

**UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA
DE CIENCIA Y TECNOLOGIA**

FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES

**¿Cómo podría la CCSS realizar ágilmente procedimientos
electrónicos de compra de medicamentos
sin problemas de legalidad?**

*Investigación Final para optar por el grado
académico de Máster en Derecho Empresarial*

ESTUDIANTE: PEDRO DANIEL ÁLVAREZ MUÑOZ
Identificación: 4 – 178 – 072

PROFESOR TUTOR: Máster César Enríquez Caruzo

JUNIO, 2009.

DEDICATORIA

A Dios todopoderoso, que ha sido mi castillo y refugio, mi fuerza y la fuente de mi inspiración, que me ha permitido ser lo que hoy soy, y que me hace ser más que vencedor.

A mis padres Luis Alberto y Gorgy, por estar siempre a mi lado, por haber confiado tanto en mí, por su amor, comprensión y paciencia incondicional y haber puesto en mis manos las herramientas para luchar por este sueño.

A mis hermanos Luis Alberto, Rodolfo, Ricardo Alonso, Oscar Esteban y José Antonio, por su apoyo y motivación, por su amor y desprendimiento diario, porque al igual que mis padres siempre han estado ahí, y todos son parte de este triunfo, los amo.

“Sabiduría ante todo; adquiere sabiduría; y sobre todas tus posesiones adquiere inteligencia. Engrandécela y ella te engrandecerá. Ella te honrará, cuando tú la hayas abrazado. Adorno de gracia dará a tu cabeza; corona de hermosura te entregará”.

Proverbios 4: 7-9

AGRADECIMIENTOS

Con todo mi corazón agradezco al grupo de profesores, por haber sembrado en mí la semilla que hoy ha dado fruto en este documento tan valioso para mí; a mi tutor César Enríquez Caruzo por su sabiduría y paciencia al guiarme a la meta.

Fueron muchas personas que me motivaron a cristalizar y coronar este sueño, inclusive hay algunas que ya no están, pero agradezco en especial a mi prima Jessenia, por hacerme recordar que Dios tiene el control de todo en medio de cualquier desierto, y finalmente a todos aquellos amigos, profesores y compañeros de estudio y trabajo que de una u otra manera me impulsaron y me ayudaron a hacer realidad y materializar este reto personal y profesional.

ÍNDICE

Dedicatoria	2
Agradecimientos	3
Índice.	4
Resumen	6
Palabras clave	6
Abstarct.	6
Key Words	7
INTRODUCCIÓN.	7
<u>Título I.</u>	9
Fundamentos de la Investigación.	9
<u>CAPÍTULO I. Tema, problema y propósitos.</u>	10
Sección I. El Problema de investigación y su importancia.	10
Sección II. Justificación.	10
Sección III. Bases.	11
A. Estado de la Cuestión.	11
B. Marco Teórico.	12
Sección IV. Objetivos.	16
A. Objetivos Generales.	16
B. Objetivos Específicos.	16
<u>CAPÍTULO II. Generalidades Compras Públicas Electrónicas.</u>	19
Sección I. Fuentes y Principios.	19
Sección II. Tipos de Procesos.	23
<u>Título II.</u>	24
<u>CAPÍTULO I.</u>	24

Régimen Jurídico de las Compras Públicas costarricenses y la posible compra de medicamentos en la CCSS a través de medios Electrónicos	24
<u>PROPUESTA DE COMPRAS ELECTRÓNICAS</u>	29
RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	32
I. CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES.	32
<u>Referencias Bibliográficas:</u>	34
BIBLIOGRAFÍA CITADA.	34
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.	35
ANEXO	37

Resumen:

En la última década el tema de las compras electrónicas ha ido tomando cada vez más fuerza en nuestro país. La automatización de los procedimientos públicos de compra ha sido un proceso muy lento, y aunque hay quienes afirman que faltan recursos y voluntad política para lograr los cambios requeridos, lo cierto es que se requiere un verdadero cambio de paradigma en todos los niveles de la sociedad costarricense, es un tema también de cultura.

La Caja Costarricense de Seguro Social no ha sido la excepción. Crear un sistema que permita tener una ventanilla única de divulgación de necesidades para adquirir bienes y servicios, medicamentos y otros, es uno de los elementos por considerar. La mejora de los sistemas de tecnologías de información en general, es imprescindible para lograr un mayor ahorro y aumentar la eficiencia.

Muchas son las tareas, y el Gobierno va a tener que considerar temas de confidencialidad, seguridad y confiabilidad de los sistemas. Al fin y al cabo, la pretensión es que ganen ambas partes (*Estado y Proveedores*), y que en un marco de transparencia y eficiencia, se pueda lograr satisfacer el interés público, meta superior de la Contratación Administrativa en general.

Palabras Clave: Eficiencia/ Transparencia/ Interés Público/ Compras Electrónicas/ Capacitación y Cultura.

Abstract:

In the last decade the subject of the electronic purchases has been taking more and more force in our country. The automatization of the procedures purchase public has been a very slow process, and although there are some whom they affirm that resources and political will need to obtain the required changes, the certain thing is that a true shift of paradigm in all the levels of the Costa Rican society is required, is a culture subject also.

The Costa Rican Box of Social Insurance has not been the exception. To create a system that allows to have a unique window of spreading of necessities to

acquire bines and services, is one of the elements to consider. The improvement of the systems of technologies of information in general, is essential to obtain a greater saving, and to increase the efficiency.

Many are the tasks, and the Government is going to have to consider subjects of confidentiality, security and trustworthiness of the systems. After all the pretension is that they gain both parts (Been and Suppliers), and that in a frame of transparency and efficiency can be managed to satisfy the public interest, it puts superior of the Administrative Hiring in general.

Key words: Efficiency/ Transparency/ Public Interest/ Electronic Purchases/ Qualification and Culture.

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo de investigación tiene como propósito analizar y describir la dinámica de los procedimientos de compra, particularmente en lo que se refiere a los medicamentos en la Caja Costarricense del Seguro Social, para así poder brindar ideas para su establecimiento en el ámbito electrónico.

La adquisición de bienes y servicios implica la operación de una cadena cíclica y supone una gestión que va desde la planificación y presupuesto, pasando por el trámite de compra, hasta la fase de distribución y/o ejecución contractual. A través del presente documento se pretende explicar no sólo el modelo actual de compras, sino además los elementos por considerar con miras a la implementación con eficiencia de las compras electrónicas, particularmente de medicamentos.

Las compras públicas electrónicas no es un tema que se haya abordado de un modo incisivo, sin embargo, en palabras de la Licenciada en Derecho Karina Aguilera Marín¹ es claro que *“el mundo comercial ha dado un giro*

¹ Abogada de la Dirección Jurídica, de la Caja Costarricense de Seguro Social, Mayo 2009.

rotundo con la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs)".

Según criterio de la Licenciada Aguilera, Internet ha sido la plataforma para que ello suceda, y los beneficios se ven reflejados de muchas formas, las distancias se han acortado y los actores no requieren fomentar relaciones físicas entre sí para llegar a formalizar acuerdos comerciales; el idioma tampoco constituye obstáculo, y por todo ello el globo terráqueo se encuentra unido por la comunicación de los usuarios que tienen acceso a las redes de información. En otras palabras, *"las provechosas transformaciones exigen un cambio en la sede normativa y el conocimiento técnico, tanto para robustecer las relaciones entre sujetos de derecho privado, como de derecho público"*².

En nuestro ordenamiento jurídico, la Contratación Administrativa es una herramienta a través de la cual la Administración Pública procura satisfacer el interés público y en esa línea, los principios de eficiencia y eficacia deben tener un papel protagónico, tanto así que desde la Ley de Contratación Administrativa hasta el Reglamento, ensalzan la importancia de los mismos en la gestión sana del día a día de la Administración Pública.

Con el objeto de facilitar el análisis del tema y problema, el trabajo se ha dividido en dos títulos con dos capítulos cada uno, cuyos contenidos generales son:

- En el Título I se contemplan, en el Capítulo I, los fundamentos de la investigación dentro de los cuales encontramos el tema, el problema y los propósitos de la investigación, así como la justificación, el marco teórico y el estado de la cuestión.
- También en el Título I, pero en el Capítulo II, encontraremos las generalidades de los procesos de compras públicas, sus fuentes y principios, así como otros elementos conceptuales importantes.

² *Ibíd.*

- Posteriormente el Título II pretende, en su primer Capítulo, describir brevemente el régimen jurídico de las compras públicas en Costa Rica, particularmente la compra de medicamentos en la CCSS, así como otros aspectos que se vinculan directamente con las compras electrónicas.
- En el cierre de Título II, se presentará una idea de procedimiento a partir de las bases normativas existentes, y se concluye con las respectivas recomendaciones del caso.

Para llevar a cabo este proyecto, se utilizó un diseño metodológico de estudio descriptivo³, y jurídico sistemático⁴ con el que se pretende dar una visión general de la tutela jurídica en materia de compras electrónicas, precisamente con base en el material bibliográfico recolectado, así como el estudio de doctrina, jurisprudencia, y la experiencia laboral adquirida.

Deseo que el presente análisis estudio sea de mucha utilidad, pues como sistematización teórico-práctica, constituye un verdadero aporte al conocimiento jurídico para quienes necesiten abordar el tema en los años próximos, tanto a nivel académico como profesional.

Título I.

Fundamentos de la Investigación.

Primero que todo se explicará cuáles son los alcances de la investigación, comenzando con el tema, problema, propósitos y objetivos para continuar con la justificación y el marco teórico del proyecto, entre otros.

³ Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, Pilar; (1998); Metodología de la Investigación; II Edición, México, Mc Graw-Hill, pág. 60.

⁴ Hernández Estévez, Sandra Luz y López Durán, Rosalío; (2000); Técnicas de Investigación Jurídica; México, Oxford University Press S.A., pág. 38.

CAPITULO I. Tema, problema y propósitos.

Sección I. El Problema de investigación y su importancia.

El tema general por investigar en este caso es sobre las Compras Públicas Electrónicas en la CCSS. El problema por indagar es “*¿Cómo podría la CCSS realizar ágilmente procedimientos electrónicos de compra de medicamentos sin problemas de legalidad?*”.

Sección II. Justificación.

El mundo cambiante ha impuesto, desde hace mucho tiempo ya, la necesidad de que las instituciones se modernicen y se digitalicen. Desde la gestión de asuntos menores hasta el desarrollo de los procesos internos, requieren cada vez más, de la eficiencia de los sistemas informáticos y las plataformas tecnológicas.

Uno de los principales postulados de la Contratación Administrativa en el modelo actual, es que los procedimientos de compra se desarrollen en un marco de eficiencia, eficacia y transparencia, de manera que permitan no solamente una adecuada inversión de los recursos públicos, si no además una verdadera y oportuna satisfacción de los intereses públicos.

Si bien es claro que todo proceso de cambio genera resistencia, lo cierto es que todos deben ir poniendo su granito de arena en el cambio de cultura, para que la Administración Pública dé el salto que requiere, y con ello logre generosos réditos en términos de tiempo, costos, transparencia y seguridad.

Considerando la posibilidad de un cambio, en conjunto con la imperiosa necesidad de eficiencia en todos los niveles involucrados en los procesos administrativos de compra de medicamentos, resulta trascendente abordar el tema, y comprender su impacto en el quehacer institucional, de frente a la

satisfacción del interés público que se traduce, en el caso de la CCSS, en salud pública.

Sección III. Bases.

A. Estado de la Cuestión.

En términos generales, las compras electrónicas han sido relativamente estudiadas, elemento que puede afirmarse debido a que, de la revisión bibliográfica realizada, se pudo constatar la existencia de algunos libros y compilaciones de ensayos, así como legislación referente al tema. Pero de acuerdo al criterio formado con base en el estudio y lectura de materiales, el tema específico de compras electrónicas y medicamentos, no ha sido desarrollado desde la perspectiva que pretendo.

Joaquín Nebreda Pérez, en su Manual de Derecho de la Contratación Pública y Privada, cita a Fernando Hernández que se refiere a la Contratación Electrónica, como aquella que es realizada a distancia, en la que la oferta y la aceptación se transmiten por medio de equipos electrónicos de tratamiento y almacenamiento de datos conectados a una red de telecomunicaciones.⁵

En la misma obra doctrinal, se explica que un contrato electrónico es el que se realiza mediante la utilización de algún medio electrónico que tiene, o puede tener, una incidencia real sobre la formación de la voluntad la interpretación o el cumplimiento del contrato celebrado.⁶

Nebreda Pérez dice que doctrinalmente se habla de que hay 3 elementos trascendentales para que la negociación electrónica pueda ser confiable: primero la autenticación de las partes, para que se garantice que las partes son quienes dicen ser; segundo, la integridad, es decir, garantía de que los documentos que se transmiten no han sido alterados o modificados, y tercero, la confidencialidad de la comunicación.

En el caso de las compras de medicamentos en la CCSS, el proceso actual, es casi totalmente “*a mano*”, pero es bastante eficiente. No obstante, no

⁵ Nebreda Pérez, Joaquín; (2005); Manual de la Contratación Privada y Pública; Madrid, Editorial Iustel, pág. 479.

⁶ *Ibidem*.

es un secreto que, de implementarse un sistema de compra electrónico, se lograría un mayor ahorro, si se estructura de una forma adecuada. ¿Ahora bien contamos con los medios jurídicos apropiados para ello?.

Como se indicó en la introducción, una organización como la CCSS no está aislada del entorno, ya que está influida por una serie de factores diversos (*gobierno, comunidad, proveedores, bancos, entre otros*), y los sistemas de compras, en cualquiera de sus formas, constituyen una parte fundamental en el engranaje de la Administración de los Recursos Materiales.⁷

La Ley de Contratación Administrativa costarricense en su artículo 1 establece, que la aplicación de la misma debe darse aún en instituciones como la CCSS, pese a su autonomía constitucional, pero la faculta eso si, a que haga las compras de medicamentos a través de los medios idóneos que dicte al efecto.

C. Marco Teórico.

Es importante, de previo a profundizar en el tema, hacer una aproximación al concepto de licitación pública, y tratando verdaderamente de filosofar respecto el sentido del establecimiento de la misma como un modelo deseable en los procesos de compra del estado. Pensando de una manera muy general, la licitación pública se constituye precisamente en una especie de modelo para adquirir bienes y servicios de manera ordenada y propiciando la participación, pero principalmente el conocimiento de los ciudadanos en el modo, y los montos en que se invierten los fondos públicos... quizá esas sean sus 2 mayores justificaciones.

En efecto, si tratara de imaginar las razones por las cuales el modelo de licitación pública se adoptó para las compras administrativas, como un modelo ideal y por excelencia, a partir de mi sentido común, arribaría prontamente al

⁷ Mena Redondo Oscar; (1996), *Gestión de Recursos Materiales y Contratación Administrativa*, San José, Costa Rica, Editorial Ediciones Gráficas, pág. 67.

tema del orden que ya comenté, pero procederé a analizarlo un poco, para ver hasta adonde estoy en lo cierto.

¿QUÉ ES LA LICITACIÓN PÚBLICA?

Según el autor Sayagués Lazo, la licitación se define literalmente como un procedimiento relativo al modo de celebrarse de determinados contratos, cuya finalidad es la determinación de la persona que ofrece a la Administración condiciones más ventajosas⁸, e implica la invitación a interesados para que con las reglas del juego claras (*cartel, plica o pliego de condiciones*), formulen propuestas, para que la Administración elija “*la mejor*”, perfeccionando el contrato respectivo.

Dice también Sayagués Lazo, que este procedimiento ha sido tan aceptado en muchos países que es casi natural pensar en él, como el medio idóneo para que la Administración compre. Según este autor, las ventajas teóricas se basan en el tema de la “*transparencia*” en la función pública, y la obtención de mejores precios. Pero la realidad no es tan “*nítida*”, ya que no siempre se logran buenos precios, sino con frecuencia lo contrario... y el sistema como tal no garantiza ni la libre concurrencia, ni la transparencia de los funcionarios tramitantes.⁹

En el derecho romano que también cita Sayagués Lazo, se utilizaba por regla general, la licitación pública como medio de rodear de las debidas garantías la celebración de los contratos en que el Estado participaba.

En el caso de Francia no fue sino a partir del año 1836 que se empezó a implementar la licitación como un mecanismo para la adquisición de bienes y servicios, “*sin razones aparentes*” más que la aplicación de un método diferente, al igual que ocurrió en países como Portugal y Argentina.¹⁰

⁸ Enrique Sayagués Lazo; (2005); *La Licitación Pública*, Buenos Aires, Editorial B de F, pág. 1.

⁹ Paráfrasis de Sayagués Lazo, Ob. cit., pág. 2 y 3.

¹⁰ *Ibidem*.

En otra aproximación al tema, el autor Miguel Marienhoff, estimó que la licitación pública es un procedimiento de selección del contratante de la Administración Pública que, sobre la base de una previa justificación de idoneidad moral, técnica y financiera, tiende a establecer qué persona es la que ofrece mejores condiciones para la Administración, y que supone desde un punto de vista teórico, que el número de participantes no se limita, siempre y cuando se hallen en posibilidad real de ofertar según lo requerido, y las disposiciones normativas vigentes.¹¹

LA RATIO IURIS...

En lo particular me llamó la atención, que el autor Marienhoff, escribió en su momento precisamente sobre lo que se conoce como la “*ratio iuris*” de la Licitación Pública. Y esto es porque justamente la *ratio iuris* o la razón de ser, debe analizarse desde dos perspectivas. La primera en relación con el Estado, la cual no es ni más ni menos, que tratar la realización del contrato de modo tal que la Administración Pública tenga las mayores posibilidades de acierto en la operación de adquisición, en lo que respecta al cumplimiento del contrato, y el logro de las mejores condiciones económicas.¹²

La segunda perspectiva, es en relación con los administrados, de manera que con este procedimiento, el Estado busca garantizar las condiciones de negociación mínimas para los que deseen contratar con éste, y por otro lado evitar favoritismos, propiciando la igualdad y la “*moralidad*”.¹³

Lo anterior quiere decir que efectivamente, al menos desde el punto de vista de Marienhoff, la utilización o adopción del procedimiento de licitación pública en un ordenamiento jurídico, parece ir de la mano con el sentido de eficiencia que buscan los Estados, y a la vez representa una especie de poder,

¹¹ Paráfrasis de Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, 4º Edición Actualizada, Buenos Aires, Editorial Abeledo Perrot, pág. 181.

¹² Miguel S. Marienhoff, Ob. cit., pág. 184.

¹³ *Ibidem*.

de control y de “fiscalización” que pueden ejercer los particulares, de la manera en que se gastan los recursos públicos.

En suma, nada de lo anterior debería excluirse de un eventual modelo de compras públicas electrónicas de medicamentos para la CCSS.

LA LICITACION PÚBLICA EN COSTA RICA.

El artículo 182 de la Constitución Política de nuestro país establece en lo que interesa:

“...ARTÍCULO 182.- Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo...”

Esta es una norma que consagra un principio muy trascendental en esta materia, el principio de que la adquisición de bienes y servicios del Estado debe hacerse mediante un procedimiento que garantice la libre e igual concurrencia de proveedores, y en paráfrasis del criterio del connotado jurista Rubén Hernández Valle¹⁴, que la adquisición por parte del estado de los bienes y servicios que requiere para su funcionamiento, sea en las mejores condiciones de calidad y precio que estén disponibles en el mercado, según el contexto y el momento en que se vaya a realizar cada compra.

En síntesis, pareciera ser que las razones ontológicas que dan sentido a la adopción de un modelo de licitación pública, tal como la conocemos hoy, efectivamente va en función de la posibilidad de que las administraciones

¹⁴ Constitución Política de la República de Costa Rica, Comentada y Anotada por Rubén Hernández Valle.

públicas cristalicen la adquisición de bienes y servicios de manera exitosa, sobre la base de un procedimiento ordenado, que si bien no garantiza la “*perfección e incorrupción*” de los funcionarios públicos, lo cierto es que permite que las y los ciudadanos tengan una “*vitrina*” y una especie de “*libro abierto*” para verificar el cómo y el quantum de la inversión de los fondos públicos en todos los niveles. Bienes y servicios, que al final de cuentas servirán para la satisfacción del interés público, y para mejorar la calidad de vida de las personas.

Sección IV. Objetivos.

LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS DE COMPRAS DE MEDICAMENTOS EN LA CCSS.

La compra de medicamentos que hace la CCSS, nace en varios artículos de su Ley Constitutiva. Particularmente el artículo 72 establece:

“...Artículo 72.- Las compras y negociaciones a que se refiere el artículo anterior (se podrán realizar con la sola autorización de la Contraloría General de la República), de acuerdo con las siguientes normas especiales:*

**(La Sala Constitucional mediante resolución N° 155 7-07 del 07 de febrero del 2007, anuló del párrafo anterior lo destacado entre paréntesis.)*

a) *La Caja Costarricense de Seguro Social establecerá y mantendrá actualizado un registro de oferentes de los productos, con base en su nombre genérico. La Contraloría General de la República y la Auditoría de la Caja Costarricense de Seguro Social tendrán una copia de este registro. La Oficina encargada de las compras pedirá libremente las cotizaciones a las empresas nacionales y extranjeras, inscritas en el registro de oferentes, y sus respuestas serán consideradas ofertas formales si llenan los requisitos del caso. Para tener derecho a ser consideradas, tales respuestas deberán ser dadas por los oferentes dentro de los tres días hábiles siguientes al recibo de la solicitud de cotización.*

b) *La Contraloría General de la República deberá resolver las autorizaciones de compra en un plazo no mayor de cinco días hábiles.*

c) *En casos especiales de urgencia, las compras podrán realizarse con la sola aprobación de la Auditoría de la Caja, pero, en todo caso, la Contraloría deberá ser informada de lo actuado dentro de las veinticuatro horas siguientes.*

ch) *Los funcionarios encargados de la realización de las compras, deberán realizarlas en las mejores condiciones de calidad y precio, y responderán por sus actos y por los daños y perjuicios que eventualmente puedan causar, de conformidad con la ley.*

(Así adicionado por el artículo 5º de la Ley N° 6914 de 28 de noviembre de 1983)...”

Los procesos de contratación administrativa en general, deben estar regulados con el fin de garantizar la mayor **eficacia** (*en cuanto al logro de los fines que busca la Administración y la protección del interés público*) y **eficiencia** (*respecto de la ejecución correcta de los procedimientos administrativos*). No obstante, en la práctica, la norma trascrita supra no se cumple plenamente, ya que el modo de operar es diferente, y por ejemplo la Auditoría interna de la CCSS, no participa activamente de tales procesos.

El artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa, señala:

“...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...”

El párrafo final de este artículo, permite determinar que las actuaciones de todas las partes en una contratación (*tanto la Administración como los potenciales contratantes particulares*), están regulados por un principio de conservación de actos, en el entendido que la Administración podría conservar aquellos actos propios, que hayan sido emitidos de conformidad con el ordenamiento jurídico (*por el principio de legalidad*), mientras que en las actuaciones de los particulares, se abre el portillo de que sus actos (*específicamente las ofertas*), puedan ser objeto de modificación cuando se presenten defectos que puedan ser calificados como subsanables.

En el caso particular de las compras de medicamentos, estos principios mencionados deben emplearse en su máxima expresión. Así por ejemplo, en materia de plazos, la Ley 6914 (*Ley del 28 de noviembre de 1983, que modificó la Ley Constitutiva de la CCSS*), da la posibilidad a la Administración que a partir del Registro de Proveedores de Medicamentos, se haga un trámite “*rápido*”, en el cual sólo se invite a participar a los oferentes debida y previamente inscritos en tal registro, de manera que si sólo hay uno, sólo se invita a ese al procedimiento de compra y en cuestión, y en “*poco tiempo*” se logra abastecer del medicamento necesitado.

Para la compra electrónica de medicamentos, la normativa es amplia y suficiente, no así la tecnología instalada. Si se lograra el objetivo, la bondad de las compras electrónicas serían mucho más palpables, entre ellas el acceso a la información, la facilidad para la investigación y comparación de mercado, la mejora en la distribución, la proyección del mercadeo, la disminución de costos, y el incremento de los beneficios operacionales. Ambos sujetos, comprador y vendedores se verían favorecidos.¹⁵

¹⁵ Criterio de la Licenciada Aguilera Marín, supracitada.

CAPITULO II. Generalidades sobre las Compras Públicas Electrónicas.

¿QUÉ ELEMENTOS DEBERÍA GARANTIZAR UN EVENTUAL SISTEMA ELECTRÓNICO DE COMPRAS PÚBLICAS DE MEDICAMENTOS EN LA CCSS?.

El jueves 16 de abril del presente año, tuve la posibilidad de participar de un taller de trabajo en el INCAE, y en el mismo se analizó precisamente cuáles elementos debería garantizar un eventual sistema electrónico de compras públicas en la CCSS.

Pues bien, en términos generales, se comentó que la infraestructura o plataforma tecnológica debe sufrir mejoras muy significativas, y eso requiere una inversión económica fuerte. Debe darse una capacitación intensa y continua a los funcionarios, y los proveedores deber involucrarse en el proceso de cambio de cultura, precisamente para que el eventual sistema sea verdaderamente funcional.

Un sistema ágil podría abrir cada vez más las puertas al teletrabajo, lo cual es un elemento atractivo en tiempos de crisis energética.

Un eventual sistema deberá garantizar un portal único, con interconexión entre instituciones, facilidad de pagos electrónicos (*materia en la cual ya se ha avanzado, con el sistema SINPE de interconexión bancaria*), un Registro de Proveedores sin exceso de requisitos innecesarios, así como un catálogo de productos realmente de calidad.

Sección I. Fuentes y Principios.

Todo instituto jurídico posee fuentes, y en el caso de las compras públicas, es válido comenzar por mencionar que la Constitución Política de la República de Costa Rica es la fuente primaria.

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa actual, vigente desde el 04 de enero del 2007, así como la Ley misma, se fundan como se mencionó supra, sobre la base de principios como la eficiencia y la eficacia.

Dichos principios, implican que todos los procedimientos de contratación que efectúe la Administración Pública deben tender a la selección de la oferta más conveniente para el interés público e institucional, y orientada al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la entidad, y el interés público. Para ese efecto la Administración debe además garantizar que en los concursos, los participantes sean tratados y examinados bajo reglas similares:

*“...Artículo 2º- **Principios.** La actividad contractual se regirá, entre otros, por los siguientes principios:*

*a) **Eficiencia.** Todo procedimiento debe tender a la selección de la oferta más conveniente para el interés público e institucional, a partir de un correcto uso de los recursos públicos. En las distintas actuaciones prevalecerá el contenido sobre la forma.*

*b) **Eficacia.** La contratación administrativa estará orientada al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la entidad, en procura de una sana administración.*

*c) **Publicidad.** Los procedimientos de contratación se darán a conocer por los medios correspondientes a su naturaleza. Se debe garantizar el libre y oportuno acceso al expediente, informes, resoluciones u otras actuaciones.*

*d) **Libre competencia.** Se debe garantizar la posibilidad de competencia entre los oferentes. No deben introducirse en el cartel restricciones técnicas, legales o económicas que injustificadamente limiten la participación de potenciales oferentes.*

*e) **Igualdad.** En un mismo concurso los participantes deben ser tratados y examinados bajo reglas similares...”*

En otras palabras, todas las actuaciones, independientemente de los medios que se utilicen, sean físicos o electrónicos, imponen a la Administración, la obligación de tramitar y analizar los casos concretos integrando el ordenamiento jurídico en general, y observando además principios de oportunidad y conveniencia, entre otros; todo para la satisfacción

del interés público, y en procura de una sana administración de fondos públicos. Vale puntualizar sobre 2 principios:

- **Principio de Publicidad.**

Este principio, sirve para dar a conocer los conceptos jurídicos a toda la sociedad, en lo cual, ésta tiene interés, y constituye un medio educativo.¹⁶

Requiere que los actos procesales puedan ser presenciados o conocidos incluso por quienes no participan en el proceso como partes, funcionarios o auxiliares.¹⁷

Va de la mano con el principio de moralidad, que consiste en el deber de ser veraces y de proceder con buena fe (*es como un fair play jurídico*¹⁸), todos cuantos intervienen en un procedimiento.¹⁹

- **Principio de legalidad de las formas.**

Todos los procesos están sometidos a determinadas formalidades, es decir, todos los actos están sometidos a reglas, unas generales y otras específicas dependiendo del caso concreto, ya que estamos en un estado de derecho.²⁰

En razón de este principio, se excluye la posibilidad a las partes de convenir los requisitos de lugar, tiempo y forma de los actos procesales, por lo tanto, deben atenerse a los requisitos que determina la ley para tales efectos, dimensionándolos eso sí con los principios en general.²¹

Por ejemplo, en el tema de las subsanaciones, la Sala Constitucional, había establecido que la validez de las mismas, dentro de un marco de principios en pro del interés público, puede darse en el tanto que no se afecte a los oferentes que si cumplieron con todos los requisitos, permitiendo la

¹⁶ Arguedas Salazar, Olman; (2000); Teoría General del Proceso, San José, Editorial Juritexto, pág. 65.

¹⁷ Palacio, Lino Enrique; (1994); Derecho Procesal Civil; Buenos Aires, Editorial Abeledo Perrot., pág. 275.

¹⁸ Véscovi Enrique; (1984); Teoría General del Proceso; Bogotá, Editorial Temis, pág. 64.

¹⁹ Arguedas; (2000); Teoría General del Proceso, pág. 65.

²⁰ Véscovi; (1984); Teoría General del Proceso; pág. 66.

²¹ Palacio, L. E.; (1994); Derecho Procesal Civil; pág. 293.

corrección de algunos defectos con base en un criterio de legalidad y de eficiencia.

*“...Los accionantes también impugnan el artículo 4.4 del Reglamento, en cuanto permiten la subsanación en forma ilimitada de una serie de vicios y defectos de las ofertas, lo cual alegan contrario al principio de legalidad y potestad reglamentaria. El disponer la subsanación de defectos formales con fundamento en disposiciones de carácter reglamentario no resulta contrario a norma o principio constitucional, siempre y cuando tales disposiciones tengan sustento en la Ley y llenen las expectativas de razonabilidad de la norma, como ya se indicó en el considerando X. de esta sentencia al analizar la potestad reglamentaria en esta materia, señalando que está supeditada en todo a cumplir los principios esenciales de la contratación administrativa. Por ello, este Tribunal no comparte el criterio de la Procuraduría General de la República, en cuanto señala que “la regulación del mayor informalismo en la presentación de las ofertas, es un asunto que competente en forma exclusiva al legislador”. Se trata, más bien, de un problema de constitucionalidad que compete dilucidar a esta Sala, si por esa vía se crean criterios de desigualdad, ilegalidad, injustos o discriminatorios. La oferta está conformada por una serie de elementos de distinta naturaleza, según se indicó en sentencia número 1420-91, de las nueve horas del veinticuatro de julio de mil novecientos noventa y uno: “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.” Por principio general de Derecho Administrativo, específicamente en lo que atañe a la contratación administrativa, el parámetro de la constitucionalidad del sistema de **subsanación de los requisitos formales de una oferta está reflejado en el interés público**, en el sentido de que solamente se pueden permitir corregir “defectos formales subsanables”; o en otro giro, requisitos que no sean esenciales, que no impliquen modificación o alteración de las condiciones establecidas, como lo establecían los artículos 121 y 122 del antiguo Reglamento de la Contratación Administrativa; o bien, como lo*

*enlista a manera de ejemplo el párrafo segundo del artículo 33 de la Ley, que se declara inconstitucional en esta Sentencia, pero referido con sentido ilustrativo, al indicar como subsanables la “falta de timbres, de copias, de autenticación de firmas o de documentos.” De manera que entender la subsanación de “cualquier defecto formal”, según el texto del artículo 4.4 impugnado, no es desmedido y extralimitado si se aplica conforme a lo que ha quedado explicado en este considerando; sobre todo, porque no puede quedar al criterio discrecional del administrador decidir qué es “subsanable” y “qué no lo es”. Es decir, que esta enmienda no puede implicar la modificación “del precio, objeto y condiciones ofrecidos y no se vulneren los principios generales desarrollados” en ese Reglamento, como dispone a continuación el propio artículo 4.4. En razón de lo anterior es que no resulta inconstitucional la norma impugnada, siempre y cuando se aplique conforme a los parámetros dados por la Ley, en tanto no es posible la subsanación de defectos formales que afecten los contenidos fundamentales o esenciales de la oferta...”. **Voto 998-98, Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia.***

Sección II. Tipos de Procesos.

En nuestro país hay varios tipos de procesos regulados en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, y en términos generales puede hablarse de:

- 1-) Licitación Pública;**
- 2-) Licitación Abreviada;**
- 3-) Compras Directas de Escasa Cuantía y**
- 4-) Compras por Excepción o por Causal.**

El común denominador de los procedimientos es la satisfacción del interés público, ya que en lo sustancial, son muy similares, no obstante varían en algunos plazos y requerimientos.

A continuación **3 flujogramas** que resumen la forma general los 3 principales procedimientos de contratación administrativa, de conformidad con los artículos 42 y 45 de la Ley de Contratación Administrativa, y 136 del

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (*Licitación Pública, Licitación Abreviada y Compras Directas de Escasa Cuantía*).

*** VER ARCHIVO ADJUNTO.**

Título II.

CAPÍTULO I.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS COSTARRICENSES, Y LA POSIBLE COMPRA DE MEDICAMENTOS EN LA CCSS A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS.

Sin duda alguna el modelo de contratación pública de compra de medicamentos actual, debe renovarse sobre la base del desarrollo de procedimientos de compra a través de internet.

En nuestro país el tema de las compras electrónicas no es nuevo. Ya con el sistema de Compr@Red del Ministerio de Hacienda, se ha dado un avance muy significativo, y aunque debe mejorarse, son claros sus beneficios en términos de costos y tiempo, en el tanto que facilita el acceso a las oportunidades de negocio, particularmente a las PYME' s. Ahora bien una observación importante podría ser, ¿porqué no unifican esfuerzos Gobierno Digital y Compr@Red?... es un divorcio que probablemente beneficia a unos pocos.

Según la investigación realizada, en la Revista Digital de Compr@Red, los procedimientos de compra electrónicos, en el tanto que se operen sanamente generan múltiples beneficios, entre los cuales se pueden citar los siguientes²²:

²² Revista Digital "Compr@Red Costa Rica" del Ministerio de Hacienda.

- ✚ Se reducen los costos asociados a la presentación de información y documentación para cada proceso de contratación administrativa.
- ✚ Se simplifica el proceso de venta al Estado porque minimiza trámites.
- ✚ Concentra la atención en las transacciones comerciales, no en trámites.
- ✚ Mejora la posición de mercado de los comerciantes al acreditarse como proveedores oficiales del Estado.

No obstante lo anterior, es claro que los pilares de un posible nuevo modelo deben ser la transparencia (*por tratarse de fondos públicos*), recordando aquí el principio constitucional de la sana administración de los fondos públicos contemplados en los artículos 182 y 183 constitucionales, así como el principio de igualdad del artículo 33 de la Constitución, y el artículo 46 que establece la libertad de contratación; en segundo lugar la eficiencia (*por el ahorro en tiempo y dinero que se debe invertir para realizar las adquisiciones*), principio constitucional consagrado en el artículo 140 inciso 8, y 191; y en tercer lugar, la eficacia (*pensando en el logro de un alto grado de certeza al conciliar las necesidades de la institución respectiva de frente a compras verdaderamente inteligentes para la satisfacción del interés público*); es decir, que “*la herramienta*” sirva para efectuar adquisiciones eficaces, eficientes y transparentes.

Otros aspectos investigados en relación con posibles procedimientos mayoritariamente electrónicos, según el Ministerio de Hacienda²³ se traducen en una generación de precios más competitivos, disminución de costos de inventario, liberación de recursos humanos para otras tareas más importantes de las organizaciones, la eliminación de algunas etapas de los procedimientos de contratación (*por ejemplo carteles, invitación, elaboración de actas, resoluciones, y recursos*), y el reclutamiento ordenado y sistemático de proveedores confiables, que cumplen a cabalidad con las respectivas condiciones y estándares de calidad y servicio, y dentro de este último aspecto, se resaltan los principios constitucionales subyacentes de los artículos 33 y 46

²³ *Ibidem*.

de la Constitución Política (*equidad, libre concurrencia, libertad de participación, entre otros*).

REGULACIÓN NORMATIVA EN COSTA RICA.

La Ley de Contratación Administrativa en principio, contiene una disposición relativa al uso de medios electrónicos en la contratación administrativa, y la misma es desarrollada, como la misma norma lo indica, a través del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa; esta norma da libertad para el uso de los medios electrónicos, y establece:

*“...Artículo 40.—**Uso de medios electrónicos.** Para realizar los actos previstos en esta Ley, la administración y los particulares **podrán utilizar cualquier medio electrónico** que garantice la integridad del documento y la identidad del emisor. Estos actos tendrán la misma validez y eficacia jurídica que los realizados por medios físicos.*

En el Reglamento de esta Ley se definirán los actos susceptibles de transmitirse por medios electrónicos y sus formalidades.

(Así reformado mediante el artículo 1° de la ley N° 8511 del 16 de mayo del 2006)...”. Lo subrayado y lo resaltado con **negrita** no es del original.

Por su parte, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece una serie de normas que vienen a dar el marco jurídico ideal para la implementación de medios más eficientes en la línea de lo que hemos venido planteando, inclusive para la compra de medicamentos:

*“...Artículo 140.- **Uso de medios electrónicos.** Los procedimientos de contratación administrativa podrán desarrollarse por medios electrónicos, siempre que la naturaleza de los actos lo permita y sea posible establecer con toda precisión, por medio de*

registros fidedignos la identificación del emisor y el receptor, la hora, la fecha y el contenido del mensaje. Así mismo deberá cumplirse con lo establecido en la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, Ley N° 8454 y su reglamento.

Para tales efectos, la Administración requerirá de los oferentes la indicación de casilleros electrónicos, facsímiles u otros medios telemáticos para dirigir las comunicaciones oficiales.

Serán susceptibles de transmitirse por medios electrónicos **entre otros** los siguientes actos: publicidad de los planes de compra; registro de proveedores; las invitaciones a participar, la divulgación del cartel, objeciones, modificaciones y aclaraciones, recibir ofertas y sus aclaraciones, realizar prevenciones para que se subsanen defectos formales trascendentes, así como recibir la subsanación, comunicar los actos finales del procedimiento como la adjudicación, declaratoria de desierta, fase recursiva, así como la formalización contractual y su aprobación interna o refrendo, orden de compra o pedido. **Todo lo anterior conformará el expediente electrónico.**

Para ello, podrán utilizarse redes abiertas o cerradas, operando en plataformas de comercio electrónico o mercados digitales de transacciones.

La Administración Central de manera obligatoria, y las demás instituciones del Sector Público, que así lo deseen, utilizarán el Sistema de Compras Gubernamentales "CompraRED" para lograr una mayor eficiencia y eficacia en los procedimientos de contratación administrativa, lo anterior de conformidad en lo establecido en el Decreto Ejecutivo 32717-H.

La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, o el órgano competente para ello, ejercerá la rectoría en el uso de medios electrónicos aplicados en materia de contratación administrativa, dictando para ello las políticas y directrices necesarias para su correcta aplicación.

Artículo 141.- Principios rectores. *Deberán utilizarse medios electrónicos que garanticen la transparencia; libre competencia; igualdad, libre acceso, integridad, neutralidad, seguridad, consistencia, confidencialidad; y no repudiabilidad de las actuaciones, basados en estándares interoperables, permitir el respaldo de la información y el registro de operaciones desde su origen.*

Artículo 142.- Disponibilidad de la información. *La información debe estar disponible a través del sitio web de la respectiva Administración, de modo que se garantice el acceso público, con las salvedades de ley.*

Salvo caso fortuito o fuerza mayor, debe garantizarse la disponibilidad de la información las 24 horas del día.

Artículo 143.- Libertad de tecnologías y seguridad de la información. *El sistema que utilice la Administración no deberá contener exigencias propias de tecnologías propiedad de determinados fabricantes. De igual forma no podrá permitir la alteración de los documentos contenidos en dicho sistema...” Lo subrayado y lo resaltado con **negrita** no es del original.*

En el Reglamento, como bien se observa, se contemplaron no solamente aspectos de forma para la instauración de un futuro procedimiento de compra virtual, reitero no sólo para medicamentos, sino para cualquier tipo de suministro, bien o servicio, y además se resaltó esencialmente la

prevalencia de los principios que informan los procesos de contratación, y por otra parte lo que tiene que ver con la seguridad en las transacciones y comunicaciones dentro de los procedimientos administrativos, en materia de tecnologías de información.

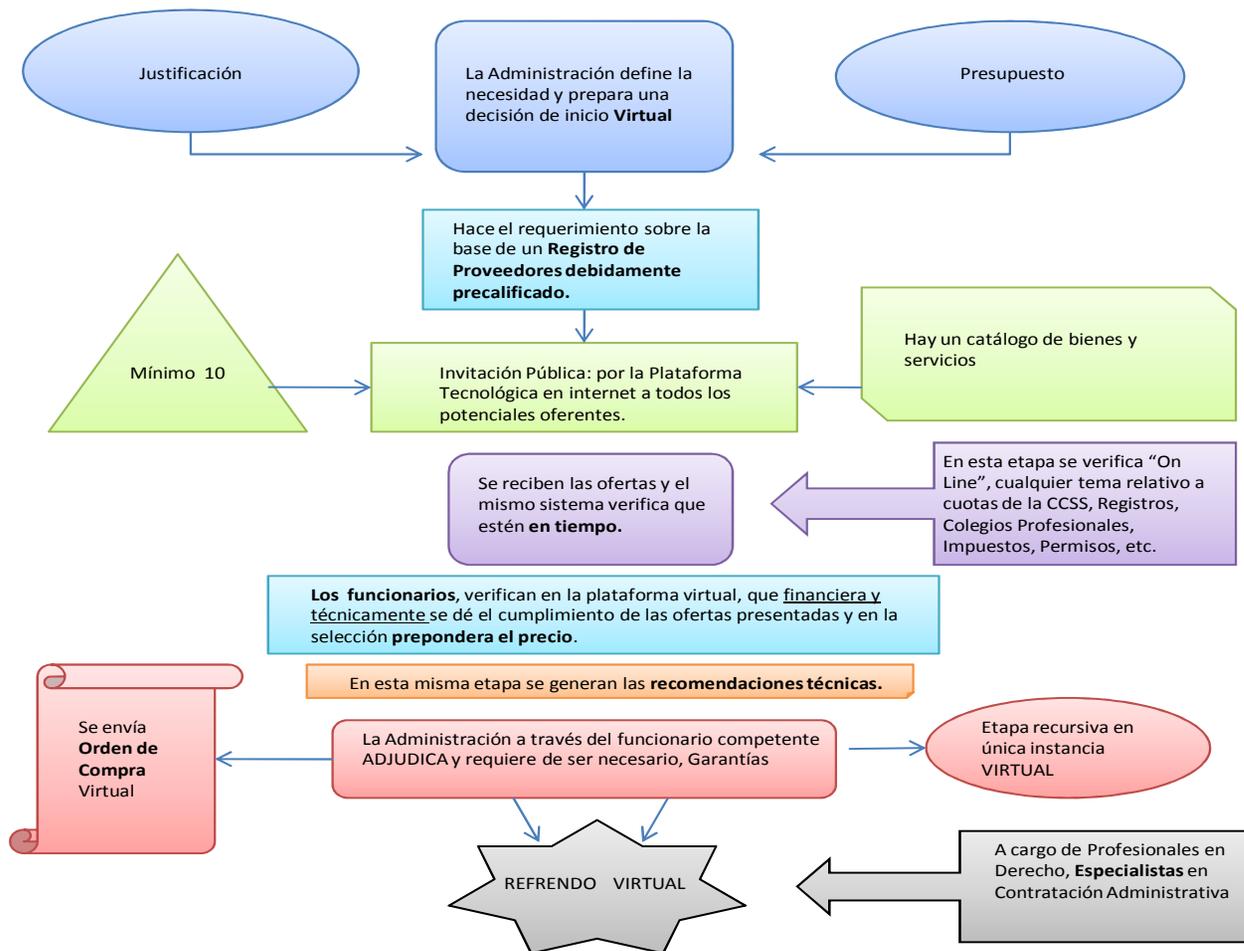
Como puede observarse, la legislación nacional ya prevé que en los procedimientos de contratación administrativa se utilicen medios electrónicos, eso si respetando los principios legales y constitucionales, y específicamente la protección del interés público. Es decir, no hay vacío normativo en estricto sentido.

PROPUESTA ALTERNATIVA AL MODELO ACTUAL DE COMPRA DE MEDICAMENTOS.

Como bien se examinó, un modelo marco de compras electrónicas de medicamentos no solo es posible, sino además jurídicamente viable, ya que no hay impedimentos más que de carácter tecnológico. El modelo que a continuación se propone es general, y que resultaría aplicable a los supuestos de compras públicas de medicamentos, de manera que sería necesario a posterior, la creación de medios alternativos, también virtuales, para contrataciones por ejemplo de obra pública, arrendamientos o servicios.

Una de las inquietudes de los funcionarios de la CCSS a la hora de enfrentar la posibilidad de crear un sistema de compras electrónicas fue si con el mismo se lograría mantener un sano nivel de inventarios, pero bueno, eso dependerá de un desarrollo de software de calidad, que considere y ayude a discriminar no solamente temas de inventario, sino además, cuando y como se pueden enfrentar situaciones de compra de medicamentos urgentes no almacenables y de los que depende la vida de los pacientes con padecimientos críticos, como cáncer.

Con el panorama expuesto, la propuesta de modelo general se puede resumir en el siguiente diagrama de flujo:



En síntesis, este modelo marco para la satisfacción de los intereses públicos, no disminuye en nada la posibilidad de que la Administración Pública cristalice exitosamente la adquisición de medicamentos, sobre la base del orden, que si bien repito, no va a garantizar plenamente la “*incorruptión*” de los funcionarios públicos, probablemente va a agilizar de una manera muy significativa los trámites de compra, y ordenaría aún más la inversión de los fondos públicos en todos los niveles, como corresponde.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

I.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Al concluir el presente estudio, habiendo identificado los principales elementos a que se enfrenta la posible creación de un sistema de compra electrónica de medicamentos, se llegó a las siguientes conclusiones y recomendaciones generales:

- ✚ La satisfacción del interés público, debe privar por encima de cualquier medio o herramienta que la administración pública implemente en su gestión.
- ✚ Internet es una plataforma maravillosa para que la Administración pública logre los beneficios de las compras electrónicas, sin embargo *“las provechosas transformaciones exigen un cambio en el conocimiento técnico principalmente, y en la mentalidad del costarricense, para robustecer las relaciones comerciales.*
- ✚ En nuestro ordenamiento jurídico, la contratación administrativa es una herramienta a través de la cual, la Administración Pública procura satisfacer el interés público mencionado, y para ello, los principios de eficiencia y eficacia deben tener un papel protagónico.
- ✚ Se dice que *“lo único que permanece es el cambio”*... en ese sentido, el mundo globalizado y cambiante ha impuesto, desde hace mucho tiempo ya, la necesidad de que las instituciones se modernicen y se digitalicen. Si bien en Costa Rica está ya instaurado el sistema de Compr@Red a

nivel de Gobierno central, el divorcio existente con el proyecto de Gobierno Digital que busca “asociarse” con la plataforma de compras coreana Koneps, va en detrimento del desarrollo en la materia, no solo para la CCSS sino para todas las instituciones públicas del país.

- ✚ La Contratación Administrativa debe desarrollarse en un marco de eficiencia, eficacia y transparencia, de manera que permita no solamente una adecuada inversión de los recursos públicos, sino además la verdadera y oportuna satisfacción de los intereses públicos.
- ✚ La Contratación Electrónica es aquella que se realiza a distancia, en la que la oferta y la aceptación se transmiten por medio de equipos electrónicos de tratamiento y almacenamiento de datos, conectados a una red de telecomunicaciones.
- ✚ Un contrato electrónico por su parte, es aquel que se realiza mediante la utilización de algún medio electrónico que tiene, o puede tener, una incidencia real sobre la formación de la voluntad, la interpretación, o el cumplimiento del contrato celebrado, y requiere de la autenticación de las partes, integridad, y confidencialidad de la comunicación.
- ✚ Actualmente la compra de medicamentos en la CCSS, es casi totalmente “a mano” y es bastante eficiente. Sin embargo no es un secreto que de implementarse un sistema de compra electrónico, se lograría un mayor ahorro. Ahora bien, es claro que si se cuenta con las facultades jurídicas para ello, es decir, no habría ningún problema de legalidad para que la CCSS establezca ágilmente procedimientos de compra electrónica de medicamentos, y menos aún considerando la autonomía constitucional de la CCSS, el problema es que actualmente no se cuenta con la tecnología suficiente.
- ✚ La plataforma tecnológica debe sufrir mejoras muy significativas, y eso requiere una inversión económica fuerte. Debe darse una capacitación intensa y continua a los funcionarios, y los proveedores deben involucrarse en el proceso de cambio de cultura.
- ✚ Un eventual sistema deberá garantizar un portal único, con interconexión entre instituciones, facilidad de pagos electrónicos, un Registro de Proveedores sin exceso de requisitos innecesarios, así como un

catálogo de productos realmente de calidad. Todo ello para reducir los costos, simplificar el proceso de venta al Estado, concentrar la atención en las transacciones comerciales, y mejorar la posición de mercado de los comerciantes al acreditarse como proveedores oficiales del Estado, entre muchos otros beneficios.

La Administración Pública debe unir esfuerzos de modo integral, ya que de la adecuada gestión de la cadena de abastecimiento, sea de medicamentos u otros insumos, bienes o servicios, reviste de una importancia social que en definitiva repercute en la económica. Para ello es fundamental que los jefes tomen conciencia del cambio de paradigma que se requiere.

La inversión probablemente será mucha, pero los beneficios sin duda incalculables, y no sólo en términos económicos sino además en términos de calidad de vida para los ciudadanos costarricenses.

Al día de hoy, la Caja tiene en trámite un ambicioso y agresivo Proyecto de Nuevo Reglamento de Compra de Medicamentos, que contempla y no desestima en lo más mínimo, la importancia de la utilización de medios electrónicos, y que además implicará sub-procesos para regular mejor la adquisición de medicamentos urgentes en condiciones y tiempo récord, ya que la vida humana y la salud, es lo que está en juego. De seguro a la vuelta de algunos años, la tecnología se impondrá.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIBLIOGRAFÍA CITADA.

Libros.

- ✧ Arguedas Salazar, Olman; (2000); Teoría General del Proceso, San José, Editorial Juritexto.
- ✧ Enrique Sayagués Lazo; (2005), La Licitación Pública, Buenos Aires, Editorial B de F.
- ✧ Véscovi Enrique; (1984); Teoría General del Proceso; Bogotá, Editorial Temis.

- ✧ Hernández Estévez, Sandra Luz y López Durán, Rosalío; (2000); Técnicas de Investigación Jurídica; México, Oxford University Press S.A.
- ✧ Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, Pilar; (1998); Metodología de la Investigación; II Edición, México, Mc Graw-Hill.
- ✧ Joaquín M. Nebreda Pérez; (2005), Manual de Derecho de la Contratación Pública, 1ª Edición, Madrid, Editorial Iustel.
- ✧ Mena Redondo Oscar; (1996); Gestión de Recursos Materiales y Contratación Administrativa, San José, Costa Rica, Editorial Ediciones Gráficas.
- ✧ Miguel S. Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, 4º Edición Actualizada, Buenos Aires, Editorial Abeledo Perrot.
- ✧ Palacio, Lino Enrique; (1994); Derecho Procesal Civil; Buenos Aires, Editorial Abeledo Perrot.

Códigos

- ✧ Constitución Política de la República de Costa Rica, Comentada y Anotada por Rubén Hernández Valle, Editorial Juricentro, 1998.
- ✧ Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, actualizados.

Enciclopedias Interactivas.

- ✧ Enciclopedia *Microsoft® Encarta® 2000*. © 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.
- ✧ Master Lex, Sistemas de Información Jurídica.
- ✧ Enciclopedia Interactiva Virtual www.wikipedia.com

Fuentes de Internet y otros:

- ✧ Diario El Financiero (**ANEXO***):
http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2009/junio/21/tecnologia1990465.html Fecha de ingreso: *Jueves 25 de junio del 2009* (10:10 a.m.).
- ✧ Opinión de la Licenciada en Derecho Karina Aguilera Marín, Abogada de la Dirección Jurídica de la Caja Costarricense del Seguro Social.

JURISPRUDENCIA CITADA.

- ❖ Sala Constitucional.
 - Voto N° 0998-1998.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

- ☆ Cabanellas de Torres, Guillermo; (1988); Diccionario Jurídico Elemental; Buenos Aires, Editorial Edigraf S.A.
- ☆ García Pelayo y Gross, Ramón; (1972); Diccionario Enciclopédico de Todos los Conocimientos: Pequeño Larouse en color; París; Ediciones Larouse.
- ☆ Código Civil, Ley N° XXX de abril de 1885, en vigencia por la Ley N° 63 de Septiembre 1887.
- ☆ Gimeno Sendra, Vicente; Saborío Valverde, Rodolfo; Garberí Llobregat, José y Gonzáles-Cuellar Serrano, Nicolás; (1994); Derecho Procesal Administrativo Costarricense; San José, C.R., Editorial Juricentro.
- ☆ Morineau Iduarte, Marta e Iglesias González, Román; (1986); Derecho Romano, IV Edición; México, Oxford University Press (México, Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Venezuela), Universidad Nacional Autónoma de México.

Consulta en Internet.

- ☆ www.poder-judicial.go.cr
- ☆ www.asamblealegislativa.go.cr
- ☆ www.pgr.go.cr
- ☆ www.cgr.go.cr
- ☆ www.ccss.sa.cr
- ☆ www.hacienda.go.cr
- ☆ http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2009/junio/21/tecnologia1990465.html

ANEXO:

Diario El Financiero en formato digital:

http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2009/junio/21/tecnologia1990465.html

Fecha de ingreso: *Jueves 25 de junio del 2009 (10:10 a.m.):*

Compras públicas en deuda

Empresarios piden digitalizar procesos, más información y mejoras en sistemas
Edición 722

Carlos Cordero Pérez

A los sistemas de compras públicas les falta cumplir su promesa de eliminar el papeleo mediante la automatización del proceso (desde la publicación del cartel hasta la notificación de la orden de compra), así como integrar los proyectos y facilitar el uso.

La experiencia de los usuarios así lo refleja. En Representaciones Técnicas Internacionales (Technicorp) recibieron varias veces por fax una invitación para participar en un concurso de llantas pese a que la empresa es distribuidora de equipos eléctricos. En otro caso, sus ejecutivos se enteraron de que habían ganado un concurso en el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) dos semanas después que se emitió la orden de compra, a partir de la cual se contabiliza la fecha de entrega y, por lo tanto, las sanciones respectivas.

“La falla en el sistema consiste en que genera la notificación de adjudicación, pero no la envía al interesado”, dijo Carlos Carboni, gerente de Technicorp. Carboni participó el pasado 9 de junio, junto a otros cinco ejecutivos de varias empresas, en una sesión de análisis sobre compras públicas. La actividad fue organizada por EF y la Cámara de Comercio Exterior (Crececx). Patricia Monge, encargada de ventas para el sector público de la Energía y Telecomunicaciones (Enercom), contó que ella tenía entendido que debía recibir una clave para CompraRed –sistema creado por el Ministerio de Hacienda– y llamó varias veces para obtenerla, sin éxito.

Otra queja la externó Eloy Fernández, encargado de licitaciones de Reenfriamiento Comercial Automotriz, dedicada a reencauche y otros servicios para vehículos, quien cuestionó que debieron inscribir su empresa varias veces en distintas instituciones y presentar los mismos documentos que ya están en CompraRed. Además, se ve obligado a ir a las oficinas de proveeduría de las entidades con el inconveniente de que a veces el funcionario encargado está ausente o el expediente, en otro departamento. En la reunión con EF y Crececx también participaron Nidia Flores y Mónica Mora, asistentes de gerencia de Distribuidora Larce, y Paula Acuña, gerente de ventas y socia de Enercom.

Dos sistemas de compras

Los sistemas de compras digitales pretenden eliminar el papel en todas las etapas del proceso de contratación del Estado, facilitar los trámites y darles agilidad. CompraRed arrancó en el 2001 y hasta la fecha alcanza un costo de \$2,6 millones en equipos, *software* y el pago al proveedor, Hermes Soluciones. Empero, solo lo usa una cuarta parte de las instituciones: 78 entidades que incluyen a los Ministerios y sus entes adscritos, la Municipalidad de San José, la Universidad Estatal a Distancia, el Tribunal Supremo de Elecciones y el Banco Central de Costa Rica (BCCR). Las cinco instituciones que más compras realizaron el año anterior vía CompraRed acumularon €63.840 millones.

Asimismo, de 21.279 proveedores inscritos, apenas la mitad está activa y 20 acumulan el 40% de las compras. Cinco de ellos sumaron €41.155 millones en el 2008, en obras públicas y asesorías en ingenierías. Paralelamente, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital impulsa otro sistema, el Mercado en Línea (Merlink), para integrar a la mayoría de las instituciones. Juan María González, presidente de la Cámara de Industrias, afirmó que los empresarios están preocupados por la duplicidad de sistemas y las “redundancias ineficientes”.

Indicó que se debe reformar la *Ley de contratación administrativa*, el rol de la Contraloría General de la República y el control de eficiencia con base en los avances tecnológicos. Además, dijo que se requiere capacitar a los funcionarios, fortalecer CompraRed y tomar en cuenta cómo operan las instituciones autónomas.

Reconocen facilidad

En una consulta adicional realizada por Crececx a solicitud de EF, otras firmas resaltaron que CompraRed facilita las compras públicas. Así lo indicaron Farmavisión, Seyma, Equigas, Importadora Universal Panamericana, Cifsa, Compañía Técnica y Comercial Satec, Masesa Panamá, Corporación Cefa, Electronic Engineering, Chemo Centroamericana y ATC Tecnoval.

Agregaron que pueden conocer vía electrónica los requisitos, concursantes, adjudicaciones y notificaciones de los procesos. Calificaron el sistema como sencillo, ordenado, cómodo y expedito. Asimismo, sugirieron mejorar la inscripción, consultas de archivos electrónicos, actualizaciones y publicaciones, integración de otras entidades y respuesta de consultas.

Sin embargo, creen que no tiene sentido enviar las ofertas digitales y en papel. Las empresas que participaron en la sesión, resaltaron los beneficios de tener acceso a la información de compras en todo momento. Destacaron que el sistema del ICE para compras directas está más avanzado pues permite la digitalización total del proceso, mientras que los de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) están bastante atrasados. Recomendaron digitalizar los procesos, que las proveedurías asuman un papel activo y que se utilice un único sistema. "Si todo es digital, es más fácil, pero esto no es suficiente si las personas y quienes están al mando no se modernizan", advirtió Fernández, de Reenfrío.

Confirmación

La diversidad de sistemas de compras y los problemas para integrarlos es tema de discusión. Jeannette Solano, directora general de bienes y contratación administrativa del Ministerio de Hacienda, explicó que CompraRed está preparado para realizar los procedimientos de contratación en forma electrónica.

Aun así, a CompraRed le falta digitalizar y estandarizar los carteles, los formularios para documentos, la presentación de ofertas, la calificación de propuestas, las actas de apertura, los contratos y los catálogos. Solano agregó que se utilizan sistemas de certificación, firma digital y seguridad electrónica. Sin embargo, la funcionaria dijo que estos solo funcionan "como elemento de convicción complementario" y que no es posible sustituir los documentos físicos y utilizar los electrónicos "con pleno efecto legal" pues aún falta que se implemente la firma digital a nivel nacional.

Carlos Melegatti, subgerente del BCCR, a cargo del sistema de certificados y firma digital, afirmó que en los próximos dos meses los bancos podrán empezar a entregar los certificados y la firma digital a los ciudadanos. Entre tanto, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital espera que Merlink genere un ahorro anual del 2% del Producto Interno Bruto del país.

Este sistema –basado en el que se usa en Corea del Sur– se está instalando en el ICE y podrá ser usado por otras entidades a través de contratos de servicios. Una de ellas sería la CCSS –que tras haber hecho la prueba en CompraRed– siguió el consejo de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital y buscará integrar sus 200 unidades de compra en Merlink. No obstante, falta conectar por Internet al 20% de ellas. Esto provoca que proveedurías de varias hospitales no tengan sistemas de compras, lo que imposibilita tener uno centralizado. "Dependemos del avance de Merlink", dijo Laura Morales, subgerente de tecnologías de información de la CCSS. Tampoco está claro si CompraRed y Merlink tendrán alguna integración.

Alicia Avendaño, secretaria de Gobierno Digital, respondió que CompraRed debe adaptarse al modelo de compras electrónicas "cero papel" y de estandarización de procesos, pero el Ministerio de Hacienda está diseñando un plan a cinco años para modernizar CompraRed, con el argumento de que debe mantener ese sistema pues varias leyes y reglamentos le asignan la rectoría en la materia y la tarea de diseñarlos. "A la fecha, del Gobierno Digital no hay ninguna gestión ante este ministerio para analizar la viabilidad de la interoperabilidad con CompraRed", dijo Jeannette Solano.

Titubeos electrónicos

Proyectos de compras públicas:

Setiembre del 2001

Inicia CompraRed: Como plan piloto dispuso la información de los procedimientos de compras.

Setiembre del 2005

Digitalización: Nueva versión de CompraRed contempla digitalizar todo el proceso de compra.

Diciembre del 2006

Volumen: Ministerios compraron €23.000 millones vía CompraRed (6% de las compras totales).

Mayo del 2007

Corto alcance: CompraRed solo cubre al 26% de las instituciones. CCSS realiza prueba piloto.

Mayo del 2008

Dos rutas: Hacienda inicia fortalecimiento de CompraRed; Gobierno Digital empieza otro proyecto.

Junio 2009

Divorcio. CompraRed tendrá plan para cinco años más y Gobierno Digital impulsa Merlink.

Fuente Hacienda, Gobierno Digital y EF.