

# Los Sistemas de Contratación Electrónica Pública en Costa Rica

E-Procurement system in Costa Rica

1. MÁSTER JENNIFER  
ISABEL ARROYO  
CHACÓN



# Los Sistemas de Contratación Electrónica Pública en Costa Rica

## Contenido

|  |    |
|--|----|
| Los Sistemas de Contratación Electrónica Pública en Costa Rica.....  | 1  |
| 1. Máster Jennifer Isabel Arroyo Chacón .....  | 1  |
| Resumen.....   | 3  |
| Abstract.....  | 4  |
| Introducción.....  | 5  |
| I. Gobierno Digital.....   | 6  |
| 1. Contratación Electrónica Pública o E-procurement.....   | 7  |
| 2. Procedimientos de Contratación Pública .....  | 12 |
| II. Marco Jurídico de los sistemas de compras públicas electrónicas en Costa Rica  | 15 |
| 1. Leyes .....   | 16 |
| 2. Decretos Ejecutivos o Reglamentos .....   | 18 |
| III. Implementación de un sistema unificado de compras públicas en Costa Rica  | 23 |
| IV. Sistemas de contratación electrónica pública que venían operando en Costa Rica en los últimos años .....   | 24 |
| 1. Compr@Red .....   | 24 |
| 2. Sistema Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea —Mer-LinkII.....   | 27 |
| 3. Consecuencias de la coexistencia de ambos sistemas de contratación pública electrónica y necesidad de establecer un único sistema de compras públicas. .... | 30 |
| V. Creación del Sistema Unificado de Compras Públicas y retos para lograr implementarlo .....  | 36 |
| Conclusiones.....  | 39 |
| Bibliografía .....   | 40 |

# Los Sistemas de Contratación Electrónica Pública en Costa Rica

E-Procurement system in Costa Rica

## Resumen



Resumen

El objetivo del presente documento es estudiar la situación actual las compras públicas electrónicas en Costa Rica frente al escenario creado a partir de la aprobación del Decreto Ejecutivo N° 37943 denominado Crea Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas como plataforma tecnológica de uso de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa, mediante el cual se pretende eliminar la dualidad de sistemas provocado por la operación de dos sistemas de compras públicas electrónica, que ha venido operando en el país durante los últimos años, lo cual provocó: duplicidad de funciones, incremento del gasto público, entre otras deficiencias. La metodología implementada en el presente estudio constituye una revisión histórica de los distintos sistemas que en la materia han operado en el país, así como una revisión crítica del nuevo escenario. Finalmente, el documento llama la atención sobre los retos que debe superar el país para poder implementar este sistema unificado de compras públicas y solventar la problemática derivada de los conflictos originados por el sistema que venía operando hasta la fecha. Concluye el presente escrito evidenciando el importante reto que tiene el país para poner en funcionamiento un sistema único de compras públicas que le permitan aprovechar los beneficios de la contratación electrónica para las finanzas públicas y en particular, para mejorar el servicio público, de tal manera, que resulta imprescindible la colaboración de los entes públicos involucrados en este proyecto.

**Palabras clave:** Sistemas de compras públicas electrónicas, Gobierno Digital, contratación administrativa, Costa Rica

## Abstract



Abstract

The purpose of this paper is to study the current situation of E-Procurement in Costa Rica before the stage created from the approval of the Executive Decree No. 37943 named Create Unified Electronic System of Public Procurement as a technology platform using the Central Administration the handling of government procurement procedures, by which is intended to eliminate the duality caused by the operation of two systems of electronic public procurement systems, which has been operating in the country in recent years, causing duplication of functions, increase in public spending, among other shortcomings. The methodology implemented in this study is historical reviews of the different systems in the field have operated in the country, as well as a critical review of the new scenario. Finally, the paper draws attention to the challenges the country must overcome to implement this unified procurement system and solve the problems arising from conflicts over the coming operating system to date. He concludes this letter showing the major challenge facing the country to put a single procurement system that will allow the benefits of e-procurement for public finances and in particular to improve public service, so in operation, which is essential collaboration of public entities involved in this project.

**Keywords:** E-procurement, E-Government, administrative contracting, Costa Rica.

# INTRODUCCIÓN

Las tecnologías de la información y la comunicación han introducido importantes modificaciones en distintas áreas de nuestra vida, incluyendo el gobierno y la administración pública, que ha evolucionado hacia lo que se conoce como Gobierno Digital o Gobierno Electrónico. Ahora bien, el Gobierno Digital repercute en múltiples áreas del servicio público, incluyendo lo relativo a las compras públicas, las cuales revisten de gran importancia, porque corresponden a un mecanismo del Estado para satisfacer sus necesidades, las necesidades de la ciudadanía, prestar el servicio público, y a su vez, constituyen un área en donde se invierten gran cantidad de recursos públicos.

De allí la importancia de que estos procedimientos de contratación administrativa se realicen de forma eficiente, eficaz y transparente, así como en estricto apego a los principios de rendición de cuentas hacia la ciudadanía sobre el correcto uso de los fondos públicos. Dada esta situación, los países han implementado mecanismos para realizar las compras públicas de manera electrónica, procurando aprovechar las ventajas de las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar estos procesos en favor del Estado y de sus ciudadanos, lo cual se conoce como E-Procurement.

En esta materia Costa Rica se encuentra pasando un momento histórico importante, pues durante varios años tuvo dos sistemas de contratación electrónica operando simultáneamente, que eran el sistema Compr@RED administrado por el Ministerio de Hacienda y en el cual, Gobierno Central realizaba sus compras, y el sistema Merlink administrado por la Secretaría Técnica de Gobierno Digital que se ubica dentro del Instituto Costarricense de Electricidad, que es una institución autónoma.

Esta dualidad de sistemas provocó problemas de duplicidad de funciones, conflictos entre instituciones públicas, incremento en el gasto y costos para los proveedores, entre otros problemas. Con el fin de solucionar esta problemática, el Poder Ejecutivo emite un decreto en el cual se designa a Merlink como el sistema de E-Procurement país; no obstante, esta decisión trae aparejada importantes retos para su

implementación, y múltiples obstáculos que deben ser superados, y que se pretenden enlistar en el presente documento.

## I. Gobierno Digital

El sistema de compras públicas electrónica o E-Procurement, forma parte de las acciones implementadas para desarrollar el Gobierno Digital en cada país, por lo que antes de entrar a discutir sobre este tema conviene repasar que entendemos por Gobierno Digital, Gobierno Electrónico o E-Government.

En este punto, se debe señalar que no existe una definición única de Gobierno Digital, por tal motivo diversos organismos internacionales líderes en el tema, han tratado definirlo de la siguiente manera:

Se refiere al uso de tecnologías de información por parte de las agencias gubernamentales como por ejemplo, las redes de área extendida, Internet y la informática móvil. Estas tecnologías poseen el potencial para transformar las relaciones con los ciudadanos, empresas, y otras ramas de gobierno. Estas tecnologías pueden tener diversos fines: mejorar la calidad de los servicios gubernamentales a los ciudadanos, promover las interacciones con las empresas e industrias, fortalecer la participación ciudadana a través del acceso a la información y más eficiente administración gubernamental. Los beneficios esperados son: disminuir la corrupción, promover la transparencia y convivencia y reducir costos. (Banco Mundial)<sup>1</sup>

A los efectos de la presente Carta Iberoamericana se entienden las expresiones de “Gobierno Electrónico” y de “Administración Electrónica” como sinónimas, ambas consideradas como el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Todo ello, sin perjuicio de las denominaciones establecidas en las legislaciones nacionales. (XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 2007, pág. 7)<sup>2</sup>

Uso de las Tecnologías de Información y Comunicación por parte de las instituciones de gobierno, para mejorar cualitativamente los servicios e información ofrecidos a los

<sup>1</sup> Banco Mundial. (s.f.). *Concepto de Gobierno Digital*. Obtenido de Banco Mundial: <http://go.worldbank.org/M1JHE0Z280>.

<sup>2</sup> XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Chile: CLAD.

ciudadanos, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana. (Organización de Estados Americanos, 2011, pág. 3)<sup>3</sup>

Como puede apreciarse, Gobierno Digital es el concepto que define, la introducción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, en la administración pública como un medio para mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia en todas las funciones de la gestión función pública.

Por su parte, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital de Costa Rica ha definido este concepto de la siguiente manera: *“El Gobierno Digital se refiere al uso creativo de las tecnologías de información para transformar la manera como interactúa el Gobierno con las empresas y los ciudadanos. Es una forma de modernizar al Estado, simplificando y haciendo más eficiente la prestación de servicios y la realización de trámites en la administración pública.”* (Secretaria Técnica de Gobierno Digital de Costa Rica)<sup>4</sup>

Asimismo, dentro de las funciones que han sido permeadas con el Gobierno Digital, y que, por ende, han sufrido cambios tendientes a realizadas de manera más eficiente y transparente, están precisamente las compras públicas, aspecto sumamente importante, por los recursos que se invierten en ellas y los fines que persiguen; de allí surge la necesidad de implementar un sistema de compras públicas electrónico de forma adecuada.

## 1. CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA PÚBLICA O E-PROCUREMENT.

Como parte del gobierno digital y con el fin de agilizar procesos y otorgar transparencias a las acciones del Estado, se ha desarrollo en el sector público, una

---

<sup>3</sup> Organización de Estados Americanos. (2011). Modulo I: Introducción al Gobierno Electrónico. En O. d. Americanos, Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico . Modalidad virtual: Organización de Estados Americanos.

<sup>4</sup> Secretaria Técnica de Gobierno Digital de Costa Rica. (s.f.). Gobierno Digital. Obtenido de <http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/gobiernodigital/index.html>

práctica que también se utiliza en el sector privado que son las compras electrónicas, es decir, las compras utilizando servicios web.

Primeramente, conviene repasar algunas definiciones de esta figura otorgadas por la doctrina, tales como:

Las compras estatales electrónicas comprenden la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en todos los aspectos relacionados con la formación, ejecución y liquidación del negocio jurídico contractual cuando en él participa la administración pública o cuando su objeto consiste en la provisión de bienes públicos económicos. Dicha aplicación supone un número de cuestiones muy amplias relacionadas con los aspectos técnicos y logísticos de dichas tecnologías, con su aprovechamiento óptimo en este campo y los índices y variables necesarios para determinar el aprovechamiento óptimo, los riesgos tecnológicos y la plataforma legal aplicable. (Las Compras Estatales Electrónicas, 2003, pág. 2)<sup>5</sup>

El e-procurement (compras públicas electrónicas / compras gubernamentales electrónicas) apunta a la obtención de una mayor integración entre proveedores y clientes, un más elevado nivel de información, ahorro en costos de abastecimiento, de transacción y operación y en tiempo, facilitando y simplificando los procesos tradicionales de aprovisionamiento empresarial. (Organización de Estados Americanos, 2009, pág. 6)<sup>6</sup>

El e-procurement, entendido como “realización de compras a través de Internet”, aporta soluciones para la consecución de muchos de esos retos, sin embargo, el nivel de eficacia y eficiencia dependerá también de otra serie de sistemas relacionados con la mejora de la cadena de suministros.

(...)

En el primer caso, nos estamos refiriendo a una plataforma que permite la realización de los procesos de compras a través de internet; en el segundo a aquella plataforma que permite comercializar productos a través de la red y, en último lugar, el concepto e-marketplace se refiere al mercado virtual que permite la compra-venta entre proveedores y clientes. (David & Nazario, págs. 5-6)<sup>7</sup>

Como se denota, pese a que no existe una definición inequívoca de las compras públicas electrónicas, existe un criterio coincidente para definir esta figura como compras

---

<sup>5</sup> *Las Compras Estatales Electrónicas*. (2003). Colombia.

<sup>6</sup> Organización de Estados Americanos. (2011). *Modulo I: Introducción al Gobierno Electrónico*. En O. d. Americanos, *Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico*. Modalidad virtual: Organización de Estados Americanos.

<sup>7</sup> David, d. G., & Nazario, G. F. (s.f.). *E-Procurement: Importancia y aplicación*. Asturias - España: Universidad de Oviedo.



utilizando medios electrónicos, entre ellos la web<sup>8</sup>, en procura de realizar este proceso con mayor eficiencia, eficacia, economía y transparencia.

Ahora bien, para alcanzar estos objetivos, resulta necesario que se cuente con los siguientes elementos:

- Selección de bienes y/o servicios.
- Gestión de pedidos.
- Análisis de información.
- Peticiones de compra y las respectivas aprobaciones e integración de los diversos sistemas de organización.

Asimismo, el E-procurement se basa en tres aspectos fundamentales<sup>9</sup>, que son:

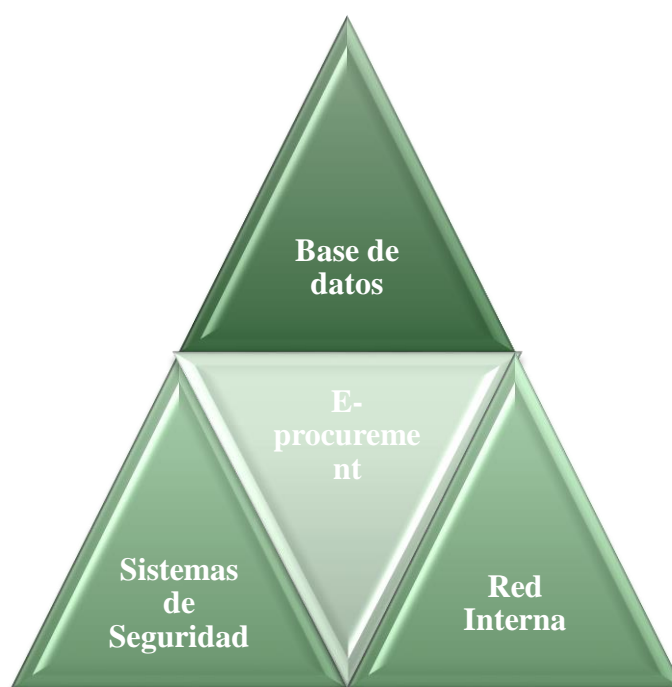


Figura n° 1  
Fuente: creación propia.

1. Base de datos: Las bases de datos alimentan al sistema de compras públicas, que incluyan un catálogo completo de los productos y un registro de proveedores.

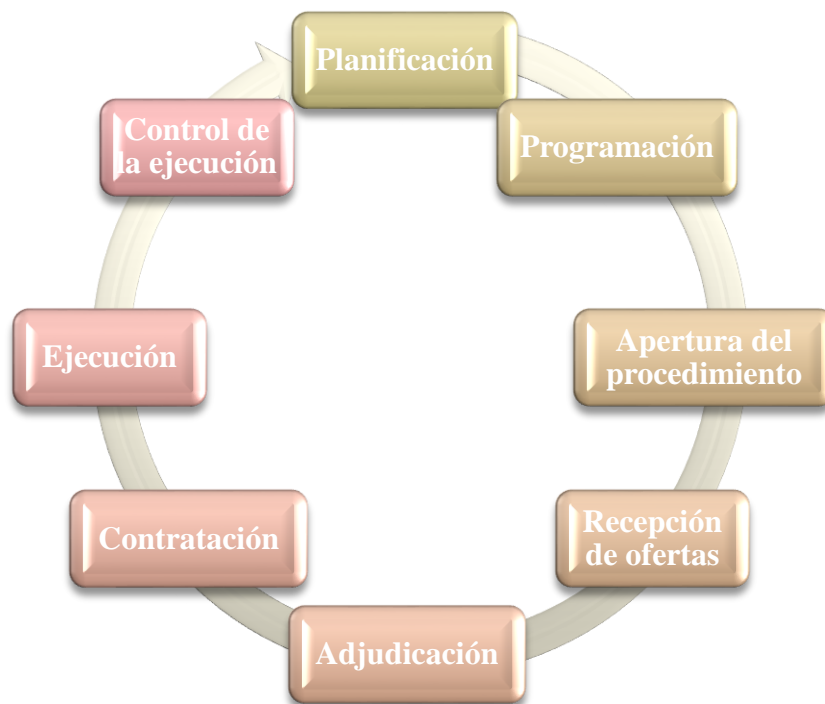
<sup>8</sup> Internet es la red física (los cables) la web son las paginas (lo virtual), en este caso corresponde utilizar la palabra Web.

<sup>9</sup> Organización de Estados Americanos. (2011). *Modulo I: Introducción al Gobierno Electrónico. En O. d. Americanos, Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico (págs. 1-25)*. Modalidad virtual: Organización de Estados Americanos.

2. **Sistemas de Seguridad:** Los sistemas de seguridad deben garantizar la confiabilidad de los procesos y asegurar la información contenida en los sistemas de compras públicas.
3. **Red Interna:** Una red interna que integre todos los sistemas de gestión existentes y que cuente con un sistema de información que apunte al cumplimiento de los procedimientos de compra.

En este punto, resulta necesario señalar que las compras públicas electrónicas, representan un ciclo integrado por diferentes etapas que se interrelacionan entre sí, de tal manera, que si en una se comete errores o atrasos, va a repercutir en las etapas siguientes, de allí la necesidad de que cada etapa este adecuadamente diseñada.

Igualmente, su carácter cíclico conlleva a que en cada proceso se revisen las etapas a fin de encontrar fallas y corregirlas para las futuras contrataciones. Este ciclo consta de varias etapas, que puede ser más o menos detalladas según el diseño que se siga, pero que en términos generales, debe contener<sup>10</sup> al menos las siguientes:



<sup>10</sup> Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1995). *Ley N° 7494 denominada Ley de Contratación Administrativa*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

Figura n° 2  
Fuente: creación propia.

En cada una de estas etapas se debe:

- **Planificación:** La administración debe determinar sus necesidades y definir cuál es el mejor medio para satisfacerlas.
- **Programación:** En las compras electrónicas, éstas se deben programar es decir, revisar si el producto se encuentra dentro del catálogo de compras de la administración, si se poseen proveedores registrados en la base de datos que ofrecen ese producto, y cuál es el procedimiento de contratación aplicable de acuerdo con la normativa y las disponibilidades técnicas del sistema.
- **Apertura del procedimiento:** En la plataforma tecnológica para las compras electrónicas públicas se realiza la apertura del procedimiento de contratación y se definen las necesidades y parámetros del concurso.
- **Recepción de ofertas:** Se reciben las ofertas de los oferentes, se verifica el cumplimiento de los requisitos y se hace el depósito de las garantías de participación que solicita la legislación.
- **Adjudicación:** Se evalúan a los oferentes, se determina la mejor opción para la administración, se comunican los resultados, y finalmente se adjudica la compra, en consecuencia, se devuelven las garantías de participación y se deposita la garantía de cumplimiento.
- **Contratación:** Se firma el contrato, el cual contiene tanto las responsabilidades y derechos del contratista, como los de la administración.
- **Ejecución:** Se ejecuta el contrato, se entrega el producto o se presta el servicio, según corresponda.
- **Control:** Se verifica el adecuado cumplimiento del contrato y el buen desarrollo del proceso de compras, para determinar si hay fallas o aspectos que corregir en el sistema.

Por su parte, la implementación de esta modalidad de compras públicas trae una serie de ventajas para la administración, tales como:

- Reducción del costo de transacción entre demandantes y proveedores.
- Optimización del proceso de compra y contratación del Estado reduciendo los costos burocráticos del proceso y promoviendo la disciplina fiscal.
- Fortalecimiento del sector productivo al publicar de forma transparente y eficiente los requerimientos del sector público.
- Transferencia al sector productivo, compuesto por pymes, medianas y grandes empresas, importantes montos de dinero derivados de los negocios con el Estado.
- Modernización y mejoramiento del proceso de compras y contrataciones públicas al permitir a los proveedores hacer observaciones, mejoras e introducir técnicas nuevas.
- Mejoramiento de la propia gestión del Estado al generar una competencia objetiva basada en la calidad y el precio de los productos.
- Ampliación y democratización del acceso a la información de compras y contrataciones públicas.
- Mejoramiento de la imagen internacional del país atrayendo inversiones al fomentar la transparencia.
- Aseguramiento de la probidad y transparencia de los procesos.
- Generación de una forma más eficiente y efectiva en las decisiones de compra del Estado.
- Aumento de la credibilidad al Estado ante la ciudadanía fortaleciendo el sistema democrático.

Por lo anterior, resulta conveniente para el Estado invertir recursos técnicos, humanos y económicos para diseñar e implementar sistemas de contratación electrónica públicos, alcanzar los beneficios que proporciona esta modalidad de contratación.

## 2. PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Los mecanismos de contratación electrónicas se deben basar en la normativa y figuras contractuales aprobadas por los países, por lo que conviene, en este punto repasar las figuras contractuales vigentes en Costa Rica.

El régimen de contratación administrativa en el sector público costarricense, se regula por la Ley N° 7494 denominada “*Ley de Contratación Administrativa*”, y el Decreto Ejecutivo N° 33411 denominado “*Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa*”.

Estos textos normativos, siguen un esquema de contratación pública, muy similar al resto de América Latina<sup>11</sup>, que divide los procedimientos de contratación en dos grandes grupos: Ordinarios y Extraordinarios.

**Los procedimientos de contratación ordinarios son:**

- Licitaciones públicas o abiertas: Su apertura se realiza de forma masiva, y todas las partes interesadas pueden presentar una oferta;
- Licitaciones abreviadas, selectivas o limitadas: Su apertura se hace por invitación, por lo tanto está limitada a un determinado número de proveedores seleccionados, que son los únicos a quienes se solicita y recibe su oferta.
- Licitaciones por contrato privado o compras del sector público directas, en las que la autoridad adjudicadora contrata a los proveedores individualmente, y en ocasiones a un solo proveedor.

La determinación de cual procedimiento utilizar se realiza mediante un criterio económico, que define la Contraloría General de la República de Costa Rica anualmente, para ello el órgano contralor clasifica a todas las entidades públicas dentro de 10 rangos o estratos (de la A a J), cada uno de ellos con distintos límites económicos determinados por el menor o mayor presupuesto que maneja cada institución pública para la compra de bienes y servicios, clasificación que determina en definitiva para cada entidad del sector público hasta que monto pueden adquirir un bien o servicio por compra directa (invitando a sólo 3 oferentes), a partir de qué monto y hasta qué monto debe acudirse a la licitación abreviada (invitando sólo a 5 oferentes); y cuando acudir a la licitación pública (realizando una invitación pública para que todo interesado pueda presentar su oferta o

---

<sup>11</sup> Tales como Panamá, Honduras, Nicaragua, Colombia, España, entre otros.

“pica”, sin límite de convidados o admitidos al concurso). Los montos son actualizados cada año por la Contraloría General de la Republica.

### **Los procedimientos de contratación ordinarios**

- **Convenio Marco:** Corresponde a una nueva forma de contratación, en donde una oferta que mantiene un proveedor de determinados productos, y si es la mejor, se puede mantener por un periodo de hasta 4 años, es decir, se puede escoger cada vez que exista necesidad sin tener que convocar en cada caso a concursos públicos.
- **Subasta a la baja:** Se aplica para adquirir productos genéricos, sin mayores especificaciones técnicas, como lapiceros, aspirinas, papel y otros suministros de oficina, en donde el criterio de selección del Estado es quien le cobre el precio más bajo, de tal manera que los oferentes compiten entre sí para bajar el precio.
- **Remante:** En realidad no es un proceso de compra, es más bien un proceso para vender productos del Estado, tales como inventarios o vehículos que ya no están en uso, de tal manera que el Estado vende el producto a quien le otorgue un mejor precio; o bien, para arrendar inmuebles.

Gráficamente, los procedimientos de contratación antes citados se pueden visualizar de la siguiente:

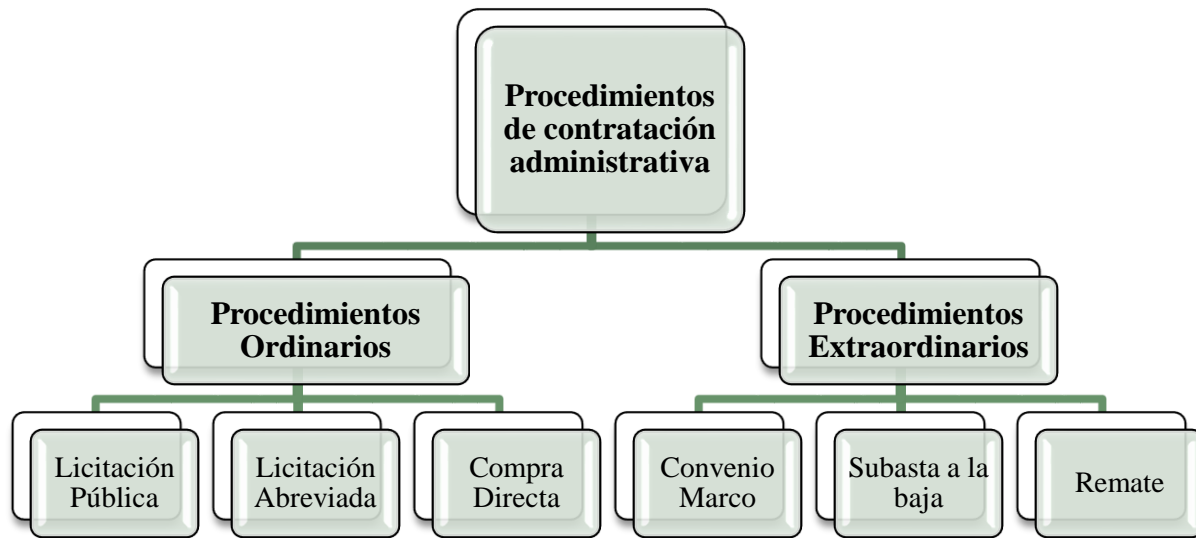


Figura n° 3  
Fuente: creación propia.

El principal reto de las compras públicas electrónicas, es diseñar un sistema de contratación electrónica que cumpla con los elementos técnicos del proceso, y a la vez respete el ordenamiento jurídico vigente, en procura de otorgarle rapidez, dinamismo y agilidad al proceso.

Ahora bien, ello no significa que no se deban hacer reformas, al contrario la implementación de las compras públicas electrónicas, conlleva necesariamente la revisión de la normativa y procesos, y la realización de los ajustes normativos pertinentes para ajustar el marco regulatorio a los nuevos mecanismos de contratación.

## II. Marco Jurídico de los sistemas de compras públicas electrónicas en Costa Rica

El marco jurídico costarricense que regula las compras públicas electrónicas en Costa Rica, resulta bastante amplio y en algunas ocasiones, hasta contradictorio.

El detalle de éste marco jurídico se analizará a continuación:

## 1. LEYES

A nivel de legal, la principal normativa que regula los procesos de contratación administrativa en el país, es la Ley N° 7494 denominada “*Ley de Contratación Administrativa*”, y específicamente, con relación a los medios electrónicos en la contratación pública, el artículo 40 señala<sup>12</sup> (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1995):

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.

Le continúa en importancia, la Ley N°. 8131 denominada “*Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*”, en cuyos artículos 97,98 y 99, establece que la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA), quien es la rectora en materia de adquisición de bienes y servicios de las instituciones de la Administración Central, debe, en materia de compras en general, y que por ende, incluye las compras electrónicas:

- Dictar las políticas necesarias relacionadas con esa actividad
- Evaluar los procesos de contratación de manera periódica y al cierre del ejercicio
- Establecer los lineamientos que orienten los programas de compras de la Administración Central
- Asegurar la ejecución adecuada de los procesos de contratación, almacenamiento y distribución o tráfico de bienes, mediante la supervisión a las proveedurías institucionales.
- Desarrollar las investigaciones tendientes a confirmar los estándares de calidad

---

<sup>12</sup> Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1995). *Ley N° 7494 denominada Ley de Contratación Administrativa*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.



- Promover técnicas que reduzcan los costos, mejoren los procedimientos y desarrollar codificaciones específicas basadas en los clasificadores de gasto, de manera que sirvan para crear catálogos de mercancías y registros de proveedores.

Por su parte, la Ley N°. 8220 denominada “*Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos*”, que busca proteger al ciudadano de un sistema burocrático, y lleno de requisitos, requiere para alcanzar los objetivos propuestos que se desarrollen adecuadamente mecanismos de Gobierno Digital, tales como ventanilla única, expediente electrónico, interoperativa, y por supuesto, compras públicas electrónicas, con el fin de que los proveedores deben completar con un solo procedimiento para venderle sus productos al Estado, y no tener que ir a cada institución a ofrecer sus servicios y completar requisitos diferentes para cada una.

Finalmente, en el año 2005 se aprobó la Ley N°. 8454 denominada “*Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos*”, que viene a darle un impulso al Gobierno Digital, con especial importancia a los contratos públicos electrónicos, pues la autenticidad de los documentos era uno de los principales obstáculos que se debían superar para implementarlo plenamente, lo cual se subsana con la presente ley. No obstante, la difusión y masificación del uso de la firma digital en el país, aún es precario, por lo que todavía existen muchos proveedores que no cuentan con ella.

A manera de síntesis, se puede señalar que los principales instrumentos legales que regulan las compras públicas electrónicas son:

| Leyes   | Artículo de mayor importancia  |
|---|--|
| Ley No. 7494, Ley de contratación administrativa  | Artículo 40- Uso de medios electrónicos  |
| Ley Nro. 8131. Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos | Sistema de administración de bienes y contratación administrativa.<br>Artículo 97.- Definición<br>Artículo 98.- Objetivos<br>Artículo 99.- Órgano rector |

|   |  |
|---|--|
| <b>Ley No. 8220. Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos</b> | Artículo 1°-Ámbito de aplicación<br>Artículo 2°-Presentación única de documentos.<br>Artículo 9°-Trámite ante una única instancia administrativa.  |
| <b>Ley No. 8454. Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos.</b>                   | Artículo 1°-Ámbito de aplicación.<br>Artículo 2°-Principios<br>Artículo 3°-Reconocimiento de la equivalencia funcional.<br>Artículo 4°-Calificación jurídica y fuerza probatoria<br>Artículo 5°-En particular y excepciones.<br>Artículo 6°-Gestión y conservación de documentos electrónicos. |

Tabla n° 1

Fuente: creación propia.

## 2. DECRETOS EJECUTIVOS O REGLAMENTOS

A nivel de decretos ejecutivos o reglamentos, se cuenta con un mayor número de instrumentos legales, que vienen a regular lo establecido en las leyes citadas anteriormente, tales como:

El Decreto Ejecutivo N° 33411 denominado “*Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa*”, regula la utilización de medios electrónicos para tramitar compras públicas, en el siguiente sentido<sup>13</sup> (Poder Ejecutivo, 2006):

### Medios electrónicos

Regulación sobre uso de medios electrónicos en procedimientos de contratación administrativa

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,

<sup>13</sup> Asamblea Legislativa. (2006). *Decreto Ejecutivo N° 33411 denominado Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa*. . San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

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 aprueben, utilizarán el Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas para lograr una mayor eficiencia y eficacia en los procedimientos de contratación administrativa.

(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 4° del decreto ejecutivo N° 37943 del 17 de setiembre del 2013, "Crea Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas como plataforma tecnológica de uso de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa")

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.

Este numeral es importante, pues desarrolla la potestad que posee el Estado de implementar un sistema de compras públicas electrónicas, y a su crea un Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas en Costa Rica, el cual por su importancia será analizado en detalle en un acápite siguiente.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo N° 33018-MICIT<sup>14</sup> denominado "*Reglamento a la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos*", explica claramente la aplicación de esta ley al Estado, y la posibilidad de recurrir a la firma digital para realizar trámites ante las instancias públicas, entre ellas participar en procesos de contratación.

Se destaca el artículo 4 de esta normativa que impulsa los diferentes mecanismos de gobierno electrónico en el país, y que en lo que interesa dice (Poder Ejecutivo, 2006):

**Artículo 4°—Incentivo de los mecanismos de gobierno electrónico.** Con excepción de aquellos trámites que necesariamente requieran la presencia física del ciudadano, o que éste opte por realizarlos de ese modo, el Estado y todas las dependencias públicas incentivarán el uso de documentos electrónicos, certificados y firmas digitales para la prestación directa de servicios a los administrados, así como para facilitar la recepción, tramitación y resolución electrónica de sus gestiones y la comunicación del resultado correspondiente.

---

<sup>14</sup> Poder Ejecutivo. (2006). Decreto Ejecutivo N° 33018-MICIT denominado "*Reglamento a la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos*". San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

En la emisión de los reglamentos particulares a que se refieren los artículos 2º, inciso c) y 33 de la Ley, todas las dependencias públicas procurarán ajustar sus disposiciones a los principios de neutralidad tecnológica e interoperatividad. En ningún caso se impondrán exigencias técnicas o jurídicas que impidan o dificulten injustificadamente la interacción con las oficinas públicas por medio de firmas o certificados digitales emitidos por un certificador registrado.

En lo relativo a la conservación de los documentos electrónicos, así como la migración de documentos de soporte físico a electrónico, se aplicará lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo N° 35148-MINAET<sup>15</sup> denominado “*Reglamento al Título II de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones*”, reviste de gran importancia para el tema en estudio, dado que en su numeral 119, señala la responsabilidad del “*Instituto Costarricense de Electricidad*” (ICE), de implementar un sistema de compras públicas, y es a partir de este mandato que surge el sistema denominado *Mer-Link*, que se analizará más adelante.

En lo que interesa este numeral dice (Poder Ejecutivo, 2009):

**Artículo 119. Uso de medios electrónicos.** Los procedimientos de contratación administrativa podrán desarrollarse por medios electrónicos, 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 lo establecido en la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, Ley N° 8454 y su reglamento.

Para tales efectos, el ICE 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.

---

<sup>15</sup> Poder Ejecutivo. (2009). *Decreto Ejecutivo N° 35148-MINAET denominado Reglamento al Título II de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones*. Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

El ICE, mediante reglamento autónomo, definirá lo referido al uso de medios electrónicos, tanto para su gestión como lo referido a sus empresas, pudiendo acordar la existencia de un solo sistema y de un solo registro de proveedores.

El ICE o la empresa que éste disponga, de conformidad con los artículos 9 y 10 de la Ley N° 8660, proveerá al Estado, en su sentido más amplio, mediante una plataforma de compras única, el servicio de compras electrónicas de bienes y de servicios, el registro de proveedores y el catálogo único de bienes y de servicios. En tal cometido, coordinará lo necesario con la Comisión Intersectorial y la Secretaría Técnica de Gobierno Digital. El ICE podrá reglamentar el servicio de compras electrónicas que adquiera, desarrolle y promueva, y formular contratos de adhesión en caso de ser procedentes y necesarios para la venta que realice de tal servicio.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo N° 36242-MP-PLAN. *“Reglamento para la Utilización del Sistema Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea —Mer-Link”*<sup>16</sup> se encarga de regular el sistema de compras públicas desarrollado por el Instituto Costarricense de Electricidad, el cual se explicará más adelante.

Finalmente, de manera reciente, el 23 de setiembre del 2013 se aprobó el Decreto Ejecutivo N° 37943 denominado *“Crea Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas como plataforma tecnológica de uso de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa”*, el cual establece el Sistema Unificado de Compras Públicas, y a su vez deroga el Decreto Ejecutivo N° 32717 denominado *“Reglamento para la Utilización del Sistema de Compras Gubernamentales Compra RED”*<sup>17</sup> que creó el sistema de Compras Públicas Compra RED administrado por el Ministerio de Hacienda.

En síntesis, los principales reglamentos aplicables a la materia de compras públicas electrónicas en Costa Rica, son:

---

<sup>16</sup> Poder Ejecutivo. (2010). *Decreto Ejecutivo No. 36242-MP-PLAN. Reglamento para la Utilización del Sistema Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea —Mer-Link*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

<sup>17</sup> Poder Ejecutivo. (2006). Decreto Ejecutivo N° 33018-MICIT denominado *“Reglamento a la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente. –derogado-

| Decretos Ejecutivos  | Artículo de mayor importancia  |
|--|--|
| <b>Decreto Ejecutivo N° 33411. Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa</b>  | Artículo 140.-Uso de medios electrónicos<br>Artículo 144.-Reglamentación   |
| <b>Decreto Ejecutivo N° 33018-MICIT. Reglamento a la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos</b>   | Artículo 3°-Aplicación al Estado<br>Artículo 4°-Incentivo de los mecanismos de gobierno electrónico.   |
| <b>Decreto Ejecutivo N° 35148-MINAET. Reglamento al Título II de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones</b>   | Artículo 119.-Uso de medios electrónicos.<br>Artículo 120.-Principios rectores.<br>Artículo 121.-Disponibilidad de la información.<br>Artículo 122.-Libertad de tecnologías y seguridad de la información.<br>Artículo 123.-Reglamentación |
| <b>Decreto Ejecutivo No. 36242-MP-PLAN. Reglamento para la Utilización del Sistema Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea —Mer-Link</b>  | Integro  |
| <b>Decreto Ejecutivo N° 37943. Crea Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas como plataforma tecnológica de uso de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa</b> | Integro  |
| <b>Decreto Ejecutivo N° 32717. Reglamento para la Utilización del Sistema de Compras Gubernamentales Compra RED –derogado-</b>   | Integro  |

Tabla n°2

Fuente: creación propia.

En síntesis, podríamos decir, que las normas que rigen los sistemas de contratos públicos electrónicos en Costa Rica son:

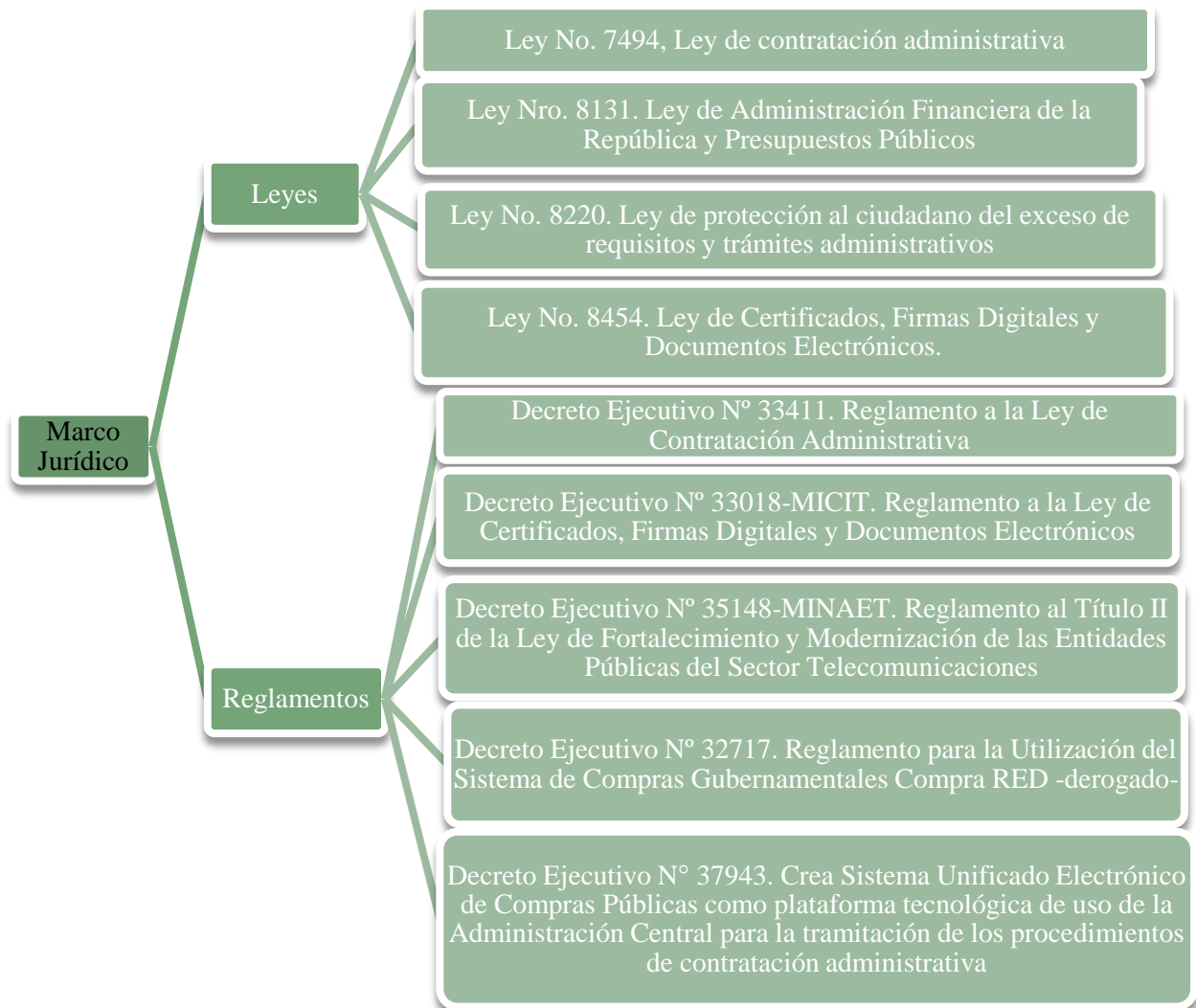


Gráfico n° 4  
Fuente: creación propia.

### III. Implementación de un sistema unificado de compras públicas en Costa Rica

La administración pública costarricense está atravesando un importante cambio en el tema de E-Procurement, pues con el Decreto Ejecutivo N° 37943 crea un Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas, pero ¿Por qué crear un sistema “unificado” de Compras públicas? ¿Por qué fue necesario firmar un decreto ejecutivo en este sentido? ¿A qué se refiere con sistema unificado?



Estas preguntas tienen su respuesta en los antecedentes históricos del E-Procurement en el país, dado que hasta setiembre del año 2013 Costa Rica contaba con dos plataformas de compras públicas, que eran Compr@Red y Merlink, situación que generaba una serie de impactos en la gestión pública que ameritaba la creación de un único sistema de compras públicas, tal y como opera en otras latitudes<sup>18</sup>.

Ahora bien, el hecho de que se haya aprobado el citado decreto ejecutivo en el cual se escoge a Merlink como el sistema oficial de compras públicas para el sector público costarricense y se deroga el decreto ejecutivo que regula el sistema Compr@Red posee importantes implicaciones tanto jurídicas como administrativas, dado que Compr@Red aún se encuentra operando y presta servicios a una importante cantidad de instituciones públicas.

De allí surge la necesidad de analizar el impacto de dicha decisión, y para poder comprenderlo adecuadamente resulta necesario empezar por explicar cómo operaba el sistema de compras públicas en el país, -y continua haciéndolo pues Compr@Red aún está en funcionamiento- antes de la aprobación del decreto ejecutivo N° 37943.

## IV. Sistemas de contratación electrónica pública que venían operando en Costa Rica en los últimos años

En Costa Rica a diferencia de otros países, en donde existe una única plataforma para tramitar las compras públicas del Estado, contaba con dos sistemas de compras públicas principales que eran: Compr@Red y Mer-link.

### 1. COMPR@RED

Compr@Red fue la primera experiencia de E-Procurement en el país, por iniciativa del Ministerio de Hacienda en el año 2001 el cual mediante Decreto Ejecutivo N° 32717 denominado Reglamento para la Utilización del Sistema de Compras Gubernamentales

---

<sup>18</sup> Tales como Brasil o Chile, que han sido líderes en la materia en América Latina.



Compra RED<sup>19</sup>, con la finalidad de promover la transparencia, eficiencia, efectividad e integración regional y mundial de las compras del Estado Costarricense.

Este sistema permite dar a conocer en forma electrónica las solicitudes de bienes, obras y servicios; las etapas, decisiones y resultados de las compras desde su inicio hasta su finiquito; con el fin de que puedan ser conocidas en línea por los proveedores potenciales, los ciudadanos y el propio gobierno; garantizando los principios básicos de la contratación administrativa; todo lo anterior sin perjuicio de cumplir con los medios de notificación exigidos legalmente.

Compr@Red constituye el medio oficial través del cual la Administración Central, realiza los procedimientos de contratación administrativa en línea, asimismo, se permite el uso facultativo del resto de las Instituciones del Sector Público siempre que se respetara la normativa que lo regulaba. De tal manera, que las administración Central de manera imperativa, y las demás instituciones del Sector Público que lo así lo deseen; podrán utilizar Compr@Red para lograr una mayor eficiencia y eficacia en los procedimientos de contratación administrativa. También deberán hacer uso del Registro de Proveedores, catálogo de bienes, planes de compra, registro de inhibidos y precios de referencia que implemente la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, debiendo cumplir con las regulaciones que, sobre el particular, establecen la Ley de Contratación Administrativa, su Reglamento General y el Decreto Ejecutivo N° 32717 antes citado; así como las directrices que emanen de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.

Este sistema está disponible en la página web del Ministerio de Hacienda, específicamente en la siguiente dirección:  
<https://www.hacienda.go.cr/scripts/cruiext.dll?UTILREQ=COMPRARED>

Dentro de los beneficios que ofrece este sistema se enlistan los siguientes:

---

<sup>19</sup> Poder Ejecutivo. (2005). *Decreto Ejecutivo N° 32717 denominado “Reglamento para la Utilización del Sistema de Compras Gubernamentales Compra RED”*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

- **Transparencia:** Mediante el uso de medios electrónicos en las compras del sector público, se logra que todos los procesos de adquisiciones estén disponibles para cualquier interesado que requiera consultarlo, sea proveedor o ciudadano; en otras palabras, durante todas las etapas del proceso de contratación administrativas, decisiones y resultados de las adquisiciones gubernamentales podrán ser consultados por cualquier interesado en la materia.
- **Capacidad de protección contra el monopolio:** Este sistema permite la participación de todos los oferentes en el mercado a menores costos, estimulando la libre competencia, que sigue el modelo económico costarricense. Sobre esta base se pueden incluir medidas y mecanismos de protección contra el monopolio para lograr objetivos de incremento del empleo y la productividad.
- **Posibilidad de desarrollo de la economía regional y local, y de las pequeñas y medianas empresas:** Los sistemas electrónicos permiten que las adquisiciones gubernamentales sean altamente descentralizadas y liberan las restricciones geográficas y de volumen. En consecuencia, se le da oportunidad a las pequeñas y medianas empresas en las compras locales de pequeña escala que estimulan el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y fomentan el crecimiento de las economías regionales y locales.
- **Inversión pública más equilibrada y equitativa:** Los procedimientos electrónicos facilitan la selección de proveedores para la realización de inversiones públicas en áreas de menor desarrollo relativo y logran mejor gestión de los contratos respectivos, en beneficio de la equidad del gasto público. Esto incentiva la competencia, y evita la dependencia del Estado a determinados proveedores.
- **Eficiencia:** Dentro de los beneficios que poseen los sistemas de compras públicas electrónicas están la reducción de costos, precios y plazos. Los plazos se reducen en virtud de la simplificación del proceso de adquisiciones. Los precios se reducen ya que se puede comprar por volumen, y en mejores condiciones para el Estado.
- **Integración:** Este sistema facilita la integración regional, sub-regional y mundial porque sirven como mecanismos para facilitar la transparencia y vigilancia de los mercados, mediante los mismos mecanismos antes descritos. Facilitan, además,

la adopción de sistemas comunes de clasificación de bienes y servicios, que permiten la interoperabilidad de los sistemas y la armonización y estandarización del mecanismo de seguimiento al impacto comercial.

No obstante, si bien Compr@Red se implementó desde el 2001, durante el transcurso de los años se presentaron fallas y debilidades, que eran remarcadas por los proveedores que participaban en los procesos, y las propias instituciones afiliadas, ante lo cual el Gobierno decidió iniciar otro proyecto de compras públicas electrónicas; en este punto se hace necesario señalar que en ningún momento se hizo un estudio para determinar si las deficiencias atribuidas al sistema Compr@Red podían o no corregirse, y la pertinencia de empezar a diseñar un segundo sistema de compras públicas.

## 2. SISTEMA ELECTRÓNICO DE COMPRAS PÚBLICAS MERCADO EN LÍNEA —MER-LINK

El Sistema Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea —Mer-Link, se creó en el 2010 por medio del Decreto Ejecutivo N° 36242-MP-PLAN. *“Reglamento para la Utilización del Sistema Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea —Mer-Link”*<sup>20</sup>, y es una plataforma tecnológica para compras públicas, que cuenta con un Registro único de proveedores, y un catálogo unificado de bienes y servicios que requiere contratar el estado. Este sistema trabaja en estricto apego a la normativa de contratación administrativa, y ejecuta varios actos vinculados con este proceso, que se detallan en el numeral 7 del citado decreto y que al respecto dice (Poder Ejecutivo, 2010):

**Artículo 7°—Actos por realizar en Mer-link.** Entre otros, los siguientes actos se deberán realizar por medio de Mer-link: publicidad de los planes de compra, manejo e inscripción en el Registro de proveedores, uso del Catálogo de bienes y servicios, decisión inicial, confección del cartel, invitaciones a participar, divulgación del cartel, sus modificaciones y aclaraciones, envío y recepción de las ofertas y sus aclaraciones, realización de prevenciones para que se subsanen defectos formales, así como recibimiento de la subsanación, análisis formal de ofertas, celebración de subastas o remate, emisión y comunicación de los actos finales del procedimiento como la adjudicación, declaratoria de desierta, la formalización contractual, su aprobación interna, la orden de pedido, pago de timbres y especies fiscales,

---

<sup>20</sup> Poder Ejecutivo. (2010). *Decreto Ejecutivo No. 36242-MP-PLAN. Reglamento para la Utilización del Sistema Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea —Mer-Link*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

rendir garantías de participación y cumplimiento, pago a proveedores, modificaciones al contrato, contrato adicional, reajustes de precios, prórrogas automáticas, prórrogas y suspensión del plazo, suspensión del contrato, recibo de objetos actualizados, cesión de contrato, recepción provisional o definitiva, finiquito, multas, cláusula penal, resolución y rescisión del contrato, procedimientos administrativos a particulares que se ajusten al artículo 217 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, evaluación de proveedores y compras por medio de un convenio marco.

Asimismo, se tramitarán en Mer-link los recursos de objeción al cartel, de revocatoria y otros contra el acto de adjudicación, cuya resolución sea competencia de la institución usuaria, así como la aprobación interna.

Igualmente, dentro de los aspectos importantes que contiene este sistema, se encuentra el Registro Único de Proveedores, desarrollado en el numeral 14 del citado reglamento, y que al respecto dice<sup>21</sup> (Poder Ejecutivo, 2010):

Artículo 14. Constitución de un único Registro electrónico de proveedores. El Registro electrónico de proveedores de Mer-link será de uso obligatorio para las instituciones usuarias y constituye el único instrumento idóneo en el que se inscribirán las personas físicas y jurídicas que deseen participar en los procedimientos de contratación administrativa tramitados por medio de Mer-link. Dicha inscripción tendrá una vigencia de veinticuatro meses.

En el caso de las instituciones que empiecen a tramitar sus procedimientos de contratación administrativa en Mer-link con posterioridad a la entrada en vigencia del presente Reglamento, sus registros de proveedores se mantendrán vigentes únicamente para efectos de cursar invitación para participar en procedimientos de contratación administrativa hasta dos años contados a partir de la fecha en que se inscriban en el Registro de instituciones usuarias de Mer-link.

Los proveedores registrados podrán ser evaluados en forma integral en cuanto a su historial, capacidad técnica, financiera, jurídica y cualquier otra que resulte indispensable para la adecuada selección del contratista y del interés público. La información que conste en el Registro electrónico de proveedores es de libre acceso.

Este registro busca ser una base de datos única con todos los oferentes y proveedores que presten servicios y vendan productos que requiere el Estado, y que desean contratar con él.

---

<sup>21</sup> Poder Ejecutivo. (2010). *Decreto Ejecutivo No. 36242-MP-PLAN. Reglamento para la Utilización del Sistema Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea —Mer-Link*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

Ello en concordancia con el catálogo de bienes y servicios, que incluye los productos que necesita el Estado, y compra a través de este sistema, regulado en el numeral 25 del reglamento citado<sup>22</sup> (Poder Ejecutivo, 2010):

Artículo 25. Objetivo. El Catálogo de bienes y servicios de Mer-link tiene como objetivo ofrecer un sistema de categorización único de bienes y servicios, el cual optimice y potencialice las tareas de recopilación, análisis y administración de los bienes y servicios, cuya información integrada y sistemática favorezca una logística de compras públicas económica y eficiente, considerando elementos de oferta-demanda y de la administración de los bienes en su ciclo de vida.

Dentro de los beneficios que posee este sistema de compras públicas, se citan:

- Modernización del modelo de compras públicas por medio del uso intensivo de la tecnología de punta y adopción de las mejores prácticas internacionales.
- Mayor transparencia en los procesos de contratación.
- Obtención de menores precios de los productos al fomentar la participación de más empresas, aprovechando las economías de escala. Los ahorros para los compradores se estiman en un 20%.
- Implementación del modelo cero papel y virtualización de las proveedurías.
- Reducción del tiempo del trámite para el Estado y el sector privado.
- Aumento de la competitividad de las empresas locales y del Estado.
- Incentivación de una cultura de cambio, permitiendo a las instituciones ser más competitivas.

De manera gráfica se puede representar el sistema de E-Procurement que ha estado operando en Costa Rica en los últimos años:

---

<sup>22</sup> Poder Ejecutivo. (2010). *Decreto Ejecutivo No. 36242-MP-PLAN. Reglamento para la Utilización del Sistema Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea —Mer-Link*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

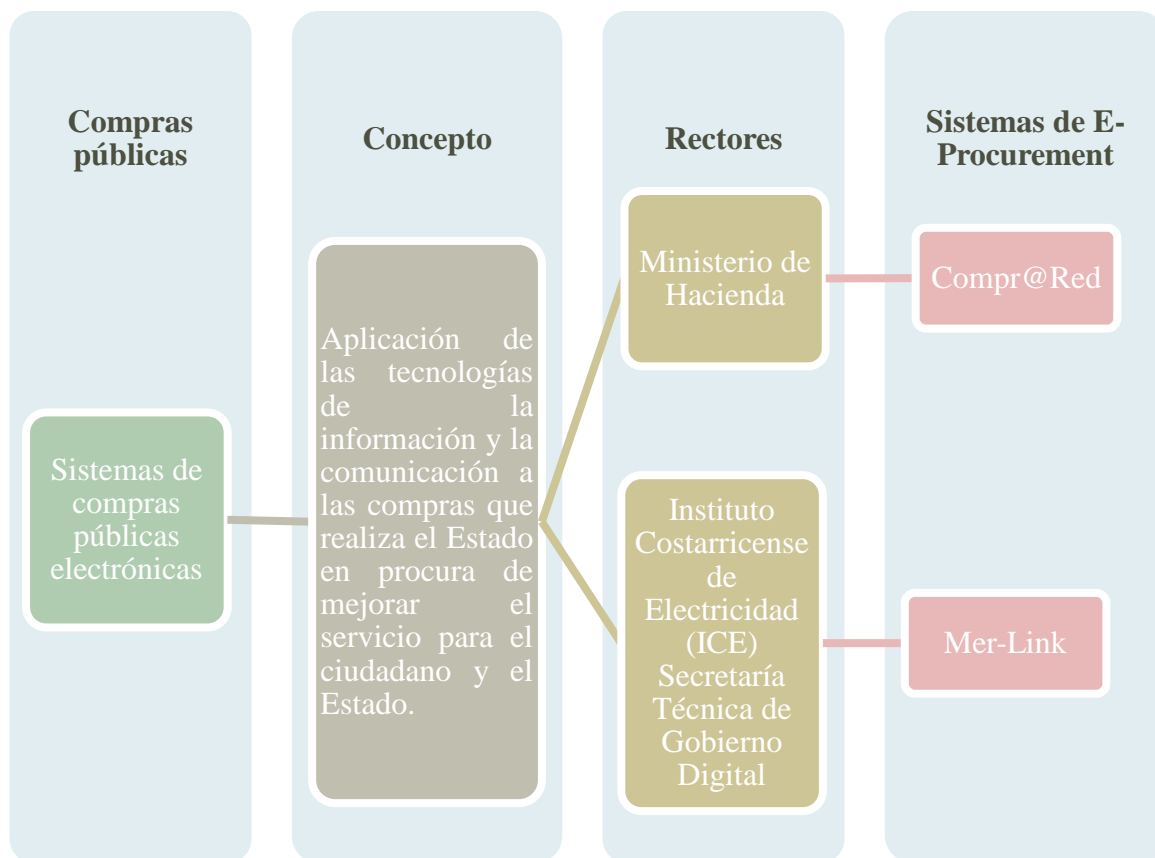


Figura n° 5  
Fuente: creación propia.

### 3. CONSECUENCIAS DE LA COEXISTENCIA DE AMBOS SISTEMAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA Y NECESIDAD DE ESTABLECER UN ÚNICO SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS.

La coexistencia de ambos sistemas de compras públicas generó múltiples consecuencias, tales como duplicidad de esfuerzos materiales, humanos y económicos, y conviene plantearse la siguiente pregunta ¿Por qué se da esta situación?

Para responderla, primeramente se debe cuestionar las decisiones políticas que conllevaron a esta situación, dado que resulta reprochable que el Gobierno de turno, teniendo el sistema Compr@Red operando, y ante las debilidades de éste, haya tomado la decisión de implementar un segundo sistema, sin realizar estudios que le permitieran

determinar si realmente era necesario proceder de esta manera, o si por el contrario, era una mejor opción, tratar de corregir las debilidades atribuidas al sistema ya existente.

Por otra parte, no se consideró, si los costos de mejorar el sistema Compr@Red y corregir sus deficiencias eran inferiores a los costos de implementar un sistema completamente nuevo, y además, los costos de mantenimiento, dado que el Estado ha venido costear los costos de operación de ambos sistemas simultáneamente.

En este punto, se plantea la siguiente pregunta ¿Qué implicaciones generó esta situación para el Estado?

En primer término, esta dualidad de sistemas generó una especie de “competencia” entre instituciones públicas; es decir, el mismo Estado se hacía competencia entre sí, pues por un lado el Ministerio de Hacienda afirmaba que Compr@Red puede convertirse en el sistema de compras públicas del Estado, y por otro, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital aseguraba que Merlink era el sistema mejor capacitado para asumir las compras públicas de todas las instituciones del país, incluso de incorporar las instituciones que tramitan sus compras bajo Compr@Red.

Cítese por ejemplo, lo señalado por el Ministerio de Hacienda en el oficio DM-222-2012 de 16 de marzo de 2012, en donde señaló que, pese a la existencia de Compr@Red, el gobierno decidió crear otro sistema de compras, pero que Compr@Red está capacitado para ser el Sistema país, textualmente dice: *“Después de 10 años de existencia y logros probados en el uso del sistema Compra @Red, Gobierno Digital optó por la implementación de otro sistema de compras para ponerlo a disposición de las instituciones que por Ley no están obligadas a utilizar Compra @Red. No obstante lo anterior el Sistema Compr@Red está preparado para ser un Sistema país”*. (Ministerio de Hacienda, 2012)<sup>23</sup>

Mientras que la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, en el oficio 069-204-2012 de 23 de marzo de 2012, afirmó que Merlink pedía adsorber las compras que tramita

---

<sup>23</sup> Ministerio de Hacienda. (2012). *DM-222-2012*. San José, Costa Rica.

actualmente Compr@Red, textualmente: “...que Mer-link tiene la capacidad de incorporar a todas las instituciones del Estado incluyendo las que utilizan la herramienta Comprared’ que corresponde al 8 % de la Compra Publica (sic). (...) el sistema Mer-link está diseñado para atender la necesidad del total de las instituciones públicas, como es el caso de las 5,000 juntas de educación, las 88 municipalidades los CEN-CINAI entre otras instituciones.” (Secretaría Técnica de Gobierno Digital, 2012)<sup>24</sup>

Podría afirmarse que esta rivalidad era única en Costa Rica, en donde dos instituciones del mismo Estado competían entre sí, para demostrar que cada una tenía el mejor sistema.

Asimismo, estas iniciativas conllevaron a la duplicidad de esfuerzos, inversión y funciones, pues ambos sistemas, en la practican realizaban la misma función y satisfacían la misma necesidad, derivando en la ausencia de una rectoría real en la materia, pues el país carecía de un rector único en el tema de compras públicas en el país, y más bien, se generaron conflictos internos entre las dos instituciones antes citadas, por competir entre ellas y ninguna poseía un claro liderazgo.

Igualmente, esta dualidad afectaba a los empresarios, quienes se veían limitados en su posibilidad de competir y participar en los procedimientos de contratación del Estado, dado que debían incorporarse y registrarse en múltiples plataformas, lo cual, en algunos casos conlleva a gastos, de tal manera, que sólo las empresas más grandes y con mayores recursos, podían registrarse y ganar las licitaciones, en detrimento del pequeño productor.

El incremento en los costos está vinculado con el exceso de trámites, la falta de procedimientos estandarizados, requisitos diferentes y demás elementos negativos, tales como:

- Trámites excesivos y poco integrados.
- No existe estandarización en documentos y procesos de contratación.

---

<sup>24</sup>Secretaría Técnica de Gobierno Digital. (2012). 069-204-2012 . San José, Costa Rica.



- Multiplicidad de reglamentos y manuales de procedimientos.
- Inexistencia de un registro único de proveedores.
- Duplicación de requisitos y trámites para poder ingresar al registro de los proveedores.
- En cada institución, un solo proceso de compra requiere múltiples aprobaciones y revisiones por personas y comisiones diferentes.
- El proceso de compras es diferente según el sistema que se utilice, lo que implica para el empresario estar pendiente de la lógica de trabajo de cada uno.
- Utilización de códigos, formularios diferentes en cada entidad, sin usar los estándares internacionales tales como código de producto, formularios, carteles tipo, documentos comerciales y trámites como resultado de interpretaciones antojadizas o por ignorancia de la normativa.
- Entre otros problemas.

Derivado de esta situación, se podría afirmar la dualidad de sistemas en Costa Rica llevaba al incumplimiento de los objetivos del E-Procurement, en lo que respecta al apoyo a las pequeñas y medianas empresas nacionales, dado que al tener trámites tan complejos se les limita la oportunidad de participar en las licitaciones del Estado, y por ende, no reciben ese apoyo y respaldo económico para su desarrollo.

Igualmente, poseía efectos negativos para el Estado, como demandante, ya que realmente carecía del control sobre las compras, y se desaprovechaban las economías de escala originadas en un único sistema de compras públicas electrónicas, ello derivado de la imposibilidad de centralizar las compras públicas, con las consecuencias negativas que ello genera para el Estado, la economía del país, y del servicio público.

Sintéticamente, las consecuencias que generaba esta dualidad en Costa Rica se pueden enlistar de la siguiente forma:

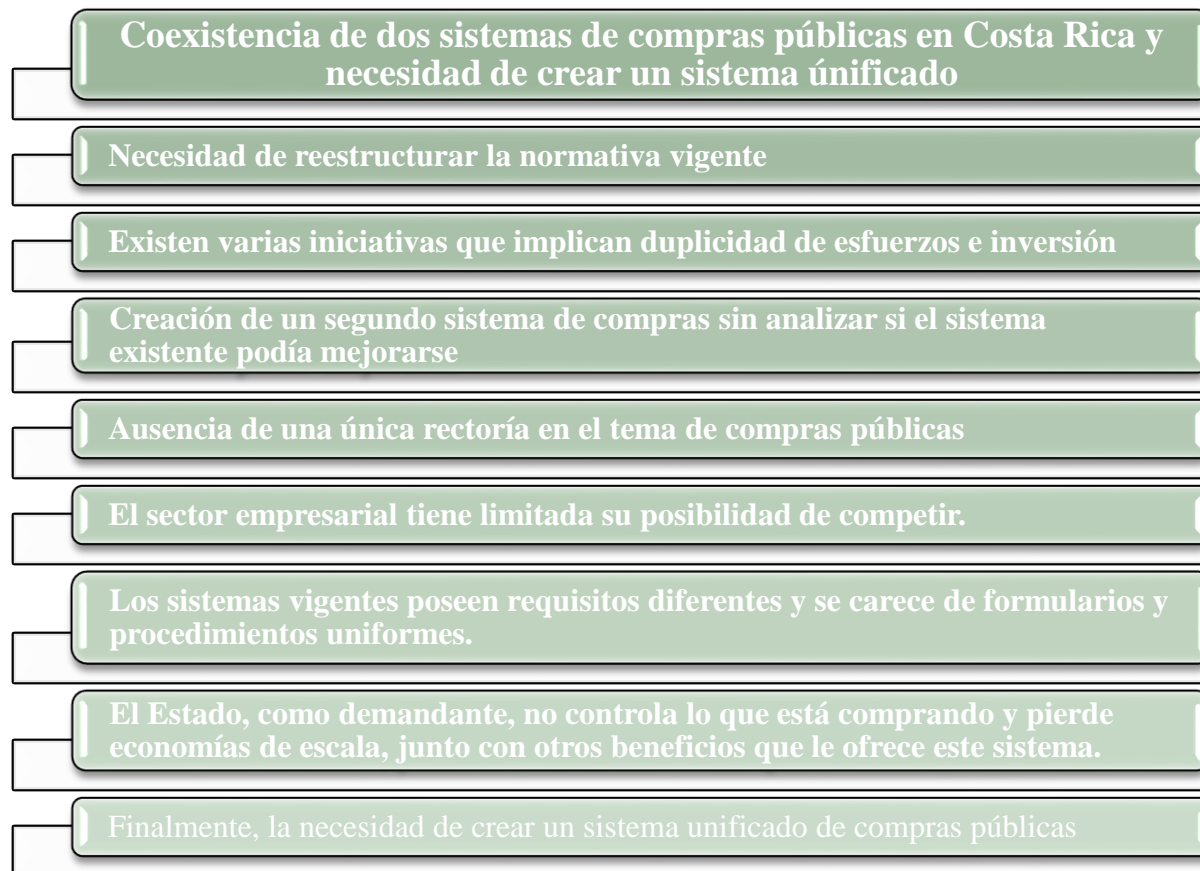


Figura n° 6  
Fuente: creación propia.

Adicionalmente, se debe señalar que esta duplicidad de sistemas, iba en contra de lo dispuesto por la Ley Nro. 8220 denominada Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, que establece que el ciudadano deberá presentar por única vez los documentos que requiera para hacer un trámite.

Ello según lo señalado por el artículo 2 de dicha ley, que en lo que interesa dice: *“Artículo 2º—**Presentación única de documentos.** La información que presenta un administrado ante una entidad, órgano o funcionario de la Administración Pública, no podrá ser requerida de nuevo por estos, para ese mismo trámite u otro en esa misma entidad u órgano. De igual manera, ninguna entidad, órgano o funcionario público, podrá solicitar al administrado, información que una o varias de sus mismas oficinas emitan o*

posean.” (Asamblea Legislativa, 2002)<sup>25</sup>. Dado de que a los ciudadanos que pretendan ser proveedores del Estado, debían presentar documentos y realizar trámites en dos instancias distintas.

Igualmente, se vulneraba el principio de única instancia administrativa, según lo señalado por el artículo 9 de la ley citada, que dice: “**Artículo 9º—Trámite ante una única instancia administrativa.** Ningún administrado deberá acudir a más de una instancia, entidad u órgano público, para la solicitud de un mismo trámite o requisito, que persiga la misma finalidad. Las diferentes entidades u órganos de la Administración Pública que, por ley, están encargados de conocer sobre un trámite o requisito cuyo fin es común, complementario o idéntico, deberán llegar a un acuerdo para establecer un trámite único y compartido, así como la precedencia y competencia institucional. / De no llegarse a un acuerdo dentro de los tres meses siguientes a la publicación de esta Ley el Poder Ejecutivo, mediante decreto, procederá a regular el trámite, para lo cual contará con otros tres meses.” (Asamblea Legislativa, 2002)<sup>26</sup>, producto de la ausencia de rectoría en el tema E-Procurement.

Consecuentemente, esta dualidad de sistemas implicaba la creación de normativa diversa vinculada con este tema, tal y como se indicó en un acápite anterior, lo cual originaba la necesidad de reestructurar la normativa en virtud de que su abundancia provoca contradicciones, inconsistencias, y a pesar de su cuantía, también posee vacíos importantes que requerían ser legislados.

De tal manera, que se hacía necesario reestructurar la normativa, para integrarla en documentos únicos, sin necesidad de contar con múltiples instrumentos legales, eliminar las contradicciones y regular aquellos vacíos legales que actualmente existen.

---

<sup>25</sup> Asamblea Legislativa. (2002). *Ley Nro. 8220 denominada Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

<sup>26</sup> Asamblea Legislativa. (2002). *Ley Nro. 8220 denominada Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

Lo expuesto anteriormente, pone de relieve la necesidad de crear un Sistema Unificado de Compras Públicas en Costa Rica, carestía que viene a subsanar el citado Decreto Ejecutivo N° 37943.

## V. Creación del Sistema Unificado de Compras Públicas y retos para lograr implementarlo

El artículo primero del Decreto Ejecutivo N° 37943 crea un Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas y designa a la plataforma de Merlink como el sistema oficial de E-Procurement en el país, textualmente dicho numeral señala (Poder Ejecutivo, 2013)<sup>27</sup>:

Artículo 1°—Créase el Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas como la plataforma tecnológica de uso obligatorio para toda la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa y para los actos y contratos que de ellos se deriven. Las demás instituciones del Sector Público territorial e institucional que lo así lo aprueben, utilizarán este sistema como plataforma única, con el fin de disponer de un registro interoperable de proveedores y mercancías. Se utilizará el “Sistema Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea Mer- Link” como plataforma tecnológica de base para crear el Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas.

Incluso deroga el numeral 7 deroga el Reglamento para la Utilización del Sistema de Compras Gubernamentales Compra RED, es decir, se elimina el sistema Compr@RED, dicho artículo reza (Poder Ejecutivo, 2013): “Artículo 7°—Se deroga el Reglamento para la Utilización del Sistema de Compras Gubernamentales CompraRed, promulgado mediante el Decreto Ejecutivo N° 32717, publicado en La Gaceta N° 204 del 24 de octubre del 2005.” Asimismo, el numeral 3 obliga al Gobierno Central –quien utilizaba el sistema Compr@RED a emigrar al sistema Merlink, de la siguiente manera: “Artículo 3°—La Administración Central deberá utilizar e implementar el Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas, conforme a los lineamientos emitidos por el Ministerio de Hacienda. Para tal efecto se suscribirá entre el Ministerio de Hacienda y el Instituto Costarricense de Electricidad, al que pertenece el “Sistema Electrónico de

---

<sup>27</sup> Poder Ejecutivo. (2013). *Crea Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas como plataforma tecnológica de uso de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

*Compras Públicas Mercado en Línea Mer-Link”, el convenio respectivo, para regular los niveles de servicio y los términos contractuales.”*

Concomitantemente, este decreto solventa la necesidad de rectoría en la materia, aspecto que había sido confuso hasta la fecha, y delega esta responsabilidad en la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, dicho numeral dice:

Artículo 8º—En su calidad de órgano rector del sistema complementario de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, le corresponde a la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa velar por el correcto cumplimiento de las operaciones que se relacionen con los procedimientos de contratación. Para ello, a partir de la vigencia de este Decreto, recibirá trimestralmente un informe de avance sobre la implementación de esta normativa, y sobre el desarrollo de los procedimientos de contratación que se realicen bajo el Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas, en el componente correspondiente a la Administración Central, sin perjuicio de otros aspectos que se establezcan en el Convenio entre el Instituto Costarricense de Electricidad y el Ministerio de Hacienda.

Como se evidenció en los acápite anteriores Costa Rica realmente necesitaba definir un único sistema de compras públicas por los inconvenientes provocados por la dualidad que se venía presentando en el país en dicho tema, y si bien, este nuevo decreto responde a esta carencia también genera nuevas inquietudes, tales como: ¿Dónde quedan los recursos invertidos, el aprendizaje y las mejoras que ha tenido el sistema Compr@RED en los casi catorce años de operar? ¿Será la decisión de simplemente desechar todo este sistema de compras públicas la más adecuada bajo una óptica no jurídica sino más bien de eficiencia, economía, eficacia y oportunidad procurando el máximo aprovechamiento de los recursos públicos?

Aunado a estas preguntas que no son respondidas por el decreto en discusión, también se generan inquietudes como: ¿Hasta cuándo va a seguir operando el sistema Compr@RED? ¿Cómo será dicha transición? ¿Cuánto tiempo va a tomar? Si bien, el transitorio primero dice que la migración al Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas se hará de acuerdo a criterios de gradualidad y progresividad, no señala que se entiende por estos conceptos, ¿Qué tanto es gradual o progresivo? ¿Cuánto tiempo se

considera razonable? ¿Para qué fecha deberán estar emigradas todas las compras públicas a Merlink?

El carecer de respuestas claras a estas inquietudes lleva implícito el riesgo de que las instituciones públicas, pese a tener un decreto aprobado, nunca realicen la migración, o bien, ésta se ejecute de manera sumamente lenta, ello aunado al hecho de que el Ministerio de Hacienda, siempre ha defendido que Compr@RED tiene la capacidad de ser el sistema de E-Procurement país, y al cual le ha invertido una importante cantidad de recursos públicos para su mejora y desarrollo, por lo que resulta esperable una resistencia del Gobierno Central para desechar su sistema.

Unido a lo expuesto, cabe preguntarse ¿Qué va a pasar con Compr@RED cuando se hayan emigrado todas las compras públicas a Merlink? Inquietud que carece de respuesta en el citado decreto.

Nuevamente el tema de la rectoría se presenta como un problema, pues si bien, el citado artículo 8 definía como rector en E-Procurement a la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, ésta le pertenece al Ministerio de Hacienda, mientras que el sistema Merlink es dirigido por la Secretaría Técnica de Gobierno Digital que se ubica dentro del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), que como se mencionó anteriormente, es una institución autónoma que no es superior de las instituciones que conforman el Gobierno Central, por lo que carece de legitimidad jurídica para girarles órdenes a los Ministerios y sus órganos adscritos.

De tal manera, que se podría prever la generación de conflictos, pues la rectoría recae en un órgano del Ministerio de Hacienda, pero en un sistema de E-Procurement que le pertenece a una institución autónoma, entonces: ¿Cómo se va a ejercer esa rectoría? ¿Qué se entiende por esta rectoría? ¿Cuáles son las limitaciones y alcances de ejercer este papel de rector en la materia? ¿Cómo se van a solucionar las posibles controversias entre el Ministerio de Hacienda –rector- y el Instituto Costarricense de Electricidad –dueño del sistema-?

Para ir terminando, el citado decreto no subsana las deficiencias que a nivel normativa se presentan en la torno a las compras públicas, y que fueron señaladas anteriormente, dado que este tema debe ser estudiado con sumo detalle y requiere de una reforma más profunda.

Finalmente, se evidencia que en el tema de E-Procurement Costa Rica ha arrastrado una importante deficiencia en los últimos años, con las consecuencias negativas antes detalladas tanto para el Estado como para los ciudadanos, y que ahora, cuando pretende resolver esta problemática, se enfrenta a grandes retos, pues aún existen preguntas sin respuesta, y probablemente, en la ejecución de este Sistema Unificado de Compra Públicas, se van a presentar problemas nuevos, e inquietudes nuevas, que deberán resolverse sobre la marcha, ocasionando que esta tarea se constituya en un reto importante para la administración públicas costarricense.

## CONCLUSIONES

Como primera conclusión se debe destacar la importancia de solventar la problemática descrita con la elección de un único sistema de compras públicas país, tal y como acontece en otras latitudes, y así poder eliminar las consecuencias negativas que dicha dualidad de sistema traía para el sector público costarricense.

Junto con la necesidad de solucionar dicha problemática se puede concluir que el país enfrenta actualmente un nuevo e importante reto, que es lograr implementar esta nueva decisión, y a su vez solventar las discrepancias derivadas del sistema utilizado anteriormente, bajo parámetros de eficiencia, eficacia, economía y oportunidad siempre con el objetivo de lograr el máximo aprovechamiento de los fondos públicos y alcanzar los beneficios derivados de un único sistema de E-Procurement.

Resta destacar la importancia de que las instituciones involucradas en el proceso tengan una mentalidad abierta y una adecuada disposición para lograr que este objetivo público sea alcanzado, todo en beneficio de las finanzas públicas pero de especial interés del servicio público.

## BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1995). *Ley N° 7494 denominada Ley de Contratación Administrativa* . San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2005). *Ley N° 8454 denominada Ley de Certificados, firmas digitales y documentos electrónicos*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

Asamblea Legislativa. (2006). *Decreto Ejecutivo N° 33411 denominado Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa*. . San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

Asamblea Legislativa. (2002). *Ley Nro. 8220 denominada Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

Banco Mundial. (s.f.). *Concepto de Gobierno Digital*. Obtenido de Banco Mundial: <http://go.worldbank.org/M1JHE0Z280>

David, d. G., & Nazario, G. F. *E-Procurement: Importancia y aplicación*. Asturias - España: Universidad de Oviedo.

*Las Compras Estatales Electrónicas*. (2003). Colombia.

Ministerio de Hacienda. (2012). *DM-222-2012* . San José, Costa Rica.

Organización de Estados Americanos. (2009). Aspectos Regulación del Gobierno Digital. En *Modulo 4: Transacciones y Regulación en e-Gobierno*. . Washington: Organización de Estados Americanos.

Organización de Estados Americanos. (2011). Modulo I: Introducción al Gobierno Electrónico. En O. d. Americanos, *Introducción a la Formulación de Estrategias de*



*Gobierno Electrónico* (págs. 1-25). Modalidad virtual: Organización de Estados Americanos.

Poder Ejecutivo. (2013). *Crea Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas como plataforma tecnológica de uso de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

Poder Ejecutivo. (2005). *Decreto Ejecutivo N° 32717 denominado "Reglamento para la Utilización del Sistema de Compras Gubernamentales Compra RED"*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

Poder Ejecutivo. (2006). *Decreto Ejecutivo N° 33018-MICIT denominado "Reglamento a la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos"*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

Poder Ejecutivo. (2006). *Decreto Ejecutivo N° 33411. Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa*. Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

Poder Ejecutivo. (2009). *Decreto Ejecutivo N° 35148-MINAET denominado Reglamento al Título II de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones*. Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

Poder Ejecutivo. (2010). *Decreto Ejecutivo No. 36242-MP-PLAN. Reglamento para la Utilización del Sistema Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea —Mer-Link*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

Secretaría Técnica de Gobierno Digital. (2012). *069-204-2012*. San José, Costa Rica.

Secretaria Técnica de Gobierno Digital de Costa Rica. (s.f.). *Gobierno Digital*. Obtenido de <http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/gobiernodigital/index.html>

*Segunda Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe.* (2008). El Salvador.

XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.* Chile: CLAD.

XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.* El Salvador: CLAD.

Sobre  
el autor

### **Sobre el autor**

*Jennifer Isabel Arroyo Chacón*

Doctoranda en Ciencias de la Administración, Abogada, Contadora Pública Autorizada C.P.A, Auditora y Administradora Pública, incorporada al Colegio de Abogados y Abogadas, al Colegio de Contadores Públicos y al Instituto de Auditores Internos de Costa Rica, certificada en Normas Internacionales de Auditoría (NIAS), posee un Diplôme d' supérieures spécialisées en Administration Publique de la Universidad de Quebec, Canadá y una Maestría en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública de la Universidad de Costa Rica. Labora en la Contraloría General de la República y ha fungido como docente en cursos de derechos, administración, contabilidad y auditoría en universidades públicas y privadas, y ha publicado libros y artículos en las ramas de su especialidad en revistas nacionales e internacionales.