orden público y si la Administración está en conflicto con él, prevalecerá siempre este último, según lo establece el artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública. La mayor prueba de esto es que en muchos documentos internacionales se destaca que las beneficiarias de este bien no son solo las generaciones actuales, sino también las futuras, por eso es que podría verse como

---

<sup>4</sup> Salvo en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, en cuyo caso estos se convierten en la norma más importante de nuestro ordenamiento jurídico.

<sup>5</sup> Peña Chacón, Mario. (2017). El derecho internacional ambiental en la jurisprudencia constitucional costarricense. Disponible en: <<http://derechoaldia.com/index.php/derecho-ambiental/ambiental-doctrina/919-el-derecho-internacional-ambiental-en-la-jurisprudencia-constitucional-costarricense>>. [Consulta: 8 de diciembre 2017].

un derecho abstracto, difícil de individualizar, sin embargo, el no poder identificar al afectado, no debería ser razón para que nos parezca indiferente el tratamiento que se le dé a este, por el contrario, deberíamos hacer énfasis en este tema que nos atañe a todos por igual, sin importar en qué lugar del mundo nos encontremos, ya que eventualmente todos nos veremos involucrados de alguna u otra manera.

Concientizarnos a que no solo el Estado y sus instituciones son responsables de mantener el ambiente sano, sino que esta es una responsabilidad de todos los habitantes, ya que este el derecho posee implícito un deber o mejor dicho una prohibición, este es el no ocasionar daños a la naturaleza, lo cual se alcanza en gran medida respetando la legislación ambiental establecida.

Los temas a los que se refieren los tratados varían, obedeciendo a la voluntad de las partes que intervienen en el proceso de negociación. Para efectos de la presente investigación estudiaremos algunos de los convenios que tengan un énfasis ambiental, y que de una u otra forma puedan considerarse como un antecedente para implementar criterios ambientales en las compras estatales.

## ✓ CONFERENCIAS DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO

### I. **Cumbre de la Tierra de Estocolmo, (1972)**

De esta Cumbre se desprende la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, y consideramos que este instrumento es de interés de gran interés para nuestro objeto de investigación ya que, entre otros aspectos, expresa que para garantizar el desarrollo económico y social es indispensable asegurar al hombre un ambiente de vida y de trabajo favorable, para los efectos nos permitimos citar literalmente los principios 8 y 17:

*“PRINCIPIO 8. El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y de trabajo favorable y para crear en la tierra las condiciones necesarias de mejora de la calidad de vida.”*

Este principio tiene relación con el desarrollo sostenible, sin embargo, podría decirse que omite hacer mención a un factor clave del mismo, que es el factor ambiental, pues como se verá a lo largo de esta investigación, el desarrollo sostenible se alcanza al lograr un equilibrio entre estos tres factores (social, económico y ambiental), es de esperarse que dada la fecha de esta declaración el tema no estaba tan latente como lo está actualmente, sin embargo, consideramos que es relevante mencionarlo como un precedente que se dio para llegar al concepto que tenemos hoy día de desarrollo sostenible.

*“PRINCIPIO 17. Debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los Estados con el fin de mejorar la calidad del medio ambiente.”*

Por su parte, este principio es de suma relevancia para los efectos de la presente investigación, ya que establece el deber que tienen las instituciones competentes llámense instituciones públicas, en controlar el uso que les dé el Estado a los recursos naturales, deber que va de la mano con no sólo controlar para que los recursos no se utilicen de manera desproporcionada, sino que además salvaguardar éstos recursos, para las actuales y futuras generaciones.

El contenido de este principio, propicia a instaurar un modelo de producción y consumo más acorde con la realidad, sin sobreexplotar la capacidad de los recursos naturales, que sin duda alguna, es lo que se pretende promover a través de la presente investigación.

## **II. Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, (1992)**

Como es de conocimiento público, esa Conferencia es reconocida internacionalmente por el hecho de promover la idea de que la protección del medio ambiente y la administración de los recursos naturales deben integrarse en las cuestiones socio-económicas de pobreza y subdesarrollo.

Dentro de los logros más importantes de esta Cumbre, podemos reconocer:

- ✓ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: en ella se explica el concepto de Desarrollo Sostenible y cómo este debe ir de la mano de la protección del medio ambiente; dentro de los principios que se consideran relacionados con el tema de investigación, tenemos:

*“PRINCIPIO 4. A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.”*

Si relacionamos este Principio 4 con el contenido del Principio 8 de la Declaración de Estocolmo, podemos observar cómo 20 años después, se introduce explícitamente el factor ambiente, como pieza elemental, para garantizar el desarrollo sostenible.

*“PRINCIPIO 8. Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.”*

Sin duda alguna este principio es un antecedente para el tema que nos ocupa, ya que establece el deber de los Estados de reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles, y como se va a demostrar a lo largo de la presente investigación, la contratación administrativa es una herramienta sumamente efectiva para alcanzar este principio.

*“PRINCIPIO 17. Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.”*

Tradicionalmente en nuestro ordenamiento jurídico se ha aplicado este principio al momento de contratar obra pública, de conformidad con el contenido de los artículos 59 de la LCA, y 148 del RLCA.

Sin embargo, en la actualidad, la tendencia internacional es promover que en la contratación en general, se contemple requisitos ambientales relacionados con una o varias de las etapas del ciclo de vida del producto por comprar; esto es, desde la extracción de la materia prima, su fabricación, distribución y uso, hasta su disposición final.

Como consecuencia de este principio es necesario emitir un estudio que considere la recopilación y evaluación de las entradas, las salidas y los impactos ambientales potenciales de un producto durante su ciclo de vida.

- ✓ Programa 21. En las propuestas que figuran en este programa, es que en él se pide que se preste mayor atención a las cuestiones relacionadas con el consumo y a la elaboración de nuevas políticas nacionales, cuyo objeto sea fomentar la adopción de modalidades de consumo sostenibles. Todos los países, encabezados por los países desarrollados, deben empeñarse en promover modalidades de consumo sostenibles.

En el capítulo 4 de la Sección I, se plantean objetivos, que resultan de gran relevancia para este trabajo, de los cuales podemos destacar: *“a) Promover modalidades de consumo y producción que reduzcan las tensiones a que se somete el medio ambiente y satisfagan las necesidades básicas de la humanidad; b) Mejorar la comprensión de la función que desempeña el consumo y la manera de originar modalidades de consumo más sostenibles.”*

Cómo veremos a lo largo de este trabajo, una de las metas que debemos plantearnos como sociedad, es la reducción de la sobreproducción, misma que lograremos si dejamos de consumir en exceso, no podremos conseguir un desarrollo sostenible si no cambiamos de mentalidad en temas de producción y consumo, y por supuesto que las instituciones públicas tienen que ser las primeras en dar el ejemplo como garantes de derecho.

### **III. Cumbre de la Tierra de Johannesburgo, (2002)**

Como es de conocimiento público, esta Cumbre es reconocida internacionalmente por reafirmar el compromiso con el desarrollo sustentable y porque



los participantes se comprometieron a construir una sociedad global humana, equitativa y concedora de la necesidad de la dignidad humana para todos.

Dentro de los mayores logros de esta Cumbre podemos mencionar:

- Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible: se basa en los principios de los derechos humanos universales, tiene por objetivo impulsar el desarrollo sostenible en todos los ámbitos como lo son el económico, social y ambiental, demostrando que la reducción de la pobreza es posible a través de este desarrollo sostenible. El documento también retoma los principios acordados en las conferencias anteriores del Medio Ambiente y el Desarrollo en Estocolmo y Río de Janeiro.

Al respecto de los compromisos tomados, se destaca la importancia de promocionar el diálogo y la cooperación internacional entre las comunidades y los pueblos, apoyar a las comunidades más pobres y vulnerables, así como continuar y mejorar el trabajo relacionado con la implementación de la Agenda 21, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Plan de Implementación de Johannesburgo.

- Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo: en este instrumento se plantea promover la responsabilidad en los círculos empresariales, como: “a) Alentar a la industria a que mejore su desempeño en las esferas social y ambiental mediante iniciativas de carácter voluntario que incluyan el establecimiento de sistemas de ordenación ambiental, códigos de conducta, medidas de certificación y publicación de informes sobre cuestiones ambientales y sociales, teniendo en cuenta iniciativas como las normas de la Organización Internacional de Normalización y las directrices sobre la presentación de informes referentes a la sostenibilidad, formuladas en el marco de la Iniciativa Mundial sobre la Presentación de Informes, así como el principio 11 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo. Disponible en <[http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/pdf/WSSD\\_PlanImpl.pdf](http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/pdf/WSSD_PlanImpl.pdf)>. [Consulta: 22 febrero. 2018].

Así como también busca incentivar programas para acelerar el cambio hacia modalidades de consumo y producción sostenibles, proponiéndose la meta de lograrlo en un plazo de diez años.

- **Cumbre Río +20, (2012)**

El objetivo de esta Cumbre es reafirmar los compromisos adquiridos en sus antecedentes, pero con una modalidad renovada a favor del desarrollo sostenible, evaluar qué se ha hecho bien y qué no, hasta el momento de su creación y los vacíos que existieron en las cumbres que le precedieron en materia de desarrollo sostenible y hacer frente a los nuevos retos que se presentan.

El documento que se desprendió de esta cumbre, fue llamado: El futuro que queremos, y en él se hace constar la urgencia de que las políticas de economía verde en el contexto del desarrollo sostenible promuevan cambios en las modalidades insostenibles de producción y consumo.

Tal y como se desprende del párrafo 224, los Estados participantes, recuerdan los compromisos asumidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo relativos a la producción y el consumo sostenibles, y en particular, la solicitud que figura en el capítulo 3 del Plan de Aplicación, de alentar y promover la elaboración de un marco decenal de programas. Reconocemos que es indispensable lograr cambios fundamentales en la manera en que las sociedades consumen y producen, para lograr el desarrollo sostenible mundial, los distintos tratados insisten en este tema, si no cambiamos nuestra forma de consumir, no podremos lograr el objetivo de asegurarle a las generaciones futuras una calidad de vida igual o superior a la que tenemos.

- **Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas de 1982**

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba y proclama esta Carta, persuadida de que el deterioro de los sistemas naturales que dimana del consumo excesivo y del abuso de los recursos naturales y que la falta de un orden económico

adecuado entre los pueblos y los Estados socavan las estructuras económicas, sociales y políticas de la civilización.

Esta carta establece dentro de las funciones, que: *“No se desperdiciarán los recursos naturales; por el contrario, se utilizarán con mesura de conformidad con los principios enunciados en la presente Carta y de acuerdo con las reglas siguientes: (...) d) Se explotarán con mesura los recursos no renovables y fungibles, teniendo en cuenta su abundancia, las posibilidades racionales de transformarlas para el consumo y la compatibilidad entre su explotación y el funcionamiento de los sistemas naturales.”*<sup>7</sup>

- **La Carta de la Tierra del año 2000**

La Secretaría de la Carta de la Tierra Internacional, resume este instrumento jurídico internacional como *“una declaración de principios éticos, fundamentales para la construcción de una sociedad global, justa, sostenible y pacífica en el Siglo XXI. La Carta busca inspirar en todos los pueblos un nuevo sentido de interdependencia global y de responsabilidad compartida para el bienestar de toda la familia humana, de la gran comunidad de vida y de las futuras generaciones. La Carta es una visión de esperanza y un llamado a la acción.”*<sup>8</sup>

Dentro del contenido de esta carta, atinente al tema de investigación, podemos destacar II. Integridad ecológica, específicamente el compromiso N° 7<sup>9</sup>, al que le podemos destacar cómo relacionan la salvaguardia de los recursos naturales con los

<sup>7</sup> Carta Mundial de la Naturaleza, 1982. Disponible en <[http://www.jmarcano.com/educa/docs/carta\\_mundial.html](http://www.jmarcano.com/educa/docs/carta_mundial.html)> [Consulta: 5 de julio 2017].

<sup>8</sup> Secretaría de la Carta de la Tierra Internacional. ¿Qué es la Carta? Disponible en: <<http://cartadelatierra.org/descubra/que-es-la-carta-de-la-tierra/>> [Consulta: 7 de julio 2017].

<sup>9</sup> 7. Adoptar patrones de producción, consumo y reproducción que salvaguarden las capacidades regenerativas de la Tierra, los derechos humanos y el bienestar comunitario.

a. Reducir, reutilizar y reciclar los materiales usados en los sistemas de producción y consumo y asegurar que los desechos residuales puedan ser asimilados por los sistemas ecológicos.

b. Actuar con moderación y eficiencia al utilizar energía y tratar de depender cada vez más de los recursos de energía renovables, tales como la solar y eólica.

c. Promover el desarrollo, la adopción y la transferencia equitativa de tecnologías ambientalmente sanas.

d. Internalizar los costos ambientales y sociales totales de bienes y servicios en su precio de venta y posibilitar que los consumidores puedan identificar productos que cumplan con las más altas normas sociales y ambientales.

e. Asegurar el acceso universal al cuidado de la salud que fomente la salud reproductiva y la reproducción responsable.

f. Adoptar formas de vida que pongan énfasis en la calidad de vida y en la suficiencia material en un mundo finito.

derechos humanos, debemos recordar que el derecho ambiental y los derechos humanos en general tienen la característica común de estar fundados en instrumentos jurídicos internacionales y de estar intrínsecamente conectados, es por eso que si se afecta el medio ambiente se pueden violar también otros derechos humanos que están íntimamente vinculados a éste.

- **Cumbre del Desarrollo Sostenible, de 2015**

Los asistentes a esta Cumbre aprobaron la Agenda 2030, la cual contiene 17 objetivos de aplicación universal; para los efectos de la presente investigación, nos concentraremos en el Objetivo N.º 12, denominado: *Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles*.

Este objetivo busca fomentar el uso eficiente de los recursos y la energía, la construcción de infraestructuras que no dañen el medio ambiente, la mejora del acceso a los servicios básicos y la creación de empleos ecológicos, justamente remunerados y con buenas condiciones laborales.

Dentro de las metas planteadas en este objetivo, atinentes al tema de investigación, logramos identificar:

- 12.6 Alentar a las empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes.
- 12.7 Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.

El Gobierno de Costa Rica, por medio del Decreto Ejecutivo N° 40203-PLAN-RE-MINAE, llamado: "Gobernanza e implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en Costa Rica", busca establecer una estructura organizacional para planificar, implementar y dar seguimiento en Costa Rica a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, en adelante "los ODS", y sus 169 metas conexas y a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en adelante "la Agenda 2030".

Este decreto por medio del artículo 2, insta a todas las instituciones públicas, dentro del ámbito de sus competencias, dependencias y autonomías, a prestar colaboración para el cumplimiento de los ODS en Costa Rica, conforme al principio de la debida coordinación interinstitucional.

- **Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana y los Estados Unidos**

Este tratado representa un reto importante para la institucionalidad ambiental del país, particularmente en el tema que nos ocupa, ya que por medio del capítulo 17, las partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en su legislación ambiental interna.

Como consecuencia, el país se comprometió a dejar sin efecto legislación que de alguna manera debilite o reduzca la protección otorgada por legislación ambiental, como una forma de incentivar el comercio con otra Parte, o como un incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio.

Quiere decir que, este tratado, plasma los principios de progresividad y prohibición del retroceso en la legislación ambiental, principios que son reconocidos ampliamente por la jurisprudencia constitucional.

A continuación, procederemos a realizar una breve reseña de algunos actores de carácter internacional que de alguna manera han influido en la modificación de la normativa ambiental internacional y podrían influir en el producto que se espera emitir al finalizar el presente trabajo de investigación:

- ✓ **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**

Si bien es cierto, Costa Rica se encuentra en este momento en proceso de adhesión ante la OCDE, todos los esfuerzos institucionales se enfocan en alcanzar los retos propuestos en programas de esta Organización.

Dentro de los retos relevantes a los que se enfrenta el país para lograr la adhesión a la OCDE, está el programa ambiental, que como lo indica el autor Mario Peña Chacón, tiene por finalidad asegurar un crecimiento económico global que sea ambientalmente sostenible y socialmente justo, para ello, en la Reunión del Consejo en Nivel Ministerial de la OCDE, realizada el 25 de junio de 2009, en la que se firmó la Declaración sobre Crecimiento Verde, se acordó la necesidad de que la OCDE formulara una Estrategia de Crecimiento Verde en la que se reunieran aspectos económicos, ambientales, sociales, tecnológicos y de desarrollo en un marco completo.<sup>10</sup>

La DGABCA, del Ministerio de Hacienda, en el 2009, examinó por primera vez la situación del sistema de nacional de adquisiciones a fin de determinar sus fortalezas y debilidades, con base en la Metodología OECD/DAC DGABCA<sup>11</sup>.

En el 2015, durante la segunda evaluación, se logra identificar que el sistema nacional de adquisiciones de Costa Rica se ha fortalecido desde el año 2009, y se obtiene la siguiente información:

*“1. Costa Rica cuenta con un Marco Legislativo sólido y consistente basado en el Principio de Jerarquía Normativa, en el cual el procedimiento de licitación tiene rango constitucional. A partir de 1996 se cuenta con una ley especial (Ley de Contratación Administrativa) para la adquisición de bienes, servicios y obra pública que delimita claramente los tipos de procedimiento y contratos a utilizar. No obstante, se han ido promulgando leyes o normas reglamentarias específicas donde se flexibilizan o se cambian aspectos procedimentales en razón de los objetos contractuales (medicamentos) o bien por haber entrado en competencia*

---

<sup>10</sup> Peña Chacón, Mario. (2015). Coyuntura ambiental de cara a la OCDE. Opinión jurídica en el periódico La Nación. Disponible en: <<https://www.nacion.com/opinion/foros/mario-pena-chacon-coyuntura-ambientalde-cara-a-la-ocde/BV3PSNGAUJCWVBF2AK33EH67GA/story/>> [Consulta: 14 de abril 2016].

<sup>11</sup> Esta metodología constituye una herramienta analítica de autoevaluación, orientada a diagnosticar la calidad y efectividad de los sistemas nacionales de adquisiciones, cotejándolas con las mejores prácticas internacionalmente en materia de contrataciones públicas. La aplicación de la metodología de diagnóstico OECD/DAC tiene como fundamentales objetivos analizar ampliamente el sistema de adquisiciones públicas en todos sus componentes legales, institucionales, procedimentales, de control, transparencia, supervisión y funcionamiento, así como identificar eventuales riesgos vinculados con el proceso de adquisiciones, la competitividad y el desempeño del sector privado y en particular desarrollar planes de acción y mejoramiento.

*por la apertura de monopolios estatales (telecomunicaciones y seguros). Este aspecto que en sí mismo no es negativo, sin embargo debe ser objeto de control de parte del órgano regulador de contrataciones a fin de evitar la existencia de una dispersión normativa que afecte la predictibilidad y seguridad del sistema de contratación pública costarricense.*

(...)

*8. La legislación de Costa Rica no prevé la elaboración de un manual único de adquisiciones si bien a nivel de cada entidad existen reglamentos específicos, en los cuales se establecen los aspectos particulares que deben observar las entidades en la aplicación de las provisiones del conjunto normas para contratación y el manejo y administración de bienes y servicios. Así, se carece de un manual único de usuario para las entidades contratantes.”<sup>12</sup>*

#### ✓ **Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)**

Este coordina las actividades relacionadas con el medio ambiente, además, asiste a los países en la implementación de políticas medioambientales adecuadas, así como fomenta el desarrollo sostenible.

Dentro de los mayores logros alcanzados por el PNUMA, relacionados con el tema que nos ocupa, está la Declaración Internacional de Producción más Limpia, que consiste en promover la aplicación continua de una estrategia ambiental preventiva, con el objetivo de incrementar la eficiencia productiva, a la vez que cuida el medio ambiente.

La firma y ratificación de esta declaración ha generado, en el marco legal costarricense, un reto liderado por la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA), en aras de alcanzar el desarrollo humano sostenible, así como enfrentar los nuevos retos de la competitividad empresarial, tanto en el ámbito nacional como internacional.

---

<sup>12</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, Evaluación del sistema de adquisiciones públicas de Costa Rica. Disponible en: <[http://www.hacienda.go.cr/docs/574eee4d0a1a1\\_Informe%20Final%20Evaluacion%20Sistema%20Compas%20Publicas%20CR%202015.pdf](http://www.hacienda.go.cr/docs/574eee4d0a1a1_Informe%20Final%20Evaluacion%20Sistema%20Compas%20Publicas%20CR%202015.pdf)> [Consulta: 28 de diciembre de 2017]

Para finalizar esta sección podemos afirmar que se ha desarrollado mucha normativa internacional en temas ambientales, los tratados internacionales han llegado a ser el instrumento predilecto para regular la protección ambiental, ésta preferencia hacia los tratados se debe a que para aprobarlos se requiere una negociación previa entre las partes, también a que el contenido de éstos es específico, se puede tratar solamente un problema que aqueje al ambiente en un determinado tratado, los tratados han tenido gran acogida por muchos países.

Sin embargo, también debemos mencionar, que en ocasiones la aplicación de los tratados no es tan positiva como se quisiera, o como se creería que sería cuando se estipularon por escrito, muchas veces porque éstos carecen de mecanismos eficientes para asegurar su cumplimiento.

No todo es bueno, pero si valoramos a nivel general el desarrollo que ha tenido la normativa internacional en materia ambiental podemos decir que se ha logrado mucho, hemos avanzado como sociedad y seguimos haciéndolo, claro que falta redoblar esfuerzos, pero si podemos afirmar que se protege a nivel internacional el medio ambiente.

### **B) Derecho comparado, ¿qué aprendizaje se puede obtener de la experiencia de otros países que han implementado el sistema de compras sustentables?**

En la presente sección analizaremos algunas de las iniciativas más significativas llevadas a cabo en diferentes países, a nivel internacional en la implementación de criterios sustentables en sus compras estatales.

#### ***España***

Es de destacar la manera en la que el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público<sup>13</sup>, promueve las compras públicas responsables, por ejemplo, el artículo 60, prohíbe al sector público contratar personas condenadas mediante sentencia firme por delitos relativos a la protección del medio ambiente, o el artículo 81 que autoriza a las

---

<sup>13</sup> Por medio de esta Ley se deroga la Ley 30/2007 de 30 de octubre de contratos del sector público.



proveedurías institucionales a exigir la presentación de certificados que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de gestión medioambiental, y para ello, remite al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) o a las normas de gestión medioambiental basadas en las normas europeas o internacionales en la materia.

Dentro de la reglas para el establecimiento de prescripciones técnicas esta Ley promueve<sup>14</sup> la solicitud de etiquetas ecológicas, y con el afán de no introducir prácticas anticompetitivas o discriminatorias, invita a aceptar cualquier otro medio de prueba adecuado. Como se analizará en la sección segunda del capítulo segundo del presente trabajo de investigación, una norma con un contenido similar, sería de gran utilidad para el ordenamiento costarricense, ya que de esa forma se prevendrían muchos errores en la redacción de los carteles de licitación.

Asimismo, esta ley promueve que al establecer las condiciones especiales de ejecución del contrato se procure *“referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado (...)”*<sup>15</sup>

Incluso por medio del artículo 150, se establece que, *“Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la*

---

<sup>14</sup> Artículo 117 Reglas para el establecimiento de prescripciones técnicas. Cuando se prescriban características medioambientales en términos de rendimientos o de exigencias funcionales, podrán utilizarse prescripciones detalladas o, en su caso, partes de éstas, tal como se definen en las etiquetas ecológicas europeas, nacionales o plurinacionales, o en cualquier otra etiqueta ecológica, siempre que éstas sean apropiadas para definir las características de los suministros o de las prestaciones que sean objeto del contrato, sus exigencias se basen en información científica, en el procedimiento para su adopción hayan podido participar todas las partes concernidas tales como organismos gubernamentales, consumidores, fabricantes, distribuidores y organizaciones medioambientales, y que sean accesibles a todas las partes interesadas. Los órganos de contratación podrán indicar que los productos o servicios provistos de la etiqueta ecológica se consideran acordes con las especificaciones técnicas definidas en el pliego de prescripciones técnicas, y deberán aceptar cualquier otro medio de prueba adecuado, como un informe técnico del fabricante o un informe de ensayos elaborado por un organismo técnico oficialmente reconocido.

<sup>15</sup> Artículo 118, del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

*prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes. Cuando sólo se utilice un criterio de adjudicación, éste ha de ser, necesariamente, el del precio más bajo.”*

Otro instrumento jurídico a destacar, es el Real Decreto 6/2018, de 12 de enero, por el que se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios ecológicos en la contratación pública, que tiene como fin garantizar la coordinación de la Administración General del Estado (AGE), sus Organismos Públicos y los servicios comunes y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social en la incorporación y el uso de criterios ecológicos en la contratación pública.

Algo similar se procuró hacer en nuestro país por medio del Decreto Ejecutivo N° 39310- MH - MINAE - MEIC – MTSS, se publica la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables, y se crea el “Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables”.

Sin duda alguna, la experiencia de España nos demuestra que es posible que la Administración Pública, por medio de la contratación administrativa, promueva el desarrollo sostenible, en perfecta sintonía con los principios que rigen la materia, en particular, libre competencia, la igualdad entre los oferentes.

## **Chile**

En el 2012, el gobierno chileno promueve la Política de Compras Públicas Responsables, y entre los ajustes normativos más relevantes con el tema de investigación, podemos mencionar: *“Se incluyó en el reglamento de la ley de compras públicas N° 19.886 opciones específicas que permiten incluir criterios de evaluación que discriminen por conceptos asociados a la responsabilidad social. Es decir los organismos públicos pueden asignar puntajes en los procesos licitatorios por nivel de*

*impacto ambiental, políticas laborales de los oferentes, u otros. Además, se envió una directiva que orienta a los compradores respecto del uso más específico de este tipo de criterios.*<sup>16</sup>

El artículo 23 de la Ley N° 19.886 de Compras Públicas, autoriza a asignar *“Puntajes o ponderaciones que se asignen a los Oferentes, derivados del cumplimiento de normas que privilegien el medioambiente, contratación de discapacitados y demás materias de alto impacto social. Estos puntajes o ponderaciones no podrán, en caso alguno, ser los únicos que se consideren para determinar la adjudicación de la oferta más conveniente”*.<sup>17</sup>

Asimismo, la Ley Marco para la Gestión de Residuos y Responsabilidad Extendida del Producto, procura identificar diversos actores y roles y obliga a los productores a hacerse cargo de la recuperación de los residuos que ponen en el mercado. Además, promueve programas de educación ambiental, el ecodiseño y la certificación y etiquetado de productos, e incentiva sistemas de depósito y reembolso. Así como también, otorga un importante rol a los municipios en la recolección diferenciada, apoyándolos con un Fondo del Reciclaje.<sup>18</sup>

Al igual que en Costa Rica, Chile cuenta con una plataforma electrónica donde los 850 organismos públicos realizan, en forma eficiente y transparente, sus procesos de compras y los proveedores ofrecen sus productos y servicios, un espacio de oferta y demanda con reglas y herramientas comunes, administrado por la Dirección ChileCompra.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Chile Compra. Mercado público. Política de Compras Públicas Socialmente Responsables De la sustentabilidad a la responsabilidad social. Disponible en < [www.comprassustentables.cl](http://www.comprassustentables.cl) > [Consulta: 14 de enero de 2018].

<sup>17</sup> Congreso Nacional de Chile. Ley N° 19.886 de Compras Públicas. Disponible en <[http://www.dgmn.cl/transparencia/leyes\\_dgmn/DOC.LEGALES/Ley%2019.886%20Compras%20P%C3%BAlicas%20y%20Reglamento.pdf](http://www.dgmn.cl/transparencia/leyes_dgmn/DOC.LEGALES/Ley%2019.886%20Compras%20P%C3%BAlicas%20y%20Reglamento.pdf)> [Consulta: 14 de enero de 2018].

<sup>18</sup> Congreso Nacional de Chile. Ley N° 20.920 Establece Marco Para La Gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje. Disponible en <<http://leydereciclaje.mma.gob.cl/>> [Consulta: 14 de enero de 2018].

<sup>19</sup> Chile Compra. Mercado público. ¿Qué es Mercado Público? Disponible en <<https://www.mercadopublico.cl/Home/Contenidos/QueEsMercadoPublico>> [Consulta: 14 de enero de 2018].

### **República Dominicana**

En el caso de República Dominicana se desarrolló un programa de compra preferencial para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas operadas o de propiedad de mujeres. Este programa es una respuesta a la prioridad en materia de género establecida por el gobierno nacional.

El programa exige una discriminación positiva para empoderar a las mujeres en la economía. La ley 488-08 asigna el 20% de las compras públicas para las micro, pequeñas y medianas empresas de propiedad de mujeres. En 2014 este programa significó un aumento de 15% en la participación de las mujeres en las compras públicas.<sup>20</sup>

Podemos concluir que de la implementación de criterios de compras sustentables en países latinoamericanos, esta ha sido una experiencia positiva en materia ambiental y económica, al igual que en los países europeos, en Asia, Estados Unidos, y Australia, sin embargo, podemos deducir que en Latinoamérica se le da especial énfasis a la parte social, se trata de reforzar la parte laboral de los ciudadanos, crear más y mejores condiciones de empleo, así como también optimizar las condiciones laborales de las mujeres en la región, fomentar la contratación de pequeños y medianos empresarios, y, en general, ayudar a las minorías, esto porque al ser países, muchas veces, en vías de desarrollo, se cuenta con menos recursos que otros países.

### **C) Compras verdes versus compras sustentables, una discusión de interés público ambiental**

Se entiende por compra verde la adquisición de productos o servicios verdes, para lo cual se toman en cuenta no solo los aspectos económicos o técnicos de lo adquirido, sino además el comportamiento o impacto ambiental que ellos tienen, así como también el ciclo de vida del producto adquirido.

---

<sup>20</sup> Manual para Agentes de Compras Públicas de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales. Implementando compras públicas sostenibles en América Latina y el Caribe. Disponible en:< <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/iisd-handbook-ingp-es.pdf>>. [Consulta: 30 de junio 2016]

La expresión compras verdes equivale a realizar compras de manera inteligente, comprar productos que ayuden a conservar los recursos naturales, ahorren energía y eviten el desperdicio. Estas compras implican aprender sobre todas las maneras en las que un producto puede afectar al medio ambiente durante su ciclo de vida: los materiales que se usaron para su fabricación, la manera como se usan, qué se hace con él cuando terminamos de usarlo; todo para que podamos hacer elecciones inteligentes.<sup>21</sup> (Romero, 2008).

Podemos deducir de esta definición, es que esta resalta al producto como tal, así todo el concepto gira en torno a este, y el impacto ambiental que eventualmente tiene desde su creación, por otra parte, fomentar el uso de materias primas amigables con el ambiente, y darle seguimiento al proceso hasta una vez que el producto ha cumplido su función, y se convierte en un residuo.

Por otra parte debemos definir las compras públicas sustentables para poder hacer una diferenciación entre estos conceptos.

La Política Nacional de Compras Públicas Sustentables define las compras sustentables de la siguiente manera:

*“Constituyen la adquisición armónica con los principios constitucionales que rigen la contratación administrativa, de bienes, obras y servicios, considerando de manera integral e innovadora, criterios económicos, ambientales y sociales para la selección de dichos objetivos”<sup>22</sup>*

En esta definición podemos ver como se interrelacionan los criterios del desarrollo sostenible, sean éstos económicos, sociales y ambientales, deben entonces tomarse consideraciones económicas como lo son el precio y la calidad del producto, disponibilidad, así como consideraciones ambientales que al igual que en el caso de las compras verdes, lo que busca es tomar en cuenta los efectos ambientales que los productos o servicios tienen a través de todo su ciclo de vida, y por último están las

---

<sup>21</sup> Romero Pérez, Jorge Enrique. (2008) “Las compras verdes. Enfoque ambiental en la contratación pública.” Revista de las ciencias jurídicas. Volumen (nº1): 109-139.

<sup>22</sup> Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables. Sistema Costarricense de Información Jurídica, SCIJ, Normativa Disponible en: < <http://www.pgrweb.go.cr/scij/> >. [Consulta: 22 de diciembre 2016].

consideraciones sociales, este es el punto donde se diferencian las compras verdes con las compras públicas sustentables, pues las primeras toman en cuenta los criterios sociales, éstos son los efectos sociales vinculados a temas de erradicación de pobreza, el cumplimiento de garantías laborales, éste se aplica a la hora de realizar contrataciones, verificar que se cumplan los derechos de los trabajadores involucrados en la elaboración de los productos, así como también se debe tomar en cuenta a personas discapacitadas para contratar sus servicios, y debe existir paridad en temas de género a la hora de contratar trabajadores.

Respecto a este último punto, el criterio social, podemos ver la Evaluación del Sistema de Adquisiciones Públicas de Costa Rica del 2015, con base en la Metodología OECD/DAC DGABCA, donde concluye que se han logrado realizar varios esfuerzos, entre lo que resaltan:

*“1) Lanzamiento de las guías de criterios sociales en los procesos de contratación pública en Costa Rica, en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el apoyo de CEGESTI. 2) Aprobada la norma cero del proyecto de eco-etiquetado para Centroamérica, liderado por Costa Rica mediante el Comité de Compras Públicas Sustentables, específicamente por DIGECA. 3) Se actualizó el proyecto de Decreto de Política Nacional de Compras Públicas Sustentables. 4) La DGABCA es miembro de la Unidad de Desarrollo Sustentable del Ministerio de Hacienda para trabajar los proyectos con el PNUD para el desarrollo sostenible. 5) Se participó en concurso de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) sobre la mejor solución en compras sustentables, obteniendo CR el primer lugar en dicho concurso. 6) Elaborada propuesta de normativa técnica promovida por la Ley de Gestión Integral de Residuos, para la implementación de criterios sustentables en las compras públicas, con el apoyo de CEGESTI. 7) Inicia la segunda etapa del proyecto de compras públicas sustentables denominado “Estimulación de la*

*oferta y la demanda de productos sostenibles a través de las Compras Públicas y ecoetiquetado” apoyado con el Plan de Trabajo 2014-2015.*<sup>23</sup>

Si bien es cierto el hecho que las compras públicas sustentables incluyan los tres criterios fundamentales del desarrollo sostenible, podría verse como una ventaja ante las compras verdes, lo cierto es que en la práctica, al menos en nuestro país, las compras sustentables podrían presentar limitantes, debido a que se deben involucrar criterios sociales que eventualmente pueden ser difícilmente aplicables a la realidad, como por ejemplo, el hecho de tener que contratar a cierta cantidad de personas con discapacidad, se vuelve complicado definir qué tipo de discapacidad debe presentar la persona a contratarse, o en qué grado debe presentar una discapacidad, podría prestarse este requisito para que se den criterios subjetivos a la hora de realizarse la contratación.

## **SECCIÓN SEGUNDA: ¿Permite el ordenamiento jurídico costarricense, promover la protección del medio ambiente a través de la contratación administrativa?**

### **A) ¿Es el marco constitucional lo suficientemente sólido para garantizar el cumplimiento de los criterios de desarrollo sostenible?**

La Junta Fundadora de la Segunda República, incluyó en la Constitución Política de 1949, dentro de los fines culturales del Estado, proteger las bellezas naturales<sup>24</sup>, esta concepción cultural y recreativo del ambiente se ve superada en 1994, con la reforma que realiza la Ley N° 7412 de 3 de junio de 1994, al artículo 50 constitucional, en donde se reconoce la necesidad de preservar el ambiente como una necesidad vital de todo ser humano.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, Evaluación del sistema de adquisiciones públicas de Costa Rica. Disponible en: <[http://www.hacienda.go.cr/docs/574eee4d0a1a1\\_Informe%20Final%20Evaluacion%20Sistema%20Compras%20Publicas%20CR%202015.pdf](http://www.hacienda.go.cr/docs/574eee4d0a1a1_Informe%20Final%20Evaluacion%20Sistema%20Compras%20Publicas%20CR%202015.pdf)> [Consulta: 28 de diciembre de 2017]

<sup>24</sup> Artículo 89.- Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico.

<sup>25</sup> El autor Piza Rocafort (1994) explica que la “Asamblea Legislativa aprobó en 1994 una reforma al artículo 50 de la Constitución Política, que reconoce expresamente lo que ya reconocía implícitamente

Como consecuencia de que esta reforma se introdujera en el artículo 50, cuya redacción original constaba solo de un párrafo que establecía el deber del Estado de organizar y estimular el reparto de la riqueza, produce cuestionamientos por una aparente contradicción de funciones, ya que por un lado se insta a promover la producción, pero por otro lado a proteger el ambiente. El autor Piza (1994), explica que esta redacción introduce, *“una paradoja aparentemente irresoluble: el desarrollo económico genera, por lo menos en sus primeras etapas, un deterioro ambiental, pero al mismo tiempo permite desarrollar los recursos y las condiciones tecnológicas, culturales, educativas y sociales necesarias para hacer posible el compromiso creciente con el medio que nos rodea”*.

Por su parte, Sagot Rodríguez (2015), resume este cuestionamiento de la siguiente forma, *“En el mundo actual existe una clara pugna entre el paradigma antropocéntrico y el biocéntrico, donde este último ha comenzado a resquebrajar al primero con ideas renovadas e inclusivas, que se apartan claramente de aquello que nos ha hecho reducir el mundo a un factor economicista y utilitario del ambiente. Hay que tener claro que no podemos enfrascarnos en tratar de detener el crecimiento poblacional y en evitar que existan proyectos industriales que transforman los Estados, pero debemos comenzar a tener la visión de que existen límites y espacios donde muchas de esas propuestas empresariales no deben seguir adelante, dado que debe imperar una racionalidad ambiental que nos haga medir, que en ciertos momentos no existirán medidas de compensación o mitigación que puedan hacer que esos desarrollos sean viables, a pesar de ser posibles fuentes generadoras de fuentes de trabajo.”*

La Sala Constitucional, se ha referido en reiteradas ocasiones al equilibrio que debe darse, entre el desarrollo del país y el derecho al medio ambiente, consecuencia de la reforma en análisis, y ha dicho que: *“Se aprecia con toda claridad que la norma ofrece tres vertientes muy claras de obligaciones, toda vez que la defensa y garantía de*

---

*en sus artículos 21 y 89 sobre el derecho a la vida y a las bellezas naturales y al patrimonio natural; y lo que ya la jurisprudencia constitucional y los tratados internacionales reconocían expresamente como el derecho fundamental del ser humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; y a partir de allí, la legitimación general y procesal de todos los habitantes de la República en favor del medio y en contra de los actos que atenten contra el ambiente”*.



*condiciones ambientales sanas y equilibradas, demanda una actitud vigilante pero también activa ante cualquier fuente de peligro o daño para el ambiente, y la garantía de ese derecho incluye el diseño y la puesta en práctica de mecanismos procesales que hagan una realidad el acceso a la protección de ese derecho". (Votos N° 1739-01, 5790-05, 01092-11)*

En resumen, de esta reforma constitucional obtenemos que, la protección del ambiente sea un mecanismo adecuado para tutelar y mejorar la calidad de vida de todos.

Debido a la importancia del texto, nos permitimos transcribir el artículo en mención:

*"ARTÍCULO 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.*

*Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.*

*El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.*

*La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes."*

Si se lee textualmente puede verse que este artículo menciona expresamente dos de los tres elementos del desarrollo sostenible, sin embargo, debemos suponer que lo que los legisladores interpretaron, es que el desarrollo económico y la conservación del ambiente conducen necesariamente al bienestar social.

Su redacción podría resultar un poco confusa y hacer creer que se está dejando el criterio social un poco relegado, al menos explícitamente, pero debemos debatir este punto, y es que, si bien es cierto, el artículo no lo menciona expresamente, el mismo se encuentra presente manera implícita en el texto, ya que este numeral se encuentra dentro del Título V, Derechos y Garantías Sociales, lo que produce que este tenga necesariamente implícito el carácter social.

Debemos hacer alusión a la reciente Opinión Consultiva OC-23-17 de la Corte IDH, que se refiere a las obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y viene a respaldar las interpretaciones que ha venido realizando la Sala Constitucional.

Como lo indica el jurista Rafael González Ballar (2011) *“La interpretación debe ser un instrumento por medio del cual se logre el equilibrio de los tres factores que integran la fórmula del desarrollo sostenible (lo económico, lo ecológico y lo social), y donde la apreciación de los valores en su relación con la realidad permita que las normas jurídicas cumplan su finalidad esencial”*<sup>26</sup>

Nos permitimos transcribir un extracto de la opinión consultiva, en virtud de su importancia con el tema que nos ocupa:

*“(...) tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos. Asimismo, el preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “Protocolo de San Salvador”), resalta la estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales -que incluye el derecho a un medio ambiente sano - y la de los derechos civiles y políticos, e indica que las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros”*<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> González Ballar, Rafael, “Reflexiones para la interpretación de la no regresión”, en El Principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). Disponible en: <[https://cmsdata.iucn.org/downloads/principio\\_no\\_regresion8.pdf](https://cmsdata.iucn.org/downloads/principio_no_regresion8.pdf)> [Consulta: 07 de febrero de 2018].

<sup>27</sup> Opinión Consultiva OC-23-17 del 15 de Noviembre de 2017. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf)> [Consulta: 07 de Marzo de 2018].

También se resalta la importancia que tiene tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como su protocolo adicional o “Protocolo San Salvador”, en caracterizar los derechos humanos (incluido el derecho a un ambiente sano) como un todo indisoluble.

El jurista Mario Peña Chacón (2018) acota en su artículo, Observaciones iniciales a la Opinión Consultiva de la CIDH sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente, que la Corte Interamericana interpretó e integró de forma sinérgica los principios, derechos y obligaciones de la normativa internacional de protección ambiental junto a las obligaciones asumidas por los Estados bajo la Convención Americana, aunado a lo anterior, para lo que nos interesa:

*“El derecho a un ambiente sano es un derecho humano autónomo incluido entre los derechos económicos, sociales y culturales protegidos por el artículo 26 de la Convención, derecho que protege a la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos humanos, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos”<sup>28</sup>*

El derecho a un ambiente sano va de la mano con otros derechos humanos, es necesario ver al ser humano como un ser integral, esta característica hace que tengamos necesidades de tipo social, económico y ambiental, las personas tenemos por nuestra condición de seres humanos, derechos inherentes a esta condición, pero no podemos dejar por fuera, a otros seres vivos que habitan el planeta, mismos que también tienen derechos, reconocidos en distintos tratados y convenios.

El Protocolo de San Salvador, resalta la estrecha relación entre los derechos económicos, sociales y culturales, así como el deber de reconocer los beneficios que

---

<sup>28</sup> Peña Chacón, Mario. (2018) “Observaciones Iniciales a la Opinión Consultiva de la Corte IDH sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente”. Revista del Programa de Posgrado en Derecho. Disponible en: <<http://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/2018/02/10/corte-idh-sobre-derechos-humanos-medio-ambiente/>> [Consulta: 06 de Marzo de 2018].

derivan del fomento y desarrollo de la cooperación entre los Estados y de las relaciones internacionales; en su artículo primero el Protocolo dice:

*“Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”*<sup>29</sup>

Otra conclusión de la Opinión Consultiva es que: *“Los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la justicia, en relación con las obligaciones estatales para la protección del medio ambiente”*<sup>30</sup>

Esta conclusión, guarda estrecha relación con el párrafo final del artículo 50 y el 74<sup>31</sup> del cuerpo normativo que estudiamos en el presente apartado, ya que establece la obligación del Estado de garantizar el acceso a la justicia, el deber de sancionar su violación, el deber de reparar el daño causado y legitima a los ciudadanos a denunciar los actos que infrinjan el derecho a un ambiente sano.

Así las cosas, podemos afirmar que Costa Rica ha fortalecido su normativa constitucional en materia ambiental, claro que falta camino por recorrer, por ejemplo, para algunos académicos, es necesario incluir en la Constitución Política de manera más expresa la protección del ambiente, para mencionar algunos de los criterios que encontramos, podemos mencionar: al especialista en Ecología Aplicada, Gabriel Quesada Avendaño, quien promueve la idea de incluir un título de Derechos y

<sup>29</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de derechos económicos, sociales y culturales. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/basicos/Basicos4.htm> Consulta realizada el 06 de Marzo de 2018.

<sup>30</sup> Observaciones Iniciales a la Opinión Consultiva de la Corte IDH sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente. Revista del Programa de Posgrado en Derecho. Consulta realizada el 06 de Marzo de 2018. Disponible en: <http://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/2018/02/10/corte-idh-sobre-derechos-humanos-medio-ambiente/>

<sup>31</sup> Artículo 74.- Los derechos y beneficios a que este Capítulo se refiere son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley; serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción, y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional.

Garantías Ambientales<sup>32</sup> donde el Estado garantice, defienda y preserve el derecho a un ambiente ecológicamente sostenible, donde se mantenga el dominio público sobre los elementos del ambiente, y se regule su uso y aprovechamiento.

La administración Pacheco de la Espriella, acoge esta iniciativa y presenta ante la Asamblea Legislativa, un proyecto de reforma constitucional, tramitado bajo expediente legislativo N° 14.919<sup>33</sup>, publicado en La Gaceta N° 226 del 24 de noviembre de 2006, este contiene una sugerencia promovida para introducir en la Constitución Política, el Título de Garantías Ambientales de Costa Rica, cuyo texto permitiría al Estado proteger más adecuadamente la calidad de vida de todos los habitantes del país, con lo que se proyecta una visión histórica a favor de las actuales y futuras generaciones de costarricenses.

Por último, encontramos una iniciativa un poco más innovadora y drástica, ya que implica una reforma total a la actual Constitución Política, nos referimos a la iniciativa del constitucionalista Alex Solís Fallas, por medio de libro que lleva el nombre de “Una nueva Constitución Política para Vivir Mejor”.

Por medio del “Capítulo VI. Régimen ecológico”, se introducen artículos de relacionados el tema que nos ocupa, sin embargo, continua con la omisión de la actual constitución, y es obviar de manera expresa el papel trascendental de la contratación para alcanzar el derecho a un ambiente sano.

---

<sup>32</sup> El especialista en Ecología Aplicada, Gabriel Quesada Avendaño, en su publicación “Garantías ambientales: Un nuevo modelo ecológico-político para Costa Rica y el Mundo”, afirma que: “es fundamental incluir en la Constitución Política un título de Derechos y Garantías Ambientales donde el Estado garantice, defienda y preserve el derecho a un ambiente biofísico y humano ecológicamente sostenible, donde se mantenga el dominio público sobre los elementos del ambiente, donde se regule su uso y aprovechamiento de conformidad con las reglas de la ciencia y la técnica, para que las personas tengan el derecho a un ambiente ecológicamente sostenible, para establecer un control y uso adecuado de organismos genéticamente modificados o transgénicos, para proteger el ambiente por medio de la educación, para establecer reglas claras frente a los tratados de libre comercio, para crear una institución científica pública que responda a los intereses ambientales de la sociedad y finalmente para que todos los costarricenses denuncien los actos que atenten contra el ambiente a través de la acción popular, incluyendo el principio de duda a favor del ambiente”.

<sup>33</sup> El contenido de este expediente puede ser consultado en la sección de anexos.

Sin embargo, de los artículos que nos permitimos transcribir a continuación, permitiría realizar una interpretación de esta función, citamos:

*“Artículo 88. Derecho a un ambiente sano. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y reclamar la reparación del daño causado.*

*El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.”*

*“Artículo 90. Derecho de la naturaleza. La naturaleza tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y al mantenimiento y regeneración de sus especies, ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza.”*

*“Artículo 92. Aprovechamiento de los recursos naturales. El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.*

*El Estado regulará la utilización de recursos genéticos, su salida e ingreso al país, de acuerdo con el interés nacional.”*

## **B) Identificando fortalezas y debilidades de la normativa nacional**

Como hemos indicado líneas arriba, los esfuerzos realizados en los años noventa propiciaron un auge en la creación, modernización y reestructuración de las herramientas jurídicas fundamentales para garantizar la protección del ambiente y el desarrollo sostenible.

Hemos logrado identificar normativa de especial relevancia para nuestro tema de estudio, pues permite relacionar la contratación pública con la materia ambiental, nos da una luz, una especie de asociación que podemos tomar como base para poder fundamentar el por qué es viable alcanzar la meta que nos proponemos, llámese crear un instrumento donde gracias a la contratación pública, no solo se cumplan fines administrativos de adquisición de bienes y servicios sino que además, se puedan cumplir objetivos de carácter ambiental.

- **Ley de Contratación Administrativa, N°7494:** esta rige 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.

Incluimos esta ley porque es la base de toda contratación pública y, por supuesto, que es fundamental en nuestro tema de investigación, en lo que se refiere a materia ambiental, lo vamos a encontrar en el artículo 59 que establece que, cuando se contrate obra pública, se deben incluir las previsiones necesarias para preservar o restaurar las condiciones ambientales.

Consideramos que esta norma podría ser muy insuficiente en virtud de que solo un artículo promueve la preservación del ambiente, sin embargo, se debe tener en cuenta que la misma entró en vigencia en 1996, cuando el desarrollo en materia ambiental estaba apenas en auge, tal y como expusimos en el apartado A) de la sección primera del presente capítulo.

Sin embargo, pensamos que el legislador fue precavido al establecer en el artículo 7 que la actividad de contratación administrativa se somete a las normas y los principios del ordenamiento jurídico administrativo, justifica la utilización de normas y principios propios del derecho ambiental, ya que estas forman parte del ordenamiento que rige el actuar de la Administración.

En la sección segunda del presente trabajo de investigación analizaremos la experiencia de algunas instituciones que han intentado incluir criterios sostenibles

dentro de sus procesos de compras, a pesar de la escasa referencia que tiene la LCA, sobre los criterios ambientales y sociales, para demostrar que no existe urgencia en modificar este cuerpo normativo.

Sin embargo, podría sugerírsele al Poder Ejecutivo, valorar incluir dentro del Proyecto de Ley, tramitado en la Asamblea Legislativa bajo el expediente N° 20.488<sup>34</sup>, que contiene una propuesta de Reforma Parcial a la Ley de Contratación Administrativa, Ley N° 7494 del 5 de mayo de 1995, y reforma de normativa conexa lo siguiente: reforma parcial a la ley de la administración financiera de la república y presupuestos públicos, n° 8131 de 18 de setiembre de 2001, así como al artículo 1 inciso e) de la ley de distribución de bienes confiscados o caídos en comiso, ley 6106 de 7 de noviembre de 1977, incluir parámetros como los que utiliza España como por ejemplo<sup>35</sup>, introducir la prohibición de contratar personas condenadas mediante sentencia firme, por la comisión de delitos relativos contra el medio ambiente.

- **El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, N. ° 33411-H** indica en su artículo 148 (relacionado con contratación de obra pública) lo siguiente: *“Los órganos y entidades competentes en la materia deberán participar en resguardo del medio ambiente en general o del impacto ambiental de la obra en particular, en todos aquellos procedimientos que procuren preservar o restaurar las condiciones ambientales afectadas por dicha obra”.*

Al incluir en este estudio a la LCA, también teníamos que mencionar su reglamento, de igual manera lo que establece este sobre materia ambiental, el cual es apenas una pincelada, al igual que su ley, pues solamente exige el estudio de impacto ambiental para el contrato de obra pública.

---

<sup>34</sup> En este expediente o) *Promover la aplicación de criterios de sustentabilidad en los bienes y servicios a adquirir, en las compras públicas, mediante el establecimiento de lineamientos o directrices que propicien la adquisición de productos elaborados con materiales reutilizables, reciclables, biodegradables, valorizables, o reciclado bajo procesos amigables con el medio ambiente. También promoverá la promulgación de políticas en materia de compras públicas sustentables, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Energía o con cualquier otra institución, cuando lo considere necesario.*

<sup>35</sup> Incluso promover el cambio de la idea de que se debe adjudicar la oferta de menor precio, y a cambio se valoren criterios directamente vinculados a las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato.



Sin embargo, deben concordarse los principios que contiene este reglamento con los del derecho ambiental, mismos que tienen un impacto positivo en el actuar de la Administración. Algunos de estos principios son:

Principios de Eficiencia y Eficacia. Derivan de los artículos 4, 8 y 16 de la LGAP, así como del numeral 2 del Reglamento a la Ley de Contratación, su razón de ser procede de que las adquisiciones de las entidades estatales se realizan con fondos públicos, razón por la cual se debe procurar el mejor uso de dichos fondos al momento de realizarlas. Es decir, se busca tratar de llevar a cabo procedimientos de selección de los contratistas que le permita a la Administración, reconocer el vínculo estrecho entre desarrollo económico y social y el ambiente.

Peña Chacón (2013), se refiere a la incertidumbre de los efectos sobre la salud y el medio ambiente causado por las alteraciones realizadas por el ser humano, y nosotras interpretamos de manera extensiva, que aplica de la misma manera a las alteraciones que genera la Administración a través de sus actuaciones contractuales, nos permitimos transcribir un breve extracto:

*“Es aquí donde encuentra asidero el principio precautorio propio del derecho ambiental, contenido en múltiples instrumentos internacionales, y por medio del cual se establece como regla que cuando exista peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del ambiente.”*

Principio de Publicidad. Este deriva del artículo 6 de la LCA, así como del artículo 2 de su reglamento, su finalidad consiste en publicar, de la forma más amplia y general, la invitación a participar en el concurso público, de esa manera, otorga la posibilidad de que el concurso licitado alcance a llegar a la mayor cantidad de potenciales oferentes, los cuales, deberán contar con la posibilidad de acceder a todos aquellos documentos, que les permitan presentar su oferta ante la Administración.

En cumplimiento de este Principio, por medio del Decreto Ejecutivo N° 38830, del 15 de enero de 2015, se crea el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP)

como plataforma tecnológica de uso obligatorio de la Administración Central, para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa y para los actos y contratos, que de ellos se deriven.

Como resultado de la implementación de este tipo de plataformas tecnológicas, se genera una reducción de la contaminación, como consecuencia de la no utilización de papel, tintas, e incluso en la disminución del consumo nacional de combustibles fósiles, además influye en la calidad de vida de los interesados, ya que no tienen que desplazarse para presentar sus ofertas. En este sentido, encontramos que la DGABCA, en Julio del 2017, emitió la directriz DGABCA-0003-2017 que promueve el Uso obligatorio de documentos electrónicos y firmas digitales para el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.

Sin duda alguna, este decreto se puede interpretar a la luz de lo que la Sala Constitucional ha señalado que:

*“...la protección del ambiente debe encaminarse a la utilización adecuada e inteligente de sus elementos y en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicos y de orden político (desarrollo sostenible), para con ello salvaguardar el patrimonio al que tienen derecho las generaciones presentes y futuras. Por ello, el objetivo primordial del uso y protección del ambiente es que a través de la producción y el uso de la tecnología, se obtengan no sólo ganancias económicas (libertad de empresa) sino sobre todo un desarrollo y evolución favorable del medio ambiente y los recursos naturales con el ser humano, esto es, sin que se cause daño o perjuicio...” (Voto N° 6322-2003, de las catorce horas catorce minutos del 3 de julio de 2003).*

Principio de Igualdad y Libre Competencia. En la práctica, estos principios son comúnmente utilizados por los oferentes cuando emplean la vía recursiva para defender sus intereses, así por ejemplo: en los recursos de objeción interpuestos contra un cartel de licitación, con el fin de que se eliminen cláusulas cartelarias, que solamente pueden ser cumplidas por muy pocos oferentes.

Intangibilidad patrimonial. Puede indicarse que de conformidad con el artículo 2º del RLCA, las partes deben procurar por el mantenimiento del equilibrio económico del contrato, a lo largo de la contratación.

- **Ley Orgánica del Ambiente, N°7554** cuyo objeto es dotar a los costarricenses y al Estado, de los instrumentos necesarios para conseguir un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, obliga al Estado a velar por el uso racional que se les dé a los recursos naturales<sup>36</sup>, así como también adoptar las medidas que sean necesarias para prevenir o corregir la contaminación ambiental. Asimismo, fija algunos principios que consideramos aplicables a la actividad contractual estatal, para mencionar algunos:

- ✓ Quien contamine paga. Promueve el resarcimiento económico por el daño ambiental ocasionado.
- ✓ Responsabilidad compartida. Implica que varias personas autoras o intervinientes en un proceder dañoso deben ser responsables mancomunadamente.
- ✓ Planificación: El propósito de este principio es una ordenación del término para establecer cuáles áreas requieren mayor protección y cuáles eventualmente estarían sujetas a evaluaciones ambientales.

Esta ley insta a las instituciones a participar en conjunto, lo cual debemos verlo como algo positivo, ya que como lo hemos mencionado anteriormente, debemos unir esfuerzos para alcanzar objetivos sostenibles, sin embargo, de este mismo punto podríamos decir que hay algo desfavorable: que no define cuáles instituciones en específico, entonces podríamos decir que queda muy amplio el tema, por lo que las proveedurías, podrían no sentirse aludidas por esta norma, y así no tomarían medidas preventivas, además no se capacitarían como deben hacerlo. Creemos que sería conveniente señalarlo directamente que deben hacerlo.

---

<sup>36</sup> La Escuela Judicial del Poder Judicial, en su Manual de Introducción al Derecho Ambiental, establece que el deber de velar por la utilización racional del ambiente, exige al Estado ser intolerante frente a situaciones que amenacen las condiciones ambientales, no puede hacer o conceder prórrogas si se continúa afectando al ambiente, aun cuando ello traiga beneficios económicos a una comunidad, ni puede justificar sus omisiones en la falta de recursos económicos.

- **Ley para la Gestión Integral de Residuos, N°8839.** Su objeto es regular la gestión integral de residuos y el uso eficiente de los recursos, mediante la planificación y ejecución de acciones regulatorias, operativas, financieras, administrativas, educativas, ambientales, y saludables de monitoreo y evaluación.

Esta ley es primordial en el tema que nos ocupa, ya que busca por medio de su numeral 29, incentivar al Estado a alcanzar una producción más limpia y un consumo sostenible, nos permitimos transcribir literalmente precisamente por su importancia:

*“Artículo 29.-Compras del Estado. Autorízase a las instituciones de la Administración Pública, empresas públicas y municipalidades para que promuevan la compra y la utilización de materiales reutilizables, reciclables, biodegradables y valorizables, así como de productos fabricados con material reciclado bajo procesos ambientalmente amigables que cumplan las especificaciones técnicas requeridas por la Administración Pública; dicha condición podrá comprobarse por medio de certificaciones ambientales y otro mecanismo válido establecido vía reglamento.*

*Para ello, en la valoración de las licitaciones y compras directas concursables deberán dar un veinte por ciento (20%) adicional a los oferentes que, en igualdad de condiciones, demuestren que los productos ofrecidos incorporan criterios de la gestión integral de residuos, así como la gestión del residuo una vez terminada su vida útil. Para el caso de las compras directas deberán incorporarse criterios que promuevan la gestión integral de residuos.*

*Las dependencias correspondientes de las instituciones de la Administración Pública, empresas públicas y municipalidades encargadas de elaborar los carteles de licitación o de compra directa establecerán criterios ambientales y de ciclo de vida de los productos para evaluar las licitaciones, de conformidad con los criterios establecidos en el Reglamento de esta Ley.”*

De este artículo, podemos desprender que, esta ley insta a que se soliciten criterios ambientales en la contratación pública, e incentiva para que las licitaciones sean cada vez más amigables con el ambiente. Sin embargo, no compartimos en la

estrategia del legislador al plantear porcentajes en la valoración de las licitaciones, o pedir certificaciones ambientales y permitir la solicitud de algún otro mecanismo válido, pero sin brindar parámetros, podría introducir prácticas anticompetitivas o discriminatorias, como expusimos, en España se permite la presentación de certificados que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de gestión medioambiental.

También debemos referirnos al Reglamento de esta Ley, el Decreto Ejecutivo N° 37567-S-MINAET-H, que en su artículo 44, establece que la DGABCA del Ministerio de Hacienda, en coordinación con los órganos involucrados, dictará la normativa técnica pertinente para la implementación de los criterios de sustentabilidad aplicables a las compras que realicen las instituciones del Estado.

Como punto adicional podríamos mencionar que esta ley se emite en completa integridad y concordancia con la Ley General de Salud N° 5395, que indica: *“Todos los desechos sólidos que provengan de las actividades corrientes personales, familiares o de la comunidad y de operaciones agrícolas, ganaderas, industriales o comerciales, deberán ser separados, recolectados, acumulados, utilizados cuando proceda y sujetos a tratamiento o dispuestos finalmente, por las personas responsables a fin de evitar o disminuir en lo posible la contaminación del aire, del suelo o de las aguas”* (Artículo 278).

- **Ley Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N° 8660.** Esta Ley se toma como una referencia, ya que si bien es cierto, aplica única y exclusivamente en el Sector Telecomunicaciones, su contenido merece ser reconocido. Entre lo más rescatable de esta ley es que establece el deber de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, respetando la legislación ambiental vigente, la protección ambiental, el manejo y uso sostenible de los recursos naturales, así como la promoción del uso de las fuentes de energía renovables, esto según el inciso C de su artículo 2.

También debemos mencionar el artículo 12 que trata expresamente sobre las compras verdes, y autoriza al Instituto Costarricense de Electricidad y a sus empresas a promover la compra y utilización de materiales reutilizables, reciclables,

biodegradables y valorizables, así como de productos fabricados con material reciclado bajo procesos ambientalmente amigables, que cumplan las especificaciones técnicas requeridas por la Administración Pública. Para incentivar esto, el artículo insta a la Proveduría de la Institución a incluir, en los carteles de licitación, criterios ambientales y de ciclo de vida de los productos.

- **Ley de Incentivos y Promoción para el Transporte Eléctrico.** Esta Ley busca incentivar el uso del transporte eléctrico en el país, para lograr un impacto positivo en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Su artículo 18 es de suma relevancia para el tema de interés, ya que, *“autoriza a las instituciones de la Administración Pública, empresas públicas y municipalidades para que promuevan la compra y la utilización de vehículos eléctricos que cumplan las especificaciones técnicas requeridas por la Administración Pública; dicha condición podrá comprobarse por medio de certificaciones ambientales y otro mecanismo válido establecido vía reglamento.”*

Volvemos a encontrar la técnica de utilizar conceptos indeterminados, que transmiten la responsabilidad de definir cuáles serían esos mecanismos alternativos, a las instituciones, vía reglamento. Y la imposición de dar un porcentaje específico a las ofertas que *“demuestren que los productos ofrecidos son eléctricos.”*, y como hemos expuesto, no creemos que sea apropiado, ya que podría trasgredir la discrecionalidad administrativa.

Asimismo, esta ley establece que las dependencias encargadas de elaborar los carteles de licitación deberán establecer criterios ambientales, mejoras tecnológicas vehiculares, energías limpias, el ahorro de eficiencia energética, la disminución de los gases de efecto invernadero (GEI) y el ahorro económico para los usuarios al no consumir combustible, reflexionando en que la forma que el legislador introduce este deber, podría extenderse a las contrataciones de otra naturaleza, quiere decir, en las que no se esté contratando vehículos, ya que de conformidad con los principios de los compromisos internacionales que el Estado costarricense debe ser progresivo<sup>37</sup> en la

---

<sup>37</sup> Para mayor entendimiento de este deber, se remite al artículo del autor Peña Chacón, publicado en la Revista Judicial, Costa Rica, N° 117, setiembre, 2015, titulado: Desarrollo Jurisprudencial del Principio de

interpretación de su ordenamiento jurídico para garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

- **Ley para impulsar la venta de servicios, bienes comercializables y arrendamiento de bienes por parte de las Asociaciones para el Desarrollo de las Comunidades a la Administración Pública, N° 9434 del 5 de abril del 2017.** Esta ley adiciona un artículo en la LCA de contenido sumamente social, específicamente el 10 bis y establece el deber de escoger las ofertas de asociaciones para el desarrollo de las comunidades, con el objetivo de fortalecer la generación de recursos para la inversión en sus comunidades.

- **Decreto Ejecutivo N° 39310- MH - MINAE - MEIC – MTSS.** Por medio de este decreto se publica la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y se da la creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables, cuyo objetivo es proporcionar, a través de las compras del Estado, la estimulación de la producción de bienes y servicios con innovación y el mejor desempeño económico, ambiental y socialmente responsable, por lo que se declara de interés público su implementación. Asimismo, establece que el Sector Público debe tomar en cuenta tres factores fundamentales a seguir en toda compra, estos son: económicos, ambientales y sociales, estos factores se han mencionado anteriormente, pues son las bases del desarrollo sostenible, se debe recordar que la problemática ambiental es integral, ya que se desenvuelve como un todo.

También debemos recalcar su artículo onceavo, el cual indica que, las instituciones del sector público, para emitir cualquier lineamiento o normativa relacionada con compras públicas sustentables, deberá remitirla previamente en consulta a la DGABCA del Ministerio de Hacienda.

Podríamos cuestionar el efecto real que ha tenido esta política, ya que a pesar de que su aplicación fue catalogada como de interés público, es evidente la falta capacitación que existe en las proveedurías institucionales, y prueba de ello, es la cantidad de casos que llegan a la CGR por errores en la forma en la que se incluyen los criterios

sustentables, algunos de estos ejemplos serán analizados a lo largo de la presente investigación.

- **Decreto Ejecutivo N° 38996-PLAN, Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.** Mediante este decreto, el Gobierno Solís Rivera, publica el Plan “Alberto Cañas Escalante”, es una guía de acción dictado en el ejercicio de sus potestades de dirección administrativa y política, de conformidad con el contenido de los artículos 26 inciso b) y 27 inciso 1) de la LGAP, dentro de los objetivos planteados, se establece el crecimiento económico con equidad, y para lograr el impulso de dicho crecimiento de manera estable durante los próximos años, el Gobierno de la República promueve la atracción de la inversión extranjera, principalmente en sectores que desarrollen actividades productivas de alto valor agregado, que generen más empleo de calidad, respeten el ambiente y las normativas laborales y propicien encadenamientos productivos capaces de crear alianzas virtuosas entre actores económicos diversos.

Concluimos el análisis de la normativa nacional, indicando que todos son fundamentales para llegar al resultado final de esta investigación, estas normas junto con otras herramientas jurídicas como manuales, decretos, directrices, entre otras, nos guían para conocer los alcances y límites de las potestades del Estado, en cuanto a temas de contratación administrativa relacionado con materia ambiental, es por eso, por lo que a lo largo del desarrollo de este trabajo, las hemos abordado de alguna u otra manera.

### **C) El papel trascendental de las instituciones públicas en la incorporación de cláusulas ambientales en los procedimientos de contratación administrativa**

De previo a la exposición de las competencias que han sido asignadas a diversas Instituciones Públicas, para garantizar la tutela del bien jurídico ambiente; debemos tener presente que, esta es una tarea que le corresponde a todos por igual, es decir, que existe una obligación para el Estado –como un todo- de tomar las medidas necesarias, a fin de evitar grados de contaminación, deforestación, extinción de flora y fauna, uso desmedido o inadecuado de los recursos naturales, que pongan en peligro la salud de los administrados. (Sala Constitucional, Res. N° 2008-004790, de las doce horas y treinta y nueve minutos del 27 de marzo del 2008.)



Precisamente, la distribución de esa obligación se debe regir por el principio de coordinación interinstitucional en materia ambiental, el cual ha sido definido por la Sala Constitucional como: *“Uno de los principios rectores de la organización administrativa lo constituye la coordinación que debe mediar entre todos los entes y órganos públicos al ejercer sus competencias y prestar los servicios que el ordenamiento jurídico les ha asignado. La coordinación, en cuanto asegura la eficiencia y eficacia administrativas, es un principio constitucional virtual o implícito que permea el entero ordenamiento jurídico administrativo y obliga a todos los entes públicos. Esta puede ser interorgánica –entre los diversos órganos que conforman un ente público no sujetos a una relación de jerarquía– o intersubjetiva, esto es, entre los entes públicos, cada uno con personalidad jurídica, presupuesto propio, autonomía y competencias específicas. La autonomía administrativa o de otro grado de cuya titularidad gozan los entes públicos los obliga a coordinar sus acciones, puesto que, no pueden estar sometidos recíprocamente a relaciones de jerarquía por su naturaleza interorgánica. La coordinación administrativa tiene por propósito evitar las duplicidades y omisiones en el ejercicio de las funciones administrativas de cada ente público, esto es, que sean desempeñadas de forma racional y ordenada; y se logra a través del establecimiento de niveles o canales fluidos y permanentes de información entre los entes públicos, todo lo cual se puede lograr a través de reuniones, informes o la creación de instancias formales de coordinación.”*<sup>38</sup>

Algunas de las instituciones que se logran identificar como relevantes para los efectos de la presente investigación son:

- **Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE):** de conformidad con el inciso h) del artículo 23 de la LGAP, y artículo 15 del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo N° 38536, el MINAE ejerce la rectoría en materia de medio ambiente, así mismo la Ley Orgánica del Ambiente (Ley 7554), le atribuye la responsabilidad de coordinar el establecimiento de políticas y acciones de protección del aire, el agua, el suelo y los recursos energéticos, quiere decir, desde una perspectiva ecocéntrica.

---

<sup>38</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 0889, de las dieciséis horas con tres minutos del 27 de Junio de 2012. Expediente N°: 09-011327-0007-CO.

A raíz de los artículos 39 y 42 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Ambiente y Energía, Decreto Ejecutivo N° 35669, se logran identificar 2 actores adicionales que se relacionan con el tema de investigación, sean:

- Dirección de Cambio Climático, que dentro de las funciones más relevantes podemos citar: 1) Coordinar e impulsar la implementación del Programa País de C- Neutralidad con los diversos actores y sectores del quehacer nacional y de otros programas que se generen para consolidar la implementación de la acción climática. 2) Promover espacios de participación multisectorial que fomenten el involucramiento del sector privado y sociedad civil en la acción climática.
- Dirección de Gestión de Calidad Ambiental, dentro de las funciones más relevantes podemos citar: 1) Promover mecanismos de autorregulación voluntaria y sistemas de mejoramiento del desempeño ambiental de los agentes productivos, así como el uso de instrumentos económicos en la gestión ambiental. 2) Validar normas técnicas y regulaciones de calidad ambiental que tengan por finalidad evitar la contaminación del agua, el aire y el suelo.

Dentro de los mayores logros que se pueden atribuir a este Ministerio, están:

✓ *Programa País Carbono Neutralidad 2.0.* Es un mecanismo para reconocer la adecuada gestión de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a organizaciones públicas y privadas. Los objetivos específicos del PPCN 2.0 son: 1. Sensibilizar a las organizaciones y su población meta sobre cambio climático y los desafíos de la descarbonización de la economía del país. 2. Potenciar la acción climática de las organizaciones por medio de la gestión de las emisiones de GEI en sus procesos. 3. Producir información primaria en materia de inventarios de GEI. 4. Mejorar la eficiencia y productividad de las organizaciones de forma sostenible.<sup>39</sup>

✓ *Estrategia Nacional de Cambio Climático del MINAE 2021.* Esta estrategia busca que se dé una transformación en el modelo de desarrollo del país ante un

---

<sup>39</sup> Brochure. Programa País Carbono Neutralidad 2.0: Categoría organizacional. Disponible en: <http://cambioclimaticocr.com/recursos/documentos/biblioteca/5.e-resumen-ppcn-2.0-organizacional.pdf> [Consulta: 15 de agosto 2017].

contexto global condicionado por el fenómeno del cambio climático.<sup>40</sup> El objetivo general de esta estrategia es reducir los impactos sociales, ambientales, y económicos del Cambio Climático (CC) y tomar ventaja de las oportunidades, así como promover el desarrollo sostenible mediante el crecimiento económico, el progreso social y la protección ambiental, por medio de iniciativas de mitigación y acciones de adaptación para que el país mejore la calidad de vida de sus habitantes y de sus ecosistemas, al dirigirse hacia una economía baja en emisiones de carbono y competitiva para el 2021..<sup>41</sup>

- **Ministerio de Hacienda**, el artículo 99 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131, establece como uno de los deberes de la Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa, *“Desarrollar investigaciones tendientes a confirmar los estándares de calidad; asimismo, promover técnicas que reduzcan los costos, mejoren los procedimientos y protejan el medio ambiente.”*

A raíz de los artículos 8 y 10, del Reglamento de Organización de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N° 38890, logramos identificar 2 actores adicionales que se relacionan con el tema de investigación, sean:

- Dirección de Normas y Contrataciones: la implementación de técnicas que reduzcan los costos, mejoren los procedimientos en la adquisición de bienes, obras y servicios con eficiencia, eficacia, economía y con criterios sustentables, de acuerdo al orden jurídico vigente.
- Departamento de Compras Consolidadas: coordinar con las instituciones competentes, el tema de compras públicas sustentables y ejecutar las acciones necesarias para impulsar estas en los procedimientos de contratación del Sector

---

<sup>40</sup> Plan de acción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Disponible en: <[http://cambioclimaticocr.com/biblioteca-virtual/cat\\_view/2-publicaciones-sobre-cambio-climatico](http://cambioclimaticocr.com/biblioteca-virtual/cat_view/2-publicaciones-sobre-cambio-climatico)>. [Consulta: 15 de julio 2016].

<sup>41</sup> Plan de Acción Estrategia Nacional de Cambio Climático. Op. cit.

Público, así como su evaluación y seguimiento. Asesorar a todo el Sector Público y Sector Privado sobre el avance en las compras públicas sustentables.

Dentro de los mayores logros de este Ministerio, relacionados con el tema que nos ocupa, podemos mencionar la promulgación de:

- *Plan Estratégico para la modernización de las compras públicas.* Con este Plan se espera incentivar la competencia de los posibles proveedores de bienes y servicios al Estado, fomentar la capacidad estatal de compra, de distintas maneras, la que nos interesa para esta investigación, es mediante las compras sustentables, pues indica que Costa Rica, como país piloto para el Programa de Fortalecimiento de Capacidades para las Compras Públicas Sustentables en países de desarrollo.<sup>42</sup>
- *Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables en las Compras pública.* Consideramos que esta normativa es de carácter innovador, ya que establece criterios para que a la hora de que la Administración vaya a adquirir productos lo haga bajo estos, sin afectar así la discrecionalidad de la que gozan; se debe recalcar que estos criterios de sustentabilidad deben tener como característica el ser objetivamente verificables, es por esto que se desglosa en la normativa una serie de lineamientos para cumplir con este requisito de objetividad. Establece mecanismos para definir la prioridad de estos basándose en el ciclo de vida del producto, y no solamente en razones económicas como suele hacerse.

Esta normativa en su punto 7.2, hace mención a los criterios sociales, dispone: *“Debe entenderse que el cumplimiento de obligaciones laborales contempladas en el bloque de legalidad constituye requisitos de admisibilidad para contratar con la administración; por tal motivo, en todos los pliegos de condiciones deberá indicarse la siguiente cláusula o equivalente: “Es deber ineludible del(os) contratista(s) cumplir con las obligaciones laborales y de seguridad social*

---

<sup>42</sup> Ministerio de Hacienda. Plan Estratégico para la modernización de las compras públicas. Disponible en: <[http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_cri\\_resp\\_soc\\_civ\\_ane1.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_cri_resp_soc_civ_ane1.pdf)>. [Consulta: 5 de julio 2017].

*contempladas en el bloque de legalidad, así como, cualquier compromiso social que suscriba respecto de la presente contratación. Su inobservancia constituye falta grave y responsabilidad atribuible al(os) contratista(s), pudiendo acarrear inclusive, a la resolución contractual sin responsabilidad para la Administración, previa observancia del debido proceso.”<sup>43</sup>*

Claro está que, para que se dé una contratación pública exitosa, esta debe serlo en todas las áreas que pueda abarcar, y el tema social no se queda atrás, deben cumplirse ciertos parámetros para que se dé un empleo justo, con todas las condiciones de ley para poder avanzar como sociedad.

Es importante detallar en el cartel, las obligaciones laborales y de seguridad social, especialmente en aquellos casos donde se contraten servicios que impliquen la subcontratación de trabajadores manuales, ya que estos al ser un grupo vulnerable, están más expuestos a condiciones laborales desfavorables.

○ *Guía de criterios sociales en los procesos de contratación pública en Costa Rica.* Esta guía busca fomentar como parte de las compras públicas sustentables la parte social, fomenta el uso de criterios de especificaciones técnicas, busca que los licitadores cumplan con requerimientos técnicos específicos, como por ejemplo, Condiciones laborales, Salud ocupacional, Salarios, Duración de jornadas laborales, Trabajo infantil y adolescente, Discriminación, Acceso a formación, Contratación de extranjeros en condición irregular, Apoyo a Pymes, entre otras.

- **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.** Este Ministerio participa en la elaboración de la Guía de Criterios Sociales en los Procesos de Contratación Pública en Costa Rica, que favorece la protección de las personas trabajadoras en los ámbitos laboral y social, incorporando otras categorías en el marco de la responsabilidad social, más allá de la normativa laboral de carácter obligatoria.

---

<sup>43</sup> Ministerio de Hacienda. Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables en las Compras Públicas y Guía para la Implementación. Disponible en: <[http://www.hacienda.go.cr/docs/552e9bdcd6320\\_Normativa%20Tecnica%20Criterios%20Sustentables%20DGABCA%20\(firma\).pdf](http://www.hacienda.go.cr/docs/552e9bdcd6320_Normativa%20Tecnica%20Criterios%20Sustentables%20DGABCA%20(firma).pdf)>. [Consulta: 5 de julio 2017].

Busca también que la Administración a la hora de adquirir bienes y servicios valore el trabajo productivo concibiendo el componente social como un eje fundamental en todo el proceso de compras públicas del Estado, así como garantizar los derechos humanos, y condiciones laborales dignas.

- **Otros actores en la Administración Pública.** De conformidad con el artículo 79 de la Ley Orgánica del Ambiente, Ley N° 7554, y del inciso d) del artículo 7 del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo N° 38536, se pueden identificar otros actores dentro de la administración central que, de manera indirecta, colaboran desde el ámbito de sus competencias en la protección del ambiente, en la contratación pública. Entre ellos podemos mencionar:

- Ministerio de Salud: De conformidad con el inciso g) del artículo 2 de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, N° 5412 del 08 de noviembre de 1973, le corresponde realizar todas las acciones, actividades y dictar las medidas generales y particulares, que tiendan a la conservación y mejoramiento del medio ambiente, con miras a la protección de la salud de las personas.

Específicamente, una de las competencias que se logran identificar en esta investigación, relacionada con el tema que nos ocupa, es la establecida en el Reglamento General para Autorizaciones y Permisos Sanitarios de Funcionamiento Otorgados por el Ministerio de Salud, Decreto Ejecutivo N° 39472, que permite a los demás entes de derecho público, identificar aquellos oferentes que en su condición de permisionario, por un tiempo definido y condicionado a la presentación de un cronograma de ejecución de las acciones correctivas, con el fin de que el establecimiento en forma controlada llegue a cumplir todos los requisitos establecidos por el Ministerio de Salud, siempre que esto no represente un riesgo inminente para la salud de los trabajadores, de terceros o del ambiente.

Cabe destacar el esfuerzo de este Ministerio al emitir la Política Nacional para la gestión integral de residuos sólidos (2010-2021). Este documento es un esfuerzo coordinado por el Ministerio de Salud, que contiene las estrategias que guiarán a las instituciones públicas, sector privado, junto con las organizaciones sociales y la

comunidad, en el tema de residuos, además, integra los enfoques de Derechos Humanos, Igualdad y Equidad de Género, Diversidad y Cohesión Social.

o Ministerio de Economía Industria y Comercio. Como ente rector del sector empresarial, debe promover, de conformidad con la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, el desarrollo empresarial sostenible, dirigido a armonizar la producción empresarial con los recursos naturales y la calidad de vida de los habitantes, así como promover la transferencia de tecnología, la capacitación empresarial y el uso de formas preventivas, como la producción más limpia. Además esta Ley incluye el tema de compras del Estado como instrumento para impulsar e incentivar las PYMES, con la finalidad de estimular el crecimiento y desarrollo del país.

Como miembro del Comité Directivo de Compras Públicas Sustentables, figura como uno de los líderes de la iniciativa de contar con un Plan Nacional de Responsabilidad Social para las Empresas, mediante el cual se pretende concientizar sobre las responsabilidades y los efectos sociales y ambientales de las operaciones que lleva a cabo una empresa.<sup>44</sup>

o Ministerio de Agricultura y Ganadería. De conformidad con el inciso 10 del artículo 2 del Reglamento a la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Decreto Ejecutivo N° 26431, este Ministerio apoya la formulación de políticas, planes y programas tendientes a la preservación de los recursos naturales, el mejoramiento general del ambiente y el desarrollo sostenible de la sociedad en conjunto.

Se logra identificar a la Coordinación Agropecuaria, como una instancia interna que promueve y coordina los procesos de extensión y fomento tendientes a provocar cambios de actitud progresivos y permanentes en los pequeños productores y productoras, orientados hacia la solución de sus problemas productivos y ambientales, acordes a sus condiciones agroecológicas y socioeconómicas y

---

<sup>44</sup> Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Disponible en: <<https://www.meic.go.cr/meic/web/512/pymes/responsabilidad-social.php>> [Consulta: 5 de julio 2017].

sistemas productivos, que provoquen un mejoramiento continuo del nivel de vida de la población rural y urbana, en equilibrio con el medio ambiente.

Este Ministerio, al igual que el de Salud, desde sus distintos órganos adscritos, emite circulares, permisos y autorizaciones, los cuales permiten identificar oferentes, que han cumplido con los lineamientos necesarios, para la obtención de dichos certificados.

Podemos referirnos también al reglamento para el desarrollo, promoción y fomento de la actividad agropecuaria orgánica, Decreto Ejecutivo N° 35242 del 4 de junio del 2009, el cual establece la obligación del Departamento de Fomento a la Actividad Orgánica del MAG de dar a conocer los beneficios del consumo de productos orgánicos a las instituciones centralizadas y descentralizadas y sus proveedores. Se debe coordinar con los jefes respectivos quiénes podrán decidir la compra de bienes y servicios orgánicos.<sup>45</sup>

- Ministro de Educación Pública. con una menor participación directa, este Ministerio contribuye en la promoción de actividades de enseñanza académica, que sirven para concientizar a la población en la evaluación de los problemas del desarrollo sostenible y adquirir conciencia, valores éticos y conocimientos técnicos sobre el ambiente.
- **Contraloría General de la República (CGR):** de conformidad con su Ley Orgánica, este órgano constitucional fundamental del Estado, ejerce fiscalización sobre las funciones y uso de los recursos públicos, relacionados con las temáticas de explotación, conservación y protección del medio ambiente, energía (electricidad, combustible y demás fuentes generadoras de energía), minería y agua.

Debemos reconocer que el aporte que la Contraloría realiza en la protección del ambiente, desde el uso de los recursos públicos, es una contribución de carácter continuo, ya que en el ejercicio de sus potestades, sea, fiscalización en la contratación administrativa, constantemente, se encuentra emitiendo recomendaciones y

---

<sup>45</sup>Cabrera Medaglia, Jorge, "La utilización de la contratación para el desarrollo sostenible: el marco legal de las compras públicas sostenibles (cps)". Revista Judicial N°106.



sugerencias, que la Administración Pública debe acatar para garantizar la correcta implementación de criterios ambientales, en los procesos de contratación administrativa.

- **Procuraduría General de la República (PGR):** de conformidad con el artículo 1 de su Ley Orgánica, Ley N° 6815, es el órgano superior consultivo, técnico, y jurídico de la Administración Pública; dentro de sus funciones, relacionadas con el tema de investigación, tenemos el inciso i) del artículo 3, que dice: *“Tomar las acciones legales procedentes en salvaguarda del medio, con el fin de garantizar el derecho constitucional de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.”*
- **Municipalidades:** el artículo 169 de la Constitución y el artículo 3 del Código Municipal, establecen que le corresponde a las municipalidades lo relativo al gobierno y administración de los intereses y servicios locales. Específicamente, en la materia que nos ocupa, el Código Municipal establece la obligación de que los concejos municipales cuenten con una Comisión Permanente de Asuntos Ambientales, cuyas labores deben ser reguladas por medio de un reglamento interno.<sup>46</sup>

Las municipalidades, como autoridades locales, sin duda alguna tienen una amplia variedad de funciones y prestan una gran cantidad de servicios, en materia ambiental, entre ellos, podemos citar por ejemplo: la recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.

El Decimocuarto Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, explica que para determinar cuáles servicios e intereses le corresponden a las Municipalidades en materia de gestión ambiental, se debe buscar en una importante cantidad de leyes. Y concluyen que en muchos casos, también son competencia y responsabilidad de otras instituciones del Estado. Y esta duplicidad de competencias se convierte en un problema para una gestión ambiental municipal autónoma.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Solís Fallas, Alex, en “Una nueva Constitución Política para Vivir Mejor”, proponen un artículo que, introduce de manera más expresa una función relacionada con el tema que nos ocupa, citamos: *“Artículo 240. Funciones. Las municipalidades tienen las siguientes funciones: 1. Establecer políticas públicas de alcance local tendientes a promover el desarrollo integral y sostenible de los habitantes del cantón.”*

<sup>47</sup> Castro Córdoba, Rolando. “Regulación ambiental y capacidades institucionales en los gobiernos locales.” (2008) Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Disponible

Podemos reconocer el esfuerzo que realiza la Estrategia Nacional para la Sustitución de Plásticos de un Solo Uso, que aspira a que en el 2021, el 80% de los cantones del país cuenten con modificaciones a reglamentos de patentes para incluir cánones que desincentiven el consumo de plástico de un solo uso, y este sea reemplazado por alternativas renovables y compostables.

## **CAPÍTULO SEGUNDO: El procedimiento de contratación administrativa, como un poderoso instrumento para la protección del ambiente**

*“Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, es decir, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias” (Comisión Brundland, CMMAD, 1992, pág. 29).*

En el presente capítulo se hará un análisis de la contratación administrativa como acto jurídico que es, lo que nos permitirá dar énfasis a sus elementos y etapas del procedimiento, con el fin de sugerir la forma más oportuna para incorporar los criterios ambientales en cada una de ellas.

Esta visión instrumental de la contratación pública, debe partir desde la Teoría General del Derecho, teniendo claro que la contratación administrativa es un acto administrativo, y el mismo es un acto jurídico. Y como tal, crea, transmite, modifica o extingue derechos y obligaciones.

A nivel doctrinario existen muchos conceptos en los que existe consenso, por ejemplo, que el acto deberá dictarse por el órgano competente y aparecer objetivamente como una manifestación de voluntad libre y consciente, dirigida 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.

Sin embargo, no se encontró acuerdo doctrinario en relación con la clasificación de los contratos administrativos. Desde el punto de vista del carácter con el que actúa la Administración Pública, algunos autores como Hans Kelsen<sup>48</sup>, afirman que la Administración actúa de manera unilateral y el sujeto privado que participa se apega, sin poder añadir su voluntad en el pliego de condiciones, ni en ninguna otra etapa del proceso, más que en la inicial al ofertar. Como la contratación es administrativa, desde este punto de vista, es un simple contrato de adhesión, en donde se aplica el decir: “lo tomas o lo dejas”.

El Tribunal Contencioso Administrativo, determina que: *“En la contratación administrativa existe una serie de elementos que trascienden el mero acuerdo de voluntades rubricado en un documento y que condicionan su nacimiento, desarrollo y extinción. Esto determina una diferencia incuestionable con respecto al contrato privado, donde los intereses particulares de las partes son determinantes, mientras que en este caso el interés público reviste toda la contratación. Es así como el contrato administrativo está condicionado en su origen, evolución y finalización al ordenamiento propio que rige la materia y la contratación en específico. En este sentido, el acto de voluntad, libre y soberano del contratista, queda filtrado por el ordenamiento jurídico administrativo, y fundamentalmente por la reglamentación de la contratación, sea el cartel o pliego de condiciones, base de la misma”*<sup>49</sup>. (-El subrayado no es del original-.)

Por otro lado, se encontraron pruebas de que en nuestro ordenamiento jurídico, se le reconoce un papel más activo al sujeto privado, el cual puede participar en varios momentos del proceso. Por ejemplo: intervienen en la formación del pliego de condiciones, de conformidad con el inciso j) del artículo 22 bis de la LCA, el cual establece:

---

<sup>48</sup> “El derecho privado sería una relación entre dos sujetos iguales y el derecho público una relación entre dos sujetos, uno de los cuales estaría subordinado al otro, y tendría así menos valor jurídico. Únicamente las relaciones de derecho privado serían verdaderamente “jurídicas” en el sentido estricto del término, en tanto que en el derecho público habría relaciones de “poder” o de “dominio”, cuyo caso típico está dado en la relación entre el Estado y sus súbditos.” Kelsen, Hans, Teoría Pura del Derecho. Buenos Aires. Pág. 141. Disponible en: < <http://cvperu.typepad.com/files/libro-teoria-pura-del-derecho-hans-kelsen.pdf>>. [Consulta: 6 de mayo 2016].

<sup>49</sup> Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección IV, del Segundo Circuito Judicial de San José, Anexo A. Resolución N° 00031-2014-IV, de las nueve horas con cuarenta minutos del 09 de abril del 2014. Expediente N°: 10-003644-1027-CA.

*“j) Las personas físicas o jurídicas que hayan intervenido como asesoras en cualquier etapa del procedimiento de contratación, hayan participado en la elaboración de las especificaciones, los diseños y los planos respectivos, o deban participar en su fiscalización posterior, en la etapa de ejecución o construcción. (...).”*

Conviene citar a su vez, el inciso b) del artículo 42 del mismo cuerpo normativo, que reitera esta posición:

*“b) La preparación del cartel de licitación, con las condiciones generales así como las especificaciones técnicas, financieras y de calidad. La administración podrá celebrar audiencias con oferentes potenciales, a fin de recibir observaciones que permitan la más adecuada elaboración del pliego de condiciones; para ello, deberá hacer invitación pública y levantar un acta de las audiencias, todo lo cual deberá constar en el expediente”.*(-El subrayado no es del original.-)

La segunda ocasión que el ordenamiento jurídico permite a los sujetos privados interesados de participar en modificar las condiciones que rigen el cartel, es momento procesal introducido por el artículo 60<sup>50</sup> del RLCA, cuando autoriza a solicitar aclaraciones a la Administración Pública sobre asuntos imprecisos y/o confusos que se encuentran plasmados en el pliego de condiciones. Y de esta manera, la Administración en caso de ser procedente, puede modificar el cartel.

De esta forma, cuando el sujeto privado interesado en participar en una licitación pública encuentre requisitos poco claros o confusos tiene la facultad de presentar, ante la Proveduría Institucional, un recurso de objeción al cartel y solicitar de esta manera que se corrija el error y como consecuencia, se modifique el pliego de condiciones.

La tercera oportunidad, que tienen los ciudadanos, para influir en la modificación de un concurso público es en la etapa recursiva del proceso de contratación pública, de

---

<sup>50</sup> Artículo 60.- Modificaciones, prórrogas y aclaraciones. (...) Las aclaraciones a solicitud de parte, deberán ser presentadas ante la Administración, dentro del primer tercio del plazo para presentar ofertas y serán resueltas dentro de los cinco días hábiles siguientes a su presentación. (...).

conformidad con el artículo 164<sup>51</sup> del RLCA, se puede presentar recurso de apelación o revocatoria contra el acto que adjudica o que declara infructuoso un concurso.

Se puede concluir, entonces, que la línea de pensamiento de nuestro ordenamiento jurídico, considera al contrato administrativo como un acto bilateral, que se rige por una relación de paridad, evidentemente no van a ser los mismos términos que rigen un contrato en materia de Derecho Privado, pero si hay muestras que ambas partes participan en la elaboración de los términos jurídicos plasmados dentro de un contrato público.

Sin duda alguna, en esta investigación, se comparte con esta última posición doctrinaria y normativa, que la naturaleza jurídica de la contratación administrativa, responde a la concepción de ser un acto de colaboración voluntaria por parte de un sujeto privado con la Administración Pública, el cual está destinado a satisfacer el fin público, y está obligado a seleccionar la oferta que más convenga en el cumplimiento de tales intereses.

Al respecto, la Sala ha indicado que *“En tanto es necesario que en estos procedimientos exista una equivalencia entre los derechos y obligaciones que se derivan para el contratante y la administración, de manera que se tenga al contratista como colaborador del Estado en la realización de los fines públicos de éste”* (Voto 998-98)

Introduciéndose de esta forma el principio «Equilibrio de intereses», cuya finalidad es garantizar la existencia de proporcionalidad entre los derechos (beneficios) y obligaciones (responsabilidad) que se derivan para cada una de las partes. Quiere decir que, ninguna de las partes obtenga un beneficio a costa del perjuicio que ello le pueda ocasionar a su contraparte. De esta manera, se evitan cláusulas abusivas por parte de la Administración.

---

<sup>51</sup> Artículo 164.-Clases de Recursos. Los medios de impugnación en contra de los actos en los procedimientos de contratación administrativa son el recurso de objeción al cartel, y los recursos de apelación o revocatoria en contra del acto de adjudicación y contra la declaratoria de infructuoso o desierto del concurso.

La contratación pública no puede concebirse exclusivamente como una herramienta de aprovisionamiento de los poderes públicos, sino como un poderoso instrumento para llevar a cabo políticas públicas tan diversas como la promoción de la innovación, el fomento de las Pymes o la sostenibilidad social y ambiental

Consideramos que, contratación pública no es un fin en sí misma sino un medio con el que cuentan los poderes adjudicadores para la satisfacción de unas necesidades. Esta visión instrumental de la contratación pública convierte a la misma en una poderosa herramienta capaz de orientar determinados comportamientos de los agentes económicos intervinientes: quienes quieran acceder a los contratos públicos deberán cumplir necesariamente con las exigencias que determinen los poderes adjudicadores<sup>8</sup>, es decir, mediante ella se puede orientar y alcanzar comportamientos empresariales beneficiosos para el interés general.

Aclarando la concepción que se utilizará en nuestra investigación, damos paso al análisis de los elementos que componen los contratos públicos.

### **SECCIÓN PRIMERA: Requisitos previos, momento procesal para definir estrategias institucionales de carácter ambiental**

La LCA, determina que el procedimiento de contratación se inicia con la decisión administrativa de promover el concurso, emitida por el jerarca o titular subordinado competente, a esta fase se le puede denominar como la fase oculta de la contratación administrativa, debido a que es una etapa que se ejecuta a lo interno de la Administración Pública y no involucra una participación activa de los particulares.

Paralelo a esto, se debe realizar una confirmación de que la compra que se pretende realizar, es coherente con lo establecido en los planes de largo y mediano plazo de la Institución, por ejemplo: el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Anual Operativo y el Programa de Adquisición, así mismo, se debe confirmar con el departamento financiero, que existe contenido presupuestario para ejecutar la compra, que la Administración dispone o llegará a disponer de recursos para hacerles frente a los compromisos que deriven de la contratación, tal y como lo establecen los artículos 8 de la LCA, artículo 9 y 10 del Reglamento a LCA, Reglamento sobre el de Visado de

gastos con cargo al Presupuesto de la República y las directrices y lineamientos que emita el Ministerio de Hacienda para regular la programación y ejecución presupuestaria de la República, como ente rector de la materia.

Importante agregar a estos requisitos, la revisión de la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables, el Plan Nacional de Compras Públicas Sustentables para Costa Rica, el Programa País Carbono Neutralidad, la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, su Reglamento, y el Plan Estratégico para la Modernización de las Compras Públicas.

Precisamente este último plan al explicar la importancia de las adquisiciones públicas, realiza una pequeña reseña histórica, que citamos a continuación:

*“La actividad contractual administrativa, como cualquier otro acto administrativo, se encuentra sujeto a límites que le impone el ordenamiento jurídico, con el fin de asegurar el cumplimiento de los principios que subyacen en la contratación pública. En el pasado, en nuestro país, la función de adquisiciones era considerada una tarea no estratégica que no exigía la existencia de una política general para orientarla, ni de una sólida estructura de planificación integrada, y mucho menos un sistema de monitoreo integral o la profesionalización de sus operadores. Al no verla como función estratégica, permitimos que la contratación pública se atomizara al arbitrio de cada entidad.”<sup>52</sup>*

Hoy en día, existe convicción de que la contratación no debe estar contenida de libertad ni discrecionalidad por parte de los funcionarios responsables del procedimiento, sino que deben utilizarse mecanismos y sistemas que unifiquen esta labor.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante el voto 998-98 de las once horas treinta minutos del dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y ocho, determinó que en la actualización de los límites de contratación se deben ponderar las condiciones macroeconómicas del país, la condición real de las partidas

---

<sup>52</sup> Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. Plan Estratégico para la Modernización de las Compras Públicas. (2010) Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_cri\\_resp\\_soc\\_civ\\_ane1.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_cri_resp_soc_civ_ane1.pdf)

que se destinan para la adquisición de bienes y servicios no personales, así como la preponderancia de las licitaciones públicas a partir de la cual se debería valorar el resto de procedimientos de contratación administrativa. De lo anterior deben existir los estudios que respalden las decisiones que se adopten.

Sin más preámbulos, en esta sección se procede a realizar un breve estudio de los elementos de la contratación pública.

### **Elementos del contrato administrativo**

El contrato público, como acto administrativo que es, está compuesto por los mismos elementos que tanto la doctrina, como la jurisprudencia han establecido para los actos administrativos, en general. En la presente sección se analizará cada uno de ellos con el fin de determinar si se pueden introducir requisitos ambientales en esta etapa preliminar de la contratación pública.

#### **A) La manifestación de la voluntad administrativa, a través de los elementos subjetivos del contrato administrativo.**

Quando se habla de los elementos subjetivos del acto de contratación pública, se hace referencia al sujeto. *“Cabe advertir que la categoría del contrato administrativo no ha sido pacíficamente aceptada tanto en la doctrina como en las distintas legislaciones positivas, de modo que se trata de una de las instituciones del Derecho Administrativo más cuestionadas y polémicas. En efecto, tanto en Alemania como Italia la doctrina admite, únicamente, la categoría del contrato público, esto es, el celebrado entre entes públicos –al estimarse que solo los sujetos públicos tienen capacidad para realizar actos de derecho público o para concertar la formación de éstos-, con lo cual se descarta la figura del contrato administrativo, razón por la que los contratos que celebran los entes públicos con los particulares se consideran simples contratos del Derecho común.”*<sup>53</sup>

Para efectos del presente trabajo, es necesario manifestar que se difiere de la doctrina alemana e italiana, ya que nuestro ordenamiento jurídico permite la

---

53 Jinesta Lobo, Ernesto (2012). Motivación de la actuación administrativa y principio de interdicción de la arbitrariedad: Legitimación democrática de las Administraciones Públicas.



participación de dos sujetos como mínimo, teniendo por un lado la Administración, el autor del acto, como el sujeto que tiene necesidad de adquirir un bien o servicio; y por el otro lado, el sujeto que ofrece lo que la Administración requiere, este sujeto puede ser del derecho público o del derecho privado, el cual cumple con una función muy importante, tal y como lo reconoce el Tribunal Contencioso Administrativo, al indicar que en la contratación administrativa “(...) *se pacta el cumplimiento de un objeto con un contratista, el cual viene a cumplir un rol, sumamente importante para cumplir así el interés público requerido.*”<sup>54</sup>

Independientemente de la naturaleza jurídica del sujeto pasivo que participa en un procedimiento de contratación pública, es indispensable que tenga voluntad de participar, de conformidad con el Tribunal Contencioso Administrativo la voluntad es un elemento imprescindible en la contratación, pues señala: “(...) *el acto de voluntad, libre y soberano del contratista, como elemento vital de la figura del contrato en su amplia configuración jurídica y práctica.*”<sup>55</sup> Considerando que este supuesto es muy sencillo de comprobar, en el pasado se tenía que con el simple gesto de apersonarse a la Administración, y presentar oferta formal, era una clara y evidente manifestación del interés en participar en el concurso, en la actualidad, con la implementación del Sistema de Compras Públicas (SICOP), el interés en participar se realiza de manera digital, el oferente manifiesta aceptación de las condiciones plasmadas en el cartel, al presentar en la plataforma digital, su oferta y los documentos que deban acompañarla.

Por su parte, al hacer referencia al autor del acto, se alude al ente administrativo que convoca el concurso y, sin duda alguna, al funcionario público, como la figura que materializa la voluntad del acto. Razón por la cual se vuelve necesario analizar los presupuestos que se consideran necesarios para la existencia y validez de los actos que se dictan a lo largo del proceso de contratación.

La doctrina define el concepto de Administración Pública, desde varias perspectivas, en *primer lugar*, desde el punto de vista orgánico, apuntando al conjunto

---

<sup>54</sup> Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección Cuarta, del Segundo Circuito Judicial del San José. Resolución N° 00031-2014-IV. Op. cit.

<sup>55</sup> Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección Cuarta, del Segundo Circuito Judicial del San José. Resolución N° 00031-2014-IV. Op. cit.

de sujetos de derecho que personifican al Estado, su organización y los medios para su funcionamiento; en *segundo lugar*, desde el punto de vista material, en relación con el ejercicio de la función administrativa como una de las funciones del Estado y a la realización de la actividad administrativa; y en *tercer lugar*, desde el punto de vista formal, apuntando a los procedimientos y formas utilizadas para la expresión de la voluntad administrativa del Estado frente a los administrados, que siempre es de carácter sub legal.<sup>56</sup>

### **Competencia**

La competencia consiste en el conjunto de facultades otorgadas a la Administración Pública, la cantidad de medios legalmente autorizados en favor de un ente de derecho público, para perseguir un fin determinado. Pertenece al ente administrativo, la cual es ejercida por centros parciales de acción denominados órganos administrativos.

Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, cita el concepto en el que don Eduardo Ortiz definió la competencia *"como la medida exacta de la cantidad de medios legalmente autorizados en favor del Estado, dentro de un caso concreto para perseguir un fin determinado"*<sup>57</sup>.

El origen de la competencia, de conformidad con la Ley General de la Administración Pública, siempre debe ser legal, entendiendo por legal toda norma jurídica emitida dentro del orden del Estado. De esta forma, tenemos que la competencia puede ser otorgada por ley o por reglamento.

Es de advertir que la competencia no es solo una medida de poderes, sino también de deberes, porque no solo es posible en virtud de ella entrar en relaciones jurídicas y afectar el mundo del derecho, mediante la realización de actos jurídicos, sino que también puede ser necesario, en cumplimiento de vínculos impuestos por la ley para la mejor satisfacción del interés público.

---

<sup>56</sup> Allan R. Brewer Carías. Sobre el concepto del Derecho administrativo. Consultado en Google Books.

<sup>57</sup> Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Resolución RRG-6244-2006. San José, a las nueve horas del veintiuno de diciembre de 2006. (Expediente ET-171-2006).

En cuanto a la asignación de las competencias para garantizar la protección del ambiente como un interés difuso, se determina que esta ha sido estratégicamente distribuida entre varios entes de derecho público, así por ejemplo:

De acuerdo con el inciso h) del artículo 23 de la LGAP, y artículo 15 del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo N° 38536, le corresponden al MINAE *“las funciones de rectoría en materia medio ambiente, como son la formulación de políticas, la dirección y la coordinación. En esa medida se constituye al MINAE como órgano rector en materia de contaminación del ambiente, desde una perspectiva de los elementos de la naturaleza en sí mismos considerados (aire, agua, vida silvestre, bosque, etc.), sea, ecocéntrica.*<sup>58</sup>

Asimismo, como consecuencia de la publicación del Plan Nacional de Compras Públicas Sustentables para Costa Rica, se logra identificar la Unidad de Compras Públicas Sustentables (UCPS), como un actor adicional, competente de garantizar la protección del ambiente, desde la contratación pública, ya que esa es una entidad encargada de brindar asesoría a todas las proveedurías institucionales en el tema de productos/servicios sustentables.

Por último, tenemos que acorde con el contenido del artículo 106 de la LCA, las proveedurías institucionales, son actores de acción inmediata con plena competencia para incluir dentro de los trámites de contratación administrativa criterios ambientales, en la misma línea de pensamiento, el artículo 219 del RLCA, reconoce a todas las proveedurías institucionales, como órgano técnico responsable de llevar a cabo los procesos de contratación pública que interesen a la Administración.

En cuanto a distribución de funciones, el artículo 105<sup>59</sup> de la Ley, señala que podrá variar conforme las necesidades de cada Institución, y es por esta razón que autoriza a que sean detalladas vía reglamento interno, sin embargo, en el Reglamento

---

<sup>58</sup> Procuraduría General de la Republica. Opinión Jurídica N° 011 del 30 de enero de 2006.

<sup>59</sup> Artículo 105.- Órganos. En cada uno de los órganos y sujetos públicos sometidos a los alcances de esta Ley, existirá una dependencia encargada de los procedimientos de contratación administrativa, con la organización y las funciones que, en cada caso, se determinarán por medio del reglamento. Cuando el volumen de las operaciones o la organización territorial lo hagan necesario, podrá existir más de una unidad administrativa encargada de los procedimientos de contratación. (...).

a la Ley<sup>60</sup>, se da una idea básica de la manera en que se deben organizar las proveedurías institucionales, y dice que debe contar con una estructura básica que les permita cumplir, en forma eficiente y oportuna, con las funciones de dirección de los procedimientos de contratación administrativa y determina que cada Institución debe adoptar las medidas pertinentes para dotar a dichas unidades de los recursos humanos indispensables, para ejecutar debidamente la labor que les ha sido encomendada.

Sin embargo, el Reglamento para el Funcionamiento de las Proveedurías Institucionales de los Ministerios del Gobierno, N° 30640-H, del 27 junio de 2002, establece la estructura organizativa básica de las Proveedurías Institucionales, y señala como mínimo, las siguientes unidades administrativas:

- a) Programación y control
- b) Contrataciones
- c) Almacenamiento y Distribución
- d) Comisión de Recomendación y Adjudicación

Excepcionalmente, por el volumen de operaciones y requerimientos de una institución, la DGABCA podrá, luego de un estudio previo, recomendar la utilización de una estructura que no posea todas las unidades antes indicadas, se debe tener en cuenta que la organización debe definir objetivos y metas razonables que le permitan ir incluyendo el concepto de compras ambientales o sustentables en sus compras.

Es por esta razón, que identificamos como el momento oportuno, en el que es recomendable que las Instituciones aprovechen para crear un puesto o departamento; que puede variar según su organización, sus posibilidades presupuestarias y sus necesidades; que sea responsable de velar por la incorporación y cumplimiento de criterios ambientales en todos los procesos de compra que gestione la Entidad.

---

<sup>60</sup> Artículo 222.-Funciones Generales de la Proveedurías Institucionales. Las proveedurías fungirán como órgano técnico institucional en materia de Contratación Administrativa y contarán con una estructura organizativa básica que les permita cumplir en forma eficiente y oportuna con las funciones de conducción de los procedimientos de contratación administrativa, de almacenamiento y distribución de bienes y de levantamiento y confección del inventario permanente de todos sus bienes, cuando corresponda, para ello cada institución deberá adoptar las medidas pertinentes para adoptar a dichas unidades de los recursos humanos y materiales indispensables, para ejecutar debidamente la labor que les ha sido encomendada”.

En caso de que no esté dentro de las posibilidades de la Administración crear este puesto o departamento, no debe ser excusa para no cumplir con el mandato constitucional de proteger el ambiente, ya que todo el personal debe estar capacitado para desempeñar esta función, y es responsabilidad de los jefes velar porque se capacite ampliamente en la materia al personal en general.

### ***Legitimación***

De acuerdo con Ernesto Jinesta (2009), la legitimación se traduce en la posibilidad genérica de ejercer la competencia propia para todos los casos que esta abarca, en razón de haber llenado determinadas exigencias jurídicas que son la condición necesaria al efecto. Siguiendo con Jinesta, este señala como requisito de legitimación para ejercer la función pública el juramento de ley (artículos 11 y 194 de la Constitución Política), el haber rendido caución- suscripción de póliza- de ejercicio para los directores de Instituciones Autónomas o los encargados del manejo de dineros públicos o de grandes responsabilidades, la declaración jurada de bienes, rentas y derecho al inicio y cesación del cargo para prevenir el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, la existencia de quorum y convocatoria para los órganos colegiados, entre otros.

Manrique Jiménez Meza (2000) señala que *“la legitimación es una aptitud especial o una capacidad cualificada de algún sujeto para ser parte en un procedimiento o proceso específico”*.<sup>61</sup>

De esta forma, podemos afirmar que quien tiene la legitimación en la materia que nos ocupa, es quien ostenta la titularidad de la potestad, para ejercer las atribuciones que confiere la competencia.

Hay que recordar que en principio, nuestro ordenamiento jurídico no es excluyente al determinar la legitimación para tutelar el ambiente, por lo que como consecuencia, todo funcionario público, que tramite procesos de contratación administrativa, debe incluir criterios ambientales dentro de los ámbitos de su actuación.

---

<sup>61</sup> Jiménez Meza Manrique (2000). La legitimación administrativa. 3era edición. San José, Costa Rica Editorial Investigaciones Jurídicas. Pág. 29

### **Investidura**

Es el nombramiento o la elección de una persona en un cargo o empleo público. Es la potestad para actuar a nombre y por cuenta del Estado y dirigir a este el efecto de su conducta. Esta puede darse por elección o nombramiento. Se hace efectiva con la toma de posesión del cargo. Es decir, deberá haber sido nombrado y haber tomado posesión del cargo o, en caso de ser funcionario de hecho, deberá tener reconocida la actividad o el ejercicio de la función por suplencia legal.

En tal sentido, el artículo 111 de la LGAP dispone que el servidor, funcionario o empleado público es el que presta sus servicios a la Administración, a nombre y por cuenta de esta, como parte de la organización *“en virtud de un acto válido y eficaz de investidura...”*.

Lo anterior, nos lleva a distinguir entre el funcionario de iure y el funcionario de hecho o de facto. El primero, es el que tiene título legal y está investido con la insignia, poder y autoridad del cargo. El funcionario de hecho, es la persona que, aunque no es legalmente funcionario o servidor, está en posesión y ejercicio de un cargo.

Se concluye, de esta forma, que en el marco de la actuación de los entes públicos, los elementos subjetivos del acto administrativo permiten expresamente la implementación de criterios ambientales en los actos administrativos, incluyendo la contratación administrativa, ahora se dará paso al análisis de los elementos objetivos con el fin de demostrar que efectivamente la contratación también permite la implementación de criterios ambientales y alcanzar como último fin una tutela preventiva del bien jurídico ambiente.

#### **B) La labor de los elementos objetivos en perfilar e identificar características ambientales**

En el marco de la tutela y la protección del ambiente, los elementos objetivos del acto administrativo otorgan al operador del derecho, un espacio muy apropiado para incluir criterios ambientales en los procesos de contratación administrativa. El principio preventivo del Derecho Ambiental, resulta trascendental en esta materia, el cual tiene

relación con el carácter que debe revestirse, en general, toda la actuación del Estado para garantizar la tutela ambiental:

*“(...) La prevención pretende anticiparse a los efectos negativos, y asegurar la protección, conservación y adecuada gestión de los recursos. Consecuentemente, el principio rector de prevención se fundamenta en la necesidad de tomar y asumir todas las medidas precautorias para evitar o contener la posible afectación del ambiente o la salud de las personas.”<sup>62</sup>*

Este principio es introducido formalmente en nuestro ordenamiento jurídico en 1998, con la publicación de la Ley de Biodiversidad, en el artículo 11: *“(...) Se reconoce que es de vital importancia anticipar, prevenir y atacar las causas de la pérdida de la biodiversidad o sus amenazas. (...)”*

Entonces, a pesar de que originalmente este artículo solo contempla la protección de la biodiversidad, para los efectos del presente trabajo se deben extender los alcances de este inciso, e interpretar que la protección debe ser integral, que la Administración Pública debe aplicar este principio en la totalidad de sus actos, incluyendo la contratación administrativa, para proteger el ambiente y no solo la biodiversidad.

Es por esta razón, que a continuación haremos una breve referencia a los elementos objetivos del acto administrativo, con el fin de demostrar la aplicación de este principio del derecho ambiental en sus elementos objetivos.

### **Motivo.**

Ernesto Jinesta (2002) define el motivo como: *“(...) los antecedentes, presupuestos o razones jurídicas (derecho) y fácticas (hechos) que hacen posible o necesaria la emisión del acto administrativo, y sobre las cuales la Administración Pública entiende sostener la legitimidad, oportunidad o conveniencia de éste. El motivo, o como también se le denomina causa o presupuesto, está constituido por los antecedentes jurídicos y fácticos que permiten ejercer la competencia casuísticamente,*

---

<sup>62</sup> Sala Constitucional, Voto N°. Voto N° 01250, de las once horas con veinticuatro minutos de 19 de febrero de 1999. Op. cit.

*su ausencia determina la imposibilidad de ejercerla, exclusivamente para el caso concreto.”*

De conformidad con en el artículo 133 de LGAP, el motivo es un elemento esencial del acto administrativo, que al tenor de lo dispuesto en el inciso 1, existe una obligación de la Administración de motivar los actos, sobre todo aquellos que en forma directa afectan los derechos de los administrados, en aras del respeto al principio de legalidad, el cual establece que solo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice el ordenamiento jurídico.

En este punto se vuelve necesario concordar este inciso con los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de la LGAP, los cuales determinan: 1) la jerarquía de las normas administrativas que conforman el ordenamiento administrativo; 2) prevén que en caso de existir una laguna en el ordenamiento administrativo escrito, se aplican normas no escritas; 3) autoriza a integrar el ordenamiento administrativo por normas no escritas necesarias para garantizar la dignidad, la libertad y los otros derechos fundamentales del individuo; 4) faculta a darle a las normas no escritas rango de la norma que interpretan, integran o delimitan, 5) exige que las normas deberán interpretarse en la forma que mejor garanticen la realización del fin público.

Para concluir, es necesario afirmar que el motivo es uno de los elementos más importantes del acto administrativo para efectos de la presente investigación, ya que al ser la razón justificadora de la decisión del acto administrativo, y al estar compuesto de la valoración jurídica y de los antecedentes facticos, permite, en virtud del interés público, implementar otros criterios además de los que tradicionalmente se acostumbran dentro de los procesos de contratación administrativa, como, por ejemplo, *“el disfrute de los correspondientes derechos humanos y libertades fundamentales puede facilitarse si se efectúan evaluaciones de impacto ambiental, se hace posible la participación efectiva en los procesos decisorios en materia ambiental, y que una buena práctica en ese respecto es aprobar, reforzar y aplicar leyes y otras medidas que*



*promuevan y protejan los derechos humanos y las libertades fundamentales en el contexto de la legislación y políticas ambientales.”<sup>63</sup>*

Debemos destacar el estudio realizado por el Departamento de Salud Ocupacional de Correos de Costa Rica, en el procedimiento N° 2016CC-000271-0000300001, para el *Servicio de compra e instalación de dos aires acondicionados en el Departamento de Control Interno*, en el que se justifica de manera muy integral la necesidad de la compra. Este estudio o justificación del inicio del procedimiento de contratación, puede ser consultado en la sección de anexos.

### **Contenido**

Artículo 132.- 1. El contenido deberá de ser lícito, posible, claro y preciso y abarca todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo, aunque no hayan sido debatidas por las partes interesadas.

### **C) Elementos formales, permiten definir prácticas de adquisición pública sostenibles**

Cuando se analizan los elementos formales del acto administrativo, se refiere a la forma en que se adopta el acto, quiere decir, el medio de expresión, la motivación o fundamentación (artículo 136 de la citada Ley General) y el procedimiento seguido para su adopción (artículos 214 y 308 de la Ley General de Administración Pública y 39 y 41 de la Constitución).

Al respecto, la Sala Constitucional ha indicado que: *“...en cuanto se exijan formalidades, éstas actúan a modo de controles endógenos y de auto fiscalización de la acción administrativa; de manera que no se tengan como obstáculo para la libre concurrencia.”* (Voto N° 998-98)

Resulta importante indicar que, este principio, sea Formalismo de los procedimientos licitatorios, se entiende que los entes públicos no pueden crear procedimientos de contratación de forma unilateral, pero de conformidad con el artículo

---

<sup>63</sup> Peña Chacón, Mario. (2017) “Derechos Humanos Ambientales”. Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, N° 25. 2017. Disponible en: <[https:// www.poder-judicial.go.cr](https://www.poder-judicial.go.cr) > [Consulta: 4 de enero de 2018].

138 del RLCA, la Administración cuenta con la posibilidad de solicitar a la Contraloría General de la República la autorización para proceder a la aplicación de procedimientos sustitutivos a los ordinarios, como por ejemplo, la autorización para emitir un reglamento para determinadas compras públicas.

De conformidad con el artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa, *“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. Por lo tanto, “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.”*

### **Motivación**

La motivación consiste *“...en una declaración de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a la respectiva Administración Pública al dictado o emanación del acto administrativo. La motivación es la expresión formal del motivo y, normalmente, en cualquier resolución administrativa, está contenida en los denominados 'considerandos' -parte considerativa-. La motivación, al consistir en una enunciación de los hechos y del fundamento jurídico que la Administración Pública tuvo en cuenta para emitir su decisión o voluntad, constituye un medio de prueba de la intencionalidad de esta y una pauta indispensable para interpretar y aplicar el respectivo acto administrativo.”*<sup>64</sup>

La Sala Constitucional en el Voto N° 18472-06 de las 10:53 hrs. de 22 de diciembre de 2006, expuso que: *“La declaración de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a la Administración Pública al dictado o emanación del acto administrativo es una exigencia del debido proceso y del derecho de defensa. Al consistir en una enunciación de los hechos y del fundamento jurídico que la administración pública tuvo en cuenta para emitir su decisión o voluntad, constituye un medio de prueba de la intencionalidad de ésta. Precisamente, por lo anterior es que la*

---

<sup>64</sup> Jinesta Lobo, Ernesto. (2002) Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. (Parte General). 1 ed. Medellín, Colombia: Biblioteca Jurídica Dike. p. 388.

*debida motivación del acto forma parte del debido proceso, puesto que la notificación adecuada de la decisión que dicta la Administración y de los motivos en que ella se funde, forma parte de esas garantías fundamentales. El principio general es la obligación de motivar todos los actos administrativos, dado que, dimana de la observación y aplicación de principio de legalidad por parte de los entes y órganos públicos. Desde la perspectiva del administrado, la motivación supone una mayor protección de sus derechos, puesto que, del cumplimiento efectivo de la obligación de motivar por parte de la respectiva administración depende que conozca los antecedentes y razones que justificaron el acto administrativo para efectos de su impugnación”.*

La jurisprudencia de la Sala ha sido muy consistente al afirmar que existe un principio constitucional que obliga a motivar los actos, sobre todo aquellos que son lesivos de los intereses o derechos de los individuos, principio que encuentra su fuente en el de defensa, reconocido en el artículo 39 constitucional. La obligación de valoración de los argumentos expuestos por los administrados no solo encuentra tutela dentro de los parámetros generales del derecho a la justicia efectiva, sino que, desde el punto de vista de la necesidad de motivación o fundamentación de los actos y resoluciones administrativas se convierte en un mecanismo por medio del cual el administrado se hace conocedor de los verdaderos alcances y razones que tuvo la Administración en la toma de sus decisiones.

La motivación de las resoluciones administrativas, al incidir en los derechos de los administrados, es necesaria en el tanto constituye un parámetro de legalidad de la actuación administrativa y su ausencia restringe o limita las posibilidades de su tutela judicial. En el contexto constitucional, el requerimiento de motivación de los actos y resoluciones administrativos implica imponer una limitación al poder público en el tanto se le obliga a apegarse al principio de legalidad, reconocido en el artículo 11 de la Constitución Política, y a la necesidad de invocar un criterio razonable en la toma de sus decisiones. En suma, es un mecanismo de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que garantiza la imparcialidad de la Administración, de ahí que no es mera formalidad, sino un requisito sustancial que permite que el administrado conozca las razones del proceder administrativo.

Desde una perspectiva democrática, la motivación de los actos y resoluciones administrativas conllevan a considerar al administrado como ciudadano y no como súbdito, de ahí que lo que se pretenda sea buscar persuadirlo de las razones que tuvo la Administración en su proceder, operando desde esta óptica como una forma de democratización de la autoridades administrativas en la que se le obliga a dar cuenta a la colectividad y a los interesados de la no arbitrariedad de sus decisiones.<sup>65</sup>

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo, este elemento no brinda un margen muy amplio para incluir criterios ambientales, ya que simplemente se trata de la exposición de los motivos que sustentan el acto administrativo, sin embargo, se podrían sugerir cambios en el medio utilizado para notificarles a los oferentes las diversas decisiones que se tomen a lo largo de un proceso de contratación, tratando de utilizar medios que sean menos contaminantes, como, por ejemplo, los medios digitales, como el correo electrónico o plataformas digitales, que generan beneficios como la accesibilidad de la información, ya que al compartir el expediente de forma digital se convierte de fácil acceso para todos los interesados.

Sin embargo, es necesario indicar que el desarrollo de este punto, resulta más oportuno analizarlo con mayor detalle, en el siguiente apartado, ya que un cambio en la forma de comunicar la motivación del acto, requiere, sin duda alguna, un cambio en el procedimiento de la contratación administrativa.

### ***Procedimiento***

El procedimiento administrativo es definido por el jurista Eduardo Ortiz Ortiz (1981) como el *“conjunto de actos preparatorios concatenados según un orden cronológico y funcional, para verificar la existencia de la necesidad pública a satisfacer y de los hechos que lo crean, así como para oír a los posibles afectados y voceros de intereses conexos, tanto públicos como privados, especialmente estos últimos, con el*

---

<sup>65</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 18472, de las diez horas con cincuenta y tres minutos del 22 de diciembre de 2006. Expediente N°: 06-014955-0007-CO.

*fin de conformar la decisión en la forma que mejor los armonice con el fin público a cumplir.*<sup>66</sup>

El numeral 182 de la Constitución Política establece que las compras, las ventas y los arrendamientos de bienes pertenecientes a la Administración Pública, se deberán realizar por medio de licitación; determina a su vez, que el tipo de procedimiento va a depender del monto de la contratación, y es por esta razón que el constituyente traslada al legislador la obligación de crear la normativa necesaria en virtud del monto de la contratación.

La Sala Constitucional, por su parte, ha interpretado que de este artículo se desprenden varias afirmaciones, las cuales se proceden a transcribir, debido a la importancia que tienen para los efectos de la presente investigación: *“la licitación constituye el medio idóneo para la selección del cocontratante de la Administración, por ser un procedimiento de garantía del interés público, cuya publicidad garantiza una efectiva participación de todos los interesados, para que la Administración seleccione la mejor opción para la satisfacción del interés público; (...), el sistema de contratación administrativa está conformado por los principios constitucionales que emanan de la propia Constitución, y como complemento, por el sistema de control ejercido directamente por el órgano constitucional encargado y vigilancia de la hacienda pública”.*

Esta misma resolución establece que el concepto de *“licitación debe entenderse como el mecanismo, modalidad, medio o conjunto de principios a los que debe sujetarse el Estado -en el sentido más amplio-, para poder realizar su actividad de contratación, por cuanto en ella se dan cumplimiento los principios constitucionales que informan la contratación administrativa: libre concurrencia, igualdad de trato entre todos los potenciales oferentes, publicidad, legalidad o transparencia de los procedimientos, seguridad jurídica, formalismo de los procedimientos licitatorios, equilibrio de intereses, principio de buena fe, mutualidad del contrato, y control de los procedimientos a cargo y en última realizado directamente por la Contraloría General de la República”.*

---

<sup>66</sup> Ortiz Ortiz, Eduardo, (1981) “Nulidades del Acto Administrativo en la Ley General de la Administración Pública”. Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo, Colegio de Abogados, San José, Asociación Costarricense de Derecho Público.

Ahora bien, es necesario recordar que la contratación administrativa, a pesar de ser un acto administrativo, tiene sus diferencias con el concepto que tradicionalmente ha desarrollado la doctrina al respecto, ya que todos los actos que se dictan a lo largo del procedimiento, se conducen para obtener los bienes y servicios que requiere la Administración, no así para la averiguación real de los hechos, según lo establece el inciso 2 del artículo 214<sup>67</sup> de la LGAP.

La utilización del principio formalismo en el procedimiento, sirve como un control endógeno y de autofiscalización de la actuación administrativa, de manera que no se tengan como obstáculo para la libre concurrencia de los interesados en participar. Sin embargo, de conformidad con la Ley y su Reglamento, el procedimiento de contratación administrativa se rige por la simplicidad, la celeridad en el informalismo; particularmente por lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa<sup>68</sup>.

Se debe tener presente que a pesar de que *“la eficacia del procedimiento determina la supresión de trámites innecesarios, la articulación de trámites acelerados cuando las circunstancias exigen que la Administración actúe con rapidez y una flexibilidad de las formas, para que no se frustre el objetivo del procedimiento, (...) no pueden atentar contra los principios sustanciales del procedimiento al cual sirven y, por ende, contra el derecho de defensa de los administrados.”*<sup>69</sup>. El informalismo no cede a la Administración la posibilidad de desconocer las distintas normas aplicables, por el

---

<sup>67</sup> Artículo 214.- 1. El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración; con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico. 2. Su objeto más importante es la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final.

<sup>68</sup> Artículo 4º- 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.

<sup>69</sup> Dictamen: 342 del 18 de noviembre de 2004. Procuraduría General de la República.

contrario, “debe partirse de que el informalismo es consecuencia de la regla del “*in dubio pro actione*”, por lo que obliga al interprete a buscar la interpretación más favorable al derecho de acción”.<sup>70</sup>

La Sala Constitucional, ha desarrollado un principio que es de gran utilidad para este tipo de disyuntivas, se trata del principio de control de procedimientos, “*por el cual todas las tareas de la contratación administrativa son objeto de control y fiscalización en aras de la verificación, al menos, de la correcta utilización de los fondos públicos. De manera que es necesaria, en todo el procedimiento de la contratación administrativa, cuando menos, la verificación de los siguientes controles: I jurídico, para comprobar que ninguna entidad o funcionario realice acto alguno o asuma conductas que transgredan la Ley, realizando mediante la verificación de la existencia previa de recursos económicos; el contable, que es el examen o juzgamiento de las cuentas de las dependencias y de los funcionarios que tienen a su cargo de la administración de fondos y bienes del Estado, que deriva de la revisión constante y sistemática de todas las operaciones que afectan los créditos presupuestarios aprobados por la Asamblea Legislativa o la Contraloría, a fin de que los gastos, tengan su respaldo financiero y se ajusten a la clasificación establecida, realizado por las oficinas de control de presupuesto y contabilidad de cada ente o institución contratante; el financiero, que consiste en la fiscalización de la correcta percepción de ingresos y de la legalidad del gasto público, de competencia de las propias oficinas financieras de las instituciones, la Tesorería Nacional, la Oficina de Presupuesto, y la Contraloría General de la Republica.*”<sup>71</sup>

El proceso de contratación tiene 3 etapas, de las cuales solo la primera se considera, -por las razones previamente expuestas-, no apropiada para ser publicada en el SICOP, por el contrario, las otras 2, en aras de garantizar la transparencia en el proceso de contratación, es indispensable que sí sean publicadas.

---

<sup>70</sup> José Dromi, Roberto. (2001) La seguridad jurídica y el poder público en Seguridad Jurídica y Derecho Administrativo. 1 ed. Argentina: Editorial Ciudad Argentina. p. 317.

<sup>71</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 00998, de las once horas con treinta minutos del 16 de febrero de 1998. Expediente N° 5237-E-95.

## **I. Etapa Pre-contractual o de planeación**

La etapa de planeación debe ejecutarse de manera muy cuidadosa, ya que es el momento en el que la Administración Pública diseña y selecciona sus objetivos, descubre sus necesidades, elabora su presupuesto y define claramente el objeto o servicio a contratar, así como las acciones a seguir de conformidad con lo establecido en la Ley N° 8131 del 18 de septiembre de 2001, Ley de la Administración financiera de la República y su reglamento, Ley N° 5525 del 02 de mayo de 1974, Ley de Planificación Nacional y su reglamento, la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento, la Política Nacional de compras públicas sustentables, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Anual Operativo y el Programa de Adquisición, Reglamento a LCA, Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Planificación, Programación Presupuestaria, Seguimiento y la Evaluación Estratégica en el Sector Público en Costa Rica, emitidos por el Ministerio de Hacienda, Plan Nacional de Compras Públicas Sustentables para Costa Rica, el Plan Estratégico para la modernización de las compras públicas, el Programa país Carbono Neutralidad, entre otros.

En cuanto a la formulación presupuestaria, la Ley N° 8131 indica que los mismos deben elaborarse acatando las normas técnicas y los lineamientos de política presupuestaria dictados por el Ministerio de Hacienda, esta norma es aplicable a todos los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Así mismo, el artículo 7<sup>72</sup> del RLCA, establece la necesidad de publicar el programa de adquisiciones en el Diario Oficial La Gaceta.

---

<sup>72</sup> Artículo 7º-Publicidad del Programa de Adquisiciones. En el primer mes de cada período presupuestario, la Administración dará a conocer el Programa de Adquisiciones proyectado para ese año, lo cual no implicará ningún compromiso de contratar.

La Administración procurará incluir en el Programa de Adquisiciones al menos, la siguiente información:

- a) Tipo de bien, servicio u obra por contratar.
- b) Proyecto o programa dentro del cual se realizará la contratación.
- c) Monto estimado de la compra.
- d) Período estimado del inicio de los procedimientos de contratación.
- e) Fuente de financiamiento.
- f) Cualquier otra información complementaria que contribuya a la identificación del bien o servicio.

El Programa de Adquisiciones podrá ser modificado cuando surja una necesidad administrativa no prevista.



En la misma línea de pensamiento, la Sala Constitucional ha dicho que: *“El presupuesto de la República se emite por el término de un año, que va del primero de enero al treinta y uno de diciembre, según dispone la Constitución Política en su articulado 176. Lo anterior determina que el principio de anualidad del presupuesto esté tutelado constitucionalmente y que coincida con el año calendario. Conforme con lo expuesto, en el párrafo primero del citado artículo, se establece que el presupuesto ordinario, comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante el año económico.”*<sup>73</sup>

El sistema de contrataciones de Costa Rica cuenta con el denominado Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF), que precisamente permite una integración del sistema de gestión financiera y el presupuesto, y que habilita a la Administración Pública a acceder a información sobre el cumplimiento de los contratos.

Por su parte, en cuanto a la definición de qué es lo que se pretende contratar, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, indica “cómo” comprar, pero no restringe al señalar “qué” es lo que se compra, por lo que las instituciones están en la libertad de definir qué es lo que requieren, situación que permite incluir la variable ambiental, en el cartel.

En cuanto al “como” comprar el ordenamiento exige publicar estas disposiciones, para que los interesados tengan conocimiento de las condiciones de la contratación, de conformidad con los principios: *“4.-de legalidad o transparencia de los procedimientos, en tanto los procedimientos de selección del contratista deben estar definidos a priori en forma precisa, cierta y concreta, de modo que la administración no pueda obviar las reglas predefinidas en la norma jurídica que determina el marco de acción, como*

---

Quedan excluidas de la obligación de publicación, las contrataciones efectuadas con prescindencia de los procedimientos ordinarios y las efectuadas con fundamento en los supuestos de urgencia.

La Administración, podrá divulgar el respectivo programa de adquisiciones y sus modificaciones en los Sistemas Electrónicos, a través de Internet. De utilizarse medios distintos de la publicación en el Diario Oficial "La Gaceta", el respectivo órgano o entidad al 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. Todas las Instituciones que utilicen el Sistema de Compras Gubernamentales "CompraRed", deberán divulgar el respectivo programa de adquisiciones y sus modificaciones en dicho Sistema.

<sup>73</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 07598-94, de las once horas dieciocho minutos del 23 de diciembre de 1994. Expediente N°: 94-005698-0007-CO.

*desarrollo de lo dispuesto al efecto en la Constitución Política; 5.-de seguridad jurídica, que es derivado del anterior, puesto que al sujetarse los procedimientos de la contratación administrativa a las reglas contenidas en las disposiciones normativas, se da seguridad y garantía a los oferentes de su participación”.*<sup>74</sup>

Una vez publicada el pliego de condiciones, en el tiempo establecido para ello, se recibirán las ofertas, y de esta forma se da inicio al momento de valorar las ofertas recibidas y la selección del mejor oferente, la Sala Constitucional en el voto 1420-91, de las 09:00 horas del 24 de julio de 1991, establece que:

*“El proceso de selección del contratista es un acto complejo, que implica necesariamente la confrontación de la oferta que presenta, con el cartel de la licitación y el régimen de legalidad, que informa dicho proceso. La oferta, comúnmente, se integra por un cúmulo de importante de requisitos: los formales, que son aquellos que la ley previamente ha calificado como importantes de cumplir, como lo son, entre otros, la comprobación de personerías de los firmantes, las declaraciones juradas y certificaciones que se deban presentar, poderes, etc.; los comerciales, que atañen a la validez y presentación de los precios y demás condiciones, como los plazos de entrega, la forma de pago, descuentos, seguros y transporte; los técnicos que tienen que ver con la descripción del objeto que se licita, cuyas condiciones son especiales, por lo general invariables y de obligatorio cumplimiento; y por último, existen también las referencias, la literatura adicional y complementaria, atestados de la oferente y en general todos los documentos, públicos o privados, que ayuden a conformar o dar una mejor comprensión de la oferta y del historial del oferente.”*

Precisamente, este es el momento en que se propone un cambio en la modalidad de seleccionar al mejor oferente, con el fin de alcanzar la hipótesis planteada en el presente trabajo, ya que tradicionalmente se tiene la idea de que la mejor oferta es la de menor precio, sin embargo, es necesario realizar una ponderación de los intereses que se pretenden satisfacer en la contratación (por ejemplo: prestación efectiva y eficiente del servicio, resguardo de las arcas del Estado y procurar alcanzar un

---

<sup>74</sup> Sala Constitucional. Voto N° 0998-98, de las 11:30 horas del 16 de febrero de 1998. Op. cit.

desarrollo sostenible), situación que podría modificar esta idea, así se abre la posibilidad de otorgar mayor relevancia a los criterios técnicos, incluyendo sin duda alguna, los aspectos ambientales.

Al respecto conviene citar el Manual para la implementación de compras verdes en el sector público de Costa Rica, que dispone algunas pautas a considerar:

*“En el cartel de la compra se deben incluir las especificaciones técnicas del bien o servicio por contratar, las cuales deben establecerse prioritariamente en términos de desempeño y funcionalidad. Es recomendable que desde el título de la compra quede claro que hay la intención de comprar verde, de modo que sea transparente a todos los interesados, siempre tomando en cuenta el que no se viole ninguno de los principios de contratación. Por ejemplo, un cartel de compra podría titularse “Compra de computadoras eficientes en el uso de energía”.*

*“El bien o servicio por comprar se define luego por medio de sus especificaciones, sin olvidar lo indicado en el Reglamento, que señala que “El cartel, no podrá imponer restricciones, ni exigir el cumplimiento de requisitos que no sean indispensables o resulten convenientes al interés público, si con ello limita las posibilidades de concurrencia a eventuales participantes”. Una estrategia que se puede seguir es la utilización de información de especificaciones contenida en etiquetas ambientales. En el caso de las certificaciones, es importante considerar que uno de los factores que determina si se puede o no pedir el cumplimiento con alguna, es la cantidad de bienes que están en el mercado disponibles con esa certificación (de modo que no se limite la participación de oferentes) y también la justificación técnica que argumente realmente por qué es necesaria dicha certificación para el bien que se está comprando.”<sup>75</sup>*

De esta manera, se puede apreciar que esta etapa procesal es la base y el soporte de una contratación amigable con el ambiente, y que los funcionarios encargados deben ser extremadamente cuidadosos, ya que en caso de que se cometan errores u omisiones, podría acarrear en la imposibilidad de celebrar un

---

<sup>75</sup> Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial (CEGESTI). (2008). Manual para la implementación de compras verdes en el sector público de Costa Rica. San José, Costa Rica.

contrato, e incluso algún tipo de responsabilidad para los funcionarios involucrados y para la entidad como tal, en caso de que se haya celebrado un contrato que genere expectativa de derechos para el administrado.

## **II. Etapa Contractual.**

Con la publicación de la Ley N° 9395, del 31 de agosto de 2016, Ley de 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, se modifica la forma de celebrar esta etapa procesal; se exige que toda la actividad de contratación regulada en la Ley de Contratación Administrativa, así como aquella que se regule bajo cualquier régimen especial, deberá realizarse por medio del Sistema digital unificado de compras públicas.

La Ley N° 9395, otorga la potestad al Poder Ejecutivo, para que a través la DGABCA, del Viceministerio de Egresos del Ministerio de Hacienda, como órgano rector del Sistema de Administración Financiera defina la plataforma informática de apoyo al proceso de contratación administrativa, denominada SICOP.

El SICOP es un proyecto país, desarrollado por el Gobierno Digital, que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de la República, cuya coordinación está a cargo de la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital.<sup>76</sup> El párrafo tercero del artículo 40 bis de la Ley de Contratación, establece que: en todas las etapas del proceso deben reproducirse en el SICOP, sin embargo, es oportuno indicar que en virtud de la sensibilidad de la información que se desarrolla en la etapa de planeación, se encuentra parcialmente excluida de este requisito.

Este es el momento procesal en el cual la Administración Pública, además de valorar las ofertas recibidas, selecciona la oferta que mejor satisfaga las necesidades de la Administración Pública y el interés público, sin embargo, es necesario indicar que esta etapa será analizada con mayor detenimiento en la sección segunda del presente capítulo.

---

<sup>76</sup> Sistema Integrado de Compras Públicas. Disponible en: <https://www.sicop.go.cr/index.jsp> [Consulta: 20 de diciembre de 2016].

### **III. Etapa post-contractual**

Una vez la Administración recibe el objeto, la obra, o el servicio contratado, el funcionario administrador del contrato, debe levantar un acta. De conformidad con el Reglamento a la Ley, existen 2 tipos de recepciones: la provisional y la definitiva. En la primera *“se consignarán todas las circunstancias pertinentes en orden al estado de la obra, si el recibo es a plena satisfacción de la Administración, si se hace bajo protesta o si dada la gravedad y trascendencia del incumplimiento, la obra no se acepta en ese momento. Se entenderá posible la recepción provisional siempre y cuando las obras se encuentren en un nivel aceptable de finalización, faltando solamente pequeños detalles de acabado o la corrección de defectos menores, que deberán consignarse en el acta, para que la obra quede totalmente ajustada a los planos y especificaciones del proyecto, incluyendo las modificaciones aprobadas”*<sup>77</sup>.

Una vez efectuada la recepción provisional no correrán multas por atraso en la entrega. Además, la Administración dispondrá de un plazo de dos meses contados a partir de la recepción provisional para efectuar la recepción definitiva, salvo que en el cartel se haya contemplado un plazo diferente.

Para que la Administración reciba definitivamente la obra, debe contar con los estudios técnicos que acrediten el cumplimiento de los términos de la contratación, sin perjuicio de las responsabilidades correspondientes a las partes en general y en particular las que se originen en vicios ocultos de la obra. Dicho estudio formará parte del expediente, lo mismo que el acta a que se refiere el presente artículo.

En caso de surgir discrepancia entre la Administración y el contratista sobre el cumplimiento de los términos contractuales o sobre las condiciones de la obra, el ordenamiento jurídico costarricense permite a la Administración recibirla bajo protesta, y así se consignará en el acta respectiva. La discrepancia podrá resolverse en los términos que lo determine el cartel o mediante arbitraje, de conformidad con las regulaciones legales y los instrumentos de derecho internacional vigentes, sin perjuicio de las acciones legales que procedan, entre ellas la ejecución de la garantía de

---

<sup>77</sup>Artículo 151 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Decreto Ejecutivo 33411 del 27 de septiembre de 2006.

cumplimiento en sede administrativa, previa audiencia al interesado. Se debe hacer énfasis en que la recepción definitiva de la obra no exime de responsabilidad al contratista por incumplimientos o vicios ocultos de la obra.

Adicionalmente, en los casos de Obra Pública según lo determinado por el artículo 152 RLCA, las *“partes deben suscribir un finiquito del contrato, el cual podrá realizarse dentro del año siguiente a la recepción definitiva de la obra y con el detalle que estimen conveniente. No podrán realizarse finiquitos bajo protesta ni incorporarse enmiendas posteriores, toda vez que este acuerdo impide reclamos futuros, con excepción de la responsabilidad por vicios ocultos de la obra (...).”*

Como se acaba de exponer, en la mayoría de las ocasiones, la terminación de un contrato administrativo, se realiza por vía normal (acaecimiento del plazo y la ejecución del objeto contractual), sin embargo, existe la posibilidad de que finalice de modo anormal (por resolución, rescisión administrativa o declaratoria de nulidad), tal como lo establece el artículo 211 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

- **Terminación anormal del contrato**

### **Resolución contractual**

En caso de que la Administración deba resolver un contrato unilateralmente, solo puede hacerlo por motivos de incumplimiento imputables al contratista, y deberá emitir una resolución administrativa, debidamente razonada en donde señale la causal existente y la prueba en que se apoya, la cual será puesta en conocimiento del contratista por el plazo de quince días hábiles.

En estos casos, la Administración podrá aplicar el contenido del CAPÍTULO XIV, del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, que consiste en la aplicación de sanciones de naturaleza administrativa, que no excluye la imposición de las sanciones de carácter penal, ni el reclamo de responsabilidades por daños y perjuicios como consecuencia de la misma conducta.

## Rescisión.

Otra opción que tienen las partes es rescindir el contrato, unilateralmente a instancia de la Administración o por mutuo consentimiento. En caso de que sea unilateralmente, a diferencia de la resolución unilateral, la terminación de la relación contractual no acaece por responsabilidad o incumplimiento del particular, ya que solo procede por razones de interés público, caso fortuito o fuerza mayor, las cuales deben quedar debidamente acreditadas. Ante estos supuestos, la Administración deberá cancelar al contratista cualquier daño o perjuicio, que la terminación del contrato le causare, previa invocación y comprobación.

Otra causal permitida para rescindir de un contrato, se encuentra en el artículo 210 del mismo cuerpo normativo, que prevé en caso de suspensión del contrato y no se reinicie *“dentro del plazo estipulado, la Administración deberá iniciar de forma inmediata el procedimiento tendiente a su rescisión, salvo que razones de interés público, impongan continuar con su inmediata ejecución”*.

De conformidad con lo dispuesto por el numeral 215 del Reglamento, la rescisión contractual también podría convenirse por mutuo acuerdo entre las partes, en aquellos casos en los que existan razones de interés público y siempre que no concurren causales de responsabilidad imputables al contratista. En ambos casos, se deberá seguir el procedimiento establecido en el artículo 216 del Reglamento.<sup>78</sup>

Sobre el último párrafo, conviene indicar que la Contraloría General de la República, en diversas oportunidades, ha manifestado que la liquidación de la rescisión

---

<sup>78</sup> Artículo 216.-Procedimiento de rescisión. Verificada la causal por la cual procede declarar la rescisión contractual, la Administración procederá a emitir la orden de suspensión del contrato y dará al contratista audiencia por el plazo de diez días hábiles identificando la causal y la prueba en que se sustenta, entre otros.

El contratista atenderá la audiencia refiriéndose a la causal invocada y presentará un detalle de la liquidación que pide aportando la prueba respectiva.

Vencido el plazo de audiencia, la Administración adoptará, dentro del quinto día hábil cualquier medida necesaria para valorar la liquidación presentada por el contratista. Evacuada la prueba, la entidad resolverá dentro del mes calendario siguiente y estará obligada a la verificación de todos los rubros presentados. La resolución tendrá los recursos ordinarios previstos en la Ley General de la Administración Pública.

Una vez firme la rescisión, la respectiva liquidación se enviará a aprobación de la Contraloría General de la República, quien contará con veinticinco días hábiles para aprobar, improbar o efectuar las observaciones que considere pertinentes.

debe ser sometida a aprobación de esta autoridad, únicamente en aquellos supuestos donde el contrato que se rescinde haya observado el trámite de refrendo.<sup>79</sup>

### **Declaratoria de nulidad**

De conformidad con el artículo 6º del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, las normas y principios consagrados en el Libro Primero de la Ley General de la Administración Pública, respecto de la validez de la actividad administrativa, se aplicarán en toda su extensión en la valoración de los actos de la contratación administrativa.

### **SECCIÓN SEGUNDA: La seguridad jurídica que brinda el cartel de licitación y su sistema de evaluación, a los oferentes**

En un procedimiento de contratación pública, la preparación del cartel de licitación, es de gran importancia, ya que en él se establecen por escrito las condiciones generales de lo que se procura contratar, y brinda un perfil de a quién se pretende contratar, en estricta armonía con los principios de contratación administrativa.

El cartel de licitación se puede definir como el conjunto de cláusulas que integran cada contratación, por ello, debe ser un instrumento específico, claro y objetivo, de modo que los potenciales oferentes se enteren con claridad del objeto y condiciones de la contratación. Por consiguiente, el cartel o pliego de condiciones, define el contexto en que se concretará el concurso y precisamente en razón de esto serán vinculantes para el oferente los términos predeterminados. Así, se constituye en parte de las regulaciones aplicables a esa específica contratación.<sup>80</sup>

La LCA regula los distintos procedimientos que las Administraciones deben observar para proveerse de los bienes y servicios necesarios para la ejecución de sus cometidos legales. En ese sentido, quien define cómo y cuándo llevar a cabo el

---

<sup>79</sup> Ver entre otros los oficios N° 04313 (DCA-1273) del 16 de mayo de 2011, 6946 (DCA-2150) del 19 de junio de 2007 y 13874 (DCA-3947) del 23 de noviembre de 2007.

<sup>80</sup> Escuela Judicial del Poder Judicial, Principios Constitucionales [https://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/documentos/revs\\_juds/Revista%20107/pdf/03\\_principiosconstitucionales.pdf](https://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/documentos/revs_juds/Revista%20107/pdf/03_principiosconstitucionales.pdf)



proceso licitatorio es la entidad, además de la responsabilidad en la definición del objeto contractual. De esta forma, en todo proceso de compras interviene una parte de decisión discrecional de la Administración, lo más importante el qué contratar, que debe poder justificar cuando así se requiera y otra parte procedimental, regulada con bastante detalle a nivel legal y reglamentario.<sup>81</sup>.

La definición del objeto contractual, como cualquier otra decisión administrativa, debe respetar, entre otros, los límites previstos en el artículo 16 de la LGAP, pero sin dejar de lado que la entidad es quien mejor conoce sus necesidades. Asimismo, la decisión debe ser acorde con el principio de legalidad, quiere decir que, los requisitos de selección del contratista deben estar definidos a priori en el pliego de condiciones, de forma precisa, cierta y concreta.

La Sala Constitucional le ha atribuido al cartel una característica de gran relevancia, que es la de servir como parámetro de seguridad jurídica, ya que la Administración que promueve el concurso, debe garantizar la observancia del principio de confianza legítima para los potenciales participantes, quienes conocen con anterioridad las condiciones que regulan el concurso. En virtud de este principio, los oferentes pueden, de algún modo, contar con herramientas que les permitan hacer frente a los poderes unilaterales de la Administración Pública. Y de esta forma evitar sorpresas en la adjudicación, o en el peor de los casos en la ejecución contractual.

Considerando que la claridad en la redacción del cartel es fundamental, ya que entre más detallados sean los requisitos de los servicios o los bienes que se pretenden adquirir, menos problemas se van a presentar a la hora de seleccionar al mejor oferente y adjudicar el concurso.

Con respecto a este punto, se han encontrado posiciones muy interesantes, por ejemplo, la Sala Constitucional, en la sentencia N°1999-009530, recomienda diseñar los concursos públicos para que sean lo más abiertos posibles, y de esta manera se puedan recibir la mayor cantidad de ofertas de los distintos oferentes que existan en el mercado, pero interpretamos que su posición no es contradictoria a la nuestra, ya que

---

<sup>81</sup> Contraloría General de la República. R-DAGJ-451-2003, de las 9:00 horas del 23 de octubre de 2003.

la recomendación la hacen, con el fin de evitar prácticas anticompetitivas, y procurar que las proveedurías logren, “...introducir en los pliegos de peticiones o en los carteles de la licitación o concurso, especiales condiciones que solo puedan ser cumplidas por un grupo de personas, cuando para formalizar el contrato, sea necesario evaluar requisitos como la condición personal.”<sup>82</sup>

Es necesario enfatizar, que el contenido de un pliego de condiciones es muy casuístico, y varía constantemente según sean las necesidades a contratar, incluso, la CGR se refirió a la discrecionalidad con la que debe contar la Administración Pública en la redacción de sus carteles de licitación, en este sentido afirma que: “es responsabilidad exclusiva de cada administración pública, misma que en su creación y propuesta final puede establecer discrecionalmente todos aquellos requerimientos técnicos dirigidos a garantizar la idoneidad final del eventual contratista, y seleccionar —de entre a los elegibles— al mejor de los proponentes.”<sup>83</sup>.

A pesar de ello, el legislador costarricense procuró establecer algunos parámetros genéricos que sirven de base para que las proveedurías institucionales tomen en cuenta a la hora de elaborar un cartel de licitación, independientemente del proceso que se llevará a cabo; se habla específicamente del contenido del artículo 42 de la Ley de Contratación Administrativa, por ejemplo, el inciso b) establece que el cartel de licitación, debe contener las condiciones generales, así como las especificaciones técnicas, financieras y de calidad.

#### **A) El reducido margen que ofrecen las condiciones generales para introducir los elementos del desarrollo sostenible**

Habitualmente en esta sección, las Proveedurías Institucionales suelen plasmar detalles como el lugar, fecha y cualquier otra particularidad de la entrega, vigencia de la oferta, garantía de fábrica o de mano de obra, fecha y dirección para visitas al sitio, requisitos para el ejercicio profesional, entre otros.

---

<sup>82</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N°: 1999-09530, de las nueve horas con quince minutos del 3 de diciembre de 1999. Expediente N°: 99-007925-0007-CO.

<sup>83</sup> Resolución R-DJ-300-2009, del 3 de diciembre del 2009.

En este sentido, es importante tener presente que el SICOP, tiene estandarizado la confección de los carteles, y brinda un formulario electrónico a disposición del elaborador del contrato, quien debe seleccionar e indicar la información que considere necesaria, así por ejemplo, en la ilustración 1 podemos ver como se plasman algunos de esos datos generales, como, rendición de garantías, la vigencia de la oferta, timbres.

Recepción de garantías	Garantía electrónica		
Garantía de participación	No		
Monto o porcentaje		Vigencia	
Garantía de cumplimiento	No		
Monto o porcentaje		Vigencia	
Colateral	No		
Monto o porcentaje		Vigencia	
<b>[ 5. Oferta ]</b>			
Número máximo de ofertas bases	1	Número máximo de ofertas alternativas	0
Vigencia	30 Días hábiles		
Autorización de ofertas conjuntas	No	Mejora de Precios	No
Participación de proveedores	Invitación a proveedores de acuerdo a la normativa de la institución <a href="#">Historial de publicaciones</a>		
Reajuste de precio	No		
<b>[ 6. Timbres ]</b>			
Asociación Ciudad de Las Niñas	Exento	Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica	Exento
Especies fiscales del Contrato	Exento	Porcentaje	
Otros			
Fundamento jurídico para la exención	NA		

*Ilustración 1 Condiciones generales del cartel.*

Consideramos importante, recordar la práctica utilizada antes de la entrada en vigencia de, la Ley de Transparencia de las contrataciones administrativas, Ley N° 9395, la cual era muy poco ecológica, ya que la forma de recibir ofertas, era por medio de documentos impresos en físico, y como agravante, incluso se solicitaba la presentación de varias copias.

Consideramos que la implementación del SICOP, provocó una disminución en la huella ecológica, de momento no ha sido estudiada ni cuantificada, pero que resulta evidente por dos aspectos: 1) Al cambiar la forma de notificar y publicar el cartel de

licitación, ahora de manera digital, en línea, se produce automáticamente una disminución en el uso de papel y discos compactos, o cualquier otro medio utilizado tradicionalmente, y 2) el sistema permite solicitar que solo oferten proveedores que estén ubicados cerca del lugar de entrega del servicio, obra o producto a contratar, por lo que se disminuye, de esta forma, el consumo de combustible del adjudicatario y la emisión de gases de efecto invernadero.

### **B) La arriesgada estrategia de incorporar cláusulas ambientales entre los requisitos de admisibilidad**

Los requisitos de admisibilidad son aquellos aspectos básicos que han de exigírseles a los participantes para considerar sus ofertas elegibles. En otras palabras, son aquellas características sin las cuales la Administración puede poner en riesgo la adecuada ejecución contractual y por lo tanto deben ser cumplidos, caso contrario, aquellos que no los cumplan deben ser excluidos del concurso.

El párrafo segundo del artículo 55 del RLCA, establece que: *“No podrán ser ponderados como factores de evaluación los requisitos mínimos legales, técnicos o financieros, que resulten indispensables para la contratación.”*

Hemos descubierto que, en la práctica, es complicado aplicarlo, ya que al no existir una lista taxativa de estos requisitos, porque depende de cada objeto contractual, las proveedurías institucionales pueden evaluar criterios que otras, consideren como un criterio de admisibilidad.

A pesar de esto, si fue posible identificar algunos criterios que generalmente se establecen como indispensables, entre ellos podemos mencionar: capacidad financiera, experiencia mínima, características técnicas indispensables, temas de cumplimiento legal básico, pago de las especies fiscales, inscripción de profesionales en el respectivo Colegio, o estar al día con el pago de las cuotas obrero-patronal, impuestos, entre otros.

La Contraloría General de la República ha dicho que *“el sistema de contratación público nacional parte de la premisa (deber ser) de que la entidad al fijar las*

*características del objeto que resuelven su necesidad, prevé, en principio, qué condiciones son necesarias de cumplir por parte del oferente en forma obligatoria, dejando la definición del concurso al precio, únicamente entre aquellos que cumplan esas condiciones obligatorias. La fijación de las condiciones de admisibilidad puede ser tan exigente como las circunstancias lo aconsejen y en ello se juega la adecuada comparabilidad de bienes o servicios cotizados”.*<sup>84</sup>

Los requisitos de admisibilidad tienen un papel muy importante en el proceso de selección, ya que como bien lo indica la CGR en el criterio anteriormente citado, son el primer filtro, y *“si una oferta no cumple los requisitos obligatorios, no es elegible y, al no ser elegible, no podría evaluarse, por la simple razón de que no pasó el primer tamiz, el más básico, el de las condiciones de admisibilidad.”*

Como reseña histórica podemos citar la licitación pública N° 2007LN-000008-SCA, promovida por la Universidad Nacional (UNA), para la *“Compra de equipo de cómputo”*, en la que se solicitó como parte de los requisitos de admisibilidad, que el proveedor que resultara adjudicado, debía recibir y retirar de las instalaciones de la Universidad, sin costo adicional, el equipo de cómputo declarado de desecho<sup>85</sup>, en una cantidad proporcional al equipo nuevo comprado, asimismo, solicitaba que el proveedor manifestara en su oferta que contaba con un plan de manejo para almacenamiento, tratamiento o disposición final de esos equipos de desecho.

Uno de los oferentes interesados en participar, presenta un recurso de objeción al cartel, y la Contraloría mediante resolución R-DCA-209-2007, estipula que *“si bien es posible reconocer que, probablemente, en un mediano plazo la norma sea exigir en los carteles —como requisito de admisibilidad— que quien resulte adjudicatario de la compra de un equipo de cómputo a la Administración, deba también contar con los sistemas y planes de manejo para que, una vez esos equipos cumplan su vida útil, sean entonces recibidos por ese adjudicatario —o por quien este designe— para su adecuado reuso, reciclaje o tratamiento final; sin embargo, de los datos aportados al expediente, no es posible observar que esta sea la realidad del mercado en estos*

---

<sup>84</sup> Contraloría General de la República. Criterio R-DCA-640-2011 a las 09:00 horas del 15 de diciembre de 2011.

<sup>85</sup> Incluidos los componentes: CPU, teclados, mouse y monitores, de todo tipo y marca

*momentos, ni es claro que este tipo de previsiones sea lo común en la forma de operar actualmente de los productores, proveedores y distribuidores de estos equipos en el país. De ahí que, establecer tales exigencias como un requisito de admisibilidad devienen, en estos momentos, en un requerimiento que restringe la libre competencia, según lo previsto por el artículo 5° de la Ley de Contratación Administrativa.”*

El Órgano Contralor reconoce que la intención de la Universidad está bien encauzada, no obstante, concluye que la realidad del mercado en ese momento, no permitía que se plasmara como un requisito de admisibilidad, y recomienda asignar un porcentaje dentro del sistema de evaluación, que le permitiera, a la Proveeduría Institucional, reconocer a los proveedores comerciales, que podían cumplir con la exigencia, una mejor puntuación, sin restringir la participación de otros oferentes que no pueden cumplirla.

Este proceso de contratación permitió dar inicio a una discusión que, a la fecha no se ha superado, empero, a más de diez años de haberse celebrado la licitación pública N° 2007LN-000008-SCA, se puede apreciar cómo las proveedurías institucionales incorporan las recomendaciones de la Contraloría y han mejorado considerablemente la forma en la que solicitan criterios ambientales, sin embargo, no deja de ser un tema que se trata con mesura, para evitar complicaciones y atrasos en sus procesos de contratación.

### ***Especificaciones técnicas***

En esta sección del cartel, la Administración comunica las características que considera indispensables en el producto o servicio por adquirir, como por ejemplo: niveles de calidad, rendimiento, seguridad, dimensiones, entre otras. Puede incluir también terminología, símbolos, métodos de prueba, embalaje, requisitos de marcado o rotulado, entre otros.

Al respecto de este apartado, conviene hacer alusión al contenido del inciso g) del artículo 52 del Reglamento a la Ley 7494, el cual instituye que las especificaciones técnicas se establecerán prioritariamente en términos de desempeño y funcionalidad.

El sistema internacional de unidades, basado en el sistema métrico decimal es de uso obligatorio.

A modo de ejemplo, podemos citar una contratación directa<sup>86</sup> promovida por el Museo Arte y Diseño Contemporáneo, en la que se pretende contratar servicios de fumigación, y solicitaron en las especificaciones técnicas que: *“Los productos que se utilizarán deberán venir en su envase ó empaque original de la casa fabricante, no se aceptarán reempaques de ninguna clase, además se deben incluir los certificados técnicos de los productos ofertados donde indiquen sus calidades y sobre todo que demuestren su grado de biodegradabilidad y ser amigable con el medio ambiente”*.

Estas especificaciones técnicas son, sin duda alguna, de carácter ambiental, y pretenden disminuir el uso innecesario de material de empaque, además de garantizar que los productos sean biodegradables, sin embargo, se procede a realizar un breve análisis a modo de crítica constructiva, para demostrar que es necesario mejorar la forma en la que se solicitan los criterios ambientales, y de esta forma prevenir futuras complicaciones en la ejecución contractual, por lo abierto de los requisitos, que a continuación se exponen:

A. Recomendaciones para solicitar envases con características ambientales:

- i. Identificar la clase de material que requieren, (cartón, plástico, madera, vidrio o metal), y las propiedades del material (no reciclables, reciclable, biodegradable o reutilizable).
- ii. Establecer un rango (mínimos y máximos) en la presentación de los envases a utilizar (gramos, litros, onzas, etc.). La forma en la que se redacta esta especificación técnica, deja a criterio de los proveedores si utilizan envases en presentaciones pequeñas, cumpliendo a cabalidad la única exigencia de que los envases sean originales de la casa fabricante, situación que traería como consecuencia la utilización de más envases. Es por esta

---

<sup>86</sup>Contratación directa N° 2017CD-000037-0013900001, “Compra del servicio fumigación específico contra comején en la Sala 1 y en las oficinas administrativas del MADC”.

razón, que recomendamos solicitar que se oferten envases de mayor presentación disponibles en fábrica.

- iii. No contempla que algunos productos utilizados para fumigar requieren ser mezclados o diluidos en agua o en otros productos, quiere decir que, para brindar el servicio, el adjudicado requiere utilizar otro recipiente adicional para ellos, y por lo general son recipientes reutilizados; de forma que por la forma en la que se redacta este requisito, podría excluir este tipo de ofertas.
- iv. Debería solicitar un plan de manejo de desechos, para asegurarse de que los envases vacíos sean tratados responsablemente.

Sobre estos aspectos, consideramos relevante reconocer los alcances que han alcanzado 2 iniciativas de carácter privado, la primera de ellas, es la Campaña #Chaoplasticodesechable de la organización no gubernamental Fundación Marviva, y la segunda, es la Estrategia Nacional para la sustitución de Plásticos de un solo uso por alternativas renovables y compostables, a modo de que la experiencia de los entes que han asumido compromisos de manera pública, sirva de ejemplo, e incluso como inspiración; entre ellos podemos destacar:

- El MINAE, en el 2017 prohibió a su proveeduría institucional, por medio de una directriz interna, adquirir plásticos de un solo uso.
- El Grupo ICE y sus empresas (ICE, CNFL, RACSA y CABLE VISIÓN) prohíbe la compra, por cualquiera de los medios utilizados en el Grupo ICE, de artículos plásticos de un solo uso, conocidos como “desechables” y utilizados principalmente para el consumo de alimentos.

Como dato curioso, consecuencia de estas iniciativas, en febrero del presente año la DGABCA, emitió la Directriz 0002-2018 para que las instituciones y órganos de la administración central no incluyan en sus procesos de adquisiciones, plástico de un solo uso.



B. En cuanto a la solicitud de biodegradabilidad de los productos ofertados:

- i. Podrían solicitar pruebas del Laboratorio, sin necesidad de solicitar certificaciones, así se ampliaría el rango de ofertas, o podrían solicitar adicionalmente declaraciones juradas, en las que se garantice que los productos cumplen con el Convenio de Rotterdam sobre plaguicidas y sustancias químicas peligrosas, por ejemplo.
- ii. Omite establecer parámetros de los elementos químicos que conforman productos, como el grado máximo de alcalinidad, corrosividad o toxicidad.
- iii. No indica el periodo de descomposición, que según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), no puede ser mayor a los 28 días.

C. En cuanto al tipo de productos por ofertar:

- i. No prevén que en caso de que los productos a utilizar sean líquidos, se debe exigir que los mismos sean de fácil dilución, y en caso de que los productos sean aerosoles, que cumplan con el Convenio de Viena sobre protección de la capa de ozono.

Como se puede apreciar, la idea del análisis es reconocer el gran esfuerzo que realizan las proveedurías para incluir criterios ambientales en sus procesos de compras, sin embargo, es necesario concientizar que se debe realizar con un grado de conocimiento técnico, para evitar complicaciones en la ejecución contractual.

Como referencia en el derecho comparado, podemos remitir a la experiencia de la Unión Europea, en donde, obligan a los fabricantes químicos a registrar en una base de datos que maneja la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, las propiedades de las sustancias químicas e información de seguridad.<sup>87</sup> Por su parte, en Costa Rica, las empresas que se dediquen a brindar ese tipo de servicios, deben cumplir con los requisitos establecidos por el Ministerio de Salud, por medio del

---

<sup>87</sup> Reglamento (CE) n.º 1907/2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH)

Reglamento General para Autorizaciones y Permisos Sanitarios de Funcionamiento Otorgados por el Ministerio de Salud, Decreto Ejecutivo N° 39472.

Hemos encontrado, incluso, que las proveedurías confunden los requisitos de carácter ambiental, con requisitos básicos del producto, por ejemplo, la contratación directa N° 2017CD-000126-0012400001, promovida por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, para la “Adquisición de Unidades de Potencia Ininterrumpida UPS”, en donde establecen dentro de las especificaciones técnicas con el nombre de “funciones especiales”, que los equipos tengan características de ahorro de energía, y como otra especificación técnica con el título de “ambientales”, que los equipos logren operar bajo ciertas condiciones climatológicas, para mayor claridad se incorporan las siguientes figuras.

Funciones especiales	
Arranque en Frío (Arranque en Modo de Batería Durante una Falla del Suministro Eléctrico)	Debe soportar la operación de arranque en frío
Funciones del UPS de alta disponibilidad	Baterías de cambio en operación
Características de Ahorro de Energía Ecológico	Mayor a 95% de eficiencia - UPS ECOLÓGICO

Ilustración 2 Funciones especiales. Cartel de licitación de la Contratación Directa N° 2017CD-000126-0012400001

Ambientales	
Rango de Temperatura de Operación	+32 °F a +104 °F / 0 °C a +40 °C
Rango de Temperatura de Almacenamiento	+5 °F a +122 °F / -15 °C a +50 °C
Humedad Relativa	0 a 95%, sin condensación
Clasificación de eficiencia del modo de CA (100% de carga)	88%

Ilustración 3 Ambientales. Cartel de licitación de la Contratación Directa N° 2017CD-000126-0012400001

#### a) Especificaciones financieras y de calidad

Esta sección, por lo general, la vamos a encontrar incorporada en la anterior, pues las proveedurías no acostumbran a separarlas bajo este título, para mayor facilidad en la lectura y contestación de los interesados.

En ella se procura recabar la información financiera del futuro adjudicatario, al solicitarle la presentación de estados financieros y certificaciones de solvencia económica, en la que se demuestre que la empresa puede hacer frente a las obligaciones que se asumirían, en caso de resultar adjudicados.

Asimismo, en caso de ser requeridas, es en esta sección donde se acostumbra a indicar el porcentaje de la garantía de participación, que deben presentar los interesados, en caso de resultar adjudicatarios. Lógicamente, como cualquier negocio, la contratación administrativa también genera riesgos, algunos susceptibles de transferir mediante la garantía de cumplimiento que rinde el contratista, previa adjudicación.

Empero, no todos los riesgos son susceptibles de tal proceder, principalmente, porque existen algunos que la propia Administración debe asumir, siempre bajo un nivel de riesgo aceptable, por ejemplo, en el supuesto de arrendar una máquina fotocopidora, el ente deberá prever con la antelación debida un determinado porcentaje de fotocopias defectuosas o borrosas. Este rubro, eventualmente, podría incluirse dentro del costo por concepto de mantenimiento; pero siempre dentro del mismo contrato.<sup>88</sup>

### **C) La oportunidad que brindan los factores de calificación para definir prioridades ambientales**

Conocido también como sistema de evaluación de las ofertas, el cual debe estar orientado a que la Administración escoja la oferta que mejor satisfaga el interés público. Son las condiciones o características deseables (objetivamente evaluables) que implican una ventaja comparativa, para la selección de la oferta más conveniente.

El artículo 42 del Reglamento a la Ley de Contratación, exige que, para tomar la decisión de promover un concurso, la Administración debe realizar los estudios suficientes que demuestren que los objetivos del proyecto de contratación serán alcanzados con eficiencia y seguridad razonables. En el Derecho Ambiental, estos

---

<sup>88</sup> Araya Olmos, Billy. (2010). "Reflexiones sobre la fiscalización de los contratos administrativos". Revista Escuela Judicial "Fortaleciendo el futuro de la justicia en Costa Rica" N° 7.

principios son igualmente obligatorios a la hora de actuar, así por ejemplo, el de principio de precaución, *“tiene por fin orientar la conducta de todo agente a prevenir o evitar daños, graves e irreversibles, al medio ambiente; aún y cuando dichos daños no se encuentren en etapa de consumación o amenaza sino en una etapa, si se quiere, previa a esta última y distinta, considerada como de riesgo o peligro de daño, y no exista certeza científica absoluta sobre su ocurrencia”*.<sup>89</sup>

El artículo 55 del RLCA 7494, establece que en un sistema de evaluación, se deberán contemplar los factores ponderables, el grado de importancia de cada uno de ellos, así como el método para valorar y comparar las ofertas en relación con cada factor.

Para los efectos de la presente investigación, resulta oportuno remitir a la LGIR, N° 8839, del 24 de junio de 2010, que literalmente establece: *“Las dependencias correspondientes de las instituciones de la Administración Pública, empresas públicas y municipalidades encargadas de elaborar los carteles de licitación o de compra directa establecerán criterios ambientales y de ciclo de vida de los productos para evaluar las licitaciones, de conformidad con los criterios establecidos en el Reglamento de esta Ley.”*

Por su parte, el artículo 44 del RLGIR, establece: *“Para la debida implementación de los criterios de sustentabilidad aplicables a las compras que realicen las instituciones del Estado, así como de los parámetros de evaluación establecidos por el artículo 29 de la Ley No. 8839, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, en coordinación con los órganos técnicos involucrados, dictará la normativa técnica que deberá considerar la Administración, para la aplicación de los criterios sustentables a seguir, así como los mecanismos para implementar la ponderación adicional a los oferentes que en igualdad de condiciones apliquen dichos criterios, entre ellos el de gestión integral de residuos, dictando para ello las políticas, directrices, guías técnicas y cualquier otro medio que ésta estime pertinente para tal fin.”*

---

<sup>89</sup> Lora Kesie, Karem Ivette (2011). El principio de precaución en la legislación ambiental colombiana. Disponible en: <<http://www.uninorte.edu.co> [Consulta: 15 de noviembre 2017].

El contenido de estas normas resulta, de gran aporte para los objetivos propuestos en el presente trabajo de investigación, sin embargo, podemos ver como LGIR, establece de forma general el deber de introducir criterios ambientales en los procesos de contratación, pero el Reglamento, se dio a la tarea de introducir el termino sustentable, que como analizamos en el capítulo primero, es una visión más integral y se ajusta más a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Podría pensarse que estas normas generan cierto tipo de resistencia por parte de las Proveedurías, si se entiende que el contenido de la norma atenta contra la discrecionalidad de la Administración, no obstante, la intención de la norma no es imponer, sino que busca impulsar la producción de objetos y servicios cada vez más amigables con el ambiente.

Recordemos que el contenido del cartel está sujeto única y exclusivamente a las normas de la ciencia, la técnica y la conveniencia, deja a discrecionalidad de la Administración, los requisitos que considere necesarios de incluir en esta sección, o en cualquier otra, lo único importante es que la adquisición que se realiza permita satisfacer el interés público, evidentemente la intención de la LGIR y el RLGIR, es introducir el deber en las instituciones de la Administración Pública, de promover el desarrollo de hábitos de consumo y el manejo adecuado que tendrán por objeto prevenir y minimizar la generación de residuos, así como a promover la compra y la utilización de materiales reutilizables, reciclables, biodegradables.

Otro caso, es el contenido del artículo 12 de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, obliga a las Proveedurías Institucionales del ICE y sus empresas, a reconocer dentro del sistema de valoración de sus licitaciones y compras directas, un *“veinte por ciento (20 %) adicional a los oferentes que, en igualdad de condiciones, demuestren que los productos ofrecidos incorporan criterios de la gestión integral de residuos, así como la gestión del residuo una vez terminada su vida útil”*; de esta forma las proveedurías del Grupo ICE, solo tienen discrecionalidad para determinar el 80% en el contenido de sus sistemas de evaluación.

Sin embargo, el artículo 56 del Reglamento para los Procesos de Contratación de las Empresas del ICE, viene a mejorar la redacción de la Ley, y establece: *“Cuando por su naturaleza corresponda, en el sistema de evaluación de ofertas se podrá establecer hasta un 20% de puntuación a los oferentes que, en igualdad de condiciones, demuestren que los productos ofrecidos incorporan criterios de gestión de residuos, cuya responsabilidad debe ser asumida por el proveedor.”*

A pesar de la existencia de este tipo de normas, se ha encontrado que, uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan las proveedurías, es el precepto que tiene nuestro ordenamiento jurídico, sobre el precio, llegándose a creer que, es el factor más importante para, determinar a quién adjudicar un contrato administrativo, y los demás factores, que pueden incluirse, a discreción de la Proveeduría, y tienen un carácter complementario.

Esta afirmación deriva, sin duda alguna, del contenido del párrafo segundo del artículo en análisis<sup>90</sup>, y del inciso h) del artículo 52, que establece: *“Cuando únicamente se considere el precio, bastará una simple indicación al respecto.”*

Como consecuencia de esta redacción, un cartel puede publicarse perfectamente tomando en cuenta solo el factor precio, sin embargo, no es lo que recomendamos, más bien, lo más sensato, es solicitar otros factores de interés para la Administración, que aporten valor a la contratación.

Un ejemplo, de esta afirmación y que evidencia la necesidad de promover un cambio de mentalidad y en el ordenamiento jurídico, es la contratación directa de la Municipalidad de San José, N° 2018CD-000018-0015499999, para, *“Alquiler de cabañas sanitarias para actividad el 10/02/2018 Feria Food Trucks Barrio Chino”*, en la que establece en su metodología de evaluación solo 2 factores, que se pueden apreciar en la siguiente impresión de pantalla.

---

<sup>90</sup> El párrafo apunta: *“La Administración, podrá incluir otros factores de calificación distintos al precio, en el tanto impliquen una ventaja comparativa para la selección de la oferta más conveniente.”*

<b>ELEMENTOS DE EVALUACION</b>	
Con las ofertas admisibles para una eventual adjudicación, se procederá a realizar la calificación de cada oferta bajo la siguiente metodología de evaluación:	
<b>Detalle:</b>	<b>Porcentaje máximo:</b>
Menor precio	70%
Experiencia del oferente en trabajos similares tanto en Instituciones públicas como en empresas privadas, para lo cual deberá aportar recomendaciones de trabajos anteriores, fotografías o atestados que demuestre su participación.  La experiencia se valorará de la siguiente forma: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Más de 8 trabajos similares realizados obtendrá un 30%</li> <li>• Con 8 trabajos similares realizados obtendrá un 25%</li> <li>• Con 7 trabajos similares realizados obtendrá un 20%</li> <li>• Con 6 trabajos similares realizados obtendrá un 15%</li> </ul>	30%
<b>TOTAL:</b>	<b>100 %</b>

*Ilustración 4 Elementos de Evaluación Contratación Directa 2018CD-000018-0015499999*

Consideramos que por el servicio que desea contratar la Municipalidad, debió solicitar criterios ambientales como por ejemplo, solicitar un plan de gestión de residuos, un permiso de vertido, solicitar que los productos químicos que se utilicen para limpiar y neutralizar las cabañas, sean amigables con el ambiente.

El Ministerio de Hacienda, a través de la DGABCA, asesora a las Proveedurías Institucionales de la Administración Pública que deseen implementar criterios de evaluación que permitan incorporar criterios sustentables en las compras del Estado, razón por la cual publica, en el año 2015, la Normativa técnica para la aplicación de criterios sustentables en las compras públicas y guía para su implementación, Ley N° 8839, Gestión Integral de Residuos (artículo 29 de la ley y 44 de su reglamento general), en donde se pretende poner a disposición de las Proveedurías Institucionales, una serie de pautas de acatamiento obligatorio, para la incorporación de los criterios ambientales, e inclusive exige justificar ampliamente las razones que motivan a no incluirlos.

Evidentemente, esta normativa, no pretende afectar la discrecionalidad de las instituciones públicas para disponer de sus recursos financieros de la manera que lo estimen más conveniente, pero son de acatamiento obligatorio por tratarse de un

interés superior, que es el de procurar alcanzar, por medio de la contratación pública, la protección al ambiente.

La normativa aspira a coadyuvar a las Proveedurías Institucionales, para lograr identificar cuáles criterios de sustentabilidad deberían incluirse en una determinada compra. Sin duda alguna, el mayor aporte de este documento es la recomendación que realiza, para instar a los actores involucrados en las diferentes etapas de un proceso de contratación a conocer los aspectos e impactos que están relacionados con el producto por adquirir en su ciclo de vida (ilustrado en la siguiente figura).



Ilustración 5 Ciclo de vida de un producto.

De este modo, podrán existir aspectos relacionados con el tipo de materia prima del producto que se adquirirá, el proceso de fabricación (o de prestación del servicio), la utilización del producto (particularmente cuando se trate de equipo que requiera energía o consumibles), y la disposición final del producto cuando se ha agotado su vida útil.

<sup>91</sup> Extraído de la Normativa técnica para la aplicación de criterios sustentables en las compras públicas y guía para su implementación.



A continuación, se expone uno de los sistemas de evaluación sugeridos por la autoridad administrativa en compras públicas, para incorporar criterios sustentables, en el supuesto de la compra de vehículos y su respectivo mantenimiento:

FACTORES DE EVALUACIÓN	PORCENTAJE
Precio	35 %
Garantía adicional para el vehículo	10 %
Experiencia de la empresa en la distribución de la marca y estilo que ofrece	15 %
Años de experiencia real de la empresa en el mercado nacional	10 %
Experiencia en taller mecánico y cobertura	10 %
Criterios sustentables <sup>92</sup>	20 %
Total	100 %

Ilustración 6 Sistema de evaluación para compra de vehículos.

### **Desglose del porcentaje de Criterios Sustentables (20%)**

#### **1. Gestión Ambiental: 5%**

- a. *Aportar copia de la certificación vigente ISO 14001 para proceso de taller: 2%*
- b. *Reconocimiento reconocido por el SIREA en eco-eficiencia o producción limpia (Bandera azul por ejemplo): 2%*
- c. *Copia del Plan de Gestión Ambiental del oferente: 1%*

Con respecto a los puntos que comprenden el porcentaje gestión ambiental, debemos remitir al Informe 58-10<sup>93</sup> de la Comisión para Promover la Competencia, entidad adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Comercio; en él se analiza el tema de los certificados ambientales en la contratación administrativa, y concluye que solicitar como parte de sus ítems a considerar en los procesos de contratación administrativa, certificaciones ISO, podría resultar discriminatoria y anticompetitiva, por cuanto *“existen múltiples de certificados de índole ambiental, y no se justifica que las entidades públicas opten por considerar en articula, para incluirlos como parte de los*

<sup>92</sup> *Ibíd.* 80.

<sup>93</sup> Comisión para Promover la Competencia. Sesión ordinaria N° 03-2011, Acuerdo: artículo cuarto. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Disponible en: <<http://reventazon.meic.go.cr/informacion/cpc/2011/033-10-op.pdf>> [Consulta: 24 de mayo de 2015].

*aspectos a valorar dentro del proceso de contratación administrativa. (...) La exigencia de este tipo de certificación no se justifica cuando el objetivo de promover una producción amigable con el ambiente, también puede ser alcanzado solicitando otros requisitos compatibles con la libertad de competencia, como lo podría ser el establecimiento de requisitos ambientales de forma general, sin hacer referencia a un tipo de certificado en particular. Se considera que esta conducta es especialmente negativa, por cuanto algunas certificaciones tienen un costo que no puede ser cubierto por todos los participantes. De manera tal que se privilegia a empresas grandes y de mayores recursos, en perjuicio de las de menor tamaño."*

Como vemos, las certificaciones son un tema que debe ser incluido en los pliegos cartelarios, de manera sumamente cuidadosa, procurando no limitar la participación de potenciales oferentes, que no pueden asumir los costos de certificarse.

La Contraloría General de la República, tuvo la oportunidad de referirse al respecto, e indicó: *"En cuanto a las certificaciones, se deberá precisar el tipo de certificación que se requiere, y eliminar el "etc." que se consigna en la cláusula indicada, por cuanto ello daría pie a una indeterminación en cuanto al tipo de certificación idónea que, en todo caso, debe ser fijada previamente por la Administración. Esto por cuanto la Administración debe saber por quién y qué es lo que desea se le certifique, y no dejar a criterio del oferente qué tipo de certificación aporta. Por otro lado, se podrán exigir como requisito de admisibilidad aquellas certificaciones vinculadas con la emisión de radiofrecuencia de los equipos que tiendan a proteger la salud de las personas, y deberán ser objeto de evaluación aquéllas relacionadas con el funcionamiento de los equipos. Por lo tanto, la modificación propuesta debe ser variada en ese extremo, previa valoración de qué es lo que desea la Administración se le certifique."*<sup>94</sup>

Ahora bien, con respecto a la solicitud de reconocimientos, como los que se sugieren en la Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables, por

---

<sup>94</sup> Contraloría General de la República. Resolución R-DAGJ-557-2003, del 02 de diciembre del 2003.

ejemplo el reconocimiento en eco-eficiencia<sup>95</sup> o producción limpia<sup>96</sup>, debemos indicar que se tratan de galardones que la DIGECA por medio del SIREA, otorga a aquellas organizaciones que se han destacado por provocar un cambio significativo en el campo ambiental del país; contribuyendo al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y a una estrategia nacional de desarrollo sostenible a largo plazo.

Sin embargo, se debe tener presente que estos reconocimientos, al igual que los certificados, representan costo económico para los interesados, y a cambio los incorporados reciben: *“1. Un distintivo para uso comercial que los destaca como parte del SIREA. 2. Ser parte del Registro de Reconocimientos Ambientales. 3. La promoción e información que pueda realizar el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones por medios oficiales.”*<sup>97</sup>

Por último, en cuanto a la sugerencia de solicitar un Plan de Gestión Ambiental, de conformidad con el Manual para la implementación de compras verdes de la CGR, debe entenderse por Gestión ambiental, las labores de colaboración que se realizan para que las organizaciones incrementen su desempeño ambiental por medio del uso eficiente de recursos y la prevención de la contaminación.

## **2. Fomento a la igualdad de oportunidades en el trabajo: 5 %**

a. Inclusión de personas con discapacidad: 3 %.

b. Igualdad de género: 2 %

Con respecto a este punto, la DGABCA recomienda solicitarles a los interesados que en su oferta demuestren que cuenta al menos con un(a) colaborador(a) en su planilla con alguna discapacidad y que dicha persona trabaja con quien hace la oferta

<sup>95</sup> De conformidad con el Decreto Ejecutivo N° 37109, de fecha 13 de febrero de 2012, un reconocimiento en eco-eficiencia, debe entenderse como un galardón que se otorga a una Organización que aplica un proceso continuo en el que maximiza la productividad de los recursos, minimiza desechos y emisiones, generando valor agregado.

<sup>96</sup> De conformidad con el Decreto Ejecutivo N° 37109, de fecha 13 de febrero de 2012, un reconocimiento en producción más limpia, es un galardón que se otorga a una Organización que aplica de forma continua una estrategia ambiental, preventiva e integral, a los procesos, productos y servicios, con el objetivo de reducir riesgos al ser humano y al medio ambiente.

<sup>97</sup> Artículo 13 del Reglamento del sistema de reconocimientos ambientales (SIREA), Decreto Ejecutivo N° 37109.

desde un período mínimo de 3 meses, anteriores a la oferta. Además, debe demostrar que su puesto guarda relación directa o indirecta con el objeto contractual.

En el inciso q), del artículo 4° de Reglamento del sistema de reconocimientos ambientales (SIREA), Decreto Ejecutivo N° 37109, se establece el Reconocimiento en Responsabilidad Social, y lo define como: *“un galardón que distingue a una Organización que incorpora en su funcionamiento de forma integral un conjunto de criterios sociales, ambientales y económicos, los cuales se cumplen en su totalidad y son parte integral de su gestión.”*

Asimismo, con el fin de promover la igualdad de género, solicita la certificación de cumplimiento de la norma INTE 38-01-01 Sistema de Gestión para la Igualdad de Género en el Ámbito Laboral.<sup>98</sup>

En el 2016, el CEGESTI, publica el artículo *Promoción de la implementación de las compras públicas sostenibles en Costa Rica*, que se desarrolló con el objetivo de conocer qué tanto se ha logrado implementar la normativa vigente, los obstáculos que se han encontrado y las opciones de cómo podrían superarse dichos obstáculos, donde concluyen que: *“Más del 70% de los encuestados laboran en instituciones que tienen implementado el PGAI, y de ese porcentaje un 76% afirma enviar semestralmente los reportes requeridos por la Normativa Técnica. Sin embargo, pocas instituciones han establecido metas cuantificables relacionadas con CPS, lo cual demuestra que el tema de la métrica sigue siendo un gran desafío.”*<sup>99</sup>

La DGABCA concluye que, independientemente de los factores que se establezcan en el sistema de evaluación, una vez incorporados, los mismos se vuelven de acatamiento obligatorio, tal y como lo determina la Contraloría, en la Resolución R-DCA-345-2013.<sup>100</sup>, un caso en el que se analiza un recurso de apelación contra el acto

---

<sup>98</sup> Esta norma se publica en el año 2013, por parte del Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO). El objetivo de este instrumento es promover la eliminación de las brechas de género y contribuir al aumento de la competitividad de las organizaciones como resultado del mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad del empleo de las mujeres y hombres en su diversidad.

<sup>99</sup> CEGESTI, *Promoción de la implementación de las compras públicas sostenibles en Costa Rica*. Disponible en < [http://www.hacienda.go.cr/docs/5898d8a259d09\\_Informe%20seguimiento%20a%20la%20normativa%20v2.pdf](http://www.hacienda.go.cr/docs/5898d8a259d09_Informe%20seguimiento%20a%20la%20normativa%20v2.pdf) > [Consulta: 26 de octubre de 2016].

<sup>100</sup> Resolución R-DCA-345-2013, las nueve horas del 14 de junio del 2013. Contraloría General de la República. Se analiza un recurso de apelación interpuesto por la empresa Asfaltos Cbz, Sociedad

de adjudicación, con el argumento de que la Administración violentó, aplicó mal y no respetó lo indicado en el Pliego de Condiciones (cartel), en lo que respecta a la metodología de evaluación, factores de evaluación y adjudicación, cálculo del factor precio y adjudicación; en donde se estipula claramente que la oferta que obtenga mayor calificación será la oferta con el precio más bajo, ya que el factor monto es del 100%.

La Administración se apartó del parámetro cartelario, y adjudicó la oferta de mayor precio (menor puntuación), en relación con lo cual argumentó que la distancia y el tiempo de entrega de esta oferta, eran más convenientes para la Administración. La Contraloría le dio la razón al apelante, por lo que manifiesta que el sistema de evaluación fijado con antelación en el cartel, tiene un carácter obligatorio y que *“si la Administración determinó un único factor en el sistema de evaluación, en el presente caso “precio” y le otorga el 100 %, no debió apartarse de ese criterio para analizar las ofertas y adjudicar bajo esa línea”*.

Otro caso que encontramos interesante es la Licitación Abreviada No. 2017LA-000002-CA2213, para la compra bajo la modalidad de entrega según demanda, *“Pruebas para hormonas tiroideas y marcador tumoral prostático”*, promovida por la Clínica Dr. Clorito Picado, en el pliego de condiciones, se establece entre los aspectos ponderables: un 10% al oferente que presente certificaciones de que : i) los empaques de los reactivos, calibradores y controladores son biodegradables y ii) sobre la disposición final de los reactivos de las pruebas que se están comprando, garantizando la separación de materiales y su reciclaje.

Un proveedor interesado, presenta recurso de apelación en contra del acto de adjudicación, alegando que, en su oferta aportó dos certificaciones que garantizan que, tanto las cajas como los contenedores de reactivos, calibradores y controles son biodegradables, sin embargo, la Contraloría logra tener como cierto que dichos certificados incumplen con lo solicitado por la Administración, ya que los cartuchos que

---

Anónima, en contra del Acto de Adjudicación de la Licitación Abreviada N° 2013LA-000002-01pm, promovida por la Municipalidad de Limón, para la “Compra según demanda de mezcla asfáltica para colocación en recarpeteos, carpeteos, apertura de calles y atención de la Red Vial Cantonal del Cantón Central de Limón”.

ofertan, contienen reactivos reciclables, no así biodegradables; por lo que declara sin lugar el recurso, en cuanto a este extremo.

Si bien es cierto, la CGR declara sin lugar el recurso, nos permitimos cuestionar el fin que perseguía la Clínica, al exigir que las cajas y los contenedores, fueran biodegradables, ya que como es de conocimiento público, en la actualidad el mercado, ofrece cuatro opciones en la presentación/empaque de bienes, (los no reciclables, los reciclables, los biodegradables y los reutilizables), razón por la cual procedemos a exponer una sugerencia del estudio de mercado que se podría realizar, cuando se pretendan solicitar este tipo de requisitos en los pliegos cartelarios.

#### 1. Productos que ofrece el mercado: de conformidad con el artículo 4 de la LGIR<sup>101</sup>

Empaques no reciclables, o de un solo uso, son sin duda alguna los más repelidos ya que, tienen opciones muy limitadas en cuanto a su disposición final, que es terminar en un basurero a cielo abierto, y en el mejor de los escenarios en un relleno sanitario.

Empaques reciclables, permiten la transformación de sus residuos por medio de distintos procesos de valorización que permiten restituir su valor económico y energético, evitando así su disposición final, siempre y cuando esta restitución implique un ahorro de energía y materias primas sin perjuicio para la salud y el ambiente.

Empaques biodegradables, normalmente basados polímeros, que no presentan riesgos en la producción y se descomponen de nuevo en dióxido de carbono, agua, biomasa, etc., cuando se disponen correctamente.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> La gestión integral de residuos debe hacerse de acuerdo con el siguiente orden jerárquico:  
 “a) Evitar la generación de residuos en su origen como un medio para prevenir la proliferación de vectores relacionados con las enfermedades infecciosas y la contaminación ambiental.  
 b) Reducir al máximo la generación de residuos en su origen.  
 c) Reutilizar los residuos generados ya sea en la misma cadena de producción o en otros procesos.  
 d) Valorizar los residuos por medio del reciclaje, el co-procesamiento, el resamblaje u otro procedimiento técnico que permita la recuperación del material y su aprovechamiento energético. Se debe dar prioridad a la recuperación de materiales sobre el aprovechamiento energético, según criterios de técnicos.  
 e) Tratar los residuos generados antes de enviarlos a disposición final.  
 f) Disponer la menor cantidad de residuos, de manera sanitaria, así como ecológicamente adecuada.  
 El rector pondrá a disposición una lista de cuáles son las mejores tecnologías económicas y ambientalmente viables para facilitar la selección e implementación de la jerarquización de los residuos.”

Empaques reutilizables, son los que han concebidos y diseñados para tener varios usos a lo largo de su ciclo de vida.

En el 2015, el Ministerio de Ambiente y Energía, emitió el Reglamento sobre condiciones de operación y control de emisiones de instalaciones para coincineración de residuos sólidos ordinarios, por medio del Decreto Ejecutivo N° 39136, con el fin de brindar una opción adicional en la disposición de residuos, sin embargo, establece que esta práctica debe ser la última opción, y solo será posible utilizarla, una vez cumplida la jerarquización en la gestión integral de residuos, establecida en el artículo 4 de la Ley N° 8839.

Cabe mencionar una contratación convocada por el Ministerio de la Presidencia, mediante el proceso de contratación N° 2017LA-000005-0007200002, en el que se pretende adquirir una serie de bienes intangibles, y establece que se procederá a realizar la calificación de cada oferta con base en la siguiente metodología de evaluación:

Factor	Puntos	Detalle
Monto de la oferta-cotización	55%	Total del puntaje a la oferta que presente el menor monto de la oferta-cotización.
Plazo de entrega	40%	Menor plazo al mínimo solicitado.
Política ambiental	5%	Total del puntaje por la presentación de la información

*Ilustración 7 Metodología de evaluación*

En este caso, es destacable la estrategia de la Proveeduría Institucional, que les recuerda a los participantes, que solo serían recibidas las ofertas que cumplieran con los requisitos previos de admisibilidad. Asimismo, cabe reconocer que asignar un porcentaje bajo, como el 5 % del total de los puntos, insta a los proveedores comerciales a implementar una política ambiental, de manera progresiva, sin generar controversias por la forma tan tenue de hacerlo.

<sup>102</sup> Los materiales compostables requieren una instalación industrial de composta para procesar el material y que se biodegrade.

Para darle tratamiento al volumen de material que se generaría se requiere una instalación gigantesca que en Costa Rica no existe, entonces esos compostables van a terminar en el ambiente, igual que el plástico, la lata, el vidrio y el papel, que se disponen equivocadamente. ¿Qué hay que recogerlo? Igual el plástico hay que recogerlo, todos los materiales hay que recogerlos.

Los ambientalistas a ultranza lo que hacen es atacar al plástico y dan soluciones sin medir las consecuencias.

Precisamente, esa es una de las ventajas que dan los factores de evaluación, al contrario de los criterios de admisión, que *“permiten incluir aspectos que si bien brindan un valor agregado al objeto, su existencia no deviene necesaria para satisfacer las necesidades. El oferente puede cumplir o no con ellos, y su incumplimiento trae como consecuencia el no obtener los puntos que le han sido asignados, pero no implica la exclusión de la oferta”*.<sup>103</sup>

Es necesario que la Institución Pública que ha tomado la decisión de incluir dentro de sus planes de adquisición, reconozca la importancia de la redacción del cartel, que se convierte en un punto decisivo y, que debe realizarse en estricto apego a los principios que rigen la contratación administrativa, por ejemplo: el principio de legalidad y buena fe, quiere decir que todas las características y requisitos que se consideran indispensables para determinar que un producto es amigable con el ambiente, deben quedar plasmados por escrito en el cartel.

Para evitar inconvenientes, lo deseable es que la Unidad Ambiental, o el funcionario delegado a lo interno, realice un estudio de mercado para identificar de previo la gama de opciones que ofrece el mercado y conocer, detenidamente, las características que podrían exigirse con suficiente destreza y pericia, como para identificar aquellas de carácter indispensables y las que puedan considerarse de valor agregado.

La Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables, sugiere que, para poder trabajar en términos de compra pública sustentable, es necesario indicar en los pliegos de contratación que la adjudicación se realizará en función de la oferta económicamente más ventajosa. De este modo, no se valorará exclusivamente el costo más bajo, sino otros factores de interés para la administración contratante, que aporten valor a la contratación volviéndola más eficiente. Para determinar qué oferta debe considerarse más ventajosa desde el punto de vista económico, la administración debe indicar previamente en el pliego de condiciones los criterios que se aplicarán, para que los oferentes puedan realizar sus plicas. Estos criterios pueden ser planteados a nivel

---

<sup>103</sup> Contraloría General de la República. Criterio R-DAGJ-557-2003 de las 12:00 horas del 2 de diciembre del 2003.



cualitativo (por ejemplo, presencia de sustancias peligrosas) o cuantitativo (por ejemplo, consumo energético).

En Costa Rica, las compras públicas representan entre un 10 % a un 20 % del PIB, razón por la cual afirmamos que este es el momento procesal oportuno, que le permite a la Administración implementar criterios ambientales en sus procedimientos de contratación pública, así como modificar de manera paulatina el mercado costarricense.

Ahora, otro de los requisitos mínimos que debe quedar incorporado de manera previa, en el cartel de licitación, es el sistema de desempate, cuya razón de ser es facilitar la etapa de adjudicación.

Las proveedurías deben prever cláusulas de desempate, que serán aplicables en caso de que dos o más ofertas resultaren con igual calificación, el párrafo tercero del Reglamento a la Ley N° 7494, establece que: *“En aquellos objetos susceptibles de empate, deberán fijarse cláusulas de desempate y, en caso de que aquél persista, definirá la suerte. En este último supuesto, si el cartel no definiere otro método, se convocará a los oferentes cuyas propuestas obtienen la misma puntuación a un lugar, hora y fecha determinados para seleccionar la oferta ganadora. De todo ello se levantará un acta que será suscrita por los asistentes al evento, y posteriormente se adoptará el acto de adjudicación”*.

En la definición de este sistema de desempate se debe prever una prioridad desde el propio cartel, en caso de empate de dos o más ofertas, por ejemplo, anticipar que en caso de empate, se adjudicará a la de menor precio. De mantenerse el empate, la adjudicación recaerá en la de menor plazo de entrega y así sucesivamente.

Lamentablemente, a lo largo de la presente investigación no se encontraron carteles de licitación que previeran cláusulas de desempate con criterios ambientales, no obstante, procedemos a analizar el siguiente caso de contratación ventilado ante la Contraloría General de la República, en el que la Municipalidad de Santa Bárbara<sup>104</sup>,

---

<sup>104</sup> Contraloría General de la República. Resolución R-DJ-057-2010, el 18 de febrero de 2009.

pretendía contratar los servicios de abogacía para cobro judicial y extrajudicial, por lo que estableció de manera previa, en una de sus cláusulas, que:

*“OFERTAS IDÉNTICAS EN PUNTUACIÓN. Criterio de desempate. En caso de presentarse empate en la calificación entre dos o más oferentes, se utiliza como criterio para el desempate la diferencia de puntaje en los criterios de evaluación de manera independiente de acuerdo con el siguiente orden: 1. Mayor Experiencia. 2. Mayor personal disponible”.*

El apelante, quien tuvo calificación de cien puntos, argumenta que en la aplicación de los criterios de desempate tiene mejor puntuación que los adjudicatarios, y a pesar de ello su oferta no fue adjudicada. El órgano contralor hace un llamado a la Municipalidad, para que depure sus procesos de valoración de ofertas, porque su error en la calificación de la oferta del apelante más que un error material, como pretende hacerlo ver, es un error sustancial a la hora de verificar la información presentada por los oferentes y que tiene efectos relevantes, como los que implica lo aquí resuelto.

Otro caso analizado, promovido por el Consejo Técnico de Aviación Civil establecía: *“Primero: se dará prioridad a las empresas PYMES. Segundo: la mayor garantía del producto. Tercero: el menor plazo de entrega. Finalmente, si las ofertas continúan en igualdad de condiciones, se efectuará un sorteo para determinar el adjudicado, previa convocatoria a los interesados, en la Sala de Aperturas de la Proveduría Institucional, de conformidad con el artículo 55 del R.L.C.A. La Proveduría Institucional se reserva la potestad de adjudicar parcialmente la(s) línea(s) o parte del objeto contractual y a diversos oferentes”.*<sup>105</sup>

Para finalizar este apartado, podemos indicar que la implementación de criterios sustentables en la contratación administrativa costarricense, debe incorporarse conforme el mercado y la sociedad se adapten, y que a pesar de haber pasado más de diez años desde el primer gran caso en que se ventila el momento oportuno para hacerlo, a la fecha seguimos encontrando proveedurías comerciales e institucionales temerosas e inexpertas en el tema. Para respaldar esta afirmación, se remite a la

---

<sup>105</sup> Contratación Directa N° 2017CD-000202-0006600001.

sección de anexos, específicamente al anexo 2, llamado Seguimiento a la capacitación y publicación de la Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables en las Compras Públicas y Guía para la Implementación.

### **SECCIÓN TERCERA: Acto de adjudicación**

Para llevar a cabo los procedimientos de Contratación Administrativa, en todas las Proveedurías Institucionales, debe existir con carácter de apoyo, una Comisión de Recomendación de Adjudicaciones, con competencia exclusiva, para analizar y recomendar la adjudicación de las contrataciones, que por la naturaleza de la contratación así se requiera.

El artículo 20 del Reglamento para el Funcionamiento de las Proveedurías Institucionales de los Ministerios del Gobierno, Decreto Ejecutivo N° 30640-H de 27 de junio del 2002, reformado por Decreto Ejecutivo número 31483-H de 19 de agosto del 2003, dispone sobre la integración que: *“En todas las Proveedurías Institucionales, existirá, con carácter de apoyo, una Comisión de Recomendación de Adjudicaciones, integrada por el Proveedor Institucional, el titular del programa solicitante o el representante que él designe, y un Asesor Legal de la Proveeduría Institucional o designado por el jerarca al efecto. La ausencia temporal del Proveedor Institucional será suplida por el Subproveedor o Encargado de Compra. El analista de la contratación podrá participar en la Comisión con voz pero sin voto. Cuando por la naturaleza de la contratación se requiera asesoría técnica, a instancia del Proveedor Institucional, podrán participar otros funcionarios del Ministerio u otras instancias, en cuyo caso actuarán con voz pero sin voto. Los criterios que emitan estos asesores, no son vinculantes para la Comisión, pero para apartarse de estos, deberán fundamentarse ampliamente las razones para ello, asumiendo en tal caso la total y plena responsabilidad de dicho acto.”*

Una vez recibida la recomendación de adjudicación, la cual puede ser recibida o rechazada por el jerarca, el acto de adjudicación deberá ser dictado dentro del plazo establecido en el cartel, que no podrá ser superior al doble del plazo fijado para recibir ofertas.

En caso de existir algún tipo de inconveniente o atraso en la emisión del acto, dicho plazo podrá ser prorrogado por un período igual y por una sola vez, mediante resolución motivada, en la cual se acrediten las razones de interés público, que así lo justifiquen.

Vencido el plazo señalado en el párrafo anterior sin haberse dictado el acto de adjudicación, los oferentes tendrán derecho a dejar sin efecto su propuesta, así como a que se les devuelva la garantía de participación, sin que les resulte aplicable sanción alguna.

En cuanto a la validez, perfeccionamiento y formalización de un contrato administrativo, el artículo 32 de LCA, establece que: *“El acto firme de adjudicación y la constitución de la garantía de cumplimiento, cuando sea exigida perfeccionarán la relación contractual entre la Administración y el contratista”*. Además, en cuanto a la formalización de contratos administrativos, crea dos regímenes; el primero aplica para los contratos que requieren formalizarse por escritura pública y deben ser inscritos ante el Registro Nacional, y el segundo, que aplica a todos los demás tipos de contrato, que: *“se formalizarán en simple documento; a no ser que ello no sea imprescindible para el correcto entendimiento de los alcances de los derechos y las obligaciones contraídos por las partes, según se determinará reglamentariamente.”*

Sin embargo, como consecuencia de la entrada en vigencia de la 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 N° 7494, Contratación Administrativa, N° 9395 del 31 de agosto del 2016, efectuar las contrataciones por medio del Sistema digital unificado de compras públicas, trajo como consecuencia un cambio en el concepto de formalización, por lo que se utiliza ahora la firma digital, que de conformidad con el artículo 8 de la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, N° 8454, de 30 de agosto de 2005, es *“cualquier conjunto de datos adjunto o lógicamente asociado a un documento electrónico, que permita verificar su integridad, así como identificar en forma unívoca y vincular jurídicamente al autor con el documento electrónico.”*

Cualquier manifestación con carácter representativo o declarativo, expresada o transmitida por un medio electrónico o informático, se tendrá por jurídicamente equivalente a los documentos que se otorguen, residan o transmitan por medios físicos.

*La Administración deberá girar la orden de inicio, dentro del plazo fijado en el cartel y, a falta de estipulación especial, lo hará dentro de los quince días hábiles contados a partir de la notificación del refrendo o de la aprobación interna, según corresponda, salvo resolución motivada en la cual se resuelva extender el plazo por razones calificadas, resolución que deberá emitirse dentro del plazo inicial previsto.<sup>106</sup>*

Por otro lado, el artículo 153 del RLCA establece que la Administración puede acudir a cualquiera de las figuras contractuales desarrolladas en la LCA, y de conformidad con la Normativa Técnica para la aplicación de criterios sustentables en las compras públicas del Ministerio de Hacienda, cuando la Administración Pública busca contratar bienes, debe procurar que se valore el ciclo de vida de estos, y no solamente en razones económicas como ocurre regularmente, así como también debe buscar un bien que, aunque similar a otro en sus características, tenga un nivel de impacto menor que este.

Dentro de las figuras contractuales que logramos identificar, permiten un mayor espacio para introducir criterios de carácter ambiental y social, podemos mencionar: la contratación de obras públicas, al exigirse el estudio de impacto ambiental, el contrato de suministro de bienes, que tiene 3 modalidades, (cantidad definida, la entrega según demanda, y ejecución por consignación).

Mediante el artículo 1° del Decreto Ejecutivo N° 40124 del 10 de octubre del 2016, se reforma el RLCA, e introduce una modalidad de contratación que permite adquirir bienes de carácter ambiental, que tradicionalmente son un poco más caros que los tradicionales, a precios de compra más competitivos, ya que al agrupar las compras de varios servicios se obtiene una demanda potencial alta, lo que crea un mercado

---

<sup>106</sup> Artículo 32 de la Ley de Contratación Administrativa.

atractivo para el proveedor, quien oferta mejores precios. Sin duda alguna, nos referimos a los convenios marco<sup>107</sup>, regulados en los artículos 115 y 116 del RLCA.

En cuanto al arrendamiento de bienes muebles por parte de la Administración, regulada por el ordinal 164 del RLCA, la Administración puede exigir requisitos ambientales, como por ejemplo, la disposición final de los equipos arrendados o que los suministros que estos utilicen sean amigables con el ambiente.

#### **SECCIÓN CUARTA: Régimen recursivo, y su influencia en el diálogo competitivo**

El recurso de objeción viene a ser un remedio procesal mediante el cual un objetante legitimado coadyuva con la Administración en la depuración de las condiciones del cartel, en aras de remover obstáculos injustificados o arbitrarios que atenten contra los principios de la contratación administrativa y el orden jurídico, que rige la debida gestión de la Administración Pública.<sup>108</sup> Sin embargo, es lo cierto que la discrecionalidad administrativa se encuentra limitada tanto por el ordenamiento jurídico —especialmente por los principios y normas que rigen la contratación administrativa—, como también por las reglas unívocas de la ciencia y de la técnica, y por los principios elementales de la justicia, lógica o conveniencia, según lo previenen los artículos 16 y 160 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 del 2 de mayo de 1978.

Tal y como se indicó en la sección segunda del Capítulo Primero, el papel de la CGR en esa etapa procesal, es trascendental ya que como órgano constitucional, auxiliar de la Asamblea Legislativa, le corresponde fiscalizar el uso de los fondos públicos para mejorar la gestión de la Hacienda Pública y como consecuencia lógica del marco normativo que rige en Costa Rica en materia ambiental, debe supervisar la correcta aplicación e implementación de las metas del desarrollo sostenible por medio de la contratación administrativa.

---

<sup>107</sup> El autor Jorge Enrique Romero (2016), define un convenio marco como una modalidad del contrato administrativo, en la que se establecen precios y condiciones de compra de bienes y de servicios, durante un plazo de tiempo definido.

<sup>108</sup> R-DCA-209-2007, Contraloría General de la República. División de Contratación Administrativa. San José, a las ocho horas del treinta y uno de mayo de dos mil siete

A lo largo del presente trabajo de investigación, vamos a exponer algunas de las intervenciones que realiza este órgano en la actividad contractual de diversos entes de derecho público, sin embargo, nos permitimos traer a colación el recurso de objeción en contra del cartel de la Licitación Pública N° 2017LN-000004-0012300001, promovida por el Tribunal Supremo de Elecciones, para la "Contratación de los servicios de aseo y limpieza para la oficinas centrales del TSE", ya que según indica *la objetante*, "el sistema de evaluación del presente concurso se integra por 100% precio, no obstante se hace mención del artículo 29 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos y el artículo 50 de la Constitución Política en cuanto a que el Estado debe garantizar y preservar el derecho de las personas a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, lo cual se debe enfocar con las compras públicas.

La CGR declara, parcialmente, con lugar el recurso de objeción, a efectos que dicha Administración valore, de frente a la normativa y prueba aportada por el recurrente, la procedencia de la inclusión o no de factores de evaluación ambientales dentro del presente procedimiento de contratación, debiendo justificar lo correspondiente en el respectivo expediente.<sup>109</sup>

### **Régimen de nulidad de los contratos administrativos**

Tal y como lo analiza la Procuraduría General de la República, en el dictamen C-178-2001 de 25 de junio de 2001, si bien en algún momento hubo mucha discusión acerca de cuál era el régimen de nulidades aplicable a los contratos administrativos, el artículo 3º, párrafo tercero, de la Ley de Contratación Administrativa, vino a dilucidar el punto al establecer que "El régimen de nulidad de la Ley General de la Administración Pública se aplicará a la contratación administrativa".

En consecuencia, es claro que el régimen de nulidad de los contratos administrativos es el mismo que el de los actos administrativos, regulado en la Ley General de la Administración Pública; razón por la cual, nada impide sin más la traslación mimética aquí y ahora de las consideraciones vertidas, de forma reiterada, en nuestra jurisprudencia administrativa sobre aquel régimen de nulidad en relación

---

<sup>109</sup> Contraloría General de la República. División de Contratación Administrativa. Resolución Número R-DCA-0545-2017, San José, a las catorce horas cuarenta y dos minutos del 17 de julio del 2017.

con el ejercicio legítimo de la potestad excepcional de autotutela administrativa que implica la revisión oficiosa para anular de pleno derecho en sede administrativa o en sede judicial, actos favorables o declarativos de derechos.

## **CAPÍTULO TERCERO: Propuesta de instrumento jurídico para la implementación de variables ambientales en la Contratación Pública**

De conformidad con el análisis realizado a lo largo de la presente investigación, particularmente en la Sección Segunda, del Capítulo Primero y la Sección Segunda del Capítulo Segundo, se puede observar que la LGIR y el papel de la DGABCA, del Ministerio de Hacienda han generado una transformación significativa en el ordenamiento jurídico costarricense, que le ha permitido a la Administración Pública, introducir criterios ambientales, con los procedimientos de contratación y los tipos de contratos, que ya existían, sin embargo, de los casos analizados se pudo apreciar que el impacto que han tenido ha sido muy bajo, razón por la cual consideramos necesario que se cree un nuevo instrumento jurídico, que permita reforzar los esfuerzos que se han venido dando.

### **SECCIÓN PRIMERA: Análisis de instrumentos**

De conformidad con el objetivo general propuesto en la investigación, “*Brindar una herramienta jurídica que permita ampliar y fortalecer los criterios utilizados por las proveedurías institucionales para implementar aspectos ambientales en los procesos de compras y selección del mejor oferente.*”; procederemos a analizar algunos de los instrumentos jurídicos que existen en nuestro ordenamiento jurídico, con el fin de determinar cuál es el idóneo para alcanzar nuestro objetivo.

#### **A) Proyecto de ley**

El camino que debe seguir todo proyecto hasta su nacimiento como ley; es extenso y complicado, ya que debe pasar por una serie de revisiones y escrutinios en comisiones, consultas de constitucionalidad, así como los debates en el plenario.



El proceso, por lo general, empieza con la iniciativa de uno o varios diputados o del Poder Ejecutivo para crear una nueva ley, después de constatar la necesidad de llenar un vacío jurídico o regular una nueva conducta o tendencia social, siempre teniendo en cuenta el bien común y el beneficio de las mayorías. Después de redactado el proyecto, se presenta al directorio legislativo, este a su vez lo remite a una comisión especializada en la materia, la cual le hace las mociones de forma y fondo correspondientes y tendientes a mejorar y corregir cualquier vicio que pudiera tener, luego es enviado a la sala constitucional para su análisis y constatar que no riñe con ningún principio constitucional, una vez superado este proceso el proyecto se envía al plenario y se discute en primer debate, en donde los diputados presentan sus argumentos en pro y en contra del mismo, por medio de mociones.

Este procedimiento lo podemos encontrar en el Reglamento de la Asamblea Legislativa de los artículos que van de 113 al 159, así como también en la Constitución Política en los artículos que van del 123 hasta el 129, capítulos que hablan sobre la formación de leyes.

En la práctica legislativa, algo que puede verse como un obstáculo son las mociones que los diputados piensen que sean pertinentes, mismas que atrasan el proceso una y otra vez, pues por lo general con la oposición de un solo diputado a un proyecto, se puede atrasar prolongadamente este, ya que el diputado incurrirá en distintas mociones para lograr su cometido

Este es uno de los puntos que podrían verse como desventaja, a la hora de proponer un proyecto de ley como la herramienta jurídica que buscamos para los fines de esta investigación.

Debe tenerse presente que en la corriente legislativa se ventila el expediente N° 20.488<sup>110</sup>, que contiene una propuesta de “Reforma Parcial a la Ley de Contratación

---

<sup>110</sup> En este expediente se establece como uno de los objetivos del Subsistema de Contratación Administrativa, “o) Promover la aplicación de criterios de sustentabilidad en los bienes y servicios a adquirir, en las compras públicas, mediante el establecimiento de lineamientos o directrices que propicien la adquisición de productos elaborados con materiales reutilizables, reciclables, biodegradables, valorizables, o reciclado bajo procesos amigables con el medio ambiente. También promoverá la promulgación de políticas en materia de compras públicas sustentables, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Energía o con cualquier otra institución, cuando lo considere necesario.”

Administrativa, Ley N° 7494 del 5 de mayo de 1995, y reforma de normativa conexas: reforma parcial a la ley de la administración financiera de la república y presupuestos públicos, N° 8131 de 18 de setiembre de 2001, así como al artículo 1 inciso e) de la ley de distribución de bienes confiscados o caídos en comiso, ley 6106 de 7 de noviembre de 1977”, en el cual se omite promover el alcance las metas del desarrollo sostenible a través de la contratación administrativa.

Por las razones anteriormente expuestas descartamos que la finalidad de esta investigación sea crear un proyecto de ley.

## **B) Reglamento**

En el artículo 140 de la Constitución Política, precisamente en los incisos 8, 9, 18, y 20, se habla de las atribuciones que les corresponden, tanto al Presidente como al Ministro de Ramo, desde esa perspectiva debemos darle especial énfasis al artículo 18, el cual dice textualmente:

*“Darse el reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes.”*

Los reglamentos son de suma importancia para ordenar y darle pragmatismo a las leyes que regulan, sin embargo, esta función muchas veces puede verse limitada en la práctica, como ya analizamos con el Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos, el cual tiene al menos cinco años de publicado, y la ley no ha tenido un impacto fundamental en la realidad nacional, las instituciones y particulares no cumplen a cabalidad lo estipulado en esta, por esta razón no queremos que nuestra herramienta jurídica sea un reglamento, queremos que sea un instrumento más eficaz.

Finalmente, llegamos a la conclusión, de lo que queremos, no solamente para este trabajo de investigación, sino también y en gran medida, de lo que queremos para nuestra normativa, para que nuestro ordenamiento sea cada vez más adecuado a las necesidades actuales y futuras de nuestras generaciones, creemos que lo que necesitamos no es hacer una reforma de leyes o reglamentos existentes, sino más bien

empoderar, por medio de una directriz, a las proveedurías institucionales para incluir los criterios ambientales, que tanto necesitamos que se cumplan.

### **C) Directriz**

De conformidad con los artículos 26 inciso b) y 27 inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública es atribución exclusiva del Presidente de la República dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central y descentralizada y, corresponde al Poder Ejecutivo dirigir y coordinar la Administración central y descentralizada del respectivo ramo.

En términos generales la "*(...) potestad de dirección política y administrativa implica la adopción de políticas generales a implementar por toda la Administración y se materializan mediante la promulgación de directrices de acatamiento obligatorio para todo el sector público. En tales directrices se concreta la política gubernamental en forma de objetivos, metas, prioridades y lineamientos. En la medida de lo posible, deben indicar los plazos y términos en que se espera, razonablemente, se logren los resultados que se desean. Asimismo, cuando corresponda, deberían sugerir las principales acciones que las instituciones deben adoptar para lograr la mejor integración de sus esfuerzos. En ese sentido, la emisión de una directriz compete a las instituciones a cumplirla o a justificar los motivos que limitan y obstaculizan su cumplimiento*" (Procuraduría General de la República, OJ-037-97 del 11 de agosto de 1997)

Siguiendo dicho concepto, la potestad de dirección y de coordinación a que se hizo alusión líneas atrás, se concreta a través de instrumentos que están regulados por nuestro ordenamiento jurídico, dentro de los cuales se encuentra precisamente la directriz como acto administrativo, cuyo contenido es un conjunto de instrucciones o normas generales para el cumplimiento de intereses y fines públicos.

En virtud de lo anterior, por la gran cantidad de órganos y entes públicos que conforman la Administración central y descentralizada, cada uno con diversas y complejas funciones, las directrices vienen a prevenir o limitar incoherencias en la acción administrativa, además busca, con ello, racionalizar y facilitar dicha acción, por lo que se garantiza la unidad e integridad del Estado.

La directriz, por ende, es un instrumento de coordinación que sirve de marco conceptual para la toma de decisiones en la ejecución de metas o proyectos. De modo tal, que la directriz es un acto administrativo de alcance general, pues se dirige a la actividad y no a un acto concreto del ente a que se dirige.

Sobre el particular, el maestro don Eduardo Ortiz Ortiz (1971) definió la directriz como:

*"(...) un acto administrativo vinculante en cuanto a los fines y particularmente en cuanto a la forma y los medios de la conducta dirigida, en relación con un lapso de gestión y no con un acto determinado, dentro de una relación de confianza que supone un amplio margen de discrecionalidad en el órgano o ente dirigido".*

Por su parte, la Sala Constitucional en el voto N° 3309-94 del 5 de julio de 1995 refiriéndose al tema de la directriz señaló:

*"IV.- Al trasladar la ley las funciones de administración del Ejecutivo central a la jurisdicción de las instituciones autónomas, ésta les reservó: A) la iniciativa de su gestión; esto es, no puede el Ejecutivo central ordenarles directamente actuar. La directriz podría regular que si el ente actúa, lo haga en determinada dirección, pero no obligar al ente a hacerlo o impedir que actúe. B) La autonomía para ejecutar sus tareas y dar cumplimiento a obligaciones legales, entre las cuales debe ser incluido el cumplimiento de directrices legalmente adoptadas por el Poder Ejecutivo. En este sentido, como se dijo, no es posible autorizar al Ejecutivo ni a ninguna otra dependencia administrativa que obligue a las instituciones autónomas a actuar condicionadas de tal modo que, sin su autorización, no pueda llevar a cabo sus funciones. Este es el concepto que recoge la Ley General de la Administración Pública al establecer la facultad de dirección del Poder Ejecutivo, admitiendo la posibilidad de sustituir o destituir a los funcionarios de la entidad autónoma en caso de incumplimiento de las directrices, cuando éstas se hayan desobedecido reiteradamente y luego de 3 conminaciones. (artículo 98.5). De allí que establecer la autorización o aprobación previa al ejercicio de su actuación administrativa particular o específica es inconstitucional. C) Queda también definido bajo el concepto de autonomía, la fijación de fines, metas y tipos de medios para*

*cumplirlas. En este sentido la dirección del Poder Ejecutivo debe fijar las condiciones generales de actuación que excedan del ámbito singular de actuación de cada institución. No puede el Ejecutivo girar directrices específicas sino a todas ellas o a conjuntos de ellas (verbigracia, a los bancos del Estado), o en áreas de acción generales (inversión o endeudamiento externo). "*

Esto significa que la directriz tiene el valor jurídico *"propio de un acto administrativo. Como tal, sujeto a los elementos de perfección, validez y eficacia de dichos actos, salvo disposición expresa en contrario del legislador (...) Empero, el carácter de la directriz no es el propio de una orden ni tampoco el de un reglamento, lo que se debe a la discrecionalidad que conserva el dirigido."*<sup>111</sup>

En este sentido, al ser la directriz un acto administrativo de carácter general es válida en el tanto sea conforme sustancialmente con el Ordenamiento Jurídico, y eficaz, después de comunicada al administrado, excepto si concede únicamente derechos, en cuyo caso lo producirá desde que se adopte a tenor de la doctrina del numeral 140 de la Ley General de la Administración.

De esta manera, a efectos de la presente investigación, se determina que la directriz es el instrumento jurídico idóneo, con matices de carácter administrativo y políticos, que permitirá reforzar y fortalecer el proceso de implementación de criterios ambientales en la contratación administrativa.

## **SECCIÓN SEGUNDA: Propuesta de instrumento jurídico.**

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,  
EL MINISTRO DE HACIENDA, LA MINISTRA DE SALUD Y  
EL MINISTRO DE AMBIENTE Y ENERGÍA**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 140 incisos 8), 9), 18) y 20), de la Constitución Política y las atribuciones que les confieren los artículos 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 del 2 de mayo de 1978; los artículos 298, 299, 300, 301, 302 y 303 de la Ley No. 5395 del 30 de octubre de 1973

---

<sup>111</sup> Procuraduría General de la República, dictamen C-078-99 del 23 de abril de 1999.

"Ley General de Salud", 2 inciso c) de la Ley N° 5412 del 8 de noviembre de 1973 "Ley Orgánica del Ministerio de Salud", 60 y 68 de la Ley No. 7554 de 4 de octubre de 1995 "Ley Orgánica del Ambiente" y la Ley No. 8839 del 24 de junio del 2010 "Ley para la Gestión Integral de Residuos".

### **CONSIDERANDO**

I. Que el artículo 50 de la Constitución Política reconoce expresamente el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y obliga al Estado a través de sus Instituciones, a brindar a los habitantes del país, el mayor bienestar y reparto de la riqueza; organizando y estimulando la producción.

II. Que el Gobierno de Costa Rica suscribió la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible cuyos compromisos son coherentes con los tres pilares contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 y por lo tanto se hace necesario elaborar una propuesta funcional para cumplir con su planificación, implementación y seguimiento en Costa Rica.

III. Que es deber del Estado adoptar las medidas que sean necesarias para prevenir o corregir la contaminación ambiental, alteración o modificación del ambiente que pueda perjudicar la salud humana, atentar contra los recursos naturales o afectar el ambiente en general de la nación.

IV. Que Costa Rica es reconocido a nivel internacional por sus esfuerzos en promover un modelo de desarrollo sostenible, solidario y equitativo, mediante la innovación, el desarrollo del talento humano y una efectiva gestión pública.

V. Que el artículo 59 de la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494, establece como requisito para los procedimientos de contratación de una obra pública, que incluyan las previsiones necesarias para preservar o restaurar las condiciones ambientales, cuando puedan deteriorarse.

VI. Que el artículo 156 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, establece que *“Todo procedimiento de contratación de una obra pública estará precedido de los requisitos que establecen la Ley de Contratación Administrativa y este Reglamento así como de un estudio de impacto ambiental, según las características que la autoridad competente establezca”*.

VII. Que la Ley para la Gestión Integral de Residuos tiene como objeto regular la gestión integral de residuos y el uso eficiente de los recursos, mediante la planificación y ejecución de acciones regulatorias, operativas, financieras, administrativas, educativas, ambientales y saludables de monitoreo y evaluación.

VIII. Que el artículo 29, de esta ley, invita a las Proveedurías Institucionales, a reconocer dentro del sistema de valoración de sus licitaciones y compras directas, un veinte por ciento (20 %) adicional a los oferentes que, en igualdad de condiciones, demuestren que los productos ofrecidos incorporan criterios de la gestión integral de residuos, así como la gestión del residuo una vez terminada su vida útil.

IX. Que el Reglamento a la Ley de Gestión Integral de Residuos, asigna en la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, *“dictar la normativa técnica que deberá considerar la Administración, para la aplicación de los criterios sustentables a seguir, así como los mecanismos para implementar la ponderación adicional a los oferentes que en igualdad de condiciones apliquen dichos criterios, entre ellos el de gestión integral de residuos, dictando para ello las políticas, directrices, guías técnicas y cualquier otro medio que ésta estime pertinente para tal fin”*.

X. Que por medio del Decreto Ejecutivo N° 39310- MH - MINAE - MEIC – MTSS, se publica la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y se crea el Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables, cuyo objetivo es proporcionar a través de las compras del Estado, la estimulación de la producción de bienes y servicios

con innovación y el mejor desempeño económico, ambiental y socialmente responsable, por lo que se declara de interés público su implementación,

XI. Que las Compras Públicas Sustentables son aquellas en las que las instituciones estatales satisfacen sus necesidades de bienes y servicios de manera que se garantice la relación calidad-precio con base en el ciclo de vida en términos de generar beneficios no sólo a la institución, sino también a la sociedad y a la economía del país, al mismo tiempo que se minimiza el daño al ambiente.

XII. Que el Ministerio de Hacienda, emitió la Normativa técnica para la aplicación de criterios sustentables en las compras públicas y guía para su implementación, ley N° 8839, Gestión Integral de Residuos (artículo 29 de la ley y 44 de su reglamento general).

**Por tanto, se emite la siguiente**

### **DIRECTRIZ**

#### **DIRIGIDA A INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO**

#### **CENTRAL, DESCENTRALIZADO INSTITUCIONAL**

#### **Y TERRITORIAL**

### **“APLICACION DE LA NORMATIVA TÉCNICA PARA LA IMPLEMENTAACIÓN DE CRITERIOS SUSTENTABLES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS”**

**Artículo 1°- Objetivo.** Esta directriz busca instar a todas las instituciones del sector público centralizado, descentralizado institucional y territorial, a aplicar la Normativa técnica para la aplicación de criterios sustentables en las compras públicas y guía para su implementación, Ley N° 8839, Gestión Integral de Residuos (artículo 29 de la ley y 44 de su reglamento general), con el objeto de que se le reconozca la importancia a la contratación pública, como una herramienta administrativa que permite reforzar los esfuerzos del Gobierno, en garantizar la protección del ambiente y el resguardo de los recursos naturales.



**Artículo 2º- Ámbito de aplicación.** La presente directriz se orienta a todas las instituciones del sector público centralizado, descentralizado institucional y territorial, que utilicen parcial o totalmente recursos públicos, para cualquier tipo de actividad contractual.

**Artículo 3º- Ejercicio de la función pública.** Todas las instituciones públicas deben procurar establecer procedimientos e instruir a su personal, para implementar satisfactoriamente aspectos ambientales en sus procesos de compras.

**Artículo 4º- Elaboración de pliegos cartelarios.** Se insta a todas las instituciones públicas a definir las prescripciones técnicas de sus pliegos cartelarios, ampliando sus criterios de evaluación, adicionando los criterios sociales y ambientales. Con el fin de evitar daños al medio ambiente y procurando que los licitadores cumplan con requerimientos técnicos específicos, como por ejemplo, Condiciones laborales, Salud ocupacional, Salarios, Duración de jornadas laborales, Trabajo infantil y adolescente, Discriminación, Acceso a formación, Contratación de extranjeros en condición irregular, Apoyo a Pymes, entre otras.

**Artículo 5º- Adjudicación.** Se insta a todas las instituciones públicas que a la hora de suscribir contratos, se valoren condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua y la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos.

**Artículo 6º** Rige a partir de su publicación.

Dado en la Presidencia de la República.-San José, a las quince horas con cuarenta y cuatro minutos del día tres de mayo del dos mil dieciocho.

**LUIS GUILLERMO SOLÍS RIVERA**

**HELIO FALLAS  
VENEGAS**

**MINISTRO DE HACIENDA**

**KAREN MAYORGA  
QUIRÓS**

**MINISTRA DE SALUD**

**EDGAR GUTIÉRREZ  
ESPELERA**

**MINISTRO DE AMBIENTE  
Y ENERGÍA**

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

En el presente apartado se desplegará una serie de conclusiones que parten del problema de investigación planteado inicialmente, este fue, si requiere la Administración Pública instaurar modificaciones en el ordenamiento jurídico que rige la contratación administrativa, para lograr incorporar aspectos ambientales dentro de sus compras públicas, sin introducir prácticas anticompetitivas o discriminatorias.

En contraposición a dicha problemática, a lo largo de la investigación se logró evidenciar que nuestro ordenamiento jurídico ofrece amplia normativa en materia ambiental, que en la teoría permite a la Administración Pública, obtener los bienes y servicios necesarios para satisfacer el interés público y cumplir con las funciones que le han sido otorgadas; así como procurar alcanzar el desarrollo sostenible.

Se logra determinar que, a pesar de que el régimen jurídico existente, permite a la Administración Pública incorporar criterios ambientales dentro de sus contratos, a la hora de aplicarlo, las proveedurías institucionales se enfrentan a uno de los principales preceptos que es el de considerar el precio, como el factor más importante para identificar el mejor oferente.

Es necesario instruir a la Administración Pública, para reconocer la importancia de prever desde la redacción del cartel de licitación, los criterios y factores que deben ser tomados en consideración, que permitan, de esta forma, aprender de la experiencia de países como España y Chile que han logrado identificar las características y requisitos que se consideran indispensables para determinar cuándo un producto es amigable con el ambiente, y permitan escoger al mejor oferente en un proceso de contratación pública.

Es por esta razón que nos propusimos crear una herramienta jurídica, en este caso una directriz, que permita ampliar y fortalecer los criterios utilizados por las proveedurías institucionales para implementar aspectos ambientales en los procesos de compras y, de esta forma, lograr el fortalecimiento del marco legal existente, al análisis de los preceptos constitucionales, legales y jurisprudenciales, que rigen el proceso de contratación administrativa ambiental.

Al finalizar el presente trabajo llegamos a determinar las siguientes conclusiones:

1. Logramos identificar el impacto que ha generado la normativa internacional para promover prácticas de adquisición pública sostenible. Dentro de los compromisos internacionales que el Estado costarricense ha adquirido podemos mencionar:

Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, a través del principio 17, se establece el deber que tienen las instituciones públicas, en controlar el uso que les dé el Estado a los recursos naturales, y propicia a instaurar un modelo de producción y consumo más acorde con la realidad, sin sobreexplotar la capacidad de los recursos naturales, que sin duda alguna, es lo que se pretende promover a través de la presente investigación.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, introduce la evaluación del impacto ambiental, y el deber de los Estados en reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles.

Agenda 2030, dentro de las metas planteadas en el objetivo 12, está el deber de promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales. Como consecuencia, el Gobierno de Costa Rica,

emite el Decreto Ejecutivo N° 40203, que busca establecer una estructura organizacional para planificar, implementar y dar seguimiento a los 17 ODS.

2. Podemos afirmar que, la manera en la que se encuentra conformado actualmente el ordenamiento jurídico costarricense, permite promover la protección del medio ambiente a través de la contratación administrativa; sin embargo, este puede perfeccionarse y aprender de la experiencia de otros países reconocidos internacionalmente por sus esfuerzos en el tema; como por ejemplo España, que al reformar su Ley de Contratos del Sector Público, por medio del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, introduce novedosas cláusulas para proteger el ambiente por medio de la contratación administrativa, por ejemplo, por medio del artículo 60, se prohíbe al sector público contratar personas condenadas mediante sentencia firme por delitos contra el medio ambiente.

O como el caso de Chile que reformó el Reglamento de la Ley de Compras Públicas N° 19.886, para autorizar a asignar puntajes a los Oferentes, que demuestren el cumplimiento de normas que privilegien el medioambiente, contratación de discapacitados y demás materias de alto impacto social.

Encontramos el expediente legislativo N° 14.919, publicado en La Gaceta N° 226 del 24 de noviembre de 2006, que pretende introducir en la Constitución Política, el Título de Garantías Ambientales de Costa Rica, para incorporar el deber del Estado de garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente físico, biológico, cultural, económico, social y humano ecológicamente sostenible, para asegurarle una mejor calidad de vida a todos los habitantes de la Nación.

Sin embargo, tal y como se puede apreciar, luego de una consulta del estado del proyecto, en la página de la Asamblea Legislativa, desde el 2004 este expediente no tiene movimiento en la corriente legislativa. Empero, esto no representa un impedimento para que las Instituciones continúen implementando criterios ambientales en sus compras, ya que de la interpretación integral de los artículos 46, 50 y 89 de la Constitución Política, y el artículo 3 de la LCA, se establece un marco sólido y suficiente donde se garantiza el derecho de la población a la salud y a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a través de la actividad contractual del Estado.

3. Entre las normas que consideramos influyentes en la modificación de la percepción que se tiene del papel que tiene la contratación administrativa, en el deber constitucional de garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, podemos mencionar:

Ley de Contratación Administrativa, N° 7494, consideramos que podría ser muy insuficiente en virtud de que se promueve la preservación del ambiente, por medio de un artículo, sin embargo pensamos que el legislador fue precavido al establecer en el artículo 3 que, la actividad de contratación administrativa se somete a las normas y los principios del ordenamiento jurídico administrativo, justifica la utilización de normas y principios propios del derecho ambiental, ya que estas forman parte del ordenamiento que rige el actuar de la Administración.

Ley Orgánica del Ambiente, N°7554, que por medio del inciso c del artículo 2, obliga al Estado a velar por el uso racional que se les dé a los recursos naturales<sup>112</sup>, así como también a adoptar las medidas que sean necesarias para prevenir o corregir la contaminación ambiental.

Esta ley fija algunos principios ambientales, que son aplicables a la actividad contractual estatal, por ejemplo: Quien contamina paga, responsabilidad compartida y Planificación.

Algo desfavorable de esta ley es que propicia por medio de sus instituciones, alcanzar objetivos sostenibles, pero no dice cuáles instituciones en específico, entonces podríamos decir que las proveedurías, podrían no sentirse aludidas por esta norma, y así no tomar las medidas necesarias.

Ley para la Gestión Integral de Residuos, N° 8839, 24 de junio de 2010, es el ejemplo más notorio que logramos identificar, que a través del *artículo 29*, *autoriza "a las instituciones de la Administración Pública, empresas públicas y municipalidades para que incorporen criterios de la gestión integral de residuos promuevan la compra y la utilización de materiales reutilizables, reciclables, biodegradables y valorizables, así*

---

<sup>112</sup> La Escuela Judicial del Poder Judicial, en su Manual de Introducción al Derecho Ambiental, establece que el deber de velar por la utilización racional del ambiente, exige al Estado ser intolerante frente a situaciones que amenacen las condiciones ambientales, no puede hacer o conceder prórrogas si se continúa afectando al ambiente, aun cuando ello traiga beneficios económicos a una comunidad, ni puede justificar sus omisiones en la falta de recursos económicos.

*como de productos fabricados con material reciclado bajo procesos ambientalmente amigables que cumplan las especificaciones técnicas requeridas por la Administración Pública; dicha condición podrá comprobarse por medio de certificaciones ambientales y otro mecanismo válido establecido vía reglamento.”*

Para ello, esta ley propone que en la valoración de las licitaciones, se de un veinte por ciento (20 %) adicional a los oferentes que, en igualdad de condiciones, demuestren que los productos ofrecidos incorporan criterios de la gestión integral de residuos, así como la gestión del residuo una vez terminada su vida útil.

Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, N° 8660, es otro ejemplo muy particular que logramos identificar, en la forma de redactar normativa que promueva la compra y utilización de materiales reutilizables, reciclables, biodegradables y valorizables, ya que insta a las proveedurías del Instituto Costarricense de Electricidad y a sus empresas a otorgar un veinte por ciento (20%) adicional a los oferentes que, en igualdad de condiciones, demuestren que los productos ofrecidos, incorporan los criterios de la gestión integral de residuos, así como la gestión del residuo, una vez terminada su vida útil.

Sin embargo, consideramos que en virtud de la discrecionalidad con la que cuentan las proveedurías, no es apropiado exigir por medio de una ley, la asignación de un porcentaje específico.

Creemos al igual que la CGR que: *“es responsabilidad exclusiva de cada administración pública, misma que en su creación y propuesta final puede establecer discrecionalmente todos aquellos requerimientos técnicos dirigidos a garantizar la idoneidad final del eventual contratista, y seleccionar —de entre a los elegibles— al mejor de los proponentes”*<sup>113</sup>

4. El artículo 99 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131, establece como uno de los deberes de la DGABCA, promover técnicas que reduzcan los costos, mejoren los procedimientos y protejan el medio ambiente, es por esta razón que emite una serie de instrumentos como: la Normativa Técnica para la aplicación de criterios sustentables en las compras públicas,

<sup>113</sup> Contraloría General de la República. División de Contratación Administrativa. Resolución Número R-DCA-498-2006, San José, a las ocho horas del 28 de setiembre del 2006.

la Guía de criterios sociales en los procesos de contratación pública en Costa Rica y el Plan Estratégico para la modernización de las compras públicas; todos con la intención de brindar lineamientos que orienten a las proveedurías institucionales a aplicar, no solo criterios ambientales, sino también criterios sustentables, dentro de sus procesos de compras, atendiendo siempre a la debida satisfacción del interés público.

Sin embargo, consideramos que es necesario que estas normas tengan algún grado de coercitividad, para lograr una mayor efectividad en su aplicación.

5. El papel de la CGR como órgano constitucional, auxiliar de la Asamblea Legislativa, es trascendental, ya que le corresponde fiscalizar el uso de los fondos públicos para mejorar la gestión de la Hacienda Pública y como consecuencia del marco normativo que rige en Costa Rica en materia ambiental, debe, además supervisar la correcta aplicación e implementación de las metas del desarrollo sostenible por medio de la contratación administrativa.

A lo largo del presente trabajo de investigación, expusimos algunas intervenciones que ha realizado este órgano en la actividad contractual de diversos entes de derecho público, que consideramos de suma importancia, ya que han ayudado a la inclusión de factores de evaluación ambiental, de manera oportuna y eficiente.

6. Logramos evidenciar el potencial que tiene la Etapa Pre-contractual, también conocida como Etapa de planeación, ya que es el momento procesal en que se plantean objetivos, se descubren sus necesidades, y definen estrategias institucionales de carácter ambiental.

Consideramos que esta es la etapa que concede un mayor margen para introducir un cambio en la modalidad de seleccionar al mejor oferente, ya que tradicionalmente se tiene la idea de que la mejor oferta es la de menor precio, para ello es necesario realizar una ponderación de los intereses que se pretenden satisfacer en la contratación (por ejemplo: prestación efectiva y eficiente del servicio, resguardo de las arcas del Estado y procurar alcanzar un desarrollo sostenible).

Identificamos que los elementos subjetivos del contrato administrativo, permiten manifestar la voluntad administrativa en alcanzar las metas del desarrollo sostenible,

por ejemplo a través de la asignación y otorgamiento de competencias, referentes a la materia, como en el caso del artículo 106 de la LCA, se logra empoderar y legitimar a las proveedurías institucionales, como actores de acción inmediata, con plena competencia para incluir dentro de los trámites de contratación administrativa criterios ambientales, en la misma línea de pensamiento, el artículo 219 del RLCA, reconoce a todas las proveedurías institucionales, como órgano técnico responsable de llevar a cabo los procesos de contratación pública que interesen a la Administración.

Asimismo, logramos identificar que el ordenamiento jurídico costarricense, le reconoce un papel muy activo al sujeto privado, para alcanzar las metas ambientales propuestas por la entidad, es por esta razón, que les permite participar como asesores en cualquier etapa del procedimiento de contratación, de conformidad con el inciso j) del artículo 22 bis, y el inciso b) del artículo 42 de la LCP.

Los elementos objetivos del contrato administrativo, permiten perfilar e identificar elementos y características ambientales de los bienes o servicios, a contratar. Es por esta razón, que, recomendamos, como un requisito indispensable, realizar un estudio de mercado, que permita identificar de previo, las características sociales y ambientales, con suficiente destreza y pericia.

7. La Ley N° 9395, Ley de transparencia de las contrataciones administrativas, modifica la forma de celebrar la etapa contractual, y como consecuencia la Administración Central deberá realizar por medio de un Sistema digital unificado de compras públicas, todas sus transacciones comerciales.

El SICOP fue plataforma tecnológica escogida por la DGABCA, de uso obligatorio para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa y para los actos y contratos que de ellos se deriven.

8. El tipo de contrato que escoja la Administración, para llevar a cabo una contratación administrativa, es irrelevante en la efectiva implementación de criterios ambientales, ya que ninguno, en particular, presenta algún grado de predisposición para implementar criterios sustentables.

Sin embargo, logramos identificar que los Convenios Marco, permiten adquirir bienes de carácter ambiental que, usualmente, se consideran un poco más caros que



los tradicionales, a precios de compra más competitivos, ya que al agrupar las compras de varios servicios se obtiene una demanda potencial alta, lo que crea un mercado atractivo para el proveedor, quien oferta mejores precios.

9. El pliego de condiciones y el sistema de evaluación que en él se establecen, brindan seguridad jurídica a los potenciales oferentes interesados en participar del concurso que promueva un ente de derecho público.

Determinamos que las tradicionales condiciones generales, brindan un margen muy reducido para introducir los elementos ambientales o sociales, propios del desarrollo sostenible, ya que habitualmente en esta sección se suelen plasmar detalles como el lugar, fecha y cualquier otra particularidad de la entrega, vigencia de la oferta, garantía de fábrica o de mano de obra, fecha y dirección para visitas al sitio, requisitos para el ejercicio profesional, entre otros.

Precisamos que la estrategia de las proveedurías institucionales de incorporar cláusulas ambientales entre los requisitos de admisibilidad es un poco arriesgada, ya que estos son el primer filtro para determinar si una oferta es elegible o no, además, si el criterio de sostenibilidad está mal planteado, podría restringir la participación de oferentes.

En el apartado B) de la sección segunda del capítulo segundo, se analizaron varios carteles de licitación en los que se establecen especificaciones técnicas de carácter ambiental y se logró identificar que es necesario mejorar la forma en la que se solicitan los criterios ambientales, ya que en muchas ocasiones se generan complicaciones en la ejecución contractual, por lo abierto que se plasman estos requisitos o porque se confunden los requisitos de carácter ambiental, con requisitos básicos del producto.

Comprobamos que

Prescribimos que el sistema de evaluación de las ofertas, es sin duda alguna la mejor oportunidad para definir criterios ambientales y sociales, propios del desarrollo sostenible.

Sin embargo, hemos encontrado que, uno de los principales obstáculos, a los que se enfrentan las proveedurías, al definir los factores de calificación, es el precepto que tiene nuestro ordenamiento jurídico, sobre el precio, por lo que se ha llegado a creer que, es el factor más importante para determinar a quién adjudicar un contrato administrativo. Esta afirmación deriva, sin duda alguna, del contenido del párrafo segundo del artículo 52 del RLCA, que establece: *“Cuando únicamente se considere el precio, bastará una simple indicación al respecto.”*

Es por esta razón que hemos identificado la necesidad de promover un cambio en la forma en la que se redactan las metodologías de evaluación, que permita restarle importancia al factor precio, ya que tradicionalmente se ha considerado el factor más relevante para adjudicar una oferta. Para esto recomendamos que, se amplíen los criterios de evaluación, adicionando los criterios sociales y ambientales.

Para evitar inconvenientes, lo deseable es que la Institución realice un estudio de mercado para identificar de previo la gama de opciones que ofrece el mercado y conocer, detenidamente, las características que podrían exigirse con suficiente destreza y pericia, como para identificar aquellas de carácter indispensables y las que puedan considerarse de valor agregado.

En virtud de lo anterior, consideramos que la Normativa Técnica para la Implementación de Criterios Sustentables de la DGABCA, es un instrumento sumamente valioso, ya que ayuda a las proveedurías institucionales a identificar criterios de sustentabilidad, y a determinar la forma de incluirlos en sus carteles de licitación.

10. De conformidad con todo lo anterior, consideramos que la mejor herramienta jurídica, que podemos sugerirle al Estado costarricense, para empoderar a las proveedurías institucionales en el proceso de implementación de criterios sustentables, a través de la contratación administrativa, es por medio de una directriz presidencial de acatamiento obligatorio, para todas las instituciones del sector público centralizado, descentralizado institucional y territorial, a consultar la Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables en las Compras Públicas y guía para su

implementación y de esta forma se amplíen sus criterios de evaluación, y se incorporen criterios sociales y ambientales. Con el fin de alcanzar las metas de la Agenda 2030.

## BIBLIOGRAFÍA

### **Libros:**

Gordillo, Agustín (2011) Tratado de Derecho Administrativo. 11 ed. Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo.

Jinesta Lobo, Ernesto. (2002) Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. (Parte General). 1 ed. Medellín, Colombia: Biblioteca Jurídica Dike.

Jiménez Meza Manrique (2000). La legitimación administrativa. 3era edición. San José, Costa Rica Editorial Investigaciones Jurídicas.

Jiménez Meza, Manrique. (2001) Derecho Público. 1 ed. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.

José Dromi, Roberto. (2001) La seguridad jurídica y el poder público en Seguridad Jurídica y Derecho Administrativo. 1 ed. Argentina: Editorial Ciudad Argentina.

Ortiz Ortiz, Eduardo. (1998) Tesis de derecho administrativo. 2 ed. San José, Costa Rica: Editorial Stradtman S.A.

Pérez Vargas, Víctor. (1994) Derecho Privado. 3 ed. San José, Costa Rica.: Litografía imprenta LIL, S.A.

Piza Escalante, Rodolfo y Piza Rocafort, Rodolfo. (2009) Principios constitucionales y justicia Constitucional. San José Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.

Rey Méndez, Renato, (1997) Ley de Contratación Administrativa y Su Reglamento : Concordada, Con Comentarios y Pronunciamientos de La Dirección General de Contratación Administrativa de La Contraloría General de La Republica. 1 ed. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas.

Romero Pérez, Jorge Enrique. (1993) Los contratos del estado: medios de selección del contratista público. 2 ed. San José, Costa Rica: EUNED.

Romero Pérez, Jorge Enrique. (1985) Derecho Administrativo Especial: Contratación Administrativa. 1 ed. San José, Costa Rica: EUNED.

***Libros en digital:***

Agustín Gordillo, El acto administrativo. Capitulo IX. Disponible en: <[https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo9/libroi/capitulo9.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo9.pdf) >

Allan R. Brewer Carias. Sobre el concepto del Derecho administrativo. Disponible en: <[https://play.google.com/books/reader?id=E1xvCwAAQBAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=es\\_419&pg=GBS.PT40](https://play.google.com/books/reader?id=E1xvCwAAQBAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=es_419&pg=GBS.PT40)>

Kelsen, Hans, Teoría Pura del Derecho. Buenos Aires. Disponible en: <<http://cvperu.typepad.com/files/libro-teoria-pura-del-derecho-hans-kelsen.pdf>>

Huergo Lora, Alejandro, Los Contratos sobre los Actos y las Potestades Administrativas. Madrid. Disponible en: <https://books.google.co.cr>

Lora Kesie, Karem Ivette. El principio de precaución en la legislación ambiental colombiana. Disponible en: <<http://www.uninorte.edu.co>>

Pérez de Ayala, José Luis y González, Eusebio. Curso de derecho tributario. Disponible en: <<http://biblio.upmx.mx/library/index.php?title=Special:GSMSearchPage&process&mode=&autor=PEREZ%20DE%20AYALA,%20JOSE%20LUIS%20>>

Rodolfo Comadira. Julio. (2006) La licitación Pública. Disponible en: <<https://es.scribd.com/doc/233857723/Algunos-Aspectos-de-La-Licitacion-Publica-Comadira>>

Solís Fallas, Alex, (2016) Una nueva Constitución Política para Vivir Mejor.

***Manuales:***

Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial (CEGESTI). (2008). Manual para la implementación de compras verdes en el sector público de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Escuela Judicial del Poder Judicial. (2015) Manual de Introducción al Derecho Ambiental. Poder Judicial de Costa Rica, Versión 3

Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. (2014) Guía de Compras Sustentables del Ministerio de Hacienda.

Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. (2015) Normativa Técnica para la aplicación de criterios sustentables en las compras públicas y guía para la implementación.

Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. (2015) Manual para Agentes de Compras Públicas de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales. Implementando compras públicas sostenibles en América Latina y el Caribe

Manual para Agentes de Compras Públicas de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales. Implementando compras públicas sostenibles en América Latina y el Caribe. Disponible en:< <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/iisd-handbook-ingp-es.pdf>>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2009). Consideraciones ambientales en las adquisiciones. Guía de prácticas Volumen 1.

### ***Trabajos finales de graduación:***

Arias Grillo, Rodrigo Antonio. (2005) El tratamiento del Sistema de los Principios Generales de la Contratación Administrativa: La Jurisprudencia Constitucional Referida a los Principios Generales de Libre Concurrencia, Igualdad, Publicidad y Formalismos en el Procedimiento Licitatorio Costarricense y la contratación directa a partir de 1998 y su Mejoramiento mediante la recomendación de integrar e incorporar un Registro Nacional de Proveedores en el Sistema de Contratación Administrativa Costarricense. Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

Arias Murillo, Ariana, Argüello Rojas, Luis Mariano. (2011). El control jurisdiccional en materia de contratación administrativa bajo el ámbito competencial y normativo del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo. Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

Campos Herrera, Juan Carlos. (2009). Procedimiento de contratación administrativa y su incidencia en la prestación de los servicios públicos. Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

Feigenblatt Rojas, Hazel. (2005). Los factores políticos en la toma de decisiones de contratación administrativa. Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Ciencias Políticas para optar al grado de Magister Scientiae. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

Mata, Mauricio. (2003) El procedimiento de licitación pública y distintas modalidades de contratos administrativos. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad Escuela Libre de Derecho.

Ortega Calderón, María Victoria, (2017) Propuesta para la gestión de compras públicas sustentables en los procesos de contratación administrativa ejecutados por el Consejo Nacional de Rectores. Tesis de Graduación para optar por el grado de licenciatura en administración pública. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

### **Revistas:**

Araya Olmos, Billy. (2010). "Reflexiones sobre la fiscalización de los contratos administrativos". Revista Escuela Judicial Fortaleciendo el futuro de la justicia en Costa Rica. N° 7.

Cabrera Medaglia, Jorge, "La utilización de la contratación para el desarrollo sostenible: el marco legal de las compras públicas sostenibles (cps)". Revista Judicial N°106.

Ortiz Ortiz, Eduardo. (1982) "Renuncias y limitaciones de responsabilidades en contratos públicos". Revista de Ciencias Jurídicas. N° 46: 11-56.

Ortiz Ortiz, Eduardo, (1981) “Nulidades del Acto Administrativo en la Ley General de la Administración Pública”. Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo, Colegio de Abogados, San José, Asociación Costarricense de Derecho Público.

Ortiz Ortiz, Eduardo, (1971) “Los sujetos del Derecho Administrativo”. Departamento de Publicaciones, Universidad de Costa Rica, p. 30 .

Peña Chacón, Mario. (2017) “Derechos Humanos Ambientales”. Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, N° 25.

Romero Pérez, Jorge Enrique. (2008) “Las compras verdes. Enfoque ambiental en la contratación pública. Revista de las ciencias jurídicas. Volumen (n°1): 109-139.

Romero-Pérez, Jorge Enrique. (2016) “El Concepto del Convenio Marco en la Contratación Electrónica Pública”. Revista de Ciencias Jurídicas N° 141.

### **Revistas digitales:**

Aguilar Silvia. (2011) “Certificación ISO y discriminación en las compras públicas”. Publicaciones CEGESTI Disponible en: <<http://www.comprasresponsables.org/articulos/articulo-17-050411.pdf>>

Aguilar. Silvia (2008). Políticas ambientales de compras en el sector público: el caso de Costa Rica. CEGESTI. Revista Digital N° 66. Disponible en: <[http://www.cegesti.org/exitoempresarial/publicaciones/publicacion\\_66\\_180608\\_es.pdf](http://www.cegesti.org/exitoempresarial/publicaciones/publicacion_66_180608_es.pdf)>

Andreas Lieber. (2010) “Sobre la importancia del control de productos verdes”. Publicaciones CEGESTI N°10. Disponible en:<<https://publicaciones.cegesti.org/component/mtree/articulos-cegesti/compras-responsables.html?Itemid=0>>

Bermúdez Soto, Jorge. (2005) “El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria”. Revista de Derecho vol. XVIII - N° 2. Disponible en: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=s0718-09502005000200004.>](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0718-09502005000200004.>)

Calafell, Jorge Enrique, "La teoría del acto administrativo". Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Revista Digital N° 24 Año 1995. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=jurid&n=24>

Escuela Judicial. Poder Judicial de Costa Rica. "Derecho ambiental y principios rectores". (2005). Disponible en: [https://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/archivos/documentos/revs\\_juds/rev\\_jud\\_91/005-todo.html](https://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/archivos/documentos/revs_juds/rev_jud_91/005-todo.html)

Hernández Blanco, Marcello. (2010). "Seguimiento y reporte organizacional de las compras verdes". Boletín compras Responsables. N°13.

Jinesta Lobo. Ernesto. (2012) Motivación de la actuación administrativa y principio de interdicción de la arbitrariedad: Legitimación democrática de las Administraciones Públicas. Disponible en: <http://www.ernestojinesta.com>

Leiton Zuñiga, Adrian, (2010) "Oportunidades y riesgos en las compras verdes". Publicaciones CEGESTI Disponible en: <https://publicaciones.cegesti.org/component/mtree/articulos-cegesti/compras-responsables.html?Itemid=0>

Peña Chacón, Mario. (2015). "Desarrollo Jurisprudencial del Principio de no Regresión del Derecho Ambiental en Costa Rica." Revista Judicial, Costa Rica, N° 117. Disponible en: [https://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/archivos/documentos/revs\\_juds/revista\\_117/pdf/9.pdf](https://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/archivos/documentos/revs_juds/revista_117/pdf/9.pdf)

Peña Chacón, Mario. (2017) "Derechos Humanos Ambientales". Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, N° 25. 2017. Disponible en: <https://www.poder-judicial.go.cr>

Piza Rocafort, Rodolfo. (1994) "La Reforma al Artículo 50 de la Constitución y la Responsabilidad Ambiental". Revista Actualidad Económica. Disponible en: <https://piza.cr/rp-publicaciones/1994.R.Piza%20R.Art.%2050%20y%20Respons.ambiental.pdf>

Sagot Rodríguez, Álvaro. (2015) El derecho constitucional ambiental costarricense en momentos de un neoconstitucionalismo con enfoque biocéntrico. Revista Judicial,



Costa Rica, N° 117. Disponible en: [https://www.poder-judicial.go.cr/escuela-judicial/archivos/documentos/revs\\_juds/revista\\_117/pdf/5.pdf](https://www.poder-judicial.go.cr/escuela-judicial/archivos/documentos/revs_juds/revista_117/pdf/5.pdf)

### ***Artículos en sitios web***

Castro Córdoba, Rolando. “Regulación ambiental y capacidades institucionales en los gobiernos locales”. (2008) Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Disponible en: [https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/014/Regulacion-ambiental-Castro-2008.pdf](https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/014/Regulacion-ambiental-Castro-2008.pdf).

Gallego Córcoles, María Isabel. “La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública”. Instituto Nacional de Administración Pública. Disponible en: <<https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=10497>>

Gonzalez Ballar, Rafael. (2013). “Reflexiones para la interpretación de la no regresión”. El Principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <[https://cmsdata.iucn.org/downloads/principio\\_no\\_regresion8.pdf](https://cmsdata.iucn.org/downloads/principio_no_regresion8.pdf)>

Gonzalez Ballar, Rafael, (2011) “El aporte del proceso de interpretación en la construcción del derecho ambiental, en Temas de Derecho Ambiental”, Editorial Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <https://maestriaderechoambientalucr.files.wordpress.com/2013/12/hacia-una-nueva-hermenc3a9utica-ambiental.pdf>

Peña Chacón, Mario, (2015). “Coyuntura ambiental de cara a la OCDE”. La Nación. Disponible en: <<https://www.nacion.com/opinion/foros/mario-pena-chacon-coyuntura-ambientalde-cara-a-la-ocde/BV3PSNGAUJCWVBF2AK33EH67GA/story/>>

Peña Chacón, Mario. (2018) “Observaciones Iniciales a la Opinión Consultiva de la Corte IDH sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente”. Revista del Programa de Posgrado en Derecho. Disponible en: < <http://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/2018/02/10/corte-idh-sobre-derechos-humanos-medio-ambiente/>>

Peña Chacón, Mario. (2017). El derecho internacional ambiental en la jurisprudencia constitucional costarricense. Disponible en: <<http://derechoaldia.com/index.php/>>

derecho-ambiental/ambiental-doctrina/919-el-derecho-internacional-ambiental-en-la-jurisprudencia-constitucional-costarricense>.

Quesada Avendaño, Gabriel. (2016) Garantías ambientales: Un nuevo modelo ecológico-político para Costa Rica. Disponible en: <  
<https://www.uned.ac.cr/sindicato/notas/122-garantias-ambientales>>

***Sentencias:***

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N°6240, de las catorce horas del 26 de noviembre de 1993. Expediente N°: 93-004165-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 00787, de las quince horas y veintiún minutos del 08 de febrero de 1994. Expediente N°: 93-001792-0007-CO.

Sala Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 01250, de las once horas con veinticuatro minutos del 19 de febrero de 1999. Expediente N°: 98-003689-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 18472, de las diez horas con cincuenta y tres minutos del 22 de diciembre de 2006. Expediente N°: 06-014955-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 01092, las diez horas y ocho minutos del 28 de enero del 2011. Expediente N°: 08-017543-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 00998, de las once horas con treinta minutos del 16 de febrero de 1998. Expediente N° 5237-E-95.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 07598, de las once horas dieciocho minutos del 23 de diciembre de 1994. Expediente N°: 94-005698-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 0173, de las quince horas del 23 de enero de 1991. Expediente N°: 90-001973-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 3705, de las nueve horas con veinte minutos del 30 de Julio de 1993. Expediente N°: 92-001754-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 6922, de las catorce horas con treinta y cinco minutos del 16 de abril de 2010. Expediente N°: 99-006094-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N°: 09530, de las nueve horas con quince minutos del 3 de diciembre de 1999. Expediente N°: 99-007925-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 0889, de las dieciséis horas con tres minutos del 27 de Junio de 2012. Expediente N°: 09-011327-0007-CO.

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección IV, del Segundo Circuito Judicial de San José, Anexo A. Resolución N° 00114-2014-IV, de las dieciséis horas con quince minutos del 11 de diciembre de 2014, Expediente N°: 11-004797-1027-CA.

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección IV, del Segundo Circuito Judicial de San José, Anexo A. Resolución N° 00031-2014-IV, de las nueve horas con cuarenta minutos del 09 de abril del 2014. Expediente N°: 10-003644-1027-CA.

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección IV del Segundo Circuito Judicial del San José, Anexo A. Resolución N° 00037-2014-IV, de las catorce horas del 28 de abril del 2014. Expediente N°: 12-005861-1027-CA.

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Sección IV. Segundo Circuito Judicial de San José, Anexo A. Resolución N° 00025-2013-IV, de las ocho horas del 22 de marzo de 2013. Expediente N°: 11-003249-1027-CA.

### ***Opiniones consultivas***

Opinión Consultiva OC-23-17 del 15 de Noviembre de 2017. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Consulta realizada el 07 de Marzo de 2018. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf).

### ***Normativa***

Constitución Política de la República de Costa Rica, del 07 de noviembre de 1949.

Ley N° 6277, Ley General de la Administración Pública. Diario Oficial La Gaceta N° 102, del 30 de mayo de 1978, Costa Rica.

Ley N° 7494, Ley de Contratación Administrativa. Diario Oficial La Gaceta N° 110, del 08 de junio de 1995. Costa Rica.

Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos. Diario Oficial La Gaceta N° 198, del 16 de octubre del 2001, Costa Rica.

Ley N° 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos. Diario Oficial La Gaceta N° 153, del 9 de agosto de 2010, Costa Rica.

Ley N° 7727, Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social. Diario Oficial La Gaceta N° 09, del 9 de diciembre de 1997, Costa Rica.

Ley N° 7575, Ley Forestal. Diario Oficial La Gaceta N° 072, del 16 de abril de 1996, Costa Rica.

Ley N° 7554, Ley Orgánica del Ambiente. Diario Oficial La Gaceta N° 215, del 13 de noviembre de 1995, Costa Rica.

Ley N° 7317, Ley de Conservación de la Vida Silvestre. Diario Oficial La Gaceta N° 0235, del 7 de diciembre de 1992, Costa Rica.

Ley N° 7223, Aprobación del Protocolo de Montreal, relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono. Diario Oficial La Gaceta N° 086, del 08 de mayo de 1991, Costa Rica.

Ley N° 5395, Ley General de la Salud. Diario Oficial La Gaceta N° 222, del 24 de noviembre de 1973, Costa Rica.

Ley N°5525, Ley de Planificación Nacional, del 25 de junio de 2012, Costa Rica.

Ley N°8660, Ley Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, del 8 de Agosto de 2008, Costa Rica.

Ley N° 9434, Ley para impulsar la venta de servicios, bienes comercializables y arrendamiento de bienes por parte de las Asociaciones para el Desarrollo de las Comunidades a la Administración Pública, del 5 de abril del 2017.

Decreto Ejecutivo N° 33411-H, Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 210 del 2 de noviembre del 2006.

Decreto Ejecutivo N° 40203-PLAN-RE-MINAE, Gobernanza e implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en Costa Rica, publicado en el Alcance N° 46, del Diario Oficial la Gaceta N° 43, del: 01 marzo del 2017.

Decreto Ejecutivo N° 32988-H-MP-PLAN, Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 74, del 18 de abril del 2006.

Decreto Ejecutivo N° 37567-MINAE-H, Reglamento General Ley de Gestión Integral de Residuos, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N°55 del 19 de Marzo de 2013.

Decreto Ejecutivo N° 39742-S, Oficializa el Plan Nacional para la Gestión Integral de Residuos, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N°123 del 27 de junio de 2016.

Decreto Ejecutivo N° 39310- Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N°239 del 09 de diciembre de 2015.

Decreto Ejecutivo N° 37109, Reglamento del sistema de reconocimientos ambientales (SIREA), publicado en el Alcance N° 67, del Diario Oficial de la Gaceta N° 99, del: 23 de mayo del 2012.

Decreto Ejecutivo N° 38996-PLAN, Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 98 del 22 de mayo de 2015.

Decreto Ejecutivo N° 38536-MP-PLAN, Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, publicado en la Gaceta N° 159 del 20 de agosto de 2014.

**Acuerdos / Directrices / Circulares**

Acuerdo N° 0 del 24 de marzo de 2015. Normativa técnica para la aplicación de criterios sustentables en las compras públicas y guía para su implementación, Ley N° 8839, Gestión Integral de Residuos (artículo 29 de la ley y 44 de su reglamento general).

Circular N° 0013, Información requerida para evaluar condiciones de ingreso al Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 55 del 17 de marzo de 2017.

Directriz N° 006-MIDEPLAN, Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N°134 del 14 de julio de 2014.

Directriz DGABCA-0002-2018, del 02 de febrero de 2018. Directriz para que las instituciones y órganos de la administración central no incluyan en sus procesos de adquisiciones, plástico de un solo uso.

Directriz DGABCA-0003-2017, del 31 de Julio del 2017. Uso obligatorio de documentos electrónicos y firmas digitales para el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.

Guía de criterios sociales en los procesos de contratación pública en Costa Rica Dirección General de Administración de bienes y Contratación Administrativa.

Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables en las Compras Públicas y Guía para la Implementación. Dirección General de Administración de bienes y Contratación Administrativa.

**Dictámenes / Resoluciones / Opiniones Jurídicas:**

Dictamen: 207 del 11 de octubre de 2010. Procuraduría General de la República.

Dictamen: 079 del 14 de mayo de 2013. Procuraduría General de la República.

Dictamen: 342 del 18 de noviembre de 2004. Procuraduría General de la República.

Resolución: R-DCA-209-2007, de las ocho horas del 31 de mayo de 2007. Contraloría General de la República.

Resolución: R-DJ-300-2009, de las ocho horas del 30 de noviembre de 2009. Contraloría General de la República.

Resolución: R-DJ-325-2009, de las diez horas del 11 de diciembre de 2009. Contraloría General de la República.

Resolución: R-DAGJ-451-2003, de las 9:00 horas del 23 de octubre de 2003. Contraloría General de la República.

Resolución: R-DCA-0545-2017, de las catorce horas cuarenta y dos minutos del 17 de julio del 2017. Contraloría General de la República.

Resolución R-DAGJ-557-2003, del 02 de diciembre del 2003. Contraloría General de la República.

Resolución R-DCA-345-2013, las nueve horas del 14 de junio del 2013. Contraloría General de la República.

Opinión Jurídica 011 del 30 de enero de 2006. Procuraduría General de la República.

#### **Sitios web:**

Blogger.com, Técnicas Documentales. Yaquelin Franco. (2011). Disponible en: <<http://tesisdeinvestig.blogspot.com/2011/06/tecnicas-documentales.html>>

Brochure. Programa País Carbono Neutralidad 2.0: Categoría organizacional. Disponible en: <http://cambioclimaticocr.com/recursos/documentos/biblioteca/5.e-resumen-ppcn-2.0-organizacional.pdf>

Ministerio de Hacienda, Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, Evaluación del sistema de adquisiciones públicas de Costa Rica. Disponible en: <[http://www.hacienda.go.cr/docs/574eee4d0a1a1\\_Informe%20Final%20Evaluacion%20Sistema%20Compras%20Publicas%20CR%202015.pdf](http://www.hacienda.go.cr/docs/574eee4d0a1a1_Informe%20Final%20Evaluacion%20Sistema%20Compras%20Publicas%20CR%202015.pdf)>

Carta Mundial de la Naturaleza, 1982. Disponible en <[http://www.jmarcano.com/educa/docs/carta\\_mundial.html](http://www.jmarcano.com/educa/docs/carta_mundial.html)>

Chile Compra. Mercado público. Política de Compras Públicas Socialmente Responsables De la sustentabilidad a la responsabilidad social. Disponible en <[www.comprassustentables.cl](http://www.comprassustentables.cl)>

Chile Compra. Mercado público. ¿Qué es Mercado Público? Disponible en: <<https://www.mercadopublico.cl/Home/Contenidos/QueEsMercadoPublico>>

Congreso Nacional de Chile. Ley N° 19.886 de Compras Públicas. Disponible en: [http://www.dgmn.cl/transparencia/leyes\\_dgmn/DOC.LEGALES/Ley%2019.886%20Compras%20P%C3%ABlicas%20y%20Reglamento.pdf](http://www.dgmn.cl/transparencia/leyes_dgmn/DOC.LEGALES/Ley%2019.886%20Compras%20P%C3%ABlicas%20y%20Reglamento.pdf)

Congreso Nacional de Chile. Ley N° 20.920 Establece Marco Para La Gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje. Disponible en: <<http://leydereciclaje.mma.gob.cl/>>

Comisión para Promover la Competencia. Sesión ordinaria N° 03-2011, Acuerdo: artículo cuarto. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Disponible en: <<http://www.coprocom.go.cr/>>

Consumo Responsable. Disponible en: <<http://www.consumoresponsable.org/>>

Coyuntura ambiental de cara a la OCDE. Opinión jurídica en el periódico La Nación. Disponible en:<<https://www.nacion.com/opinion/foros/mario-pena-chacon-coyuntura-ambientalde-cara-a-la-ocde/BV3PSNGAUJCWVBF2AK33EH67GA/story/>>

Dirección de Gestión de Calidad Ambiental. Guía de Compras Públicas Sustentables. (2016) Disponible en: <<http://www.digeca.go.cr/documentos/guia-de-compras-publicas-sustentables>>

Escuela Judicial del Poder Judicial. Disponible en: [https://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/documentos/revs\\_juds/Revista%20107/pdf/03\\_principiosconstitucionales.pdf](https://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/documentos/revs_juds/Revista%20107/pdf/03_principiosconstitucionales.pdf)



Estado de la Nación. Armonía con la naturaleza. 2014. Disponible en: <[http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/biblioteca\\_virtual/otras\\_publicaciones/car\\_peta-prensa-en-2014-baja-resolucion.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/biblioteca_virtual/otras_publicaciones/car_peta-prensa-en-2014-baja-resolucion.pdf)>

Estado de la Nación. Regulación ambiental y capacidades institucionales en los gobiernos locales Disponible en: <[https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/014/Regulacion-ambiental-Castro-2008.pdf](https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/014/Regulacion-ambiental-Castro-2008.pdf)>

Eco Global Asesores para el desarrollo Sostenible Disponible en: <<http://www.unep.fr/scp/procurement/pilotcountries/files/CostaRicaLR.pdf>>

El derecho internacional ambiental en la jurisprudencia constitucional costarricense. Disponible en :<<http://derechoaldia.com/index.php/derecho-ambiental/ambiental-doctrina/919-el-derecho-internacional-ambiental-en-la-jurisprudencia-constitucional-costarricense>>

Ministerio de Hacienda, Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, Evaluación del sistema de adquisiciones públicas de Costa Rica. Disponible en: < [http://www.hacienda.go.cr/docs/574eee4d0a1a1\\_Informe%20Final%20Evaluacion%20Sistema%20Compras%20Publicas%20CR%202015.pdf](http://www.hacienda.go.cr/docs/574eee4d0a1a1_Informe%20Final%20Evaluacion%20Sistema%20Compras%20Publicas%20CR%202015.pdf)>

Organización de las Naciones Unidas, Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible Disponible en: <[http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/pdf/WSSD\\_PlanImpl.pdf](http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/pdf/WSSD_PlanImpl.pdf)>

Organización de las Naciones Unidas, Programa 21 Disponible en: <[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1718a21\\_summary\\_spanish.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1718a21_summary_spanish.pdf)>

Organización de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente, proceso de Marrakech. Disponible en: <<http://www.unep.fr/scp/marrakech/pdf/0904-unep-marrakech-brochure-sp.pdf>>

Organización de las Naciones Unidas, Objetivos de desarrollo sostenible. Disponible en: <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>>

Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Disponible en: <[http://cambioclimaticocr.com/biblioteca-virtual/cat\\_view/2-publicaciones-sobre-cambio-climatico](http://cambioclimaticocr.com/biblioteca-virtual/cat_view/2-publicaciones-sobre-cambio-climatico)>.

Plan Estratégico Para la Modernización de las Compras Públicas. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_cri\\_resp\\_soc\\_civ\\_ane1.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_cri_resp_soc_civ_ane1.pdf)

Prospectiva Medioambiental de la OCDE para el 2030, Disponible en: <<http://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/40224072.pdf>>>

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de derechos económicos, sociales y culturales. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/basicos/Basicos4.htm>

Sistema Integrado de Compras Públicas. Disponible en: <https://www.sicop.go.cr/index.jsp>

# ANEXOS

**Anexo I. Estudio de condiciones técnicas por estrés térmico en la oficina de Control Interno-Centro Postal Zapote**

Zapote, 8 de Diciembre del 2016

Sra. Flory Zuñiga Alvarez  
Sr. Leonardo Vega Zuñiga  
Departamento Control Interno

Estimados Señor (a):

Por medio de la presente se les comunica el, **Estudio de condiciones climáticas por estrés térmico en la Oficina de Control Interno – Centro Postal Zapote**, solicitado al Departamento para el trámite pertinente.

Metodología

La metodología a utilizar para el estudio del caso encontrado en la oficina de Control Interno, es el descrito en el Reglamento para la prevención y protección de las personas trabajadoras expuestas a estrés térmico por calor.

En el cual se realizarán 2 puntos de medición, uno situado en la oficina de la Gerencia del Departamento y otro en la oficina de los asistentes.

Las mediciones se distribuirán de la siguiente forma:

Puntos de Medición	Horarios de Medición
	10:00 am
A	15 muestras cada 15 segundos
B	15 muestras cada 15 segundos

Fuente: Elaboración propia.

Los pasos a seguir son los siguientes según la metodología mencionada:

- Se toman las mediciones de Temperatura Ambiente (°C) y de Humedad Relativa (%).
- Se comparan en matriz del reglamenta para establecer el Índice de Calor.

- El Índice de Calor se compara con tabla de Nivel de Riesgo del Reglamento.
- Se adoptan y recomiendan las medidas mencionada en la legislación en base al nivel de riesgo adquirido.

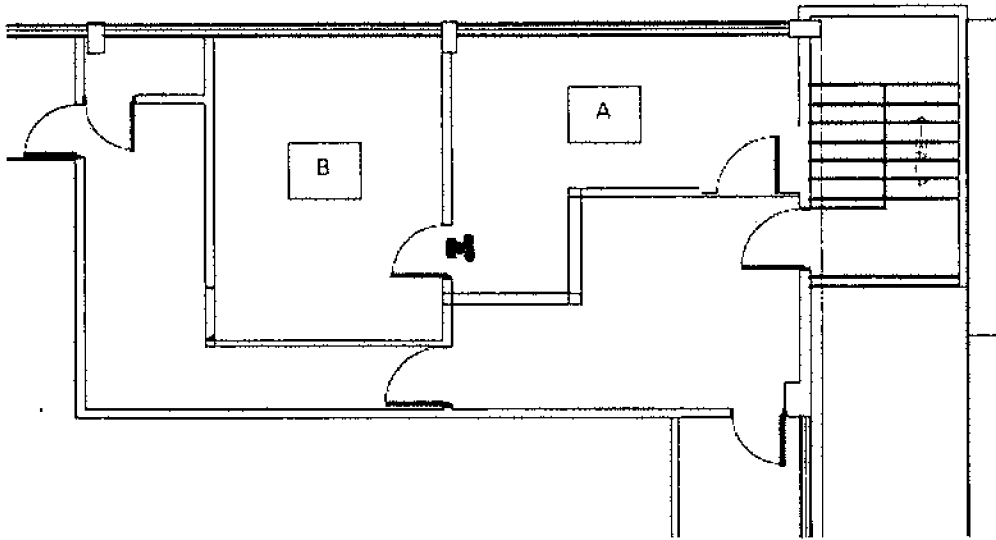


Imagen 1. Distribución de Puntos de medición

#### Descripción del Caso

Debido a la situación comunicada por el señor Leonardo Vega Zuñiga, en base a la sensación térmica que se posee en el Departamento de Control Interno, situado en el segundo piso del Edificio de la Oficina Internacional de Paquetes Postales, se realiza un estudio de las condiciones térmicas y generales de las instalaciones bajo las siguientes circunstancias:

#### **Aspectos encontrados en el estudio**

Altura del cielo raso con respecto a nivel de piso: 2,30 metros.

Cantidad de ocupantes de la zona 3 personas.

Ventilación: se poseen 4 entradas de aire en punto A (celosías). Y 2 entradas de aire en punto B (celosías).

La puerta permanece siempre cerrada.

Las condiciones climáticas no son favorables para un dato real, temperatura ambiente externa es de 23,4 °C.

Se mantiene persianas abiertas, genera entrada de radiación solar.

Los abanicos presentes están apagados.

La medición se realiza sin exposición al aire o viento.

Fuente: Elaboración propia.

#### Datos obtenidos de la medición

Con respecto a las mediciones obtenidas en cada punto fueron las siguientes:

<b>Puntos de medición</b>			
<b>A</b>		<b>B</b>	
<b>Temperatura Ambiente (°C)</b>	<b>Humedad Relativa (%)</b>	<b>Temperatura Ambiente (°C)</b>	<b>Humedad Relativa (%)</b>
23.8	60.8	24.4	59.4
23.9	60.7	24.5	59.3
23.9	60.7	24.3	59.6
24.0	60.7	24.4	59.1
24.0	60.7	24.4	59.2
24.0	61.8	24.5	59.0
24.1	60.9	24.5	59.2
24.1	60.8	24.4	59.1
24.1	60.7	24.5	58.9
24.1	60.7	24.5	58.9
24.2	61.0	24.6	58.8
24.2	60.8	24.5	58.9
24.1	61.0	24.6	58.9
24.1	61.2	24.6	58.9
24.1	61.1	24.4	59.1

Fuente: Tomadas con el equipo WBGT Heat Stress Meter.

#### Análisis de Resultados

Según el Reglamento de Estrés Térmico, la valoración mínima contemplada en la tabla para temperaturas es de 27°C, por ello se utiliza este de referencia al ser más próximo, según se constata en la tabla anterior.

Con ello se establece que el Nivel de Riesgo obtenido por la actividad y según las condiciones del lugar es de 1, por ello menciona que la debido a la exposición los trabajadores pueden sufrir algún tipo de fatiga a largas exposiciones.

## Conclusiones y Recomendaciones

A medida de conclusión y recomendación, se debe de realizar una nueva medición y estudio del lugar debido a que las condiciones presentadas no son favorables para determinar la temperatura ambiente y humedad relativa a la que se encuentran expuestos los colaboradores, siendo una limitante el cambio de las condiciones climática usuales del lugar, donde paso de soleado a nublado.

Asimismo, teniendo en cuenta que a pesar de estas condiciones la normativa nos indica que se puede generar fatiga, debido a exposiciones largas. En donde los compañeros están en más de un 80% de su jornada en esta área.

Además se debe de considerar que la altura del cielo raso genera que el colchón térmico está muy cerca de los trabajadores, causando mayor sensación de calor en los ocupantes del lugar.

Se recomienda:

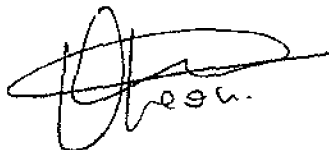
- Trabajar con celosías y puerta de acceso abiertas.
- Mantener una constante hidratación.
- Uso de ropa más ligera para minimizar el aislamiento por parte de los mismos.

TIPO DE ROPA	AISLAMIENTO (clo.)
Desnudo	0 clo.
Ropa Ligera (ropa de verano)	0.5 clo.
Ropa Media (traje completo)	1 clo.
Ropa Pesada (uniforme militar de invierno)	1.5 clo.

- Implementación de un sistema de aire acondicionado en el área, se deben de instalar dos para lograr cubrir las dos oficinas, ya que por el diseño del lugar, la colocación de un equipo no daría cobertura a toda la zona.



Atentamente,



Handwritten signature of Oscar Mario León Álvarez.

---

**CORREOS**  
DE COSTA RICA

Salud Ocupacional

**Ing. Oscar Mario León Álvarez**  
Departamento de Seguridad y Salud Ocupacional  
Correos de Costa Rica

**Anexo II. Promoción de la implementación de las compras públicas sostenibles  
en Costa Rica. CEGESTI**



## Promoción de la implementación de las compras públicas sostenibles en Costa Rica

Seguimiento a la capacitación y publicación de la Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables en las Compras Públicas y Guía para la Implementación

Acuerdo de Financiación en Pequeña Escala  
SSFA/IND 001/2014

03 de junio, 2016



Financiado por:



## TABLA DE CONTENIDO

1.	ANTECEDENTES .....	3
2.	METODOLOGÍA.....	4
2.1	Objetivo .....	4
2.2	Alcance.....	4
3.	HALLAZGOS.....	5
3.1	Información general.....	5
3.2	Capacitación en la Normativa Técnica .....	6
3.3	Gestión Ambiental Institucional.....	8
3.4	Conocimiento e implementación de CPS .....	15
3.5	Recomendaciones para Apoyar la Implementación de CPS .....	17
3.6	Procesos de Compras en los cuáles se han Incluido Criterios de Sustentabilidad .....	20
3.7	Observaciones Finales .....	22
4.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	23
	ANEXO. ENCUESTA APLICADA .....	25

## 1. ANTECEDENTES

En el marco del proyecto global titulado *Estimulación de la oferta y la demanda de productos sostenibles a través de las Compras Públicas Sostenibles y Eco-etiquetado* (SPPEL - por sus siglas en inglés) el PNUMA apoya la implementación de las compras públicas sostenibles en Costa Rica. En el país, los esfuerzos son liderados por el Comité de Compras Públicas Sustentables, presidido por la Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) del Ministerio de Hacienda en condición de órgano rector en materia de Compras Públicas, y con el apoyo de CEGESTI como ente a cargo de la coordinación y contenidos.

Como parte de los objetivos específicos del convenio se apoyó en el desarrollo de la normativa para la evaluación y designación de puntajes para la implementación de compras públicas sostenibles, la cual fue aprobada oficialmente el 24 de marzo 2015, y entró en vigencia el día viernes 10 de abril, 2015 (el día que fue publicado en el periódico oficial La Gaceta).

Aunado a la publicación de la normativa, se brindaron cinco talleres de capacitación durante los meses de Abril y Mayo, 2015, y se grabaron 3 webconferencias para que pudieran ser accedidas por personal que no participó en las capacitaciones presenciales.

A un año de la puesta en vigencia de dicha normativa, se consideró relevante obtener realimentación por parte de las instituciones para establecer planes de acción que apoyen la implementación de compras públicas sustentables en Costa Rica, al conocer qué tanto se ha logrado implementar la normativa vigente, los obstáculos que han encontrado y las opciones de cómo podrían superarse dichos obstáculos.

## **2. METODOLOGÍA**

### **2.1 OBJETIVO**

El objetivo planteado fue conocer qué tanto se ha logrado implementar la normativa vigente, los obstáculos que se han encontrado y las opciones de cómo podrían superarse dichos obstáculos.

### **2.2 ALCANCE**

Se realizó una encuesta, la cual fue revisada y avalada por los miembros del Comité de Compras Públicas Sustentables y el Programa de Naciones Unidas para Medio Ambiente (PNUMA). Las preguntas de dicha encuesta se muestran en el Anexo.

El documento fue enviado directamente por la DGABCA del Ministerio de Hacienda a 385 funcionarios de instituciones públicas. Se obtuvo 58 respuestas, lo cual representa el 15% del total de la población.

La encuesta fue aplicada a distancia mediante un formulario en línea "Google Forms" que se hizo llegar por medio de correos electrónicos. Una vez que finalizó el período de tiempo establecido para recibir respuestas, éstas se tabularon para generar el respectivo informe.

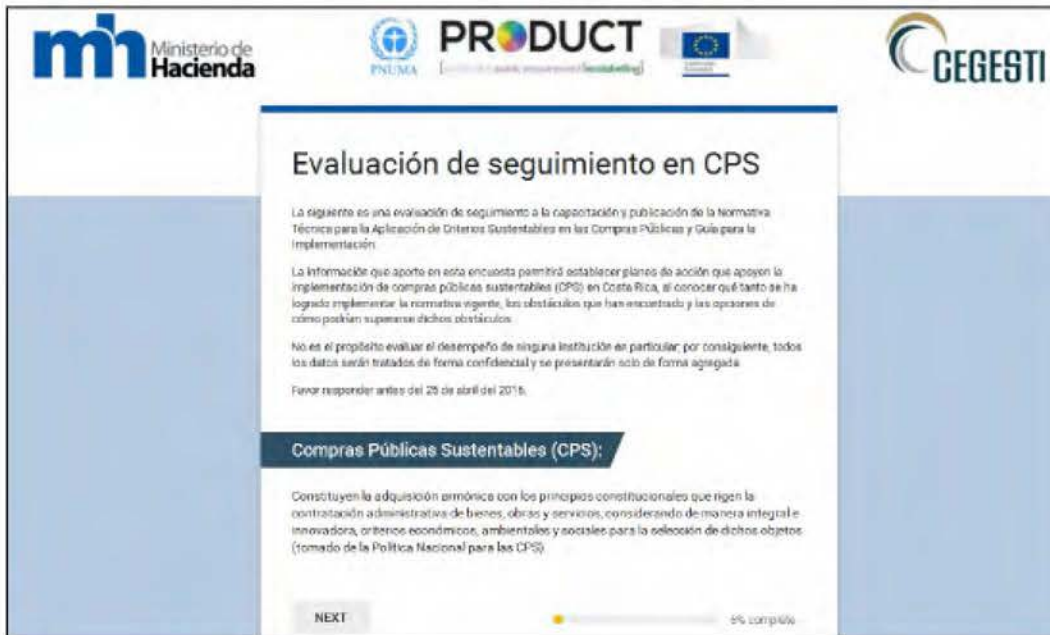


Figura 1. Inicio del formulario utilizado para aplicar la encuesta en línea, mediante Google Forms.

### 3. HALLAZGOS

#### 3.1 INFORMACIÓN GENERAL

Se obtuvo 58 respuestas, provenientes tanto de instituciones de Gobierno Central como de autónomas.

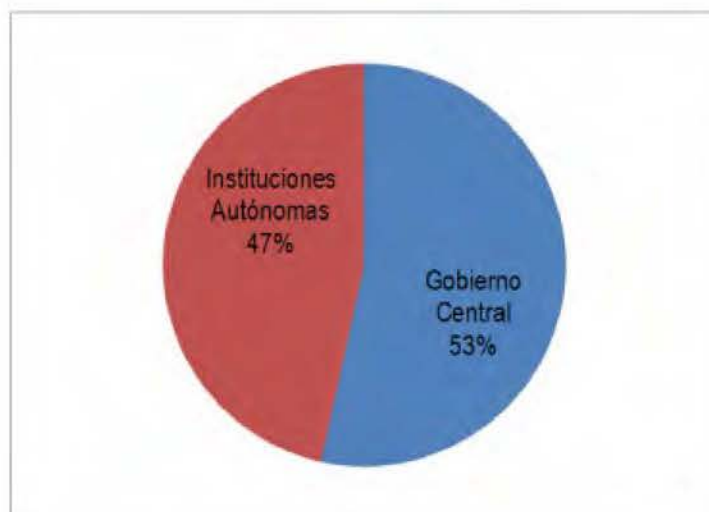
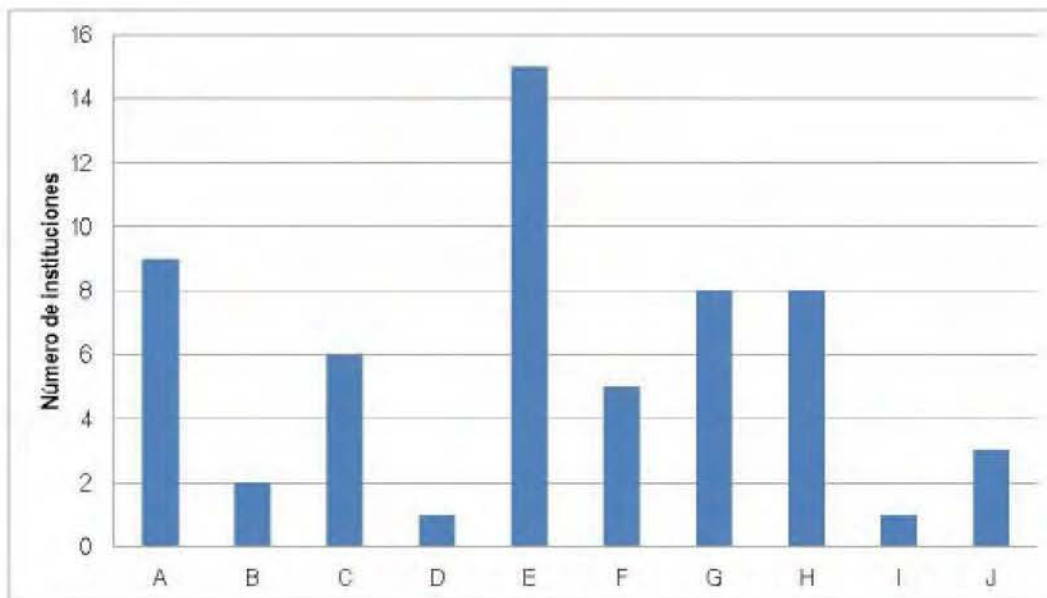


Figura 2. Distribución de las respuestas obtenidas, de acuerdo al tipo de institución pública.

Además, las respuestas provinieron de instituciones clasificadas de la siguiente manera, de acuerdo al límite general de contratación administrativa<sup>1</sup>, según estratificación de la Contraloría General de la República.



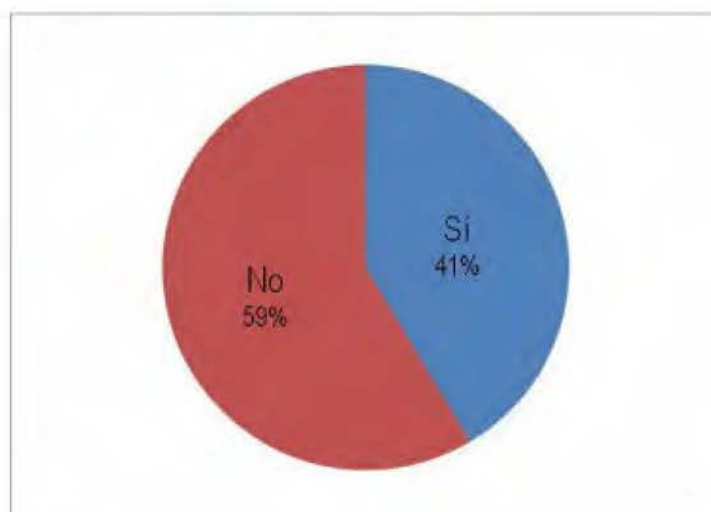
**Figura 3.** Distribución de las respuestas obtenidas, de acuerdo al límite general de contratación administrativa de la institución, según estratificación de la Contraloría General de la República.

### 3.2 CAPACITACIÓN EN LA NORMATIVA TÉCNICA

Aproximadamente un 40% de los encuestados afirmó haber participado en la capacitación sobre la Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables en las Compras Públicas brindada en el año 2015, o bien haber tenido acceso a las Webconferencias sobre el tema.

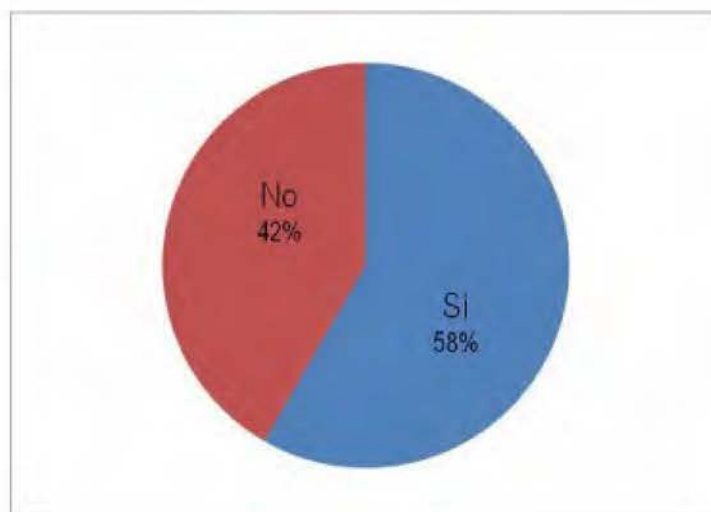
<sup>1</sup> En orden descendente al presupuesto destinado a compras públicas, ver límites para el 2016 en <https://cqrfiles.cgr.go.cr/publico/jaquar/Documentos/contratacion/docs/R-DC-014-2016.pdf>





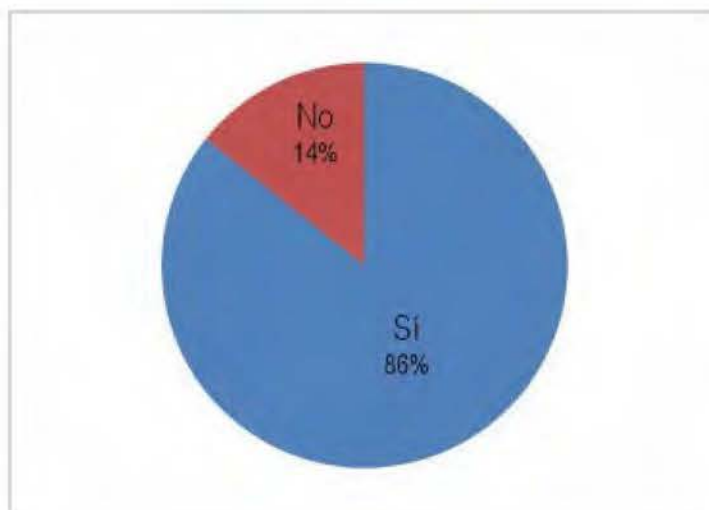
**Figura 4.** Participación en la capacitación sobre la Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables en las Compras Públicas brindada en el año 2015 o en Webconferencias.

De los que respondieron afirmativamente a la pregunta anterior, casi un 60% dijo que su institución ya implementaba iniciativas de CPS antes de recibir la capacitación.



**Figura 5.** Implementación de iniciativas de CPS en las instituciones antes de recibir la capacitación.

A aquellos encuestados que afirmaron haber recibido capacitación y que laboran para una institución que tenía iniciativas de CPS previo a dichas capacitaciones, se les consultó si el taller o la webconference permitieron fortalecer los esfuerzos en CPS que ya se venían haciendo. Más del 85% dijo que sí.

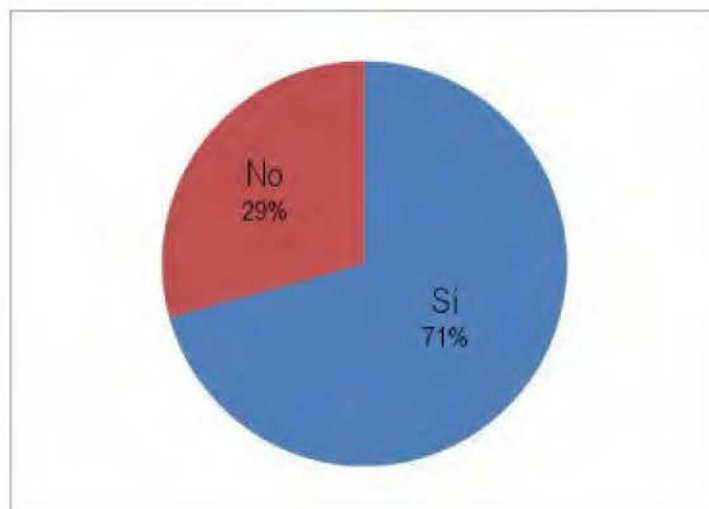


**Figura 6.** Respuesta de los encuestados a la consulta: “¿Le permitió la capacitación fortalecer la implementación de CPS?”

Con respecto a los que respondieron que las capacitaciones no ayudaron a fortalecer la implementación de CPS, dieron como razones que “se abordó el tema de forma muy general” y que “no se abordaron temas nuevos de los expuestos en capacitaciones anteriores”.

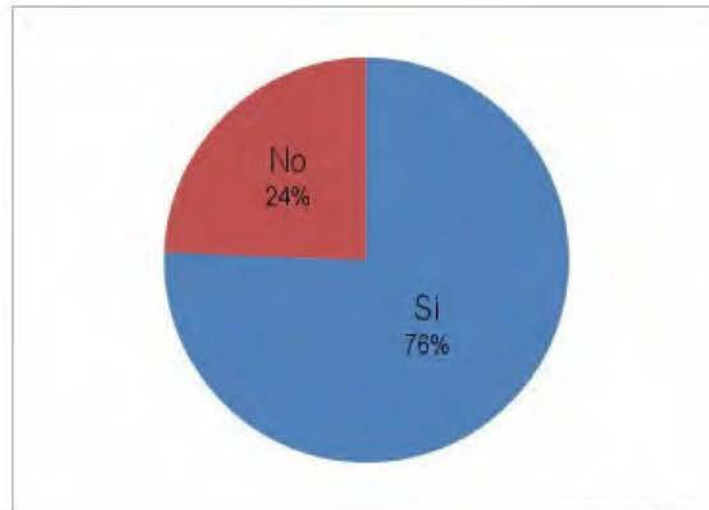
### 3.3 GESTIÓN AMBIENTAL INSTITUCIONAL

El 71% de los encuestados laboran para una institución que está implementando un Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI), conforme al Decreto Ejecutivo 36499 MINAET-MS.



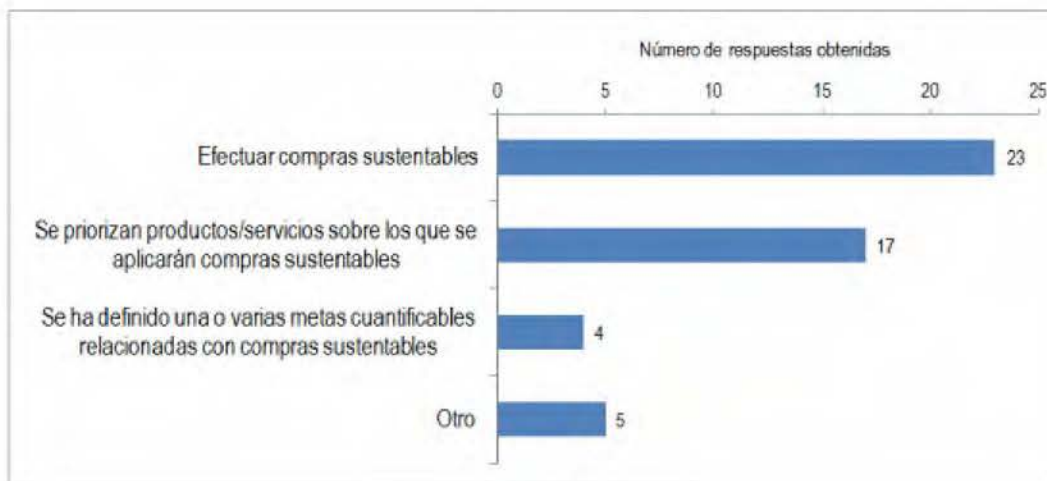
**Figura 7.** Implementación de un Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI) en las instituciones.

De las instituciones que tienen implementado el PGAI, más del 75% afirma que envía semestralmente los reportes según lo requerido por la respectiva Normativa Técnica.



**Figura 8.** Envío de reportes semestrales requeridos por la Normativa Técnica.

Seguidamente, se consultó sobre cuáles medidas ambientales en materia de adquisición de bienes contemplan los PGAI de las instituciones. La mayoría de los encuestados respondió que se efectúan CPS, seguido por aquellos que priorizan productos y servicios en los que se aplican CPS. En menor medida se mencionó el tema de metas cuantificables.



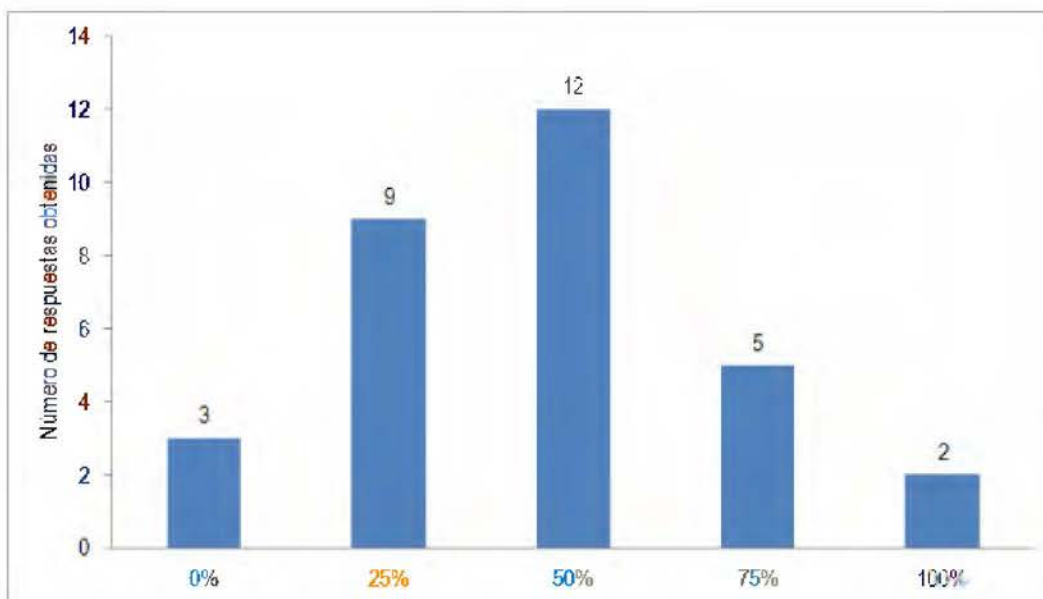
**Figura 9.** Medidas ambientales en materia de adquisición de bienes contempladas en los PGAI de las instituciones.

Por último, dentro de otras medidas se mencionaron:

- Mediciones de consumo eléctrico, separación y medición mensual de residuos.

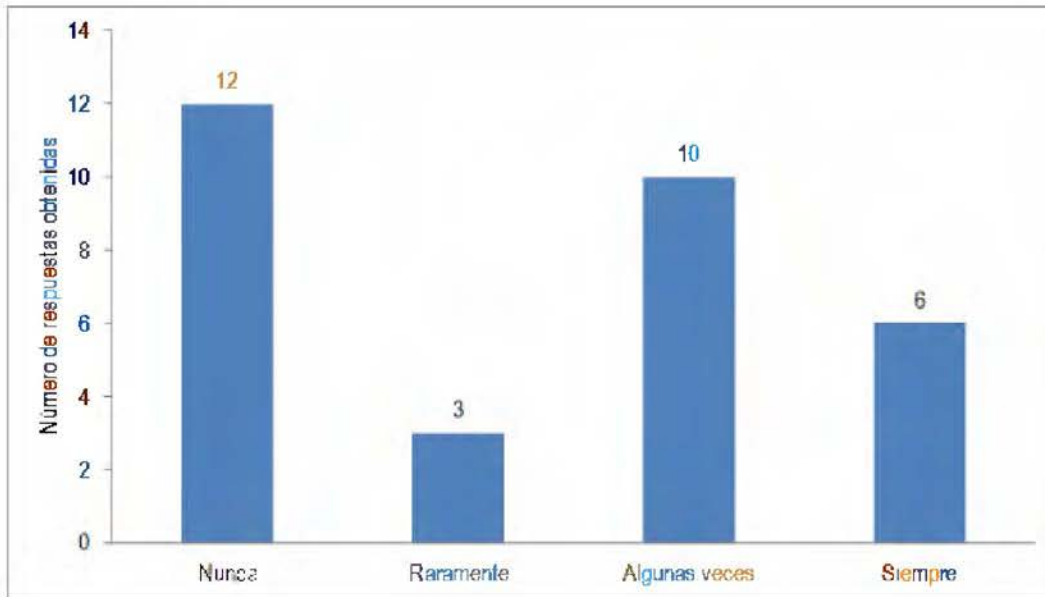
- Monitoreo de respuesta de los oferentes a criterios sustentables.
- Aplicación de la directriz 11 del MINAE.
- Circulares a los departamentos para que usen productos sustentables.

Con respecto al grado de implementación a la fecha de las medidas anteriores, el gráfico muestra una distribución que tiende a normal, con la mayoría de los encuestados respondiendo “50%”.



**Figura 10.** Grado de implementación de las medidas en CPS en las instituciones.

Uno de los temas que especifica la Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables en las Compras Públicas y Guía para la Implementación es la asignación de puntos específicos por criterios de sustentabilidad. Sin embargo, la mayoría de los encuestados dice que “nunca” se asignan estos puntos, seguido por “algunas veces”.



**Figura 11.** Frecuencia con la que se asignan puntos por criterios de sustentabilidad.

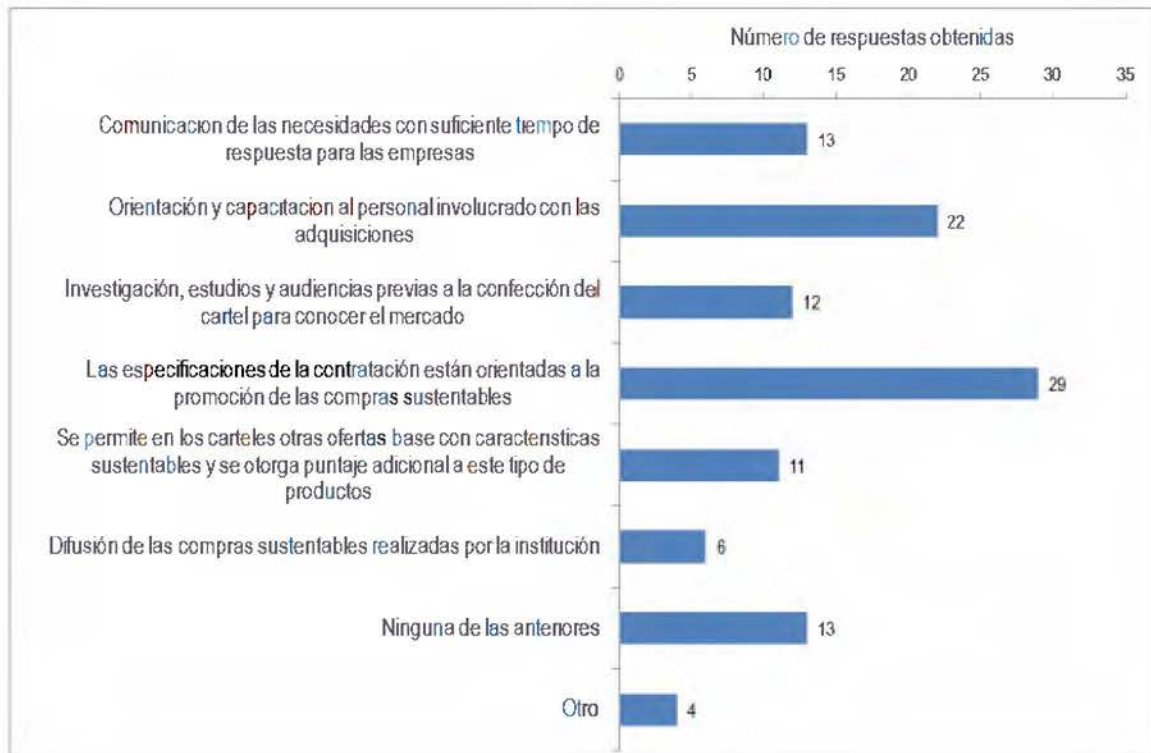
La encuesta solicitó ejemplos concretos de la aplicación de criterios económicos, ambientales, sociales y de innovación, así como los respectivos puntajes que se han asignado. El siguiente cuadro refleja las respuestas obtenidas.

**Cuadro 1. Ejemplos de la aplicación de criterios sustentables en las instituciones, y los puntajes asignados.**

Producto o servicio	Ejemplos de criterios económicos		Ejemplos de criterios ambientales		Ejemplos de criterios sociales		Ejemplos de criterios de innovación	
	Descripción	Puntaje asignado	Descripción	Puntaje asignado	Descripción	Puntaje asignado	Descripción	Puntaje asignado
Suministros, remodelaciones menores, medicamentos, equipos informáticos, servicios limpieza de equipos	Uso de talleres autorizados que permitan reparación de equipos a bajos costos y disponibilidad aún cuando las garantías hayan finalizado así como garantías extendidas de equipos	Variable 5 a 15%	El contratista que cuente con planes o certificaciones de manejo de residuos	Variable de 5 a 15%	El vendedor, distribuidor o proveedor mantiene programas de participación e inclusión de personas con discapacidad, incentivando un trabajo de inclusión e igualdad	Variable de 6 a 10%		
Rotulación			Plan de desechos sólidos, Certificaciones ambientales	10%	Ley 7600 y Ley 7639-8922 Igualdad de oportunidades y Trabajo menores de edad	10%		
Servicios de limpieza	ISO 9001 (Sistema de Evaluación)	3%	ISO 14001 (Sistema de Evaluación)	6%	INTE 350101 (Sistema de Evaluación)	8%		
Equipos de iluminación, refrigeración, aires acondicionados	Cumplimiento de Norma Directriz 11 MINAE							
Servicios de Lavado de Vehículo	Utilizan productos de limpieza biodegradables							
La composición química de los productos a utilizar en el servicio de lavado de vehículos		20%	Composición química					
Alquiler de equipo de cómputo	Precio	60%	Manejo de desechos	10%				
Aire acondicionado	Certificación de calidad	10%	Nivel de eficiencia	5%	Encontrarse al día con la CCSS y FODESAF	Admisibilidad	Nivel de ruido	5%
Todos			Gestión ambiental del fabricante y del proveedor	20%				
En productos de limpieza que sean biodegradables	Eficiencia energética UL	No se tiene puntaje, se solicita como admisibilidad	Ahorro de consumo de agua en servicios sanitarios del TN	No se tiene puntaje, se solicita como admisibilidad	Los servicios sanitarios cumplen con la ley 7600 y Consumo de agua	No se tiene puntaje se solicita como admisibilidad	Compra de purificador de agua con filtros para dejar de consumir bidones de agua	No se tiene puntaje, se solicita como admisibilidad

Producto o servicio	Ejemplos de criterios económicos		Ejemplos de criterios ambientales		Ejemplos de criterios sociales		Ejemplos de criterios de innovación	
	Descripción	Puntaje asignado	Descripción	Puntaje asignado	Descripción	Puntaje asignado	Descripción	Puntaje asignado
Equipo de cómputo			No contaminante, bajo normas ambientales y de ahorro energético	Se le da prioridad				
Útiles y materiales de limpieza			Según lo establecido en convenio marco	Según lo indicado en convenio marco				
Solicitud de certificación de eficiencia energética	Solo como requisito de admisibilidad		Contribución ambiental	5 puntos	Solicitud de declaración jurada de que el oferente está libre de trabajo infantil	Como requisito de admisibilidad		
Servicio de seguridad y vigilancia	Precio	50%	Plan de manejo de residuos	4%	Comisión de salud ocupacional, capacitación	7%		
Papel higiénico			Debe ser 100% biodegradable de papel 100% reciclado con micro gofrado		Estar al día con las obligaciones obrero patronales, así como cumplir con salarios mínimos			
Este año se inició su implementación en una contratación de obra pública	Experiencia en proyectos con optimización de recursos	6%	Sistema o programa de gestión ambiental certificado	6%	Programa para la gestión en seguridad/higiene ocupacional	5%	Experiencia en edificaciones sostenibles certificada	3%

Con el fin de promover las CPS, las instituciones suelen emplear diversas prácticas. Las más utilizadas se muestran a continuación.



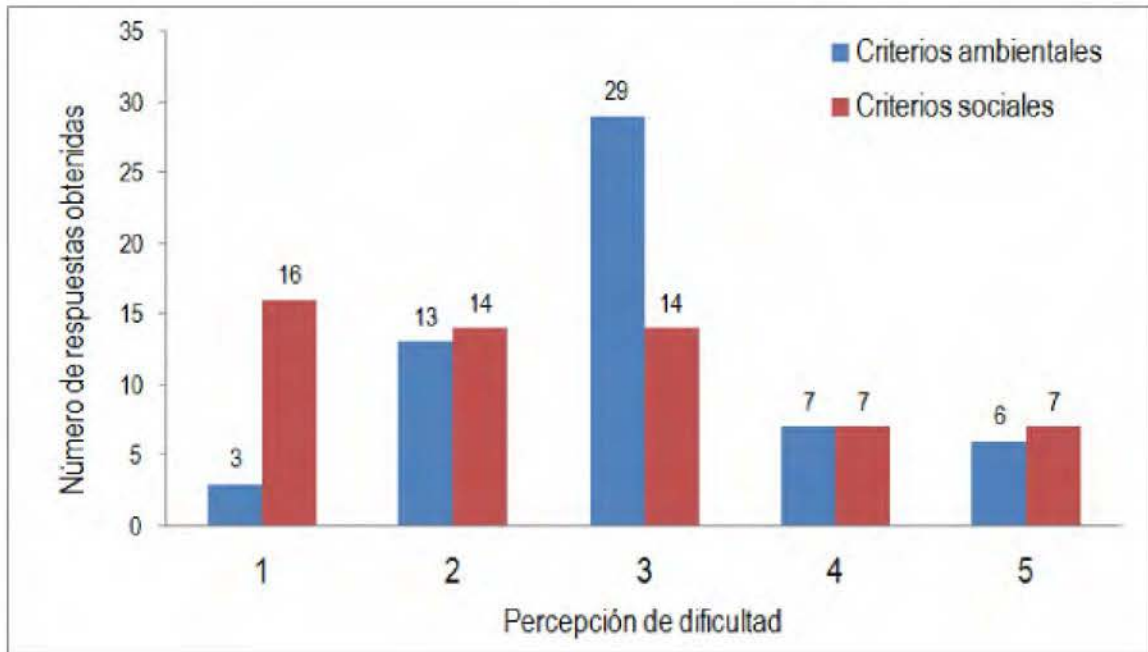
**Figura 12.** Prácticas más utilizadas por las instituciones para promover las CPS.

Además, se mencionaron como otras prácticas las siguientes:

- En la metodología de evaluación se ha asignado puntaje a quienes oferten suministros (papelería) con criterios sustentables.
- Charlas de la Comisión Ambiental.
- Solo a través de las compras por Convenio Marco que ya tienen incorporadas estas prácticas.

La percepción de la dificultad para incluir criterios sustentables en las compras públicas muestra una distribución que tiende a normal en el caso de criterios ambientales, mientras que los encuestados visualizan una mayor facilidad para incorporar criterios sociales.

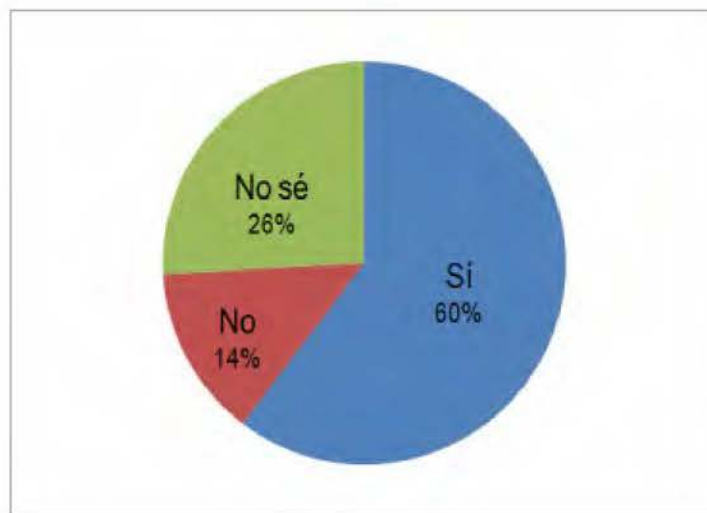




**Figura 13.** Percepción de la dificultad para incluir criterios ambientales (azul) y sociales (rojo) en las compras públicas, en una escala donde 1 es fácil y 5 es difícil.

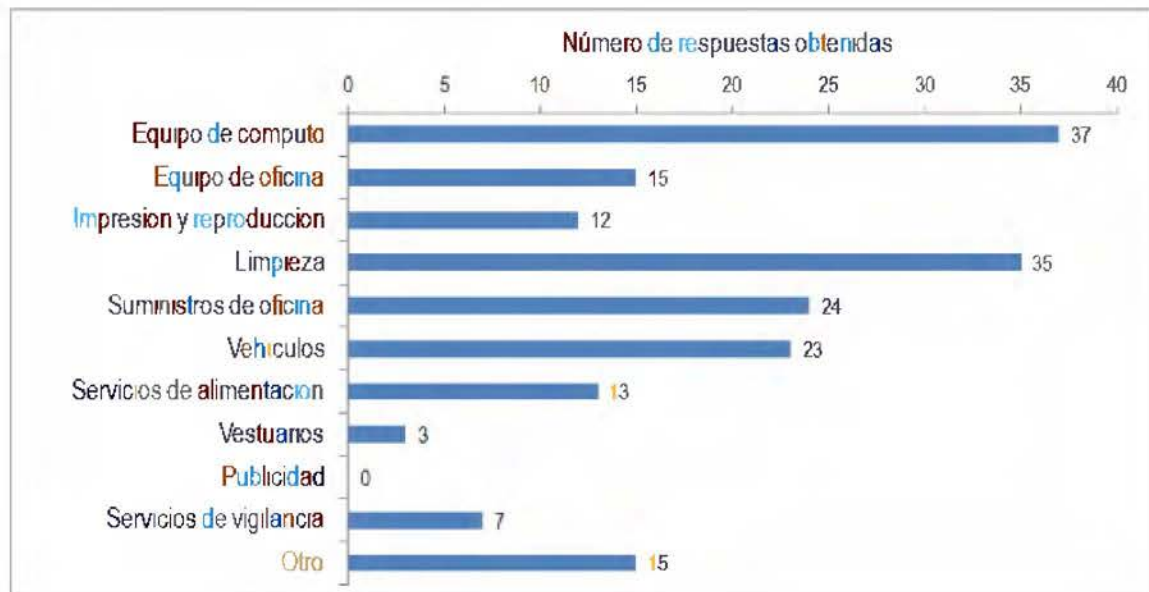
### 3.4 CONOCIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE CPS

Un 60% de la población encuestada afirma utilizar recomendaciones incluidas en la Guía de CPS emitida por la DGABCA del Ministerio de Hacienda. También resalta que más de la cuarta parte responden no saber al respecto.



**Figura 14.** Utilización de recomendaciones incluidas en la Guía de CPS.

Dicha guía se ha utilizado en mayor proporción para apoyar la contratación de equipo de cómputo y limpieza, seguido por suministros de oficina y vehículos.



**Figura 15.** Bienes y servicios en los que se han utilizado recomendaciones de la Guía de CPS.

Dentro de otros productos y servicios en los que la guía de CPS ha resultado útil, los funcionarios destacaron:

- Construcción, remodelación y/o mantenimiento de edificios.
- Productos y materiales eléctricos.
- Equipos de aires acondicionados y de refrigeración.
- Electrodomésticos.
- Luminarias.
- Inodoros y mingitorios.
- Servicio de fumigación.
- Servicio de rotulación.

Con respecto al conocimiento en temas específicos relacionados con las CPS, los resultados demuestran que el tema más dominado por los encuestados es la ley de contratación administrativa y su reglamento, mientras que los temas más desconocidos son el sistema de reconocimientos ambientales (SIREA), la responsabilidad extendida del productor y el análisis de costo a lo largo del ciclo de vida. Estos temas están estrechamente relacionados con el desempeño ambiental del producto o servicio, lo cual refuerza el hallazgo de la Figura 12, donde los criterios ambientales son vistos como más difíciles de implementar. Otros temas que presentan desconocimiento son la normativa de apoyo a universidades y centros de investigación (Ley 7169) y el programa de INAMU en igualdad de género.

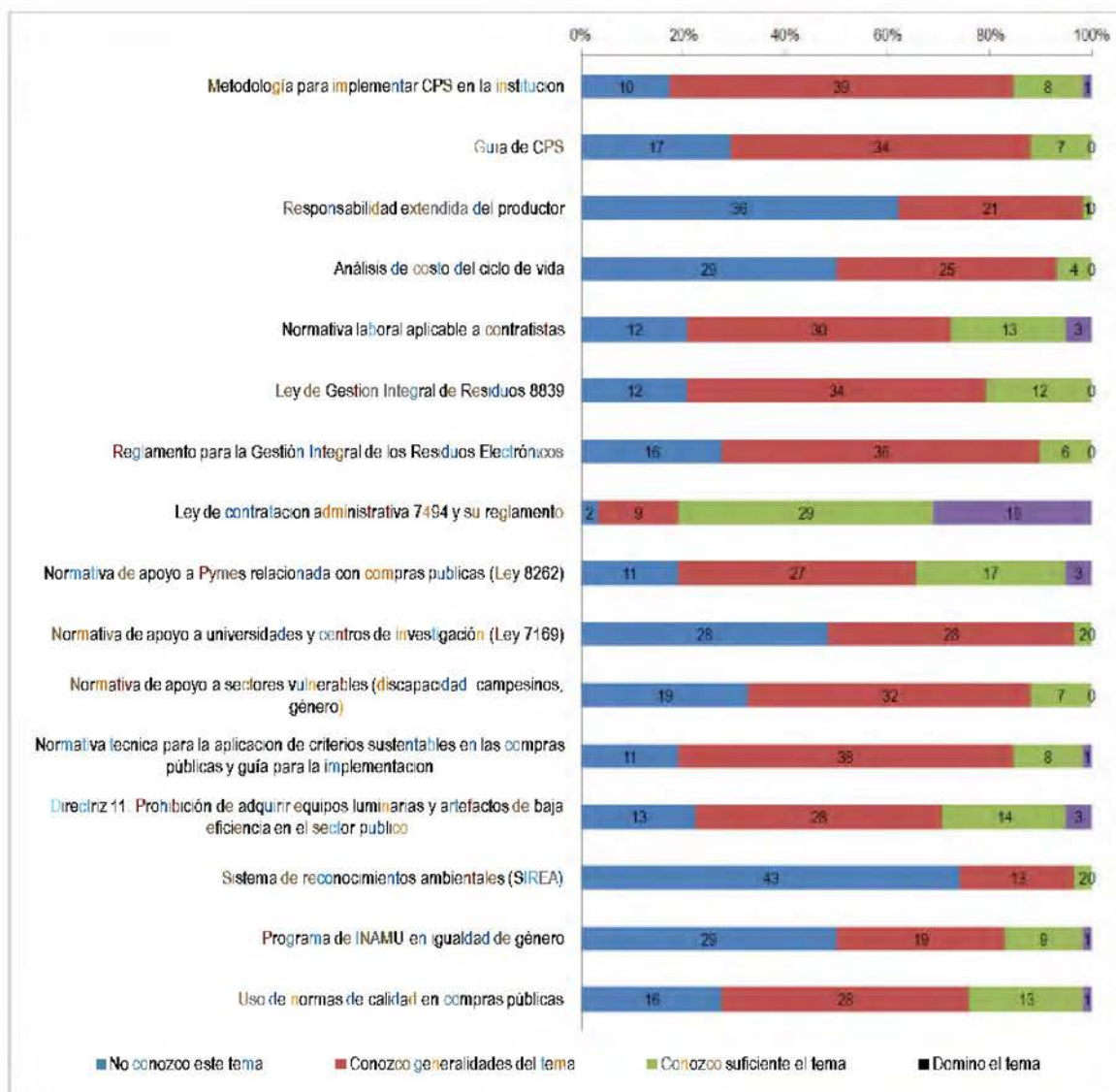
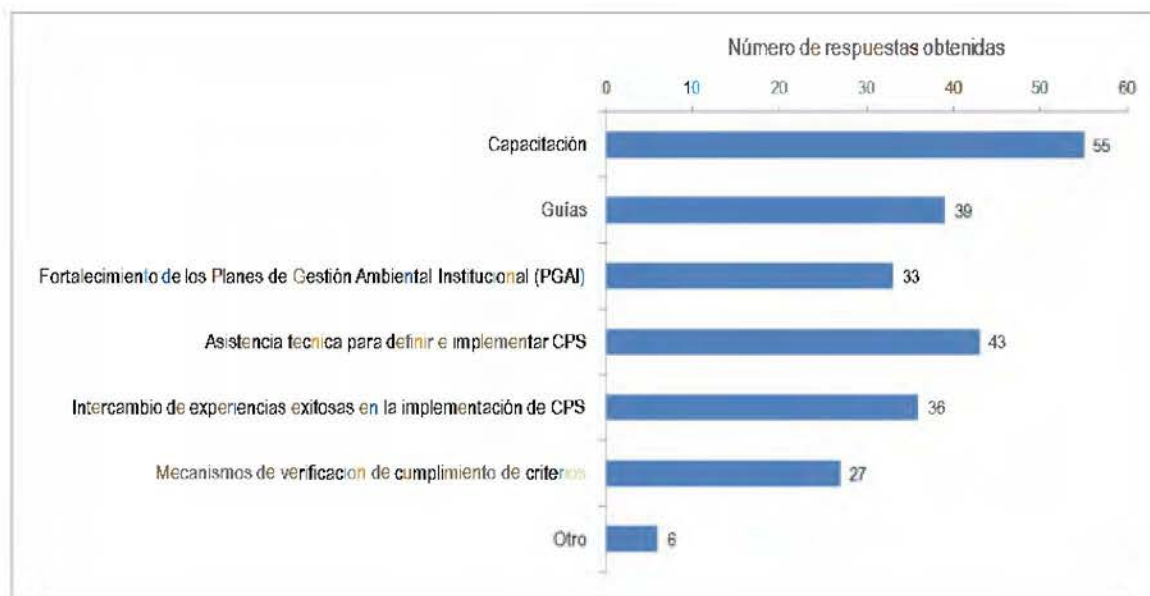


Figura 16. Nivel de conocimiento en temas específicos.

### 3.5 RECOMENDACIONES PARA APOYAR LA IMPLEMENTACIÓN DE CPS

La mayor parte de los encuestados opina que las capacitaciones son el mejor apoyo para la implementación de CPS en las instituciones. No obstante, también se solicita asistencia técnica para definir e implementar CPS, guías, intercambios de experiencias exitosas, fortalecimiento de PGAI y mecanismos de verificación de cumplimiento de criterios.

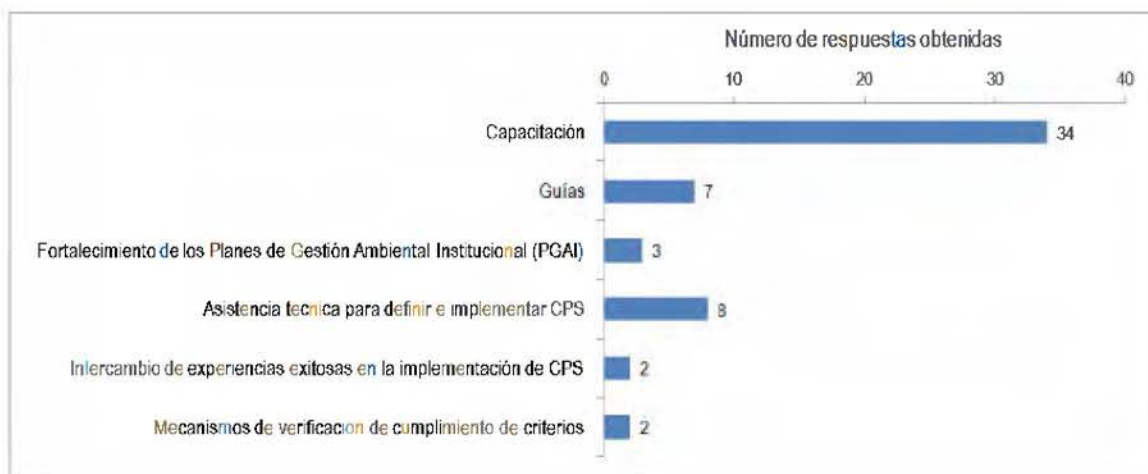


**Figura 17.** Apoyos necesarios para implementar CPS en instituciones.

Además, se mencionaron como otras acciones las siguientes:

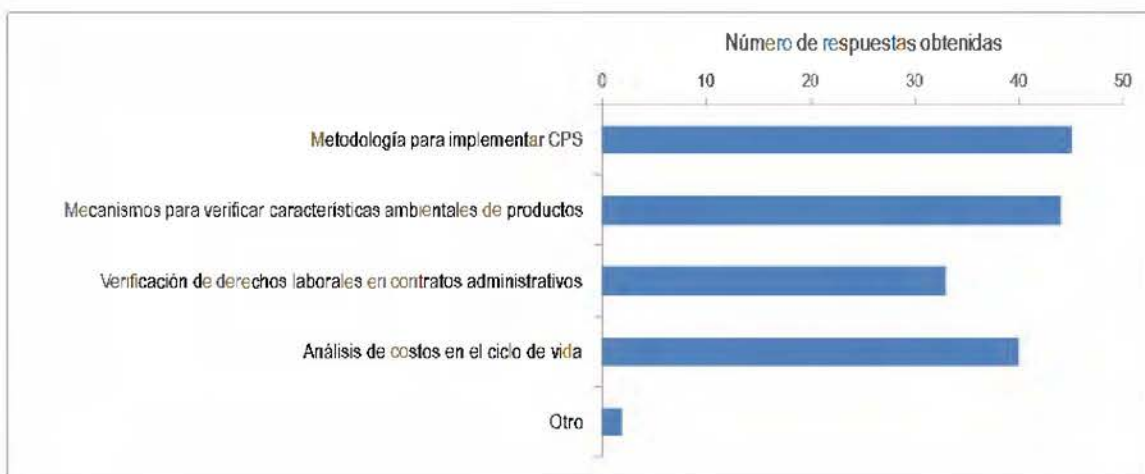
- Comunicación asertiva y efectiva a nivel interno y externo.
- Más claridad en las políticas y en las guías.
- Se espera que los proveedores aporten requisitos que algunos entes aún no están emitiendo.
- Que exista un centro de información compartido sobre implementación en línea de criterios que hayan sido implementados y validados por las instituciones para que puedan ser compartidos por otros.

Previendo que todas las acciones podían ser vistas como necesarias, se solicitó a los encuestados que escogieran aquella que consideraban más prioritaria, a lo que la mayoría eligió la capacitación.



**Figura 18.** Priorización de la acción más necesaria para implementar CPS en instituciones.

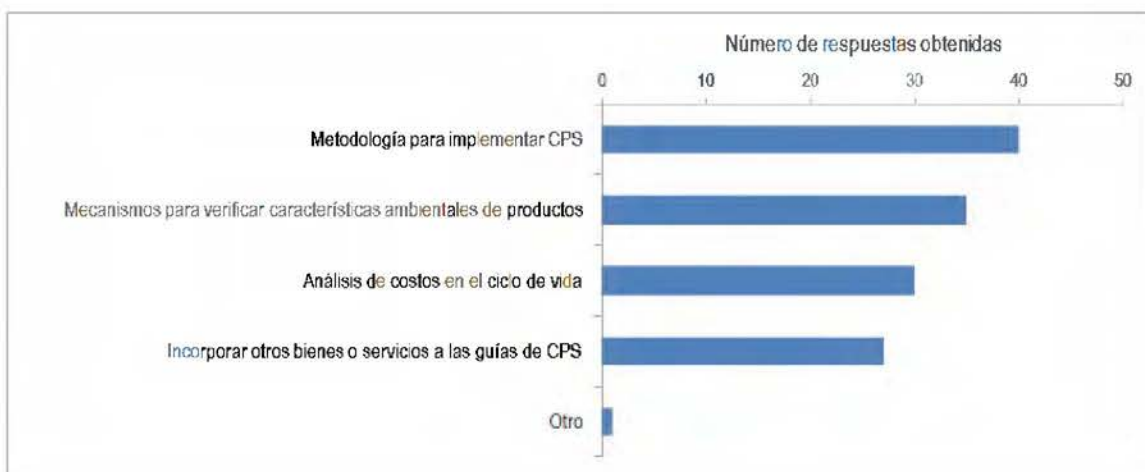
Con respecto a los temas en los que se requieren capacitaciones y guías, los resultados no muestran una clara priorización por parte de los encuestados.



**Figura 19.** Temas en los que se requieren capacitaciones.

Como otros temas se menciona la necesidad de realizar capacitaciones en:

- Mecanismos para hacer estudios de mercado que permitan tener mejor conocimiento del comportamiento de las empresas en materia de sustentabilidad.
- Verificación de derechos laborales en contratos administrativos.

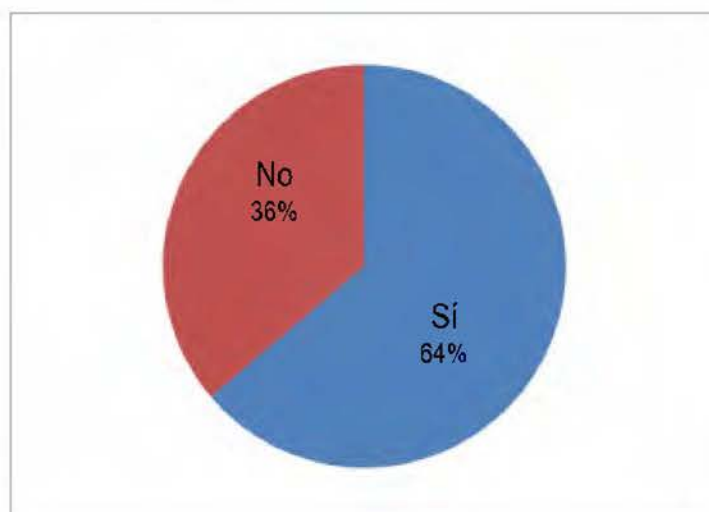


**Figura 20.** Temas en los que se requieren guías.

Además, se expresó el interés en una guía sobre la “definición de criterios según productos (sobre todo los que se adquieren normalmente por todas las administraciones)”.

### 3.6 PROCESOS DE COMPRAS EN LOS CUÁLES SE HAN INCLUIDO CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD

El 64% de los encuestados laboran para una institución que ha implementado CPS en al menos un proceso específico de compra de bienes o servicios en los años 2015-2016.



**Figura 21.** Encuestados que laboran para una institución que ha implementado CPS en al menos un proceso específico de compra de bienes o servicios en los años 2015-2016.

A continuación se presentan ejemplos de la aplicación de CPS en las instituciones encuestadas (cada línea corresponde a una respuesta brindada<sup>2</sup>).

<p>2015CD-000028-79200: SERVICIO DE UN MANTENIMIENTO DE LIMPIEZA Y DIAGNÓSTICO DE LAS IMPRESORAS LÁSER Y DE INYECCIÓN DE TINTA</p> <p>Criterios ambientales incluidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los productos que van a ser utilizados, son productos amigables con el medio ambiente. Verificación: Debe indicar en la oferta, los productos de limpieza que se van a utilizar.</li> <li>• Que tengan programas de reciclaje de equipos usados y dañados que generen ahorros en las nuevas compras. Verificación: Brindar un documento donde se ha implementado el programa de reciclaje que certifique, los alcances y los beneficios que este ha generado.</li> </ul> <p>Monto Adjudicado: ₡385.000,00. Proveedor: Grupo Hali S. A. (no PYME).</p>
Equipo de computo = eficiente. \$13,500.00.
Materiales de limpieza = biodegradable. ₡1,104.187.00.
Suministros de oficina = biodegradable. ₡3.284.663.00.
Alquiler de Equipo de cómputo, Certificaciones Ambientales y Calificación Ambiental Epeat, \$241.485.84.
Alquiler de Equipo Multifuncional, Certificaciones de Protección al ambiente ₡39.233.772.00.
En cuanto a los insumos a utilizar en la prestación de los servicios, se solicitó como criterio de admisibilidad un análisis de biodegradabilidad, emitido por un laboratorio acreditado por el ECA.
En todos los carteles del 2015 en adelante se exige una declaración jurada de que el oferente se compromete a cumplir con las siguientes condiciones sociales:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento al trabajo decente: definido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como el trabajo productivo que se realiza en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.</li> <li>• Libertad de asociación: según convenidos 87 y 98 de la OIT.</li> <li>• La abolición del trabajo forzoso: según convenio 29 de la OIT.</li> <li>• Sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo: Según convenio 182 de la OIT.</li> <li>• Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación: Según convenio 100 y 111 de la OIT.</li> </ul>
También en todos los carteles, desde antes del 2015, se indica que en caso de empate al aplicar la metodología de evaluación, el primer criterio de desempate es si la empresa es PYME.
Además, en todas las contrataciones del 2015 en adelante, de luminarias, aires acondicionados y refrigeradoras se exige el cumplimiento de los rangos de eficiencia energética definidos en la Directriz 11 del Minae.
Por lo anterior, no se tiene a mano el dato exacto de los montos adjudicados.
Aire acondicionado: eficiencia, uso del refrigerante apropiado adjudicado en 2015. \$19.200.00.
Eficiencia energética (Certificación de Energy Star o equivalente). Monto adjudicado: \$20,274.
Compra Productos Farmacéuticos - Plan de manejo de residuos. Lista de iniciativas para reducción de la contaminación. Gestión ambiental del Fabricante. Monto ₡237,000.00 - Año: 2015.

<sup>2</sup> Al ser una pregunta abierta, la respuestas fueron variadas en cuanto a su nivel de detalle.

Mantenimiento Aires Acondicionados - Plan de manejo de residuos. Lista de iniciativas para reducción de la contaminación. Gestión ambiental del Fabricante. Monto ¢156,000.00 - Año: 2015.
Servicios de Alimentación - Plan de manejo de residuos. Lista de iniciativas para reducción de la contaminación. Gestión ambiental del Fabricante. Monto ¢46,800.00 - Año: 2016.
Compra equipo de cómputo: cumplir con las normas de ahorro de energía "EnergyStar".
Uso eficiente de energía, restricciones de sustancias peligrosas (RoHS)-2002/95/CE, estar de conformidad con la (EPEAT) Estándar IEEE 1680 en el nivel oro. El monto adjudicado fue de \$59.037,24, año de adjudicación 2015 y los adjudicados no son pyme.
Se aplicó el criterio de eficiencia en compra de luminarias para el edificio y instalación de inodoros más eficientes en consumo de agua, llaves dispensadoras de agua de cierre automático y otros en periodo 2014.
Se incorporó el aspecto de eficiencia en la compra de aires acondicionados, proceso declarado infructuoso, ninguna de las empresas cumplían con la norma del Minae.
2015CD-000002-00100 proceso de desecho de equipo electrónico por la modalidad de convenio marco con el Ministerio de Hacienda.
Productos de limpieza (toallas, papel higiénico, servilletas) / Año 2015 / Monto aproximado: ¢687.500.00 / No PYME.
Compra de tonner / Año 2015 / Monto aproximado: ¢2.500.000.00 / No PYME.
Aires acondicionados, ¢7.843.000, 2015, demostración de eficiencia energética, gas refrigerante natural.
Transporte para giras educativas, ¢17.000.000, 2015, plan de manejo de residuos, capacitación de personal.
Servicio de vigilancia, ¢2.260.000/mes, 2015, manejo de residuos, capacitación, salud ocupacional.

### 3.7 OBSERVACIONES FINALES

Por último, se recibieron algunos comentarios finales, que se transcriben a continuación:

- Se debe concientizar la relación costo versus impacto – beneficio.
- Con respecto a las exigencias de la Directriz 11 del Minae<sup>3</sup>, los oferentes alegan que es un requisito muy difícil de cumplir, tarda tiempo conseguirla y tiene mucho costo, por lo que se ha dificultado en gran medida el hacer cumplir la misma, ocasionando que muchas contrataciones se tengan que declarar infructuosas.
- La utilización de estos criterios en la contratación encarece (en ocasiones desmedidamente) el costo de los bienes y servicios, sobre todos los referentes a la parte ambiental. El porcentaje establecido por la ley es muy alto.

<sup>3</sup> Disponible en <http://goo.gl/jFcAmu>



- Los criterios sustentables deben ser conocidos y manejados desde los altos jerarcas para que sean transmitidos a cada jefe de programa para posteriormente llevarlos a las unidades gestoras que son en última instancia las que nos dan el insumo para proceder con cada compra que se realiza. Los criterios sustentables aplicados actualmente son a través de los convenios marcos que en teoría tienen criterios en esta materia.
- Una dificultad realmente importante es que muchas instituciones no cuentan con profesionales en algunas áreas técnicas que permitan definir especificaciones técnicas y verificar su cumplimiento.
- Las matrices son sumamente difíciles de aplicar.

#### **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- Las capacitaciones resultaron ser muy valiosas para los funcionarios, aún en los casos en donde las instituciones ya hubieran iniciado previamente esfuerzos de CPS.
- Más del 70% de los encuestados laboran en instituciones que tienen implementado el PGAI, y de ese porcentaje un 76% afirma enviar semestralmente los reportes requeridos por la Normativa Técnica. Sin embargo, pocas instituciones han establecido metas cuantificables relacionadas con CPS, lo cual demuestra que el tema de la métrica sigue siendo un gran desafío.
- Aunque existe un importante porcentaje de instituciones que mantienen esfuerzos en CPS, la mayoría de los encuestados afirmó que el grado de implementación es cercano al 50% de lo que se habían propuesto en el tema. Aunado a esto, la asignación de puntos específicos por criterios de sustentabilidad durante procesos de evaluación de ofertas, según la Normativa Técnica, casi nunca se realiza.
- Existe una percepción de que es más sencillo incluir criterios sociales que ambientales en los procesos de compra. De hecho, cuando se consultó acerca del dominio en temas específicos, los más desconocidos resultaron el sistema de reconocimientos ambientales (SIREA) y la responsabilidad extendida del productor; ambos temas relacionados con el desempeño ambiental de los productos y servicios. Sin embargo, esta percepción de facilidad en el empleo de criterios sociales pareciera estar relacionada con temas básicos como el cumplimiento de normativa laboral. Persiste un gran desconocimiento en la aplicación de criterios sociales más ambiciosos y el retorno social que esto conlleva.

- Aunque un 60% de los funcionarios encuestados afirmaron utilizar la guía de CPS emitida por la DGABCA (en especial para apoyar la contratación de equipo de cómputo, limpieza, suministros de oficina y vehículos), también resalta que más de la cuarta parte respondieron no saber al respecto. Por tanto, se recomienda doblar esfuerzos en la difusión de dicha guía.
- Los resultados de esta encuesta son similares a los obtenidos durante la evaluación del estado de implementación de CPS en Costa Rica en el año 2013 <sup>4</sup>. De este modo se evidencia que si bien las capacitaciones y la generación de guías son útiles, éstas deberían de complementarse con otros tipos de mecanismos para apoyar la implementación de CPS.
- Los encuestados solicitaron más capacitaciones para apoyar la implementación de CPS en las instituciones, además de asistencia técnica para definir e implementar CPS, guías, intercambios de experiencias exitosas, fortalecimiento de PGAI y mecanismos de verificación de cumplimiento de criterios. Por otro lado, un comentario adicional destacó la utilidad que supondría contar con un centro de información compartido sobre implementación en línea de criterios que hayan sido implementados y validados por las instituciones para que puedan ser compartidos por otros. Al revisar los resultados se nota que en general todas las formas de apoyo son vistas como necesarias, lo cual ratifica que para una mejor implementación de CPS se necesita una estrategia integral y holística que combine las diversas acciones.

---

<sup>4</sup> Documento disponible en <http://goo.gl/qb06eK>

## ANEXO. ENCUESTA APLICADA.

### Evaluación de seguimiento en CPS

La siguiente es una evaluación de seguimiento a la capacitación y publicación de la Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables en las Compras Públicas y Guía para la Implementación.

La información que aporte en esta encuesta permitirá establecer planes de acción que apoyen la implementación de compras públicas sustentables (CPS) en Costa Rica, al conocer qué tanto se ha logrado implementar la normativa vigente, los obstáculos que han encontrado y las opciones de cómo podrían superarse dichos obstáculos.

No es el propósito evaluar el desempeño de ninguna institución en particular; por consiguiente, todos los datos serán tratados de forma confidencial y se presentarán solo de forma agregada.

Favor responder antes del 25 de abril del 2016.

**Compras Públicas Sustentables (CPS):** Constituyen la adquisición armónica con los principios constitucionales que rigen la contratación administrativa de bienes, obras y servicios, considerando de manera integral e innovadora, criterios económicos, ambientales y sociales para la selección de dichos objetos (tomado de la Política Nacional para las CPS).

#### 1. Información general

1.1 Nombre de la institución: \_\_\_\_\_

1.2 Marque el límite general de contratación administrativa 2016 para la institución (excluye obra pública), según estratificación de la Contraloría General de la República:

- A
- B
- C
- D
- E
- F
- G
- H
- I
- J

1.3 Funcionario que responde: \_\_\_\_\_

1.4 Cargo: \_\_\_\_\_

1.5 Correo electrónico: \_\_\_\_\_

1.6 Teléfono: \_\_\_\_\_

## **2. Capacitación en la Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables en las Compras Públicas**

2.1 ¿Participó en la capacitación sobre la Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables en las Compras Públicas brindada en el año 2015 o ha tenido acceso a las Webconferencias sobre el tema?

- Sí
- No

2.2 ¿Antes de la capacitación su institución ya implementaba CPS?

- Sí
- No

2.3 ¿Le permitió la capacitación fortalecer la implementación de CPS?

- Sí
- No

2.4 ¿Por qué razón la capacitación no le permitió fortalecer la implementación de CPS?

\_\_\_\_\_

## **3. Gestión Ambiental Institucional**

3.1 ¿Está implementando su institución el Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI), conforme al Decreto Ejecutivo 36499 MINAET-MS?

- Sí
- No

¿Envía los reportes semestrales del PGAI según lo requerido por la Normativa Técnica?

- Sí
- No

3.2 Seleccione cuáles medidas ambientales en materia de adquisición de bienes (CPS) contempla su PGAI:

Favor marcar todas las que apliquen.

- Efectuar compras sustentables
- Se priorizan productos/servicios sobre los que se aplicarán compras sustentables

- Se ha definido una o varias metas cuantificables relacionadas con compras sustentables
- Otro: \_\_\_\_\_

3.3 Valore el grado de implementación, a la fecha, del cumplimiento de esas medidas en compras:

- 0%
- 25%
- 50%
- 75%
- 100%

3.4 ¿Qué tan frecuente se está asignando puntaje por criterios de sustentabilidad, de acuerdo con la Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables en las Compras Públicas y Guía para la Implementación?

- Nunca
- Raramente
- Algunas veces
- Siempre

3.5 Por favor, brinde un ejemplo de los criterios que ha utilizado (en cada una de las dimensiones de las CPS: económico, ambiental, social, innovación), así como el porcentaje que le ha dado a dichos criterios:

\_\_\_\_\_

3.6 En su institución ¿Cuáles de las siguientes prácticas son utilizadas para promover las CPS? Favor marcar todas las que apliquen.

- Comunicación de las necesidades con suficiente tiempo de respuesta para las empresas.
- Orientación y capacitación al personal involucrado con las adquisiciones.
- Investigación, estudios y audiencias previas a la confección del cartel para conocer el mercado.
- Las especificaciones de la contratación están orientadas a la promoción de las compras sustentables.
- Se permite en los carteles otras ofertas base con características sustentables y se otorga puntaje adicional a este tipo de productos.
- Difusión de las compras sustentables realizadas por la institución.
- Ninguna de las anteriores.
- Otro: \_\_\_\_\_

3.7 ¿Qué tan fácil considera que es incluir variables ambientales (por ejemplo de eficiencia energética, orgánico, biodegradable, reciclable, entre otras) en las compras públicas?

Muy fácil  1  2  3  4  5 Muy difícil

3.8 ¿Qué tan fácil considera que es incluir variables sociales relacionadas con las condiciones laborales de los trabajadores en la compra de bienes y servicios? (por ejemplo CCSS, INS, DESAF, pago a tiempo de salarios, pago de salarios mínimos, no contratación de personas menores de 15 años, seguridad ocupacional, entre otros)

Muy fácil  1  2  3  4  5 Muy difícil

#### 4. Conocimiento e implementación de CPS

4.1 ¿Se utiliza en su institución alguna de las recomendaciones incluidas en la Guía de CPS emitidas por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda?

- Sí
- No
- No sé

4.2 Por favor, seleccione los bienes o servicios en los que se han incluido las recomendaciones brindadas en dicha guía:

Favor marcar todas las que apliquen.

- Equipo de cómputo
- Equipo de oficina
- Impresión y reproducción
- Limpieza
- Suministros de oficina
- Vehículos
- Servicios de alimentación
- Vestuarios
- Publicidad
- Servicios de vigilancia
- Otro: \_\_\_\_\_

4.3 Por favor indique qué tanto estima usted conocer cada tema listado a continuación:

Tema	No conozco este tema	Conozco generalidades del tema	Conozco suficiente el tema	Domino el tema
Metodología para implementar CPS en la institución				
Guía de CPS				
Responsabilidad extendida del productor				
Análisis de costo total de propiedad y operación de un activo durante su vida útil, es decir, el costo del ciclo de vida				
Normativa laboral aplicable a contratistas				
Ley de Gestión Integral de Residuos, No. 8839				

Reglamento para la Gestión Integral de los Residuos Electrónicos				
Ley de contratación administrativa 7494 y su reglamento				
Normativa de apoyo a Pymes relacionada con compras públicas, de acuerdo con la ley 8262				
Normativa de apoyo a universidades y centros de investigación, de acuerdo con la ley 7169				
Normativa de apoyo a sectores vulnerables (discapacidad Ley 7600, agrupaciones campesinas, empresas de género Ley 7142, entre otros)				
Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables en las Compras Públicas y Guía para la Implementación				
Directriz 011: Prohibición de adquirir equipos luminarias y artefactos de baja eficiencia que provoquen alto consumo de electricidad para ser utilizados en los edificios e instalaciones de tránsito peatonal que ocupe el sector público				
Sistema de reconocimientos ambientales (SIREA)				
Programa de INAMU en igualdad de género				
Uso de normas de calidad en compras públicas				

## 5. Recomendaciones para apoyar la implementación de compras públicas sustentables

5.1 Según su opinión, ¿qué se requiere para apoyar a las instituciones a implementar CPS?  
Favor marcar todas las que apliquen.

- Capacitación
- Guías
- Fortalecimiento de los Planes de Gestión Ambiental Institucional (PGAI)
- Asistencia técnica para definir e implementar CPS
- Intercambio de experiencias exitosas en la implementación de CPS
- Mecanismos de verificación de cumplimiento de criterios
- Otro: \_\_\_\_\_

5.2 De las opciones anteriores, ¿cuál considera que sea la más necesaria?

\_\_\_\_\_

5.3 Si marcó que se requieren capacitaciones, ¿en qué temas?

Favor marcar todas las que apliquen. Si considera que no se requieren capacitaciones, puede continuar sin marcar ninguna opción.

- Metodología para implementar CPS
- Mecanismos para verificar características ambientales de productos
- Verificación de derechos laborales en contratos administrativos
- Análisis de costos en el ciclo de vida
- Otro: \_\_\_\_\_

5.4 Si marcó que se requieren guías, ¿en qué temas?

Favor marcar todas las que apliquen. Si considera que no se requieren guías, puede continuar sin marcar ninguna opción.

- Metodología para implementar CPS
- Mecanismos para verificar características ambientales de productos
- Análisis de costos en el ciclo de vida
- Incorporar otros bienes o servicios a las guías de CPS
- Otro: \_\_\_\_\_

## **6. Procesos de compras en los cuáles se han incluido criterios de sustentabilidad**

6.1 ¿Su institución ha implementado CPS en al menos un proceso específico de compra de bienes o servicios en los años 2015-2016?

- Sí
- No

6.2 Por favor brinde detalles sobre los bienes o servicios en los cuales su institución ha realizado CPS, considerando 2015 y 2016

Para cada bien o servicio, por favor especificar el principal atributo de sustentabilidad utilizado (ej. biodegradable, orgánico, eficiente), el monto adjudicado, el año de adjudicación y si el adjudicatario fue una PYME o no.

\_\_\_\_\_.

## **7. Observaciones finales**

Si tiene algún comentario adicional, por favor anotarlos a continuación:

\_\_\_\_\_.



**Anexo III. Expediente Legislativo N° 14.919**

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA  
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

**PROYECTO DE LEY**

**LEY QUE ADICIONA UN TÍTULO DE GARANTÍAS  
AMBIENTALES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**VARIOS SEÑORES DIPUTADOS**

**EXPEDIENTE N.º 14.919**

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS  
PARLAMENTARIOS**

## **PROYECTO DE LEY**

### **LEY QUE ADICIONA UN TÍTULO DE GARANTÍAS AMBIENTALES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**Expediente N.º 14.919**

#### **ASAMBLEA LEGISLATIVA:**

El señor Presidente de la República, por convicción propia y acogiendo la iniciativa del Movimiento Ecológico Costarricense, promovió la coordinación de esfuerzos para introducir en nuestra Constitución Política un título de Derechos y Garantías Ambientales, para lo cual dispuso invitar a diversos sectores de la sociedad, tales como Organismos no Gubernamentales, Iglesia Católica, intelectuales preocupados por la protección del ambiente; así como al Ministerio del Ambiente y Energía, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Procuraduría General de la República, Defensoría de los Habitantes y la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, para que constituidos en Comisión procedieran a la estructuración y redacción del proyecto de reforma constitucional que nos ocupa.

Como bien sabemos, Costa Rica es un país de gran riqueza ecológica y humana por su localización y características físicas. Al ubicarse entre dos masas continentales, el hemisferio norte y el hemisferio sur, el país cuenta con una rica biodiversidad de especies continentales y marinas, residentes y migratorias; así como gran cantidad de especies endémicas. A nivel humano, la situación no fue diferente. Costa Rica ha sido la frontera sur de Mesoamérica, como la frontera norte de Sudamérica; así diferentes grupos aborígenes habitaron nuestras tierras, enriqueciendo su diversidad cultural y étnica.

Científicamente se ha demostrado que el país cuenta con más del 5% de las especies del planeta, en un territorio continental de 51.100 kilómetros cuadrados, el 0,1% de la superficie de la tierra y un territorio marino de más de 500.000 kilómetros cuadrados. En esta área existen aproximadamente 12.000 especies de plantas que se dividen en: 10.000 especies de plantas vasculares y unas 2.000 especies de plantas no vasculares. El número de animales no deja de ser menos importante, existen unas 300.000 especies de insectos, 848 especies de aves, 237 especies de mamíferos, 218 especies de reptiles, 143 especies de anfibios, 130 especies de peces continentales y unas 800 especies de peces marinos en el Pacífico y unas 500 especies de peces marinos en el Caribe.

El problema que se presenta es que, en décadas anteriores, nuestro país sufrió un lamentable deterioro de sus ecosistemas, por efecto, entre otros factores, de la deforestación, la contaminación de las aguas de las principales

cuencas hidrográficas del Valle Central, el uso sin control de agroquímicos, así como de la inexistencia de una adecuada planificación ambiental.

En los últimos tiempos se ha tomado una mayor conciencia de la magnitud del problema, lo cual motivó la emisión de diversas leyes, como la Ley Orgánica del Ambiente, Ley de Vida Silvestre, Ley de Biodiversidad, Ley de Creación del Ministerio del Ambiente y Energía, y la reforma introducida en el año 1994 al artículo 50 constitucional, que se realizó con el objeto de introducir expresamente el concepto del derecho a un ambiente sano. Todas ellas son parte de las grandes transformaciones jurídico-administrativas que experimentó el país a finales del siglo XX. También se han suscrito múltiples tratados internacionales que recogen la preocupación y el importante desarrollo que ha tenido la materia ambiental como una prioridad a nivel mundial.

Sin embargo, esos derechos y deberes que tienen el Estado y la sociedad han sido insuficientes, pues los problemas ambientales que afectan el agua, aire, energía, minas, vida silvestre, marina y terrestre y crecimiento urbano aumentan en muchos casos exponencialmente, según está demostrado en muchos estudios de alto rigor científico y técnico. Ni el Estado, ni la empresa privada, ni la sociedad han podido generar las políticas, ni la forma de gestión o los instrumentos jurídicos eficaces para proteger efectivamente el ambiente.

Se reconoce que las interpretaciones que ha realizado la Sala Constitucional, derivadas de la relación de los artículos 6, 21, 69, y 89 entre otros, y desde 1994 del artículo 50, todos de la Constitución Política, constituyen avances jurídicos significativos pero insuficientes, con el objeto de resguardar, de manera adecuada, el derecho fundamental a un ambiente sano.

De esta realidad se deriva la necesidad de incorporar a la Constitución Política un título de Derechos y Garantías Ambientales, que ordenen en el más alto rango jurídico, la protección del ambiente.

Consecuentemente, se ha considerado que dada la importancia del tema ambiental, la Constitución Política debe propiciar el desarrollo autónomo de doctrina, legislación y jurisprudencia en esta materia, llenando así las carencias de los párrafos segundo y tercero del actual artículo 50 de la Carta Magna.

Se estima que el lugar más apropiado para ubicar la nueva normativa constitucional, es después del Título correspondiente a "Derechos y Garantías Sociales" y antes del Título "La Religión", dando así coherencia a un sector de la Constitución Política que abarca diversos sistemas de derechos y garantías. De esta manera, se justifica también la ineludible necesidad de correr el resto del articulado de la Carta Fundamental. Una cuestión de forma, no debe privar al país de la trascendental reforma que se propone.

El texto propuesto rebasa los alcances del actual artículo 50, por ejemplo en cuanto establece en el artículo 75, la obligación del Estado de garantizar, defender y preservar un ambiente físico, biológico, cultural, económico, social y humano ecológicamente sostenible, dando así una protección integral del ambiente con los diversos aspectos que se precisan.

Este nuevo desarrollo normativo, permite a la Asamblea Legislativa actuando en función constituyente, proteger más adecuadamente la calidad de vida de todos los habitantes del país, proyectando una visión histórica a favor de las actuales y futuras generaciones de costarricenses. Por lo tanto, perseguir un fin contrario al propuesto en esta reforma en materia ambiental, constituirá una desviación de poder.

En el artículo 76 se establece que el Estado se encuentra obligado a garantizar, defender y preservar determinados recursos como el aire, el agua, el suelo, el subsuelo, la diversidad biológica y sus componentes; así como sobre los hidrocarburos, los minerales, los recursos energéticos, costeros, marinos, el mar patrimonial, la zona marítima de exclusión económica y las áreas protegidas de la nación, con rango de interés público prevalente. Sin embargo, la norma no excluye el uso y aprovechamiento público y privado de tales recursos, sujetándolo a los límites que establecen las reglas de la ciencia y la técnica, y asegurando que su uso y aprovechamiento no lesione el interés público. De esta forma se procura encontrar un balance entre la necesidad de utilizar los bienes y la obligación del Estado y de la sociedad de protegerlos.

Debe resaltarse la innovación que se introduce con el concepto de interés público prevalente y la importancia de este, ya que de esta manera se establece en la Constitución para estos casos una jerarquía no sólo normativa sino también de valores y principios, limitándose las interpretaciones discrecionales de los operadores jurídicos, que trasciende incluso hasta la orientación de la jurisprudencia.

Asimismo el concepto de interés público prevalente, será de gran importancia, ya que armonizará la tutela efectiva de dos bienes superiores, como lo son, la dinámica de los ecosistemas y la salud de las personas.

También se establece la obligación del Estado de fomentar el uso de formas de energía y tecnología limpias y sostenibles; con lo cual se procura reforzar la obligación de racionalizar el aprovechamiento de los recursos; aspectos que tampoco fueron contemplados en la reforma introducida al artículo 50.

Costa Rica cuenta con un extraordinario capital natural, que debemos proteger rigurosamente, poniéndolo a salvo de la explotación riesgosa en aspectos petroleros y de minería metálica a cielo abierto, y sujetando el aprovechamiento de todos los recursos naturales al rigor de las normas de la ciencia y de la técnica.

En los dos numerales antes comentados, se establecen una serie de

obligaciones para el Estado costarricense que se convierten en derechos para los individuos.

Por otra parte, en el numeral 77, se introduce un concepto nuevo en nuestra Carta Magna, y es que el respeto al ambiente y al uso adecuado de los recursos se constituyen en una obligación de los ciudadanos, por cuanto en muchas ocasiones son los particulares quienes con sus actividades dañan el ambiente.

El artículo 79 limita la actividad pública o privada que afecte el patrimonio bioquímico y genético del país, sometiendo las acciones en esos campos al desarrollo normativo de reglas y principios que garanticen una efectiva gestión ambiental.

El respeto al ambiente debe ser fomentado por el Estado a través de la educación cultivando en la sociedad valores culturales, es decir colectivos, que generen la convicción del cumplimiento de deberes para con la naturaleza, de manera que los ciudadanos actúen por convicción y no sólo por el mandato imperativo de la ley.

El desarrollo de las políticas ambientales debe orientar las decisiones de los poderes públicos, bajo criterios apegados a la ciencia y la técnica para evitar la improvisación y las soluciones casuísticas. El progreso continuo de la ciencia requiere de un ente público que de seguimiento constante al avance científico y que goce de un grado de autonomía suficiente para que sus recomendaciones no obedezcan a presiones o intereses circunstanciales. Tal es la razón por la que en el artículo 80, se propone la creación de una institución científica pública.

Al proponerse la derogatoria del párrafo segundo y tercero del artículo 50 de la Constitución Política para sustituirlo por un conjunto de normas más amplio, se hace necesario rescatar la legitimación a los particulares para denunciar los actos que pongan en peligro los derechos y garantías ambientales, lo que se recoge en el artículo 81 de esta reforma, prevaleciendo el criterio de que la acción pueda ejercerse, así para un peligro inminente como para el peligro que se derive de la afectación concreta del ambiente.

El artículo en comentario, no solamente refiere a la ley la determinación de las responsabilidades de las personas naturales y jurídicas en materia ambiental, sino que introduce el principio doctrinario del in dubio pro natura, de manera tal que obliga al desarrollo de ese principio en la ley común, para que prevalezca siempre la protección del ambiente con exclusión de cualquier otro interés.

Por las razones expuestas acogemos para su presentación el presente proyecto de reforma constitucional.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA  
DECRETA:

**LEY QUE ADICIONA UN TÍTULO DE GARANTÍAS  
AMBIENTALES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**ARTÍCULO 1.-** Adiciónase un nuevo título VI a la Constitución Política, que se denominará Garantías Ambientales. Este título contará con un capítulo único y siete artículos, los cuales dirán:

**“TÍTULO VI**

**Garantías Ambientales**

**Capítulo Único**

**Artículo 75.-** El Estado garantiza, defiende y preserva el derecho a un ambiente físico, biológico, cultural, económico, social y humano ecológicamente sostenible para asegurarle una mejor calidad de vida a todos los habitantes de la Nación.

**Artículo 76.-** El Estado garantiza, defiende, preserva y mantiene un interés público prevalente sobre el aire, el agua, el subsuelo, el suelo, la diversidad biológica y sus componentes; así como sobre los hidrocarburos, los minerales, los recursos energéticos, costeros, marinos, el mar patrimonial, la zona marítimo de exclusión económica y las áreas protegidas de la Nación. Mediante la ley, el Estado regulará su uso y aprovechamiento público o privado, para que el mismo sea de conformidad con las reglas de la ciencia, la técnica y el interés público. El Estado fomentará el uso de formas de energía y tecnologías limpias y sostenibles. Sólo se permitirá el uso del ambiente y de las fuentes energéticas, de conformidad con los principios aquí establecidos.

**Artículo 77.-** Toda persona tiene derecho a un ambiente físico, biológico, cultural, económico, social y humano ecológicamente sostenible. El respeto al ambiente y el uso adecuado de los recursos naturales son deberes de todos los habitantes.

**Artículo 78.-** Toda actividad pública o privada que afecte el patrimonio bioquímico y genético del país, estará obligada a cumplir las reglas y principios de una efectiva gestión ambiental con el fin de garantizar un desarrollo ecológicamente sostenible.

**Artículo 79.-** El Estado fomentará la ética colectiva en materia ambiental a través de la educación.

**Artículo 80.-** Una institución científica pública aportará al Estado los criterios que se requieran para el establecimiento de las políticas ambientales; para un desarrollo ecológico, social y económicamente sostenible.

**Artículo 81.-** Toda persona está legitimada para denunciar los actos que pongan en peligro los derechos y garantías establecidos en este título y reclamar la reparación del daño causado. Las acciones para evitar y corregir situaciones de deterioro ambiental son públicas.

La ley determinará las responsabilidades de las personas naturales y jurídicas en materia ambiental incluyendo el criterio de duda a favor del ambiente.”

**ARTÍCULO 2.-** Para efectos de la adición a la Constitución Política del nuevo título VI, Garantías Ambientales, se corre en uno la numeración de los siguientes títulos, a partir del actual título VI, La Religión, y se corre en siete los artículos, a partir del actual artículo 75.

**ARTÍCULO 3.-** Deróganse el párrafo segundo y el párrafo tercero del artículo 50 de la Constitución Política.

Rige a partir de su publicación.

Jorge Luis Álvarez Pérez

German Rojas Hidalgo

Gerardo González Esquivel

Ligia Zúñiga Clachar

Olman Vargas Cubero

Lilliana Salas Salazar

Federico Vargas Ulloa

Gloria Valerín Rodríguez

Francisco Sanchún Morán

Joyce Zürcher Blen

Mario Calderón Castillo

Guido Vega Molina

Ricardo Toledo Carranza

Miguel Huevoz Arias

Edgar Mohs Villalta

Aida Faingezicht Waisleder

Rocío Ulloa Solano

Bernal Jiménez Monge



Carmen Gamboa Herrera	Laura Chinchilla Miranda
José Humberto Arce Salas	Luis Ramírez Ramírez
Sigifredo Aiza Campos	Kyra de la Rosa Alvarado
Álvaro González Alfaro	Julián Watson Pomear
María Elena Núñez Chaves	Nury Garita Sánchez
Luis Gdo. Villanueva Monge	Carlos Avendaño Calvo
José Miguel Corrales Bolaños	Daisy Quesada Calderón
Carlos R. Benavides Jiménez	Juan José Vargas Fallas
Quírico Jiménez Madrigal	Emilia Rodríguez Arias
Epsy Campbell Barr	Elvia Navarro Vargas
Rafael Ángel Varela Granados	Gerardo Vargas Leiva
Ruth Ma. Montoya Rojas	Rodrigo Carazo Zeledón
María de los Ángeles Víquez Sáenz	Rolando Laclé Castro

**DIPUTADOS**

**17 de setiembre de 2002, gdph.**

**NOTA:** Este proyecto fue dictaminado por la Comisión Especial de Reforma Constitucional y se encuentra en la Secretaría del Directorio donde podrá ser consultado.