LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA. UN ANÁLISIS DEL VOTO No.998-98 DE LA SALA CONSTITUCIONAL

Kathia Volio Cordero[1]

INTRODUCCIÓN

El Voto No.998-98 de la Sala Constitucional, surge a raíz de una serie de acciones acumuladas promovidas por el Dr. Jorge Enrique Romero Pérez, en su condición de catedrático de la Universidad de Costa Rica y profesor en la materia de contratación administrativa, y por Marco Antonio Gómez Leiva, en su condición de Presidente de la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras, Distribuidores e Importadores (CRECEX); quienes accionaron solicitando se declaren inconstitucionales algunos artículos de la Ley de la Contratación Administrativa, No.7494 del 2 de mayo de 1995, así como otros numerales de su Reglamento General.

El accionante, Dr. Jorge Enrique Romero Pérez, fundamentó su legitimación para accionar en esa vía, considerando que le asistía un interés difuso, por tratarse de la defensa de los fondos públicos; y, respecto de la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras, Distribuidoras e Importadoras, CRECEX, alegó tener un interés corporativo, en virtud de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

En el presente trabajo se pretende dar un enfoque a los principios constitucionales que deben regir la materia de contratación administrativa. Si bien es cierto, la Sala los ha desarrollado con anterioridad en otras sentencias, desde un punto de vista práctico y jurídico, es a raíz del voto 998-98 de las 11:30 horas del 16 de febrero de 1998 que las Administraciones, los proveedores u oferentes, los contratistas y todos aquellos que de alguna u otra manera trabajamos vinculados con la materia de la contratación administrativa, hemos visto la importancia de la aplicación, reconocimiento y cumplimiento de dichos principios en los procesos licitatorios que promueven las diferentes Instituciones del Estado.

Así mismo, como segundo objetivo, se pretende desarrollar el análisis que la Sala Constitucional hizo del artículo 27 de la Ley de la Contratación Administrativa, No.7494 del 2 de mayo de 1995, análisis que desembocó en la declaratoria de inconstitucionalidad de dicho numeral y que abarcó aspectos tales como los estudios técnicos que se realizan o no, para determinar los procedimientos licitatorios, así como la viabilidad legal de que fuera la Contraloría General de la República la que pudiera determinar los topes del procedimiento

[1] Abogada, Dirección Jurídica Corporativa

ANÁLISIS DEL CASO

La sentencia No.998-98 de las 11:30 horas del 16 de febrero de 1998, de la Sala Constitucional, refiere a muy variados temas en materia de contratación administrativa, pues los accionantes solicitan declarar inconstitucionales una serie de artículos de la Ley de Contratación Administrativa No.7494, así como del Reglamento General de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo No.25038-H del 7 de marzo de 1996.

Específicamente, me referiré aspectos que fueron analizados por la Sala respecto de la impugnación del artículo 27 de la supracitada Ley y el numeral 84 de su Reglamento.

Previo a la declaratoria de inconstitucionalidad de dichos numerales, la Sala desarrolla la importancia de analizar el numeral 182 de nuestra Carta Magna, que se refiere a la obligación de tramitar las compras del Estado por medio de procesos licitatorios, así como los principios rectores e informadores de las contrataciones administrativas, derivados todos del artículo 182 mencionado.

En ese orden de ideas, lo primero es indicar que los accionantes alegaron que el artículo 27, inciso a), de la Ley de Contratación Administrativa y el numeral 84 del Reglamento General de dicha Ley, eran inconstitucionales, toda vez que, al establecer montos elevadísimos para la licitación pública y para la apelación ante el ente contralor, se margina y destruye completamente la licitación pública violando con ello el artículo 182 de la Constitución Política.

EL ARTÍCULO 182 DE NUESTRA CARTA MAGNA

El numeral 182 de nuestra Constitución Política establece:

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

La norma transcrita desarrolla el principio general que enuncia la primera obligación constitucional en la materia de contratación administrativa, en virtud del cual, "toda contratación que celebre el Estado, debe tramitarse por medio del procedimiento de licitación" (así lo indicó la Sala Constitucional en la sentencia No.2101-91, de las 8:45 horas del 18 de octubre de 1991, y lo ha reiterado en su jurisprudencia).

El Tribunal Constitucional indicó que "esta disposición obedece al interés que tuvieran los constituyentes de darle solución a los graves problemas económicos de la década de los años cuarenta, motivada en el desequilibrio presupuestario de los Gobiernos de la República, el aumento desmedido en el gasto público, la sensible reducción de ingresos como impacto directo de la Segunda Guerra Mundial, y en especial, para ponerle fin a la práctica generalizada de 'los contratos sin licitación',

que se daban en el régimen anterior y que tanto criticara la Oposición (Acta 164 de la Asamblea Nacional Constituyente), de donde nació la necesidad de consignar el principio en la propia Constitución, como expresamente lo indicó el constituyente Castro Sibaja" (Voto 998-98).

Para comprender mejor lo anterior, es bueno esbozar los siguientes conceptos:

> El concepto de licitación proviene del Derecho Romano, dado que en latín "oferta" se dice "licitatio"y de ahí se derivan "licitationis" y "licitare". Para los romanos, la modalidad de la subasta era muy comúnmente usada en sus mercados, que consistía en una solicitud pública de un bien, vendido al mejor postor, dadas unas ciertas condiciones básicas. Hoy día el concepto de remate o subasta no nos es ajeno, pues se sigue usando en el campo privado y en la esfera judicial. Precisamente la licitación obedece en mucho a esa modalidad, pues el Estado, para proveerse de bienes y servicios, establece unas bases o condiciones que debe reunir el producto deseado y trata por los medios posibles de interesar al mayor número de participantes. En ese sentido el Estado no es oferente, más bien pide ofertas [...][2]

En el mismo orden de ideas, la Sala Constitucional indicó en el Voto 998-98 que se comenta, que por licitación debe entenderse "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 [...]".

Así mismo, la licitación ha sido considerado como "un procedimiento legal técnico de invitación a los interesados, para que, conforme a las bases preparadas al efecto, llamadas pliego de condiciones, formulen propuestas de entre las cuales, se elige y acepta la más ventajosa mediante la adjudicación, que perfecciona el contrato. En otros términos, es un procedimiento de selección del contratista 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 el precio más conveniente o la mejor oferta"[3] .

La licitación pública, por su parte, se define como "un procedimiento administrativo por el cual la Administración invita a los interesados a que, sujetándose a las bases fijadas en el pliego de condiciones, formulen propuestas de las cuales se seleccionará y aceptará (adjudicar la más ventajosa, o conveniente)"[4].

LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

La contratación administrativa tiene la característica de conformarse a partir de una serie de principios jurídicos. Es por lo anterior que nuestro Tribunal Constitucional indica que "desde el punto de vista del contenido material de nuestra Constitución Política, la sola enunciación que hace el artículo 182 consti-

[2] José Antonio Solera Víquez, *El Cartel de la Licitación*. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., pág. 16.

[3] Trabajo de Héctor Nolliet, tomado del sitio en internet www. monografías.com/trabajos6/lipu/lipu/shtml[03-02-2003]

[4] Ibid

tucional implica esa configuración [...]" (Voto 998-98 en comentario). Eso mismo lo habían manifestado los Magistrados Sancho, Calzada y Molina en el voto salvado de la sentencia número 0787-94, de las 15:21 horas del 8 de febrero de 1994, cuando indicaron:

> La norma impugnada contiene un requisito formal que debe satisfacer toda persona física o jurídica, que desee participar en los procedimientos de contratación administrativa, para satisfacer el principio esencial contenido en el artículo 182 de la Constitución Política, en virtud del cual «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.» Este principio, que se resume en que «toda contratación administrativa, se hará por el procedimiento de licitación», implica que tienen rango constitucional todos los principios del derecho público que informan la contratación administrativa, en la medida en que resulten razonables y proporcionados a los fines que se persiguen. Los tres principios esenciales que reconoce la doctrina del Derecho Público, son la libre concurrencia, la igualdad de oportunidades y la publicidad, principios que reproduce la Ley de la Administración Financiera de la República en su artículo 101 y el artículo 31 del Reglamento de la Contratación Administrativa y la norma que se cuestiona, no lesiona, en forma alguna, ninguno de esos tres principios

Este desarrollo fue recogido, con posterioridad, en sentencia No.1206-96 de las 9:00 horas del 15 de marzo de 1996 que establece:

> [...] que al disponer el artículo 182 constitucional que debe celebrarse mediante licitación, implica que son constitucionales todos los principios esenciales que informan esa figura, reconocidos unánimemente por la doctrina del Derecho Constitucional y Público, como la equidad, publicidad, igualdad de oportunidades, el interés público y la buena fe, entre otros.

y que reitera en la siguiente consideración:

> Ha dicho esta Sala que si el artículo 182 de la Constitución Política establece este principio -el de la licitación-, entonces se encuentran inmersos en el concepto todos los principios propios de la Contratación Administrativa (idem).

En virtud de lo anterior, debe entenderse que del artículo 182 de la Constitución Política se derivan todos los principios que informan la actividad contractual del Estado.

Algunos de estos principios que orientan y regulan la licitación se esbozan a continuación:

PRINCIPIO DE LA LIBRE CONCURRENCIA

Este principio tiene por objeto afianzar la posibilidad de oposición y competencia entre los oferentes dentro de las prerrogativas de la libertad de empresa regulado en el artículo 46 de la Constitución Política, destinado a promover y estimular el mercado competitivo, con el fin de que participen el mayor número de oferentes, para que la Administración pueda contar con una amplia y variada gama de ofertas, de modo que pueda seleccionar la que mejores condiciones le ofrece.

Tiende a "afianzar la posibilidad de oposición entre todos los ofertantes, como contrapartida de la prohibición para el Estado de imponer condiciones restrictivas para el acceso al concurso" [5].

Dicho principio ha sido comentado y algunas veces criticado, entre otros, por el Lic. José Antonio Solera Víquez, quien ha indicado que "el hecho de que errores en las especificaciones o requisitos no puedan ser corregidos posteriormente, ha sido visto por algunos como un obstáculo a la eficiencia del procedimiento para conseguir su fin. Ello puede ser cierto, si pensamos que el consumidor normal puede tener una idea de qué es lo que desea y las opciones del mercado lo convencen de cosa distinta. No obstante en el caso del Sector Público, esos cambios muchas veces obedecen a intenciones no muy sanas o a faltas de planificación de la respectiva compra. La rigidez que dan al cartel los principios de legalidad y seguridad jurídica pueden dificultar la eficiencia, pero abonan a la transparencia. En punto a los principios que rigen esta materia, no se trata de que todos se vean cumplidos a cabalidad, sino de que se logren armonizar de la mejor manera, de modo que conviene preguntarse si deseamos un sistema que sea altamente eficiente desde el punto de vista de tiempo y recursos, pero arbitrario e inseguro por otra parte"[6] .

PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO ENTRE TODOS LOS POSIBLES OFERENTES

Este principio es complementario del anterior. Dentro del proceso licitatorio tiene una doble finalidad, la de ser garantía para los administrados de la protección de sus intereses y derechos como contratistas, oferentes y como particulares, que se traduce en la prohibición para el Estado de imponer condiciones restrictivas para el acceso del concurso, sea mediante la promulgación de disposiciones legales o reglamentarias con ese objeto, como en su actuación concreta; y la de constituir garantía para la Administración, en tanto acrece la posibilidad de una mejor selección del contratista; todo lo anterior, dentro del marco constitucional dado por el artículo 33 de la Carta Fundamental.

La idea de este principio es que no exista ningún motivo de preferencia, fuera de las ventajas que se le dan a la Administración. La referida igualdad es importante que se dé desde el principio del procedimiento hasta la adjudicación de la contratación.

Así las cosas, "son nulas las cláusulas que impliquen monopolio, salvo excepciones previstas por la Ley. Tampoco pueden fijarse cláusulas determinantes de circunstancias subjetivas, ni señalar marcas de fábricas o rótulos comerciales preferenciales. Es, asimismo, nula toda fórmula de tanteo, retracto o mejora de proposición una vez conocidas las de los demás concurrentes, salvo excepción normativa expresa"[7].

[5] Ibid.

[6] Solera, op cit, pág. 22.

[7] Tomado del sitio en internet www.monografías.com/trabajos6/conad.conad./shtml [03-02-2003].

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

Este principio constituye el presupuesto y garantía de los principios comentados, ya que busca asegurar a los administrados la más amplia certeza de la libre concurrencia en condiciones de absoluta igualdad en los procedimientos de la contratación administrativa, y que consiste en que la invitación al concurso licitatorio se haga en forma general, abierta y lo más amplia posible a todos los oferentes posibles, dándosele al cartel la más amplia divulgación, así como el más amplio acceso al expediente, informes, resoluciones y, en general, a todo el proceso de que se trate.

> Desde el llamado a licitación, la publicidad significa la posibilidad de que el mayor número de interesados tome conocimiento del pedido de ofertas de la Administración, ampliando así su concurrencia y competencia. Durante el desarrollo del procedimiento, la publicidad implica que la licitación debe efectuarse en forma pública. En este sentido, gran parte de los actos y hechos del procedimiento licitatorio son abiertos al público en general, y a los licitadores en particular.[8]

Es importante destacar aquí que, a raíz de este principio es que se ha entendido que el mismo expediente de la contratación que se promueve debe ser público; esto implica que "cualquiera puede solicitar un expediente de contratación administrativa sin más requisito que el de identificarse con su cédula. No existe ninguna posibilidad legalmente sustentable de establecer ciertas etapas o momentos en que se pueda mantener secreto el expediente. Cualquier actitud en ese sentido, es una violación al derecho fundamental de información y acceso a los documentos que es susceptible de ser amparada-creemos que con éxito-"[9] .

PRINCIPIO DE LEGALIDAD O TRANSPARENCIA DE LOS PROCEDIMIENTOS

Aquí es importante considerar que 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 desarrollo de lo dispuesto al efecto en la Constitución Política.

Este principio es de vital importancia, verbigracia, en el cartel del procedimiento licitatorio, toda vez que, teniendo que la Administración puede hacer solo aquello que las leyes expresamente le permiten, dentro de un concurso específico "el cartel encarna aquel marco jurídico que limita el accionar de la entidad contratante" [10].

[8] Ibid.

[9] Ver resolución DGCA-217-96 de la Contraloría General de la República.

[10] Solera, op cit, pág. 20.

PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

El principio de seguridad jurídica deriva 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.

También, haciendo referencia al pliego cartelario, este principio es de gran importancia, toda vez que sus condiciones y requisitos no pueden variarse, lo que "genera una razonable confianza de que los resultados son bastante predecibles y permite que el sistema funcione"[11].

PRINCIPIO DE FORMALISMO EN LOS PROCEDIMIENTOS LICITATORIOS

Las formalidades actúan como controles endógenos y de autofiscalización de la acción administrativa, de tal manera, no se obstaculiza la libre concurrencia.

PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO DE LOS INTERESES

Este se da 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.

PRINCIPIO DE BUENA FE

Este principio es de gran importancia pues, tanto en los trámites de las licitaciones y, en general, en todo lo concerniente a la contratación administrativa, se considera como un principio moral básico que la administración y los oferentes actúen de buena fe. Las actuaciones de ambas partes deben estar caracterizadas por normas éticas claras, donde prevalezca el interés público sobre cualquier otro.

PRINCIPIO DE MUTABILIDAD DEL CONTRATO

Este principio opera, pues la Administración cuenta con los poderes y prerrogativas necesarios para introducir modificaciones a los contratos, con el objeto de que cumplan con el fin público asignado que debe proteger y realizar.

A este respecto es importante tener presente las posibilidades de modificación contractual que se plantean en los numerales 14.1 y 14.5 del Reglamento General de Contratación Administrativa, sea que se trate de contratos en ejecución o ejecutados.

[11] Ibid pág. 21.

PRINCIPIO DE INTANGIBILIDAD PATRIMONIAL

La Administración, en virtud de este principio, "está siempre obligada a mantener el equilibrio financiero del contrato, sea indemnizando al cocontratante de todos los efectos negativos que se originen en sus propias decisiones, sea como efecto del principio de mutabilidad, sea por razones de conveniencia o de interés público o por cualesquiera otras razones generales o especiales que lleguen a afectar el nivel económico inicial, reajustando siempre las variaciones ocurridas en todos y cada uno de los costos que conforman los precios del contrato para mantener incólume el nivel económico originalmente pactado (reajustes de precios que pueden originarse en las teorías jurídicas de la imprevisión, rebus sic stantibus, hecho del príncipe y sobre todo, en la llamada equilibrio de la ecuación financiera del contrato)" (véase el Voto 998-98 en comentario).

PRINCIPIO DEL CONTROL DE LOS PROCEDIMIENTOS

Principio 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 necesario, en todo el procedimiento de la contratación administrativa, cuando menos, la verificación de los siguientes controles: el jurídico (para comprobar que ninguna entidad o funcionario realice acto alguno o asuma conductas que transgredan la Ley, realizado 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 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 República); y el control económico o de resultados (que se realiza sobre la eficiencia y eficacia de la gestión financiera, es decir, sobre los resultados de dicha gestión, la determinación del cumplimiento de las metas establecidas y el aprovechamiento óptimo de los recursos, control que se lleva a cabo muy parcialmente por parte de las instituciones y no se ha concebido como un efectivo instrumento para el desarrollo gerencial e institucional).

****

Todos los anteriores principios, de rango constitucional, son comúnmente invocados por oferentes o contratistas en las diferentes etapas del procedimiento licitatorio, así como por las mismas administraciones a la hora de resolver sus asuntos. La importancia radica también en el hecho de que la Sala enuncia y desarrolla diez

principios, mientras que la Ley de Contratación Administrativa en sus artículos 4, 5, y 6 enuncia únicamente los Principios de Eficiencia, el de Igualdad, el de Libre Competencia y el de Publicidad, respectivamente; y el Reglamento General de dicha Ley, enuncia los mismos principios referidos, abriendo más las puertas a un procedimiento licitatorio ágil, ajustado a derecho, depurado y con una gran proyección a cumplir el objetivo de la Administración, cual es, la satisfacción del interés público.

Como lo he indicado páginas atrás, el propósito de este trabajo es dejar claro que la Sala Constitucional, en el Voto 998-98, viene efectivamente a indicar que el medio por el cual el Estado debe realizar sus contrataciones es el procedimiento licitatorio, mas no necesariamente la licitación pública. Si bien es cierto, este tipo de licitación es el que permite el mayor número de participantes, pueden seguirse otros procedimientos como la licitación por registro, la licitación restringida o la misma compra directa, en el tanto protejan y cumplan o, mejor dicho, no se violente ninguno de los principios esbozados; en síntesis, que la contratación debe hacerse por medio de licitación, de acuerdo con la ley, en cuanto al monto respectivo, propósito que podrá verse cumplido en los siguientes apartes.

DEL ANÁLISIS QUE REALIZA LA SALA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

La Sala Constitucional analizó el artículo supracitado, específicamente los topes de procedimientos licitatorios que deben tener en cuenta las Administraciones, según su estrato, el cual es definido por su presupuesto de bienes y servicios no personales. Al respecto indicó que, efectivamente, resultan excesivos desproporcionados e irrazonables, en cuya fijación o determinación se omitieron estudios técnicos que respaldaran la elección escogida y así lo puso en evidencia el ente Contralor en informes rendidos.

Agregó que "como en esencia el sistema de contratación administrativa, tanto en el anterior como el que se examina en la sentencia en comentario, se trata de organizar divisiones el todo para que, partiendo de la licitación pública, se descienda a subdivisiones atenuadas de sus requisitos, la razonabilidad de la norma debe estar informada por estudios económicos generales y por el examen de rangos usuales por lo que las distintas instituciones administrativas adquieren compromisos (bienes y servicios) para establecer sobre estas bases las conclusiones y límites correspondientes para los distintos procedimientos licitatorios, en procura de la prevalencia de los principios y controles ya referidos." (voto en comentario).

Así mismo, la Sala no dejó de advertir que la determinación por vía legal de los límites económicos dificulta la necesidad de actualizarlos, cuando la variación de las condiciones económicas del país varían, pero tampoco ignora que es posible que la norma jurídica de base tenga, como en el anterior, una remisión a una facultad para que un órgano objetivo, verbigracia, la Contraloría General de la República, haga la determinación de los límites (como sucede en la actualidad).

Para el caso concreto de la acción de inconstitucionalidad, la omisión en la determinación razonable se constató porque en un inicio se dispuso que la licitación pública era para contrataciones superiores a los 600 millones de colones, en relación con el primer grupo de instituciones públicas, límite que se bajó posteriormente a partir de los 400 millones de colones, sin que mediara ninguna discusión ni estudio al respecto.

Así las cosas, la Sala analiza la totalidad de estratos estipulados en los numerales 27 y 84 de la Ley de Contratación Administrativa No.7494 e indica en el voto en comentario que confirma lo expresado en memorial visible en folios 261 a 285 del expediente, en el tanto señala que "el procedimiento de la licitación pública se está reservando para las contrataciones de gran envergadura de cada ente, en virtud de lo cual la licitación pública deja de ser el procedimiento de contratación por excelencia" de manea que "los procedimientos más numerosos sean los que se tramitan a través de las licitaciones por registro y las restringidas, en los que se garantiza plenamente la publicidad de igualdad y participación, concluyendo que en consecuencia no resulta válido pregonar la idoneidad de la licitación pública como único medio para contratar, ya que no se puede establecer como regla universal." (véase el voto 998-98).

Aunado a lo anterior, hay que tener presente el artículo 3 de la Ley de Contratación Administrativa, que establece en su párrafo segundo: "[...] Cuando lo justifique la satisfacción del fin público, la Administración podrá utilizar, instrumentalmente, cualquier figura contractual que no se regule en el ordenamiento jurídico-administrativo. En todos los casos, se respetarán los principios, los requisitos y los procedimientos ordinarios establecidos en esta Ley, en particular en lo relativo a la formación de la voluntad administrativa [...]"

En ese orden de ideas, la Sala Constitucional manifestó: "El análisis de estas normas debe partir del principio general comentado en los considerandos anteriores, por el que la exigencia que se deriva del artículo 182 constitucional, es en cuanto el Estado debe sujetar su actividad contractual a la licitación, esto es, a la modalidad o conjunto de principios derivados de la norma constitucional, como procedimiento de garantía de control del interés público. En este sentido, no puede entenderse que esta norma constitucional -artículo 182- constituya una lista cerrada y taxativa con respecto a los distintos tipos o figuras contractuales, a manera de "numerus clausus", en tanto se refiere a "la ejecución de obras públicas", o "compras", "ventas o arrendamientos"; sino que debe entenderse que se trata de una enumeración ejemplarizante de actividades que puede realizar el Estado, con lo que el sentido jurídico de la norma conduce a entender que ella se refiere a toda la actividad contractual del Estado, sin importar las distintas modalidades, o tipos contractuales que la administración utilice para lograr su fin, sea la satisfacción del interés público. Lo anterior, siempre y cuando su implementación se haga con respeto de las normas, principios y requisitos constitucionales comentados." (ver voto 998-98, en comentario, página 26).

Aunado a lo anterior, la Sala indicó en el voto supracitado que "mediante Ley número 7612 de veintidós de julio de mil novecientos noventa y seis se reformaron los incisos c) y d) de la norma, pero manteniendo los elevados montos impugnados, inclusive en la tercera categoría [...] con lo que limita aún más la posibilidad de que las contrataciones administrativas se celebren mediante el procedimiento de la licitación pública".

Por lo anterior, la Sala manifestó que, dentro de las competencias que a ella le fueron asignadas y de conformidad con lo establecido en el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el cual reza: "La Sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma o ley o disposición general, declarará también la de los demás preceptos de ella o de cualquier otra ley o disposición cuya anulación resulte evidentemente necesaria por conexión o consecuencia, así como la de los actos de aplicación cuestionados"; y declaró inconstitucional el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa No.7494 del 2 de mayo de 1995, así como la reforma introducida por ley No.7612 del 22 de julio de 1996.

Así mismo indicó que, en virtud de esa declaratoria de inconstitucionalidad y a efecto de evitar una "grave dislocación de la seguridad y justicia administrativas, de conformidad con lo que dispone el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, procede graduar en el tiempo los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad y por ello deben quedar vigentes las leyes reformadas sean los artículos 93, 94 y 95 de la Ley de la Administración Financiera de la República del 2 de mayo de 1951 y sus reformas, para que fuera el ente contralor el que adecuara esos sistemas de contratación a los de la ley vigente y regule el funcionamiento de los límites que permiten el recurso de apelación, hasta tanto no proceda el legislador ordinario a dictar las normas sustitutivas, con observancia de los principios que se desarrollaron en la sentencia en comentario.

CONCLUSIONES

Del anterior análisis del Voto 998-98 de las 11:30 horas del 16 de febrero de 1998, se puede concluir lo siguiente:

El artículo 182 de nuestra Carta Magna establece la obligatoriedad de que las contrataciones administrativas del Estado deben hacerse a través del procedimiento licitatorio.

Que del mismo numeral 182 de la Constitución Política derivan una serie de principios informantes de la contratación administrativa y, como tales, tienen rango constitucional, lo cual ha sido amplia y repetidamente confirmado por la misma Sala Constitucional en sus sentencias.

Que toda violación a esos principios puede ser objeto de recurso de amparo ante la Sala Constitucional, por derivar estos directamente de nuestra Carta Magna.

El Estado debe sujetar su actividad contractual a la licitación, pero no puede entenderse que el artículo 182 sea una lista cerrada y taxativa con respecto a los distintos tipos o figuras contractuales, sino que debe entenderse como una enumeración ejemplarizante de actividades que puede realizar el Estado.

Que los montos estipulados en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa, No.7494, para establecer los distintos procedimientos licitatorios, limitan la posibilidad de que las contrataciones administrativas se celebren mediante el procedimiento de licitación pública.

Que desde un punto de vista jurídico y práctico, el Voto 998-98 ha venido a enriquecer los procedimientos licitatorios de la Administración, permitiendo a oferentes y contratistas procesos ajustados al ordenamiento jurídico, en donde se permita la libre concurrencia, la igualdad de trato, la seguridad jurídica de estos y, a la Administración, la satisfacción del interés público a través de la elección del contratista que ofertó en las mejores condiciones, para que se logre la satisfacción del interés público.

BIBLIOGRAFÍA

Diario Oficial La Gaceta, Imprenta Nacional, No. 1 de 2003

Jurisprudencia sobre Contratación Administrativa, Publicaciones Contraloría General de la República, TOMO I, I semestre 1999

Ley General de Contratación Administrativa, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.

Ley de la Jurisdicción Constitucional, Anotada y Concordada con Jurisprudencia procesal, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.

Reglamento General de Contratación Administrativa, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A..

Sentencia de la Sala Constitucional # 998-98

Solera Víquez, José Antonio, *El Cartel de la Licitación*, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.

http:/www.monografías.com/trabajos6/lipu.lipu/shtml

http:/www.monografías.com/trabajos6/conad./conad/shtml