



# La Compra Preferente al CNP por parte de la Instituciones Públicas

Rama del Derecho: Derecho Administrativo.	Descriptor: Contratación Administrativa.
Palabras Claves: Compra Preferente, CNP, Libertad de Empresa, Libre Intercambio de bienes y servicio, Autonomía Financiera de las Instituciones Públicas.	
Fuentes de Información: Normativa y Jurisprudencia.	Fecha: 26/04/2013.

## Contenido

<b>RESUMEN</b> .....	2
<b>NORMATIVA</b> .....	2
Obligación de los Entes Públicos de Adquirir Bienes de forma Preferente en el CNP .....	2
<b>JURISPRUDENCIA JUDICIAL</b> .....	2
1. La Constitucionalidad del Artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP en el tanto Obliga a las Instituciones Públicas a Comprar sus Productos de forma Preferente .....	2
2. La Constitucionalidad del Artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP en el tanto Obliga a las Instituciones Públicas a Comprar sus Productos de forma Preferente “Voto Salvado” .....	13
3. La Constitucionalidad del Artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP en el tanto Obliga a las Instituciones Públicas a Comprar sus Productos de forma Preferente. Caso del Ministerio de Seguridad Pública.....	14
<b>JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA</b> .....	17
1. Ámbito de Aplicación del Artículo 9 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción.....	17
<b>OPINIÓN JURÍDICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</b> .....	20
1. La Vigencia del Artículo 9 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción.....	20

## RESUMEN

El presente documento contiene jurisprudencia sobre la compra obligatoria de los productos del Consejo Nacional de Producción (CNP), por parte de las Instituciones Públicas, considerando los supuestos del artículo 9 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción.

## NORMATIVA

### **Obligación de los Entes Públicos de Adquirir Bienes de forma Preferente en el CNP**

[Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción]<sup>i</sup>

"Artículo 9º. Los entes públicos están obligados a proveerse del Consejo todo tipo de suministros genéricos propios del tráfico de éste, a los precios establecidos. A tal efecto, quedan facultados dichos entes para contratar directamente esos suministros con el Consejo."

## JURISPRUDENCIA JUDICIAL

### **1. La Constitucionalidad del Artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP en el tanto Obliga a las Instituciones Públicas a Comprar sus Productos de forma Preferente**

[Sala Constitucional]<sup>ii</sup>

Voto de mayoría:

#### **A. CUESTIONES DE TRÁMITE Y ADMISIÓN DE LA ACCIÓN.**

##### **I. Objeto de la impugnación.**

Los accionantes impugnan el artículo 9º de la Ley N°2035 "Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción" que literalmente dispone:

"Artículo 9º.- Los entes públicos están obligados a proveerse del Consejo todo tipo de suministros genéricos propios del tráfico de éste, a los precios establecidos. A tal efecto, quedan facultados dichos entes para contratar directamente esos suministros con el Consejo."

Consideran los accionantes que dicha norma lesiona los numerales 46 y 188 de la Constitución Política. **a)** En relación con la violación al artículo 46 constitucional, indican que el artículo impugnado restringe el libre intercambio de bienes y servicios, al excluir a productores y proveedores privados; promover una estructura de proveedor monopólico en cabeza del CNP; afectar el derecho de los usuarios de los respectivos entes públicos a recibir calidad de productos y servicios, a precios razonables, ya que éstos podrían ser menores si no fuera por la referida obligación; y perjudica a todos los consumidores al limitar el libre despliegue de los mecanismos de oferta y demanda; **b)** En relación con la violación al artículo 188 constitucional, estiman los gestionantes que la norma cuestionada viola la autonomía financiera o patrimonial de los entes públicos, por cuanto a través de ella, el Estado ejerce una invasión impropia en su ámbito de independencia, obligándolas a comprarle insumos al CNP, a los precios que éste fije, sin importar estudios de costos, factibilidad, ahorro y proyección del gasto, aspectos todos que integran el deber de la Administración de procurar el mejor aprovechamiento y ahorro de fondos públicos.

## **II. Las reglas de legitimación en las acciones de inconstitucionalidad.**

El artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional regula los presupuestos que determinan la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad, exigiendo la existencia de un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial en el que se invoque la inconstitucionalidad, requisito que no es necesario en los casos previstos en los párrafos segundo y tercero de ese artículo, es decir, cuando por la naturaleza de la norma no haya lesión individual o directa; cuando se fundamente en la defensa de intereses difusos o que atañen a la colectividad en su conjunto, o cuando sea presentada por el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la República o el Defensor de los Habitantes, en estos últimos casos, dentro de sus respectivas esferas competenciales. De acuerdo con el primero de los supuestos previstos por el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la norma cuestionada no debe ser susceptible de aplicación concreta, que permita luego la impugnación del acto aplicativo y su consecuente empleo como asunto base. En segundo lugar, se prevé la posibilidad de acudir en defensa de "*intereses difusos*", que son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. El interés, en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (*difuso*) entre una pluralidad no identificada de sujetos. Esta Sala ha enumerado diversos derechos a los que les ha dado el calificativo de "difusos", tales como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país y del buen manejo del gasto público, entre otros. Al respecto deben ser efectuadas dos precisiones: por un lado, los referidos bienes trascienden la esfera tradicionalmente reconocida a los intereses

difusos, ya que se refieren en principio a aspectos que afectan a la colectividad nacional y no a grupos particulares de ésta; un daño ambiental no afecta apenas a los vecinos de una región o a los consumidores de un producto, sino que lesiona o pone en grave riesgo el patrimonio natural de todo el país e incluso de la Humanidad; del mismo modo, la defensa del buen manejo que se haga de los fondos públicos autorizados en el Presupuesto de la República es un interés de todos los habitantes de Costa Rica, no tan solo de un grupo cualquiera de ellos. Por otra parte, la enumeración que ha hecho la Sala Constitucional no es taxativa. Finalmente, cuando el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional habla de intereses "*que atañen a la colectividad en su conjunto*", se refiere a los bienes jurídicos explicados en las líneas anteriores, es decir, aquellos cuya titularidad reposa en los mismos detentadores de la soberanía, en cada uno de los habitantes de la República. No se trata por ende de que cualquier persona pueda acudir a la Sala Constitucional en tutela de cualesquiera intereses (acción popular), sino que todo individuo puede actuar en defensa de aquellos bienes que afectan a toda la colectividad nacional, sin que tampoco en este campo sea válido ensayar cualquier intento de enumeración taxativa.

### **III. La legitimación de los accionantes en este caso.**

A partir de lo dicho en el párrafo anterior, es claro que los actores ostentan legitimación suficiente para demandar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, sin que para ello resulte necesario que cuenten con un asunto previo que les sirva de base a esta acción. Lo anterior no porque se trate de diputados de la Asamblea Legislativa, sino porque acuden en defensa de un interés que atañe a la colectividad nacional en su conjunto, como lo es el buen manejo de los fondos públicos, que a su juicio están siendo mal empleados debido a la disposición legal que se impugna. Precisamente por estar en juego el manejo que se haga de fondos públicos, es que esta Sala entiende que estamos ante una acción que pretende la tutela de intereses que atañen a la colectividad nacional en su conjunto, por lo que los actores se encuentran perfectamente legitimados para accionar en forma directa, a la luz de lo que dispone el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Se trata, en efecto, de materia cuya constitucionalidad procede revisar en esta vía. Además, los actores cumplieron los requisitos estipulados en los numerales 78 y 79 de la Ley de rito. En conclusión, la presente acción es admisible, por lo que debe entrarse de inmediato a discutir el objeto y el fondo del asunto.

### **IV. Sobre la metodología de análisis de la acción.**

Para facilitar el estudio de la normativa impugnada, en los considerandos siguientes se analizarán cada uno de los argumentos expuestos por los accionantes, pero antes de ello se recuerda los antecedentes jurisprudenciales de esta Sala sobre la norma impugnada.

## **B. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES.**

### **V. Sobre la resolución de esta Sala número 2000-06969 de las 14:51 horas del 09 de agosto del 2000.**

Esta Sala ya tuvo la oportunidad de referirse al artículo impugnado en esta acción, confrontándolo con el derecho fundamental a la libertad de empresa y con el principio de contratación administrativa, considerándose que no había tal violación a nuestra Carta Magna, con el fundamento siguiente:

#### **“II. Objeto de la acción.**

Impugna la sociedad accionante la constitucionalidad de la norma contenida en el artículo 9° de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, número 2035 del diecisiete de julio de mil novecientos cincuenta y seis, que al efecto dispone:

"Artículo 9°- Los entes públicos están obligados a proveerse del Consejo todo tipo de suministros genéricos propios del tráfico de éste, a los precios establecidos. A tal efecto, quedan facultados dichos entes para contratar directamente esos suministros con el consejo."

Considera la empresa recurrente que la norma en cuestión es contraria a lo establecido en los artículos 33 (principio de igualdad ante la Ley), 45 (propiedad privada), 46 (libertad de comercio y derechos del consumidor), 56 (derecho al trabajo) y 182 (principio de contratación administrativa) de la Constitución Política.

#### **Sobre el fondo.**

#### **III. Marco normativo.**

Para entender adecuadamente el significado de la norma impugnada, es necesario analizar la posición que la misma ocupa dentro del sistema normativo costarricense. Así, el artículo 50 de la Constitución Política reconoce el derecho fundamental de todos los ciudadanos de ser beneficiarios de un justo y adecuado sistema de distribución de la riqueza, que le garantice un grado mínimo de bienestar necesario para su digna existencia como ser humano. Dentro de ese contexto, el legislador fue creando diversas instituciones y mecanismos tendientes a hacer efectivo el mandato consagrado el numeral constitucional citado. Uno de tales instrumentos es el Consejo Nacional de Producción, ente descentralizado constituido en mil novecientos cincuenta y seis, con la finalidad de fomentar la producción agrícola, pecuaria y marina, así como la estabilización de los precios de los artículos alimenticios de primera necesidad y los insumos necesarios en la actividad industrial, para con ello lograr un justo equilibrio entre productores y consumidores. (Artículo 3° de la Ley 2035) Procura así el consejo, llevar en la meta de distribuir equitativamente la renta, propiciando que los

agricultores logren vender sus cosechas a precios justos y que los consumidores finalmente reciban un producto en condiciones favorables. (Artículo 5° de la Ley 2035) Es decir, que el Consejo Nacional de Producción no es un ente cuya actividad persiga fines de lucro, y por el contrario esta institución persigue únicamente fines públicos, tendientes a lograr el interés general. A partir de la anterior introducción, es posible entrar a analizar la constitucionalidad del dispositivo legal cuestionado. Para ello, se partirá de un doble ángulo de enfoque: la alegada violación a la libertad de comercio, que de haber ocurrido, conllevaría en este caso la lesión a los derechos al trabajo y a la igualdad de trato, por lo que debe ser analizado en un solo ítem; y segundo: la también alegada vulneración de las reglas constitucionales sobre contratación administrativa.

#### **IV. Sobre la libertad de empresa.**

La libertad de comercio, como un derecho complejo comprensivo de diversas prerrogativas, se encuentra consagrado en el artículo 46 de la Constitución Política, imponiendo en lo conducente una prohibición absoluta a los monopolios de carácter particular y a los de cualquier otra naturaleza que amenacen o restrinjan la actividad comercial, agrícola e industrial. Por el contrario, lo que este ente realiza es primordialmente una función de intermediación entre productores y consumidores, a fin de evitar situaciones de desigualdad que comprometan el interés general. La norma contenida en el artículo 9° de la ley 2035 no crea un monopolio a favor del Consejo, sino que únicamente fija una regla de procedimiento en la contratación de los bienes alimenticios que el Estado requiera, imponiendo la necesidad de acudir al intermediario. Ello no implica, claro está, que esté prohibida la producción por parte de sujetos particulares, de aquellos productos que forman el giro normal de actividades del Consejo; tampoco se limita la posibilidad que tienen estas personas de colocar sus productos en el mercado nacional o internacional. Inclusive estos productores podrían vender sus productos al Estado y a los otros entes públicos, si lo hacen a través del Consejo Nacional de Producción. En otras palabras, la norma impugnada no crea un monopolio a favor del Consejo Nacional de Producción, ni limita la libertad de comercio de los productores agropecuarios más que en cuanto al procedimiento que tendrán que emplear a fin de vender sus productos a la Administración. Lo anterior se ve reforzado con el hecho de que la jurisprudencia constitucional ha sido abundante y conteste en reconocer que la libertad de comercio puede ser sujeta a restricciones de interés público, creadas mediante Ley formal, y que no destruyan su núcleo esencial de derecho. (Ver por ejemplo las sentencias números 2981-96, 4848-96, 7044-96, 537-98)

**V.** En la especie, estamos ante una actuación constitucionalmente válida según los anteriores parámetros. Como no produce la norma en cuestión un lesión a las normas y principios constitucionales referentes a la libertad de empresa, como consecuencia de ello tampoco resulta tal norma contraria a las normas consagradas en los artículos

33, 45 y 56 de la Constitución Política. En cuanto al derecho al trabajo, no se constara que dicho derecho sea en forma alguna restringido con la norma en análisis, ya que la misma ni impide el ejercicio de cualquier trabajo remunerado y digno. Respecto de la alegada violación al principio de igualdad ante la Ley, se parte del hecho de que la situación en que quedan los productores agropecuarios nacionales ante el Consejo Nacional de Producción no es de inferioridad, ya que la existencia de un trato diferenciado deriva de su propia desigualdad, ya que mientras uno es un sujeto de derecho privado que actúa en el proceso productivo, el otro es una institución destinada a cumplir fines de interés general y que participa en el mercado básicamente como intermediario. Respecto de un único grupo de clientes -los entes públicos- se establecen procedimientos especiales que garanticen que el estado adquiera productos de calidad a precio razonable. Sobre la inexistencia de una violación al derecho de propiedad, es claro que la norma impugnada no impide el ejercicio de ninguno de los atributos característicos de este derecho fundamental.

#### **VI. Sobre el principio de contratación administrativa.**

Respecto de la exigencia prevista en el artículo 182 de la Constitución Política, en el sentido de que los contratos del Estado deben ser realizados mediante el procedimiento de licitación previsto en la Ley, no estima esta Sala que con la norma impugnada haya sido vulnerado tan importante garantía de transparencia en la actuación pública. En efecto, la propia Ley de Contratación Administrativa establece como una de las excepciones a la aplicación de dicha Ley la actividad contractual desarrollada entre entes de Derecho Público (artículo 2° inciso c). La disposición impugnada no vulnera el principio constitucional de licitación pública, ya que el mismo fue establecido para garantizar la nitidez de los acuerdos de carácter patrimonial que involucran a la administración y a un sujeto particular, a fin de evitar que los intereses privados se pudieran imponer a la necesidad pública que determinó la contratación, y a la de negociar en condiciones favorables de calidad y precio en contratos en que el Estado o algún otro ente público fuera parte. Como el Consejo Nacional de Producción es un ente público creado para la atención de determinadas necesidades de interés general, el hecho de que los contratos que entre él y otras entidades públicas se realicen acuden a la negociación directa, no vulnera la mencionada norma constitucional. Así las cosas, también en cuanto a este punto la norma en análisis no es contraria con el derecho de la Constitución.

#### **VII. Conclusión.**

En vista de los argumentos esgrimidos, considera esta Sala que la norma contenida en el artículo 9° de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción no es contraria a las normas contenidas en los artículos 33, 45, 46, 56 y 182 de la Constitución Política,

razón por la cual esta acción de inconstitucionalidad deberá ser declarada sin lugar, como en efecto se hace.”

### **C. ANÁLISIS DE LOS ALEGATOS DE INCONSTITUCIONALIDAD**

#### **VI. Sobre si el artículo 9° de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción viola las normas, principios y valores del artículo 46 constitucional.**

Los accionantes consideran que el artículo impugnado restringe el libre intercambio de bienes y servicios, al excluir a productores y proveedores privados; promover una estructura de proveedor monopólico en cabeza del CNP; afectar el derecho de los usuarios de los respectivos entes públicos a recibir calidad de productos y servicios, a precios razonables, ya que éstos podrían ser menores si no fuera por la referida obligación; y perjudica a todos los consumidores al limitar el libre despliegue de los mecanismos de oferta y demanda. Por su parte la Procuraduría General de la República afirma que la obligación de los entes públicos de adquirir productos del CNP no implica que la producción de esos bienes de consumo, su distribución y comercialización, se transfiera en forma exclusiva y excluyente al Consejo; que no se desprende de la norma que una determinada actividad económica se sustraiga de la libre iniciativa privada para pasar a formar parte, en carácter de exclusividad, del Estado o de una de sus instituciones; y que la disposición que se ataca no torna en imposible para los productores privados el ejercicio de su actividad, pues perfectamente pueden comercializar los mismos con otros particulares, exportarlos e, incluso venderlos directamente al propio Consejo de Producción. La Contraloría General de la República afirma igualmente que la norma impugnada no establece un monopolio a favor del CNP, como si a éste se le estuvieran transfiriendo en forma exclusiva y excluyente la producción, distribución y comercialización de productos agropecuarios, sustrayendo tales actividades de la libre iniciativa privada; y que tampoco implica una restricción en el intercambio de bienes y servicios y por ende una violación a la libertad de comercio, pues como bien lo apuntó la Sala Constitucional de ninguna forma se prohíbe a personas o empresas particulares la producción ni la posterior comercialización de productos agropecuarios en el mercado nacional o internacional. El Gerente General del Consejo Nacional de Producción considera que establecer la obligatoriedad de los entes públicos de suplirse de los productos del Consejo Nacional de Producción, no implica que la producción de esos bienes de consumo, su distribución y comercialización, se reserve en forma exclusiva y excluyente para el CNP; y el coadyuvante pasivo indica que esa actividad o función del CNP no es de manera alguna absoluta y excluyente de cualquier otra iniciativa pública o privada, ni implica que la producción de esos bienes de consumo, su distribución y comercialización se reserve de manera exclusiva para el Consejo, y además está limitado para aquellos productos que tienen que ver con los fines encomendados por el legislador. Al respecto, este Tribunal mantiene la misma tesis expuesta en el



considerando anterior pues la norma impugnada no crea un monopolio a favor del Consejo Nacional de Producción, ni limita la libertad de comercio de los productores agropecuarios más que en cuanto al procedimiento que tendrán que emplear a fin de vender sus productos a la Administración, pues no se le está transfiriendo al CNP en forma exclusiva y excluyente la producción, distribución y comercialización de productos agropecuarios, ni sustrayendo tales actividades de la libre iniciativa privada; además de ninguna forma se prohíbe a personas o empresas particulares la producción ni la posterior comercialización de productos agropecuarios en el mercado nacional o internacional. Recuérdese por demás que, dentro de un contexto de Estado Social de Derecho, la libertad de empresa puede verse limitada para someterse al cumplimiento de ciertos valores y principios constitucionales, tal como sería en este caso, pues los cometidos asignados al Consejo Nacional de la Producción son compatibles con las políticas estatales que procuran el mayor bienestar de la población con especial cuidado de la producción y el adecuado reparto de la riqueza, dado que de conformidad con el artículo impugnado el CNP brinda apoyo a las organizaciones de pequeños y medianos productores asegurándoles un mercado a sus productos. La norma objetada se enmarca dentro de las finalidades que prevé el apartado primero del artículo cincuenta de la Constitución Política, porque frente a un sector tan deprimido como los medianos y pequeños agricultores, que requieren una acción de promoción y estímulo por parte del Estado, en este caso, el Consejo Nacional de Producción, la norma objetada no restringe, de ninguna manera, la libertad de comercio en el ámbito agrícola (artículo 46 de la Constitución Política), sino que responde a una finalidad orientada hacia el estímulo a la producción y el reparto justo de la riqueza para los pequeños y medianos agricultores, siendo consonante tal pretensión con un Estado que no sólo administra, sino que acata el mandato que contiene el artículo cincuenta de la Constitución Política, estimulando la armonía social y el adecuado reparto de la riqueza, evitando las graves disfunciones de una dinámica de mercado que en muchas ocasiones está muy lejos de la competencia pura y perfecta que se propuso, en sus orígenes, el liberalismo económico.

#### **VII. Sobre si el artículo 9° de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción viola las normas, principios y valores del artículo 188 constitucional.**

Los accionantes consideran que la norma cuestionada viola la autonomía financiera o patrimonial de los entes públicos, por cuanto a través de ella, el Estado ejerce una invasión impropia en su ámbito de independencia, obligándolas a comprarle insumos al CNP, a los precios que éste fije, sin importar estudios de costos, factibilidad, ahorro y proyección del gasto, aspectos todos que integran el deber de la Administración de procurar el mejor aprovechamiento y ahorro de fondos públicos. Por su parte la Procuraduría General de la República afirma que no se da el roce con la figura de la autonomía financiera ni tampoco la administrativa, pues del texto de la norma se deriva que la autonomía institucional declarada por la Constitución Política, lo es

únicamente en el ámbito administrativo, pues en materia de gobierno queda sujeta a la ley. La Contraloría General de la República indica que esta garantía de autonomía administrativa no enerva la posibilidad que una ley ordinaria pueda venir a limitar algunos ámbitos o espacios de actuación de los entes públicos al momento de intentar dar cumplimiento efectivo de los fines y atribuciones para los que hayan sido creados. El Gerente General del Consejo Nacional de Producción esboza que ante tan indispensables y loables propósitos del CNP no puede anteponerse ninguna autonomía institucional, además la autonomía no es ilimitada pues algunas acciones se ven sometidas a directrices generales que emite el Poder Ejecutivo, y que según la jurisprudencia de esta Sala las instituciones autónomas están sujetas a la ley en materia de gobierno. Al respecto, este Tribunal debe recordar primero los alcances de la autonomía administrativa de las instituciones autónomas, en el entendido de que no todo ente público es una institución autónoma con este tipo de autonomía, pero que según se desprende de la acción formulada es a éstas a las que se refieren los accionantes. **A) Alcances de la autonomía administrativa de las instituciones autónomas, y la sujeción de éstas a la ley en materia de gobierno.** Existen en nuestro ordenamiento jurídico, tres formas de autonomía: a) administrativa, que es la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin sujeción a otro ente, conocida en doctrina como la capacidad de autoadministración; b) política, que es la capacidad de autodirigirse políticamente, de autogobernarse, de dictarse el ente a sí mismo sus propios objetivos; y, c) organizativa, que es la capacidad de autorganizarse, con exclusión de toda potestad legislativa. En los dos primeros casos, la autonomía es frente al Poder Ejecutivo y en el tercero, también frente al Poder Legislativo. La autonomía organizativa es propia de las universidades según se desprende del artículo 84 de la Constitución Política. Los otros dos grados de autonomía se derivan de la Autonomía Política, cuyo contenido será propio de la ley (acto fundacional) que crea al ente. El grado de autonomía administrativa -mínima y de primer grado-, es propia de las instituciones autónomas; de gobierno -de segundo grado-, propia de las municipalidades y de la Caja Costarricense del Seguro Social en lo relativo a la administración de los seguros sociales; y de organización - plena o de tercer grado, propia de las universidades del Estado. El ente descentralizado creado por ley ordinaria, está subordinado a su contenido e involucra la potestad legislativa para modificarlo y hasta extinguirlo; pero como la descentralización implica que le corresponden al ente todos los poderes del jerarca administrativo, quiere decir que su personalidad abarca la totalidad de los poderes administrativos necesarios para lograr su cometido en forma independiente. Así entonces, la Constitución Política le garantiza, en su ordinal 188, a todo ente público menor, distinto del Estado, una autonomía administrativa mínima o de primer grado, esto es, la potestad de auto-administrarse, sin sujeción a ningún otro ente público y sin necesidad de una norma legal que así lo disponga, para disponer de sus recursos humanos, materiales y financieros de la forma que lo estime más conveniente para el cumplimiento eficaz y

eficiente de los cometidos y fines que tiene asignados. De este modo, el poder central tiene varias limitaciones respecto de su ingerencia sobre las instituciones autónomas, así no puede actuar como jerarca del ente descentralizado: no puede controlarlo limitando la actividad del ente por razones de oportunidad; y, no puede, tampoco, actuar como director de la gestión del ente autónomo mediante la imposición de lineamientos o de programas básicos. Sin embargo, tal como lo expresa el mismo artículo 188 Constitucional, las instituciones autónomas están sujetas a la ley en materia de gobierno. Conforme a lo anteriormente dicho, la autonomía administrativa no es incompatible con la sujeción de las instituciones autónomas a las leyes, así entonces los objetivos, fines y metas del ente vienen dados por el legislador. Por otro lado, las únicas que se encuentran legitimadas para invocar una violación a la autonomía son las propias instituciones autónomas. **B) Es a las instituciones autónomas a las que corresponde invocar la posible violación de su autonomía administrativa.** Este Tribunal Constitucional ha señalado en reiteradas ocasiones que la autonomía administrativa establecida en el texto constitucional (artículo 188 de la Constitución Política) a las instituciones autónomas se encuentra establecida a favor y en garantía de cada entidad. De modo que, es ésta o el grupo de éstas quienes deben invocar la infracción del texto constitucional cuando entiendan o supongan que tal autonomía se ha visto cercenada o afectada. Nótese que los ciudadanos no pueden ejercer una suerte de acción popular o intereses de hecho para asegurar la pureza y conformidad con el Derecho de la Constitución del ordenamiento legal o infraconstitucional (véase la resolución 2006-04866 de las 15:12 horas del 05 de abril del 2006). **C) En síntesis:** En vista de que la violación a la autonomía administrativa de las instituciones autónomas sólo puede ser alegada por éstas y en vista de que, de todas formas, las instituciones autónomas están sujetas a la ley en materia de gobierno, lo procedente es desestimar este aspecto de la acción.

#### **VIII. Sobre las obligaciones del CNP y cómo el análisis de los problemas de aplicación de la norma impugnada y sus efectos no es competencia constitucional.**

Los accionantes aportan el *“Estudio Especial relativo a la aplicación del artículo 9° de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción”* realizado por la Contraloría General de la República, identificado con el número DFOE-AM-7/2003 del 25 de junio del 2003. En este informe, el Órgano Contralor llega a varias conclusiones respecto de la aplicación de este artículo, así por ejemplo de este informe esta Sala entiende que, *PRIMERO* los bienes que están dentro del tráfico ordinario del CNP son solamente los productos agropecuarios genéricos, es decir, aquellos que tienen relación con la agricultura y ganadería, tales como granos básicos, hortalizas, vegetales, verduras, frutas, plantas ornamentales y carnes rojas y pollo. Considerando excluidos los productos pesqueros, acuícolas, marinos, industriales, intelectuales, minerales, además de los productos agropecuarios importados (tales como salsas, aceites, algodón y enlatados), y por supuesto, los productos agropecuarios no genéricos. De

esta forma, los únicos bienes que puede adquirir el CNP para su posterior venta a la Administración Pública son los productos agropecuarios genéricos. *SEGUNDO*, la razón de posibilitar al CNP a la adquisición de productos agropecuarios para luego venderlos a la Administración Pública no es un fin en sí mismo, sino que tiene sentido si ello se constituye en un medio para lograr la finalidad del CNP, cual es no solamente con la reconversión productiva del sector agropecuario (en el sentido de convertir al pequeño y mediano productor agropecuario en un agroempresario) sino también la consecución del interés público. De esta forma, se imponen varias obligaciones al CNP, tales como: deber de incentivar que sean los mismos productores agropecuarios quienes participen en los procesos licitatorios del Estado; no seleccionar productos agropecuarios con precios superiores a los que podría abastecerse del mercado privado, pues debe fijar precios de forma razonable, estable, no especulativa y en coordinación con el Ministerio de Economía; no tener un único proveedor sino dar participación a la más amplia gama de organizaciones; no tener márgenes de utilidad (porque el CNP no puede tener fines de lucro) sino sólo márgenes de intermediación que cubra los costos; y aunque realice contratación directa con el resto de entes públicos –en el marco del artículo 9° impugnado- no puede dejar de verificarse la legalidad de la contratación. Así entonces, cuando alguna de estas obligaciones no se cumpla cabalmente, por ejemplo en cuanto al precio de los productos, ello faculta a la entidad pública a comprarlo sin la intermediación del CNP y por tanto utilizar alguno de los procedimientos de contratación administrativa; y si la calidad de los productos ofrecidos no es la adecuada, ello faculta a la entidad pública a resolver el contrato. Todo lo anterior se justifica y se enmarca dentro del parámetro constitucional, por cuanto el uso indebido de fondos públicos, en detrimento de los servicios públicos que prestan las instituciones públicas es una práctica que roza frontalmente con los valores y principios de nuestra Carta Magna. Ahora bien, la determinación del incumplimiento de las obligaciones anteriores por parte del CNP y por parte del resto de entidades públicas conlleva una valoración y análisis de la aplicabilidad de la norma en cuestión que escapa de la competencia de este Tribunal Constitucional. Es decir, dado que se determinó que la norma en cuestión no es en sí misma inconstitucional, pues su vigencia no implica per se monopolios privados, detrimento de libertades fundamentales, ni mal uso de los fondos públicos, la determinación en el caso concreto de que en un determinado momento el CNP haya obviado cualquiera de las obligaciones mencionadas y haya vendido bienes que no están dentro de su competencia, o bienes que aún estando dentro de su competencia lo sean a precios no razonables o de calidad no adecuada, o favoreciendo a un único proveedor, o no incentivando a los mismos productores a participar ellos mismos de los procesos licitatorios, no es una cuestión que compete dilucidar, comprobar, verificar o examinar a este Tribunal Constitucional, sino ante instancias tales como la misma Contraloría General de la República si del mal uso de fondos públicos se trata, o ante la Comisión de Promoción de la Competencia, si el CNP está teniendo un único proveedor en

ciertos casos, por ejemplo. Así entonces, el análisis de los problemas de aplicación de la norma impugnada y sus efectos no es competencia constitucional, por lo que esta Sala no puede entrar a valorarlos.

## **2. La Constitucionalidad del Artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP en el tanto Obliga a las Instituciones Públicas a Comprar sus Productos de forma Preferente “Voto Salvado”**

[Sala Constitucional]<sup>iii</sup>

Voto de mayoría:

El suscrito Magistrado salva el voto y declara con lugar la acción de inconstitucionalidad, con fundamento en las consideraciones que a continuación se detallan.

La filosofía y concepción original del Consejo Nacional de la Producción, justificaba la existencia de ciertas competencias especiales con el propósito de fomentar la producción agrícola e industrial y la estabilización de los precios de los artículos requeridos para la alimentación de los habitantes del país, así como, los de las materias primas demandadas por la industria nacional, procurando un equilibrio justo en las relaciones entre productores y consumidores, con miras al mejoramiento de las condiciones de vida de los costarricenses (artículo 4 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, del 17 de julio de 1956). Lo anterior, para conservar una paridad entre el acceso y el consumo de ciertos productos básicos. En mi criterio, esto es parte de las acciones afirmativas del Estado a favor de entes públicos como el Consejo Nacional de la Producción, ideadas con el fin de establecer políticas preferenciales a favor de ciertas instituciones, en razón del fin público que persiguen. Es bajo ese orden de ideas y propósitos originales que se podría justificar la disposición impugnada. No obstante, a partir del Programa de Reconversión Agropecuaria del Consejo Nacional de la Producción, vigente a partir de diciembre de 1997, se modifica, sustancialmente, la finalidad del Consejo Nacional de la Producción en relación a las actividades productivas del sector agropecuario *“(...) en procura de su modernización y verticalización para darle la eficiencia y competitividad que requiere el desarrollo económico de Costa Rica”*. Bajo ese panorama, considero que la norma no cumple con la función asignada, originalmente, por el legislador al Consejo Nacional de la Producción y riñe con el modelo económico consagrado en la Constitución. En efecto, actualmente, la norma impugnada obliga a los entes públicos a proveerse del Consejo, todo tipo de suministros genéricos a los precios establecidos por ese ente. Lo anterior, genera una situación asimétrica en perjuicio de los proveedores privados, a quienes se les restringe la posibilidad de ofrecer sus productos a las instituciones estatales. Esta disparidad resulta improcedente en el marco de la economía de mercado, pues, de conformidad con el artículo 46 constitucional, la regla de la constitución económica es

la libertad de empresa y la libre competencia, por lo que la excepción calificada es la creación de monopolios. A partir de lo anterior, considero que la norma impugnada es inconstitucional y así lo declaro.

### **3. La Constitucionalidad del Artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP en el tanto Obliga a las Instituciones Públicas a Comprar sus Productos de forma Preferente. Caso del Ministerio de Seguridad Pública**

[Sala Constitucional]<sup>iv</sup>

Voto de mayoría

**I.- Hechos probados.** De importancia para la decisión de este asunto, se estiman como debidamente demostrados los siguientes hechos, sea porque así han sido acreditados o bien porque el recurrido haya omitido referirse a ellos según lo prevenido en el auto inicial:

a) La empresa amparada se dedica a la comercialización de productos agrícolas, entre otros fines, y es proveedor por intermedio del Consejo Nacional de la Producción, de instituciones como el Ministerio de Seguridad Pública y el de Justicia (Ver folio 1).

**II.-** Esta Sala, mediante la sentencia N°6969-00, dijo que:

**"II.- Objeto de la acción.** Impugna la sociedad accionante la constitucionalidad de la norma contenida en el artículo 9° de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, número 2035 del diecisiete de julio de mil novecientos cincuenta y seis, que al efecto dispone:

"Artículo 9°- Los entes públicos están obligados a proveerse del Consejo todo tipo de suministros genéricos propios del tráfico de éste, a los precios establecidos. A tal efecto, quedan facultados dichos entes para contratar directamente esos suministros con el consejo."

Considera la empresa recurrente que la norma en cuestión es contraria a lo establecido en los artículos 33 (principio de igualdad ante la Ley), 45 (propiedad privada), 46 (libertad de comercio y derechos del consumidor), 56 (derecho al trabajo) y 182 (principio de contratación administrativa) de la Constitución Política.

**Sobre el fondo.**

**III.- Marco normativo.** Para entender adecuadamente el significado de la norma impugnada, es necesario analizar la posición que la misma ocupa dentro del sistema normativo costarricense. Así, el artículo 50 de la Constitución Política reconoce el derecho fundamental de todos los ciudadanos de ser beneficiarios de un justo y

adecuado sistema de distribución de la riqueza, que le garantice un grado mínimo de bienestar necesario para su digna existencia como ser humano. Dentro de ese contexto, el legislador fue creando diversas instituciones y mecanismos tendientes a hacer efectivo el mandato consagrado el numeral constitucional citado. Uno de tales instrumentos es el Consejo Nacional de Producción, ente descentralizado constituido en mil novecientos cincuenta y seis, con la finalidad de fomentar la producción agrícola, pecuaria y marina, así como la estabilización de los precios de los artículos alimenticios de primera necesidad y los insumos necesarios en la actividad industrial, para con ello lograr un justo equilibrio entre productores y consumidores. (Artículo 3° de la Ley 2035) Procura así el consejo, llevar en la meta de distribuir equitativamente la renta, propiciando que los agricultores logren vender sus cosechas a precios justos y que los consumidores finalmente reciban un producto en condiciones favorables. (Artículo 5° de la Ley 2035) Es decir, que el Consejo Nacional de Producción no es un ente cuya actividad persiga fines de lucro, y por el contrario esta institución persigue únicamente fines públicos, tendientes a lograr el interés general. A partir de la anterior introducción, es posible entrar a analizar la constitucionalidad del dispositivo legal cuestionado. Para ello, se partirá de un doble ángulo de enfoque: la alegada violación a la libertad de comercio, que de haber ocurrido, conllevaría en este caso la lesión a los derechos al trabajo y a la igualdad de trato, por lo que debe ser analizado en un solo ítem; y segundo: la también alegada vulneración de las reglas constitucionales sobre contratación administrativa.

**IV.- Sobre la libertad de empresa.** La libertad de comercio, como un derecho complejo comprensivo de diversas prerrogativas, se encuentra consagrado en el artículo 46 de la Constitución Política, imponiendo en lo conducente una prohibición absoluta a los monopolios de carácter particular y a los de cualquier otra naturaleza que amenacen o restrinjan la actividad comercial, agrícola e industrial. Por el contrario, lo que este ente realiza es primordialmente una función de intermediación entre productores y consumidores, a fin de evitar situaciones de desigualdad que comprometan el interés general. La norma contenida en el artículo 9° de la ley 2035 no crea un monopolio a favor del Consejo, sino que únicamente fija una regla de procedimiento en la contratación de los bienes alimenticios que el Estado requiera, imponiendo la necesidad de acudir al intermediario. Ello no implica, claro está, que esté prohibida la producción por parte de sujetos particulares, de aquellos productos que forman el giro normal de actividades del Consejo; tampoco se limita la posibilidad que tienen estas personas de colocar sus productos en el mercado nacional o internacional. Inclusive estos productores podrían vender sus productos al Estado y a los otros entes públicos, si lo hacen a través del Consejo Nacional de Producción. En otras palabras, la norma impugnada no crea un monopolio a favor del Consejo Nacional de Producción, ni limita la libertad de comercio de los productores agropecuarios más que en cuanto al procedimiento que tendrán que emplear a fin de vender sus productos a la

Administración. Lo anterior se ve reforzado con el hecho de que la jurisprudencia constitucional ha sido abundante y conteste en reconocer que la libertad de comercio puede ser sujeta a restricciones de interés público, creadas mediante Ley formal, y que no destruyan su núcleo esencial de derecho. (Ver por ejemplo las sentencias números 2981-96, 4848-96, 7044-96, 537-98)

**V.-** En la especie, estamos ante una actuación constitucionalmente válida según los anteriores parámetros. Como no produce la norma en cuestión una lesión a las normas y principios constitucionales referentes a la libertad de empresa, como consecuencia de ello tampoco resulta tal norma contraria a las normas consagradas en los artículos 33, 45 y 56 de la Constitución Política. En cuanto al derecho al trabajo, no se constata que dicho derecho sea en forma alguna restringido con la norma en análisis, ya que la misma ni impide el ejercicio de cualquier trabajo remunerado y digno. Respecto de la alegada violación al principio de igualdad ante la Ley, se parte del hecho de que la situación en que quedan los productores agropecuarios nacionales ante el Consejo Nacional de Producción no es de inferioridad, ya que la existencia de un trato diferenciado deriva de su propia desigualdad, ya que mientras uno es un sujeto de derecho privado que actúa en el proceso productivo, el otro es una institución destinada a cumplir fines de interés general y que participa en el mercado básicamente como intermediario. Respecto de un único grupo de clientes –los entes públicos- se establecen procedimientos especiales que garanticen que el estado adquiera productos de calidad a precio razonable. Sobre la inexistencia de una violación al derecho de propiedad, es claro que la norma impugnada no impide el ejercicio de ninguno de los atributos característicos de este derecho fundamental.

**VI.- Sobre el principio de contratación administrativa.** Respecto de la exigencia prevista en el artículo 182 de la Constitución Política, en el sentido de que los contratos del Estado deben ser realizados mediante el procedimiento de licitación previsto en la Ley, no estima esta Sala que con la norma impugnada haya sido vulnerado tan importante garantía de transparencia en la actuación pública. En efecto, la propia Ley de Contratación Administrativa establece como una de las excepciones a la aplicación de dicha Ley la actividad contractual desarrollada entre entes de Derecho Público (artículo 2° inciso c). La disposición impugnada no vulnera el principio constitucional de licitación pública, ya que el mismo fue establecido para garantizar la nitidez de los acuerdos de carácter patrimonial que involucraran a la administración y a un sujeto particular, a fin de evitar que los intereses privados se pudieran imponer a la necesidad pública que determinó la contratación, y a la de negociar en condiciones favorables de calidad y precio en contratos en que el Estado o algún otro ente público fuera parte. Como el Consejo Nacional de Producción es un ente público creado para la atención de determinadas necesidades de interés general, el hecho de que los contratos que entre él y otras entidades públicas se realicen acuden a la negociación directa, no vulnera la mencionada norma constitucional. Así las cosas, también en



cuanto a este punto la norma en análisis no es contraria con el derecho de la Constitución.

## JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

### 1. **Ámbito de Aplicación del Artículo 9 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción.**

[Contraloría General de la República]<sup>v</sup>

#### I.-Antecedentes del caso:

- 1) Que mediante oficio N°6571 del 5 de junio del 2002, ante consulta de su Despacho, se dejó claramente establecido que tanto la Sala Constitucional (voto 6969-2000 de las 14:51 horas del 9-8-2002) , como la Procuraduría General de la República (C-032-92 del 2-3- 1992), consideran que el artículo 9 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Producción, es vinculante para las administraciones. Se mencionó en dicho oficio, la posición coincidente que ha tenido esta Contraloría en cuanto a la obligatoriedad y validez de la norma ( Ver entre otros oficios N°7807-97, N°8735-98, N°8631-01). Sin embargo, según se menciona en el oficio de marras, la obligatoriedad de comprar a que nos lleva la norma novena antes mencionada, no avala incumplimientos por parte del CNP que amenacen la continuidad del servicio público, por lo tanto en aplicación de los numerales 4,7 y 10 de la Ley General de la Administración Pública y 4 de la Ley de Contratación Administrativa, la entidad cocontratante, podrá resolver el contrato y recurrir a los mecanismos ordinarios de contratación para retomar el estado de normalidad de la prestación del servicio.
- 2) En La Gaceta N°79 del 25 de abril del 2002, se publicó el Programa de Abastecimiento Institucional del Consejo Nacional de la Producción, el cual en el capítulo II, artículo 3°, inciso c) bajo la denominación de “bienes esenciales”, se enumeran como bienes de la actividad ordinaria del Programa de Abastecimiento Institucional, productos tales como artículos escolares, de oficina, baterías, libros y revistas educativas etc.

#### II.- Normativa que informa la materia:

##### 1) **Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Producción. (Ley 6050-77 y sus reformas).**

*“Artículo 3: El Consejo tendrá como finalidad la transformación integral de las actividades productivas **del sector agropecuario...Podrá fomentar la producción, la industrialización y el mercadeo de los productos agrícolas y pecuarios...**”*

*“Artículo 5: Para cumplir sus fines el Consejo Nacional de la Producción tendrá como actividades ordinarias las siguientes:*

*a....*

*c) Impulsar y fomentar **la industrialización agrícola y pecuaria**, en las zonas cuya posibilidad de producir lo amerite.*

*j) Promover la reglamentación de todo tipo de mercados para **vender productos de origen agropecuario** de consumo popular.*

*l) ...capacitación y transferencia tecnológica **de productos agropecuarios**, en el campo de la industrialización y comercialización...”*

*“Artículo 9: Los entes públicos están obligados a proveerse del Consejo de todo tipo de **suministros genéricos propios del tráfico de éste**, a los precios establecidos. A tal efecto, quedan facultados dichos entes para contratar directamente esos suministros en el Consejo”.*

## **2) Reglamento a la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Producción.**

*Artículo 1: “Finalidad. El Consejo Nacional de Producción tendrá como finalidad la transformación integral de las actividades productivas **del sector agropecuario**, en procura ....”*

## **3) Reglamento del Programa de Abastecimiento Institucional del Consejo Nacional de Producción.** (Acuerdo de Junta Directiva N°34837, sesión 235 artículo 7° celebrada el 10 de abril del 2002)

*Artículo 1°: “El presente Reglamento se emite con el propósito de regular las compras y el abastecimiento de productos que realiza el Consejo Nacional de la Producción, a través del Programa de Abastecimiento Institucional, con fundamento en el artículo 9 de la Ley Orgánica de la entidad, que la obliga a suplir a todos los Entes Públicos de todo tipo de **suministros genéricos propios de su tráfico**, a los precios establecidos.”*

*Artículo 2°: “El programa de Abastecimiento Institucional ejecutará el abastecimiento y la distribución de los productos o artículos que sean requeridos por las entidades del sector público y que correspondan a los que están **catalogados dentro del tráfico ordinario**, dando prioridad a aquellos provenientes de pequeños y medianos productores”*

*Artículo 3° “Los productos o bienes que se consideran **actividad ordinaria** del Programa de Abastecimiento Institucional son los siguientes:...”*

#### **4) Jurisprudencia de esta Contraloría General:**

En nuestro oficio N°107-98 en lo que interesa se apuntó: *“Actividad ordinaria comprende la actividad de la Administración que por su constante y frecuente tráfico y su relación inmediata con los usuarios resulta claramente incompatible con los procedimientos concursales de contratación”*

En el oficio 431-01 se acota: *...se está frente a una actividad ordinaria reiterando que ésta deberá ser interpretada en forma restrictiva...”*

En la resolución RC-365-2000 de las 14 hrs del 8/9/00 se dijo: *“... que los productos genéricos son aquellos que se producen con patrones generales de fabricación, es decir que existen normas técnicas universales que hacen que el producto sea el mismo, independientemente del lugar de producción, la empresa que los fabrica, la marca, entre otros. El producto genérico tiene como condición esencial su naturaleza universal en razón de que el proceso de manufactura se encuentra estandarizado y obedece a patrones homogéneos que deben cumplirse necesariamente para que el producto resulte ser lo deseado.”*

#### **Definiciones del Diccionario de la Lengua Española.**

Agropecuario: Que tiene relación con la agricultura y la ganadería.

Agrícola: Concerniente a la agricultura y al que la ejerce.

Agricultura: Labranza y cultivo de la tierra.

Pecuario: Perteneciente al ganado.

#### **III.- Criterio para resolver:**

Es claro que los suministros genéricos del tráfico del CNP, son los que se relacionan directamente con la actividad ordinaria de este Consejo, y que como hemos determinado de la integración de los artículos de la normativa que informa esta materia, son los productos y bienes agrícolas y pecuarios. Este ámbito, acorde con el principio de legalidad, debe manejarse en forma restrictiva, por cuanto ello significa una limitación efectiva a la libertad de comercio, garantizada en el numeral 46 de nuestra Constitución.

Así, el listado emitido por el Consejo Nacional de la Producción, debe limitarse a esa clase de bienes y productos, dentro de los principios de razonabilidad y eficiencia que la propia Ley Orgánica persigue, y que sean propios de su tráfico, en sentido restrictivo. Los bienes y productos, que no puedan enmarcarse como agrícolas o pecuarios, estarían fuera del ámbito de obligatoriedad de adquisición que cubre a los

entes públicos en relación con el CNP, por cuanto no debe perderse de vista que la norma consultada, encuentra sentido en tanto es un medio para lograr la finalidad del CNP, cual es la transformación integral de las actividades productivas del sector agropecuario, enfatizando en los pequeños y medianos productores, para procurar su modernización y verticalización.

De ahí que el citado artículo 9, de la Ley Orgánica del CNP no brinda sustento normativo para extender el ámbito o esfera de artículos, sino a los que estrictamente abarque el ámbito de competencia del CNP y, por otro lado, que con esa intermediación del CNP, se busque favorecer a la consolidación de pequeños y medianos productores en un proceso de reconversión productiva. Para un mayor tratamiento de este último punto, si es de su interés, les remitimos al informe de nuestra División de Fiscalización Operativa y Evaluativa DFOE-AM-7/2003 del 25 de junio de 2003, en el cual se trata ampliamente el tema.

Finalmente, el espíritu del artículo noveno de la Ley Orgánica del CNP, es que los entes públicos obtengan los bienes y productos agrícolas y pecuarios dentro de las mejores condiciones y para satisfacción del interés general y el cumplimiento de sus fines. Extender ese ámbito de aplicación, sería atribuirse el Consejo Nacional de la Producción la venta de suministros no autorizados por ley, no solo violentando el principio de legalidad, sino que se podría caer en situaciones de precios más altos o productos de menor calidad, precisamente por no ser del giro normal de la actividad del Consejo. Por otra parte, no podría el Consejo utilizar las facultades que la Ley le concede para convertirse en un intermediario de todo tipo de productos por cuanto ello excede el marco de competencias y las facultades que la ley le conceden.

## **OPINIÓN JURÍDICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

### **1. La Vigencia del Artículo 9 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción.**

[Procuraduría General de la República]<sup>vi</sup>

#### **I. Vigencia del artículo 9 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Producción**

Con el objeto de que los señores Diputados consultantes cuenten con todos los elementos de juicio necesarios para tomar sus decisiones, se hará un reseña, en orden cronológico, de los antecedentes que conocemos en relación con el artículo 9 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Producción.

En primer término, en el año 1992, el Ministerio de Seguridad Pública consultó la vigencia del citado artículo, considerando que éste no se debía aplicar porque debía permitirse la adquisición de productos a un precio más cómodo.

En esa oportunidad, mediante dictamen C-032-92 de 2 de marzo de 1992, se indicó lo siguiente:

*"En primer término conviene referirnos a la competencia de la Procuraduría sobre este asunto. El que se somete a nuestro estudio es si el artículo 9º. ya citado se encuentra vigente y si es obligatoria o no su aplicación. Consideramos que sobre este asunto, La Procuraduría sí puede pronunciarse porque está dentro de su competencia de órgano superior consultivo, técnico-jurídico de la Administración Pública. Ahora bien, los aspectos propios de la contratación, como por ejemplo, cuáles son los productos a que se refiere el citado artículo y los precios y forma de contratación, si son de competencia exclusiva de la Contraloría General, pero, en el presente dictamen no se analizarán esos extremos.*

*Ahora bien, el problema que se presenta, tal y como se indicó anteriormente, es determinar si el artículo 9º ya citado, resulta aplicable a las compras que realice el Ministerio de Seguridad, en los campos que allí se especifican.*

*Dicho numeral establece como obligación de los entes públicos el proveerse de los suministros genéricos propios del tráfico del Consejo Nacional de Producción, facultándolos para contratar directamente con éste.*

*El primer aspecto que se debe analizar, es si dicha norma prevalece sobre la Ley de la Administración Financiera de la República (Ley 1279 de 6 de mayo de 1951). El artículo 9º se ubica dentro de la Ley 6050 de 14 de marzo de 1977 que reformó en su totalidad la anterior Ley Orgánica del Consejo de la Producción y sus reformas. Nos encontramos, por lo tanto, con una ley que vino a derogar tácitamente, por lo menos, para los efectos del artículo 9º, la Ley de Administración Financiera que ya se encontraba vigente, sustentándonos para hacer tal afirmación en el principio de que la ley posterior deroga a la anterior en lo que se oponga (artículo 129 de la Carta Magna).*

*Dicho principio ha sido desarrollado a su vez, por el artículo 8º del Código Civil, que a la letra indica:*

*"Las leyes solo se derogan por otras posteriores y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o practica en contrario. La derogatoria tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá también a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior.*

Por la simple derogatoria de una ley no recobran vigencia las que esta hubiere derogado"

*Entonces tenemos, que en todo aquello el artículo 9° sea incompatible con la Ley de la Administración Financiera de la república, debe prevalecer la aplicación de ésta.*

*Partiendo entonces de la plena vigencia del tantas veces citado numeral 9°, es que hay que analizar el criterio legal que nos fuera remitido por parte del Ministerio, según el cual dicho artículo no cumple los fines por lo que el legislador lo promulgó y por lo tanto su aplicación debe ceder frente al cumplimiento de tales fines.*

*En cuanto a las posibilidades que tiene un operador jurídico de interpretar las normas, en doctrina se han desarrollado una serie de principios ha utilizar. Por su parte nuestro Código Civil también nos ofrece las pautas sobre cuáles serán los elementos a considerar cuando nos enfrentemos a una situación en la cual debemos interpretar una norma. Indica al respecto el artículo 10 del citado cuerpo normativo:*

"Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ella."

*Si bien es cierto, se le otorga al operador jurídico una serie de posibilidades para que encuentre la interpretación mas adecuada a la norma, siendo principalmente el espíritu y finalidad de la misma, y la realización del fin publico a que se dirige (artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública), también es lo cierto que ello no implica que tenga la posibilidad, por vía de interpretación y de y de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, de considerar que, si una norma no cumple con el espíritu, finalidad y fin público para el que fue promulgada, se pueda ordenar su desaplicación por cualquier operador del derecho.*

*Debe hacerse notar que estamos ante dos situaciones distintas: por un lado la consideración de si una determinada norma se encuentra vigente, y, por otra parte, partiendo de que la norma está vigente, es que se puede entrar a utilizar los criterios de interpretación ya descritos. Por lo tanto, no deben confundirse los criterios de vigencia de las normas con los criterios de interpretación de éstas, porque justamente estos últimos criterios van a ser utilizados frente a normas vigentes.*

*Debe tomarse en cuenta, que nuestra Constitución Política en el artículo 129 indica:*

**"Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que se asignen; a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial.**

Nadie puede alegar ignorancia de la ley salvo en los casos que ella misma autorice.

No tiene eficacia la renuncia de las leyes en general, ni la especial de las de interés público.

**La ley no queda abrogada o derogada, sino por otra posterior; y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario."**

*Los preceptos de este artículo, tal como se indicó anteriormente se encuentran a su vez desarrollados en el numeral 8° del Código Civil, que ya fue transcrito anteriormente.*

*Por otra parte, lo anterior debe complementarse con lo dispuesto por el artículo 10 de la Constitución Política, en cuanto establece que será una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia a la que le corresponde declarar la inconstitucionalidad de una norma.*

*Tenemos entonces, que de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico las leyes son obligatorias y surten sus efectos desde el día que ellas designen y, la forma en que dejan de surtir efectos son: a) Derogatoria por otra ley en forma expresa; b) Derogatoria por otra ley cuando la posterior regule la misma materia que a anterior en forma diferente; c) Cuando se declare su inconstitucionalidad (artículo 10 de la Constitución en relación con el 88 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional); y d) Cuando la Constitución o la propia ley establezcan plazo o condiciones determinadas para su vigencia.*

*Consideramos, por lo tanto que éstos son los únicos mecanismos por los cuales se puede llegar a la eliminación de una norma legal.*

*Por lo tanto, la forma de interpretación que la doctrina denomina abrogaste, entendiéndolo por tal*

*"... cuando del resultado de la misma se llegue a la conclusión de que es inaplicable por ser incompatible con otras normas o con el sistema (antinomias)." (Luis Díez Picazo y Antonio Gallón, Sistemas de derecho Civil, Volumen I, pág 187) únicamente puede ser utilizado en los supuestos anteriormente dados.*

*Por lo tanto, el hecho de que eventualmente el artículo 9 ya citado pueda no estar cumpliendo con los fines para los que fue creado, no implica que pueda considerarse que ese hecho motive la posible desaplicación del mismo, ya que únicamente se dará ésta en los supuestos antes descritos.*

*Por lo anterior, consideramos que el Ministerio de Seguridad sí se encuentra obligado a acatar lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Consejo de la producción, sin entrar a valorar nosotros en cuáles supuestos es que se aplica por ser materia de competencia de la Contraloría General de la República."*

*(NOTA SINALEVI: La cita textual que se menciona en el pronunciamiento, como parte del dictamen C-032-92 corresponde al C-038-92 de 02 de marzo de 1992.)*

En fecha más reciente, entre otras, se interpuso por parte de Comercializadora Los Ángeles una acción de inconstitucionalidad contra el artículo de comentario, que se tramitó bajo el expediente N° 99-1997. En el informe presentado por la Procuraduría en esa ocasión se indicó lo siguiente:

*"De previo a realizar el análisis correspondiente, conviene tener presente el contenido de la norma impugnada.*

*"Artículo 9º .– Los entes públicos están obligados a proveerse del Consejo todo tipo de suministros genéricos propios del tráfico de éste, a los precios establecidos. A tal efecto, quedan facultados dichos entes para contratar directamente esos suministros con el Consejo."*

*Contra el citado numeral ya se había establecido otra Acción de Inconstitucionalidad que se tramitó bajo el expediente N° 1165–A–93, la que fue resuelta mediante Voto N° 3090–96 de 25 de junio de 1996, rechazándose de plano por no existir un asunto pendiente que la sustentara.*

*En virtud de que ya este Organo Asesor se había pronunciado sobre la norma cuestionada en dicha Acción, nos remitiremos a lo allí expuesto, sin perjuicio de hacer algunas consideraciones adicionales.*

*Sobre el mencionado numeral se indicó que, evidentemente inspirado en el desarrollo y positivización del mandato constitucional contenido en el artículo 50, el Consejo Nacional de la Producción persigue, de acuerdo con su artículo 3º (Nota: Tanto este numeral como el 5º, que posteriormente se citará, fueron modificados mediante Ley N° 7742 de 19 de diciembre de 1997) "la transformación integral de las actividades productivas del sector agropecuario, en procura de su modernización y verticalización para darles la eficiencia y competitividad que requiere el desarrollo económico de Costa Rica; asimismo, facilitar la inserción de tales actividades en el mercado internacional, con énfasis en los pequeños y medianos productores, para buscar una distribución equitativa de los beneficios que se generen, entre otros mediante esquemas de capacitación y transferencia tecnológica./ Además tendrá como finalidad, mantener un equilibrio justo en las relaciones entre productores agropecuarios y consumidores, para lo cual podrá intervenir en el mercado interno de oferta y demanda, para garantizar la seguridad alimentaria del país./ Podrá fomentar la producción, la industrialización y el mercadeo de los productos agrícolas y pecuarios, directamente o por medio de empresas de productores agropecuarios organizados, avaladas o respaldadas por el Consejo. El fomento de la industrialización y el mercadeo deberá obedecer a las*



*prioridades del desarrollo económico; para este fin, el Consejo establecerá las reservas financieras correspondientes que le permitan obtener los recursos técnicos necesarios."*

*Lo anterior debe relacionarse con lo dispuesto en el artículo 5º de esa misma Ley, en especial, con los incisos c), h), n), r ) y v), que definen como actividades ordinarias del CNP las siguientes: impulsar y fomentar la industrialización agrícola y pecuaria, en las zonas cuya posibilidad de producción lo amerite; exportar o importar, sin perjuicio de libre importación y exportación por terceros y previo estudio de abastecimiento nacional, productos agropecuarios directamente o por medio de las organizaciones de productores avaladas o respaldadas por el Consejo; intervenir como agente económico en el mercado de semillas y productos agropecuarios, para fomentar sus producción y disponibilidad; comprar o vender los productos agropecuarios en bolsas de productos agropecuarios o de comercio, regulándose por las disposiciones legales sobre la materia; así como vender o comprar servicios en áreas propias del giro normal del Consejo.*

*En fin, que en tratándose de productos mencionados en los apartes anteriores resulta evidente el interés del legislador de que el CNP participe como un agente económico para lograr alcanzar los fines públicos dispuestos por su Ley. Consecuentemente, con esa finalidad de indiscutible importancia y trascendencia, la normativa del CNP se define expresamente como de interés público (vid. Artículo 60 ibid). También resulta digno de ser tenido en cuenta desde ya, que la LOCNP no define una lista de productos, con lo cual es propio pensar que en ejercicio de la autonomía otorgada a las instituciones descentralizadas del Estado, el ejercicio de sus competencias debe estar sometido a la racionalidad y razonabilidad, principios propios e inherentes a las funciones públicas a cargo de éstas.*

*Examinando la norma que nos ocupa, deben destacarse algunos aspectos que dimanar de su propia redacción. En tal sentido, es claro observar que la obligación allí establecida se refiere únicamente a los productos que sean parte del tráfico propio del CNP para lograr el cumplimiento de los fines otorgados por Ley. De lo anterior se colige que la limitación no abarca a toda la producción de productos agropecuarios o pecuarios, sino de aquellos que hayan sido definidos como tales por el propio Consejo para lograr los fines que el ordenamiento le asigna. Dicha fijación, como se observó brevemente líneas atrás, supone el ejercicio de una discrecionalidad administrativa sujeta a las garantías constitucionales y legales relativas al mejor cumplimiento del fin público que persigue el Ente. En observancia de lo anterior, es claro dejar establecido que la norma que se impugna tiene un marco contextual de referencia que la informa, y que, básicamente, tiene relación con las competencias de orden público que se le asignan al Consejo, situación que obliga un particular análisis de la conformidad del artículo 9º con el Texto Fundamental. A tal efecto, deviene en imprescindible detenerse en algunas precisiones jurisprudenciales desarrolladas por esa Sala Constitucional en*

torno a conceptos jurídicos que se han mencionado hasta el momento y que informan el tema que aquí tratamos.

Con relación a la noción de disposiciones normativas de "interés público" –como la que nos ocupa en la presente acción–, este Tribunal ha establecido la finalidad de la existencia de dicho tipo de normativa dentro del Ordenamiento Jurídico:

"El artículo 129 de la Constitución Política dispone, entre otras cosas, que 'no tiene eficacia la renuncia de las leyes en general, ni la especial de interés público', de tal suerte que 'los actos y convenios contra las leyes prohibitivas serán nulos, si las mismas leyes no disponen otra cosa'. El concepto incluido por el constituyente de 1949 'leyes de interés público' corresponde a lo que en doctrina se conoce como de 'orden público', es decir, aquéllas mediante las que interviene el Estado a fin de asegurar en la sociedad, su organización moral, política, social y económica. En nuestra Constitución son varias las referencias a ese tópico, como por ejemplo, las reglas sobre la materia electoral, la organización de los poderes públicos y sus relaciones recíprocas, la protección de la familia y los desamparados; y lo que atañe a la producción especial de los sectores económicamente débiles, las relaciones obrero–patronales, la preocupación de la vivienda popular, la educación pública; y también la legislación derivada, en lo que se refiere a la materia inquilinaria, el control de precios de los artículos de consumo básico y la producción y comercialización de ciertos cultivos, básicos para la economía del país, como el café, la caña de azúcar, a manera de ejemplo. El principio general básico de la Constitución está plasmado en el artículo 50, al disponer que 'el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza', lo que unido a la declaración de adhesión del Estado costarricense al principio cristiano de justicia social, incluido en el artículo 74 *ibídem*, determina la esencia misma del sistema político y social que hemos escogido para nuestro país y que lo definen como un Estado social de Derecho". (Voto Nº 1441–92 de 2 de junio de 1992)

En relación con la anterior, cita, posteriormente la Sala la retoma y señala:

"Sobre esta materia, como lo afirmó la Sala en el Voto 1441–92 de 13:45 horas del dos de junio de 1992, involucradas dentro del concepto de "interés público" u "orden público" existen las medidas a través de las que el Estado interviene a fin de asegurar en la sociedad su organización moral, política, social y económica, y están incluidas dentro de ellas, las normas jurídicas que se refieren al control de precios en los artículos de consumo básico. Esto como clara manifestación del principio general contenido en el artículo 50 constitucional, que dispone que el Estado debe procurar el mayor bienestar de todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, lo que unido a la adhesión al principio cristiano de justicia social (art. 74 *ídem*), determinan la esencia misma del sistema político y social

costarricense, que lo definen como un Estado de Derecho. Por ello, se afirma que esos principios de orden público social, justifican el amplio desarrollo que se promueve en torno a la protección de los derechos de los consumidores. Y se agregó textualmente que:

*‘...es notorio que el consumidor se encuentra en el extremo de la cadena formada por la producción, distribución y comercialización de los bienes de consumo que requiere adquirir para su satisfacción personal, y su participación en este proceso, no responde a razones técnicas ni profesionales, sino en la celebración constante de contratos a título personal. Por ello su relación en esa secuencia comercial es de inferioridad y requiere de una especial protección frente a los proveedores de los bienes y servicios, a los efectos que de previo a externar su consentimiento contractual cuente con todos los elementos de juicio necesarios, que le permitan expresarlo con toda libertad y ello implica el conocimiento cabal de los bienes y servicios ofrecidos. Van incluidos por lo expresado, en una mezcla armónica, varios principios constitucionales, como la preocupación estatal a favor de los más amplios sectores de la población cuando actúan como consumidores, la reafirmación de la libertad individual al facilitar a los particulares la libre disposición del patrimonio con el concurso del mayor posible conocimiento del bien o servicio a adquirir, la protección de la salud cuando esté involucrada, el ordenamiento y sistematización de las relaciones recíprocas entre los interesados, la homologación de las prácticas comerciales internacionales al sistema interno y en fin, la mayor protección del funcionamiento del habitante en los medios de subsistencia.’*

*Los principios aludidos sirven de marco a las disposiciones de la Ley de Protección al Consumidor que, en la medida que se faculta la intervención de los Poderes Públicos en la regulación de precios de bienes y servicios de consumo básico y la de márgenes máximos de utilidad en los demás, no provoca lesiones constitucionales que la Sala deba declarar. Ello en nada afecta las garantías de mercado y libre circulación de los bienes o lo que es lo mismo, el llamado principio económico ‘de la economía de mercado’. Existe como se ha venido analizando, una amplia interrelación entre la defensa de los derechos del consumidor, representados en el acceso a todos los bienes legalmente comercializables, así como a la cantidad y calidad que el particular puede adquirir, según su propia capacidad y los derechos de la libre competencia y libertad de empresa, los que podrían verse amenazados y hasta eliminados por el juego incontrolado de las tendencias de cualesquiera de ellos." (Sala Constitucional, Voto 2757 – 93 del 15 de julio de 1993)*

*En consideración de esta Procuraduría General, la normativa que regula el funcionamiento y fines perseguidos por el Consejo Nacional de Producción encajan perfectamente con esa preocupación estatal por procurar el mayor bienestar de la población, con especial cuidado de la producción y el adecuado reparto de la riqueza.*

*En otras palabras, que la normativa que informa la interpretación del artículo 9º que aquí se impugna responde a esa concepción de Costa Rica como un Estado Social de Derecho.*

*Una consecuencia importante de lo anterior es que resulta posible afirmar que en el desarrollo de los principios contenidos en las normas de "interés público" es constitucionalmente posible el limitar otros derechos de los particulares. Partiendo del concepto esbozado por esa Sala en el sentido de que la libertad de comercio consiste "...en la posibilidad de escoger libremente la actividad empresarial que mejor convenga al interesado, pero que una vez hecha tal escogencia, el respectivo tipo de actividad queda sujeto a todas las disposiciones que le sean aplicables". (Voto Nº 611–91 de 22 de marzo de 1991) es necesario recordar los alcances específicos que sobre tal libertad –la de comercio– ha realizado este Tribunal:*

*"III.– Esta Sala, en la sentencia Nº3495–92 de las 14:30 horas de 19 de noviembre de 1992 señaló respecto al régimen de libertad que impera en nuestro Estado de Derecho:*

*‘V– Por otra parte, también la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos confirman un marco general de reconocimiento y garantías de libertad, cuyos contenidos esenciales la ley debe y no puede sino desarrollar y ampliar o, si acaso, regular dentro de las limitaciones que aquéllos establecen y del sentido que ellos mismos les imprimen. Concretamente, nuestra Constitución consagra, en su artículo 28, tanto el principio de libertad, todavía meramente formal, en cuanto permite al ser humano todo aquello que la ley no le prohíba, pero aún sin imponer a ésta y a sus prohibiciones posibles ningún límite material (pgr. 1º), cuanto el sistema de la libertad, que sí establece límites de contenido incluso, para la propia ley, dejando fuera de su alcance "las acciones privadas que no dañen la moral o el orden público y que no perjudiquen a terceros" (pgr.2º)*

*principio y sistema de la libertad que son la razón de ser y el núcleo fundamental en el cual convergen, por una parte, el elenco de los derechos individuales y sociales y sus propias garantías y, por otra, todas las demás normas y principios constitucionales relativos a la organización y actividad del Estado, a la distribución de las competencias entre los poderes públicos y al desarrollo del programa político–social de largo plazo del pueblo soberano, por boca del constituyente.*

*VI– Implícita en esos valores y principios de la libertad, ocupa lugar primordial la dimensión de ésta en el campo económico. En esta materia la Constitución es particularmente precisa, al establecer un régimen integrado por las normas que resguardan los vínculos existentes entre las personas y las distintas clases de bienes; es decir, la relación de aquellas con el mundo del "tener", mediante previsiones como las contenidas o implicadas en los artículos 45 y 46, las cuales, aunque deban ceder ante necesidades normalmente más intensas para la existencia misma del hombre –como la*

*vida o la libertad e integridad personales—, no crean por ello derechos de segunda clase, sino tan fundamentales como aquéllos, y con su mismo rango —no en vano la Asamblea General de las Naciones Unidas y todos los órganos y tribunales internacionales que se ocupan de los derechos humanos han venido invariablemente caracterizándolos como "indivisibles" e "interdependientes"—. Así, la Constitución establece un orden económico de libertad que se traduce básicamente en los derechos de propiedad privada (art.45) y libertad de comercio, agricultura e industria (artículo 46) —que suponen, a su vez, el de libre contratación—. El segundo prohíbe de manera explícita, no sólo la restricción de aquella libertad, sino también su amenaza, incluso originada en una ley; y a ellos se suman otros, como la libertad de trabajo y demás que completan el marco general de la libertad económica."*

*Específicamente en cuanto a la libertad de empresa, en la Sentencia No. 1195–91 de las 16:15 horas del 25 de junio de 1991, la Sala señaló:*

*"I.— El artículo 46 de la Constitución Política, que se cita como violado, consagra el principio de libertad empresarial. Dispone la referida norma, en lo que interesa, que "son prohibidos los monopolios de carácter particular y cualquier acto, aunque fuera originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura o industria". En tesis de principio, una interpretación literal podría llevarnos al error de sostener que esa libertad —en cuanto tal— se encuentra sustraída de todo tipo de regulación o limitación por parte del Estado y, en consecuencia, estimarlas violatorias de la Carta Fundamental, lo cual es desacertado. En ese orden de ideas, cabe advertir que las normas constitucionales deben interpretarse de manera armónica, de tal forma que se compatibilicen bajo el mismo techo ideológico que las informa. Así, el artículo 28 párrafo segundo de la Constitución, dispone que 'Las acciones privadas que no dañen la moral o el orden públicos, o que no perjudiquen a terceros, están fuera de la acción de la ley'. Dicha norma, interpretada sistemáticamente con la anteriormente transcrita, nos permite concluir que la libertad de comercio es susceptible de regulación por parte del Estado, siempre y cuando —claro está— no traspase los límites de razonabilidad y proporcionalidad constitucionales.'" (Voto 4848–96 de 17 de setiembre de 1996)*

*Con fundamento en las precisiones realizadas hasta el momento, resulta oportuno intentar una aproximación de análisis del caso que nos ocupa. El artículo 9º de la LOCNP establece una obligación para los entes públicos de adquirir ciertos bienes del Consejo —aquellos comprendidos en el giro de la actividad propia de la Institución —. Procede, en primer término cuestionar si dicha disposición implica la existencia de un monopolio de tipo comercial a favor del CNP. En criterio de esta Procuraduría, la noción de monopolio implica que una determinada actividad económica se substraer completamente y con carácter absoluto de la iniciativa privada y se torna de ejercicio exclusivo de un determinado ente público o de una persona privada. Un caso ejemplificante de tal noción lo tenemos con respecto al monopolio que ostenta el*

*Estado costarricense sobre el petróleo y sus derivados –y concedido en administración a la Refinadora Costarricense de Petróleo por medio de la Ley Nº 7356 de 24 de agosto de 1993– monopolio que atribuye en forma exclusiva y excluyente la realización de las actividades de importación, refinación y distribución al mayoreo de petróleo crudo y sus derivados a la citada empresa. En este caso, dichas actividades económicas definitivamente quedan excluidas del ejercicio de particulares u otras instituciones públicas.*

*En el caso que nos ocupa, la obligación de los entes públicos de adquirir productos del CNP no implica que, la producción de esos bienes de consumo, su distribución y comercialización, se transfiera en forma exclusiva y excluyente al Consejo. Es cierto advertir desde ya que el Consejo Nacional de Producción no es per se un productor de bienes agrícolas, razón por la cual no puede considerarse como un similar de empresas como la que aquí se constituye en accionante. La actividad desplegada por el CNP en virtud de lo dispuesto por el artículo 9 de su Ley Orgánica, no hace que la producción y venta de todos los bienes que requieran los entes públicos se confiera de manera exclusiva como una actividad a desarrollar por el Consejo, hipótesis imposible por lo ya dicho de su naturaleza de Institución Pública y no sujeto de la economía de mercado. Por lo expuesto, no resultan de recibo las argumentaciones tendentes a establecer que la norma cuestionada está configurando un monopolio a favor del CNP, toda vez que no se desprende de ella que una determinada actividad económica se sustraiga de la libre iniciativa privada para pasar a formar parte, en carácter de exclusividad, del Estado o de una de sus instituciones.*

*En lo que atañe a la irrazonable restricción de la libertad de comercio que alega la accionante, cabe hacer la siguiente precisión. Establecido que no nos encontramos en presencia de un monopolio en los términos alegados, cabe examinar si la norma cuestionada establece una limitación a la actividad comercial desplegada por los productores de bienes de consumo y, posteriormente, si la misma es razonable y proporcionada con vista al contexto normativo en que se encuentra. En respuesta a la primera interrogante, cabe manifestar que efectivamente nos encontramos en presencia de una disposición de rango legal que veda a los entes públicos el adquirir ciertos productos, si éstos están incluidos dentro de los que en el giro normal de su actividad comercializa el CNP. Vista la norma desde otra perspectiva, cabe afirmar que se impone una limitación a los productores particulares para negociar directamente con los entes públicos esos productos. Ahora bien, dado que la norma que impone la limitación es de rango legal, la interrogante que cabe despejar no es ya un problema formal –disposición del ordenamiento jurídico apta para establecer la limitación–; sino, de fondo, lo que obliga a examinar la norma con relación con los parámetros de razonabilidad y racionalidad constitucionales.*

*Para responder a la inquietud esbozada en el párrafo precedente in fine, conviene retomar las precisiones constitucionales en torno a la libertad de comercio y su ejercicio. En tal sentido, cabe observar que la disposición que se ataca no torna en imposible para los productores privados el ejercicio de su actividad, pues perfectamente pueden comercializar los mismos con otros particulares, exportarlos e, incluso venderlos directamente al propio Consejo de Producción, lo que, según la prueba que se presenta en el amparo base de esta acción, es la situación en que se encuentra el accionante. Este criterio de la no imposibilidad para realizar la actividad comercial escogida tiene relación con la posición asumida por esa Sala Constitucional en el Voto N°2856-94 del 14 de junio de 1994, en donde se pronunció sobre la inconformidad de la norma jurídica que precisamente tenía el efecto de tornar de imposible realización una determinada actividad de comercio. Queda claro que el artículo 9º de la LOCNP no trae aparejada, como consecuencia inmediata, que la actividad de los productores nacionales se torne de imposible realización, pues existe diversidad de mercados donde colocar sus productos. Y es más, insistimos, puede vendérselos al CNP, para que éste los distribuya a los diferentes órganos públicos.*

*Pero, amén de que no torna en imposible el ejercicio de una determinada actividad comercial, cabe también manifestar que la norma se inspira en los fines que persigue el Estado costarricense con la creación del CNP. Como es fácilmente colegible, lo dispuesto por el artículo 9º de la LOCNP lo que viene a establecer, por un lado, es una fuente de ingresos seguros para el Consejo, ingresos que se invierten necesariamente en las otras áreas de acción que legalmente se le confieren y que tienden a la satisfacción del fin público encomendado a la Institución, asegurándole un mercado a los productos de los pequeños agricultores. Por otro lado, se asegura a los entes públicos un distribuidor de suministros que está ajeno a la satisfacción de un fin estrictamente mercantil de tipo patrimonial, con lo cual se independiza a esos entes de los vaivenes propios del comercio (v.g. especulación, precios fluctuantes). En el marco de la especialidad de la Ley Orgánica –por se ésta de "interés público"– es claro que la disposición que se comenta tiende a establecer un mecanismo que asegure no sólo la satisfacción de las necesidades de los sujetos obligados por la norma, sino que también la debida cooperación de éstos con los fines que persigue el Consejo, de evidente interés público, según se explicó. Así, el aparato estatal actúa de consenso, como todo orgánico. Por ende, la específica limitación que tienen los sujetos privados para vender a los entes públicos aquellos productos que están comprendidos dentro de la actividad normal del CNP, no revela como una norma irrazonable o desproporcionada, sino como un complemento propio de las funciones que tanto el Estado en general, como el propio Consejo, en particular, deben cumplir.*

*En lo que atañe al pretendido roce del artículo cuestionado con respecto al principio constitucional de licitación pública, resulta oportuno acudir a los razonamientos contenidos en el dictamen C-038-92 de esta Procuraduría General y que son de*

*aplicación precisa al tema. En dicho pronunciamiento se analizaba la aplicabilidad del artículo 9º de la LOCNP por estimarse contrario a los postulados de la Ley de la Administración Financiera de la República. En criterio de este Organo Asesor, la duda se respondía a través del principio jurídico de que la norma posterior deroga a la anterior en lo que éste se le oponga. Así, se concluyó sobre este punto en particular:*

*"El primer aspecto que se debe analizar, es dicha norma prevalece sobre la Ley de la Administración Financiera de la República (Ley 1279 de 6 de mayo de 1951). El artículo 9º se ubica dentro de la Ley 6050 de 14 de marzo de 1977 que reformó en su totalidad la anterior Ley Orgánica del Consejo de la Producción y sus reformas. Nos encontramos, por lo tanto, con una ley que vino a derogar tácitamente, por lo menos, para los efectos del artículo 9º, la Ley de Administración Financiera que ya se encontraba vigente, sustentándonos para hacer tal afirmación en el principio de que la ley posterior deroga a la anterior, en lo que se le oponga (artículo 129 de la Carta Magna)."*

*Amén de lo dicho anteriormente, debe tomarse en cuenta que conforme al artículo 2º de la Ley de Contratación Administrativa las actividades contractuales desarrolladas entre entes de derecho público no se encuentran sujetos a los procedimientos de concursos establecidos en dicha normativa. Así, la obligación de contratar mediante concurso lo es en relación con los particulares, pero no en las relaciones entre la misma Administración.*

*Resta analizar en qué medida la norma cuestionada viene a significar una violación al principio constitucional de igualdad ante la ley. A tal efecto, debe retomarse la afirmación realizada páginas atrás, en el sentido de que el CNP no tiene las características de un particular que produce bienes de consumo para la población. Antes bien, su naturaleza jurídica lo define como un ente intermediador entre la producción y el consumo, con una tendencia marcada de protección al sector productivo. Lo anterior permite establecer que, en la realidad, no puede sustentarse que el Consejo y los productores privados se encuentren en una situación de igualdad que torne en imperativo la aplicación de los mismos preceptos normativos para ambos. La noción de igualdad constitucional, como ha sido desarrollada por esa Sala, implica que se dé trato similar a aquellos sujetos o situaciones en las que existe un común denominador que torne en reprochable cualquier diferenciación; y, como vimos, el CNP, dada la índole de sus tareas, no puede reputarse como un mero agente de intermediación en la economía, y, mucho menos, como un sujeto en igualdad de condiciones que los productores particulares de bienes de consumo. Esta disímil naturaleza jurídica que se aprecia entre el Consejo y los productores, torne en insostenible el argumento de que el artículo 9º de la LOCNP propicia una irracional distinción entre Institución Pública y productores, pues precisamente a raíz de diferente naturaleza jurídica, no es necesario que se aplique una normativa jurídica común para*



*normar la actividad de aquéllos. Antes bien, y como se ha manifestado a lo largo de esta audiencia, los fines de interés público que persigue el CNP –que no son precisamente los que pretende el productor privado– requieren de una normativa especial y comprensiva de facultades y competencias ajenas o excepcionales de aquellas otorgadas a los particulares en ejercicio de sus actividades. Recuérdesse que este criterio de la importancia de realizar actividades de interés público dentro del ordenamiento jurídico costarricense ha servido como parámetro de análisis de normas que establecen ciertos privilegios para las Instituciones Públicas, calificándolas conformes con el Texto Constitucional. Así, por ejemplo, la Honorable Sala dispuso:*

*"II. El Instituto de Desarrollo Agrario como el órgano de la reforma agraria, es una Institución Autónoma de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, con su domicilio legal en la ciudad de san José (artículo 1 de la Ley del Instituto de Desarrollo agrario), y cumple con fines públicos tales como promover el cumplimiento de la función social de la propiedad, y solucionar problemas provenientes de la ocupación de tierras, su actividad ordinaria es precisamente el tráfico de tierras, y los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de éstas y su explotación rural. Los fines públicos de esta institución estatal están descritos en el artículo 3 de la Ley 6735. Siendo sus fines de interés social, tales como la solución de problemas provenientes de ocupación de reservas nacionales o la ocupación en precario de tierras de dominio privado en todo el país, no puede considerarse que sea un ente que está en igualdad de condiciones con los demás sujetos procesales, así lo concibió el legislador al darle los privilegios contenidos en el artículo 7 de la Ley 6735, y el que es motivo de consulta, por lo que el diferente trato no es contrario a la Constitución, sino que tiene como fundamento el facilitar a este Instituto sus funciones, por lo que lo procedente es evacuar la consulta en el sentido de que no resulta inconstitucional el artículo consultado." (Voto N° 1109–93 de 9 de marzo de 1993).*

*Si bien existen múltiples resoluciones de la Sala sobre el tema de la igualdad, conviene citar una reciente que analiza muy bien el punto, además de que lo relaciona con el ejercicio de la discrecionalidad de la Administración.*

*"Por otra parte, la prioridad para incluir al régimen a unos sectores sobre otros es un asunto de oportunidad y conveniencia, que no sólo no implica discriminación alguna – pues, al fin y al cabo, todos los sectores serían incluidos dentro del régimen–, sino que además son criterios no revisables en esta vía por no vulnerar la Constitución. En este sentido, tampoco el hecho de que se exijan diferentes requisitos para el hombre y la mujer en torno a la obtención a la jubilación o pensión implica algún tipo de discriminación, pues tanto la edad y demás requisitos aplicables a cada uno de los géneros (hombre y mujer) responden a situaciones de hecho que el legislador ha tomado en cuenta como parámetros objetivos para hacer la distinción en cuestión, situación que es razonables y constituye un motivo suficiente para dar un trato diverso*

*a uno y a otros, en particular en cuanto a la exigencia para una determinada edad para jubilarse. El principio de igualdad contenido en el artículo 33 de la Constitución Política, como bien lo ha expresado este Tribunal en anteriores ocasiones no es un igualitarismo, ya que en tanto la distinción que se haga esté motivada en condiciones objetivas y razonables, como en este caso, no resulta contraria a lo establecido en el artículo de última cita y por ende no es inconstitucionalidad. En una misma línea de pensamiento, tampoco podrían entenderse violentados los artículos 73 y 74 constitucionales, toda vez que la administración cumplió efectivamente con llegar a establecer un régimen de seguridad social con una cobertura general y su proceso en forma progresiva como ya se expuso, obedece solamente a un criterio de oportunidad y conveniencia que resulta razonable y proporcional a las exigencias del mismo sistema." (Resolución N° 1893–99 de 12 de marzo de 1999)*

*Es claro que los particulares no se encuentran en una situación de igualdad con respecto al Consejo Nacional de Producción, debido a que a éste se le asignan fines públicos a cumplir, otorgándosele como un instrumento para ello, la posibilidad de que realice intermediación de ciertos productos entre los agricultores y las instituciones del Estado. Consecuentemente, según ya se ha explicado, el contenido del numeral deviene en razonable y proporcionado, obedeciendo a criterios y oportunidad y conveniencia de exclusivo resorte del legislador, y que por lo tanto no violentan lo dispuesto en el artículo 33 de la Carta Magna.*

*Amén de todo lo expuesto, cabe advertir que en aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, antes mencionados, y de los mismos límites para el ejercicio de cualquier competencia pública –artículos 15 y 16 de la Ley General de la Administración Pública– el CNP está obligado a examinar la conveniencia presupuestaria de incluir a un determinado producto dentro de las previsiones del artículo 9º, en tanto ello no implique precios superiores a aquellos que podrían obtenerse en el mercado privado. La anterior aseveración tiene importancia en el tanto que es claro que, si bien se sostiene que la norma no contiene roces con el Texto Fundamental, su aplicación a circunstancias específicas sí podría acarrear lesión de aquellos postulados que informan el Ordenamiento Jurídico. A tal efecto, corresponde al CNP determinar, con fundamento en sus propias competencias, cuáles productos pueden ser vendidos a los entes públicos sin que ello implique erogaciones económicas mucho mayores que aquellas que se producirían si esos mismos entes contrataran con particulares el suministro de esos productos. Claro está, que lo anterior es un problema de aplicación de la norma, que en nada incide sobre su conformidad con el Texto Fundamental.*

*Como último punto, debe señalarse que conforme a todo lo expuesto en modo alguno existe una limitación o restricción al derecho al trabajo. Sobre este derecho, aunque no*

*relacionado con una situación similar a la que aquí se presenta, aunque los principios sí resultan aplicables, la Sala ha señalado:*

*"III. En cuanto a una supuesta violación al derecho al trabajo a que aluden los gestionantes, en el tanto, se les exige este requisito para desempeñarse en una función dentro de la Administración Pública, la sentencia de repetida cita dispuso sobre el particular en su considerando XIII lo siguiente: " XIII).- EL DERECHO AL TRABAJO: El accionante plantea que la colegiación obligatoria lesiona su derecho fundamental al trabajo, en el tanto, le exige este requisito para desempeñarse en una función para la cual recibió un título universitario. El aspecto, tiene estrecha relación con todo lo que se ha expuesto en los considerandos anteriores y resulta de importancia agregar que, como ya lo ha indicado la Sala en su reiterada jurisprudencia, ningún derecho individual es absoluto y si bien es cierto la colegiación obligatoria supone una limitación al derecho al trabajo, esa limitación resulta justificada en la propia Carta Fundamental -artículo 28- pues tiene como finalidad el reconocimiento y respeto de los derechos de terceros, y en general busca una clara contribución al interés general. En su Sentencia No. 789-94, de las quince horas veintisiete minutos del ocho de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, literalmente dijo:*

*"I. El trabajo es un derecho del individuo y una obligación de éste con la sociedad, y el Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil. La libre elección de una ocupación significa que no puede forzarse a un ciudadano a desempeñar labores que no desee realizar, a tenor de lo preceptuado por el artículo 56 de la Carta Magna. Sin embargo, no significa que se trate de un derecho absoluto, pues no es posible por razones obvias. Hay restricciones lícitas, originadas en la misma Constitución, legitimadas por el ordinal 28 que establece los límites a las libertades, al consignar que "...Las acciones privadas que no dañen la moral o el orden público o que no perjudiquen a terceros, están fuera del dominio de la ley". "En el derecho al trabajo no existe limitación alguna, pero sí existen ciertos requisitos que deben cumplirse necesariamente para ejercer determinada función, a fin de que la profesión se ejerza de acuerdo con las reglas del arte. En tal sentido, esta Sala en sentencia número 3173-93 de las catorce horas con cincuenta minutos del seis de julio de mil novecientos noventa y tres, estableció que: "I.- Es corrientemente aceptada la tesis de que algunos derechos subjetivos no son absolutos, en el sentido de que nacen limitados; en primer lugar, en razón de que se desarrollan dentro del marco de las reglas que regulan la convivencia social; y en segundo, en razón de que su ejercicio está sujeto a límites que se refieren al derecho en sí, es decir, a su contenido específico, de manera tal que la Constitución al consagrar una libertad pública y remitirla a la Ley para su definición, lo hace para que determine sus alcances. No se trata de restringir la libertad cuyo contenido ya se encuentra definido por la propia Constitución, sino únicamente precisar, con normas técnicas, el contenido de la libertad en cuestión. Las limitaciones se refieren al ejercicio efectivo de las libertades públicas, es decir, implican por sí*

*mismas una disminución en la esfera jurídica del sujeto, bajo ciertas condiciones y en determinadas circunstancias. Por esta razón constituyen las fronteras del derecho, más allá de las cuales no se está ante el legítimo ejercicio del mismo. Para que sean válidas las limitaciones a los derechos fundamentales deben estar contenidas en la propia Constitución, o en su defecto, la misma debe autorizar al legislador para imponerlas en determinadas condiciones.*

*II. Los derechos fundamentales de cada persona deben coexistir con todos y cada uno de los derechos fundamentales de los demás; por lo que en aras de la convivencia se hace necesario muchas veces un recorte en el ejercicio de esos derechos y libertades, aunque sea únicamente en la medida precisa para que las otras personas los disfruten en iguales condiciones. Sin embargo, el principio de coexistencia de las libertades públicas -el derecho de terceros- no es la única fuente justa para imponer limitaciones a éstas; los conceptos "moral" concebida como el conjunto de principios y creencias fundamentales vigentes en la sociedad, cuya violación ofende gravemente a la generalidad de sus miembros y "orden público", también actúan como factores justificantes de las limitaciones de los derechos fundamentales..."*

*II. Las limitaciones que se establecen legalmente para permitir a determinadas personas, que cumplan con ciertos requisitos, el desempeño de algunas profesiones, tampoco violan el principio constitucional de igualdad jurídica consagrado en el artículo 33 de la Constitución Política. En Sentencia Nº 138-93, de las quince horas y cincuenta y cinco minutos del doce de enero del año pasado, de esta Sala se definió:*

*"...Deben recibir igual tratamiento quienes en igual situación se encuentran, como la regla no es absoluta, ha de entenderse como mandato de tratar igual a todos los que sean parte de una determinada categoría. Tradúcese así el problema de que las categorías no deben ser arbitrarias y que tampoco deben serlo los criterios para formar parte de ellas o ser excluidas de ellas". De manera que, es entonces válido para evitar el caos por seguridad jurídica, que ciertas funciones, deben ser desempeñadas por determinadas personas, porque tiene idoneidad, y cumplen con requisitos que han sido previstos, para garantizar de la mejor manera el desarrollo del cuerpo social, lo cual sucede en el contexto de la norma penal cuestionada." (Voto 5645-95 de 13 de octubre de 1995)*

*Consecuentemente, el derecho de escoger una ocupación honesta y útil, contenida en el artículo 56 del Texto Fundamental, en modo alguno resulta violentado por la norma aquí cuestionada, puesto que en ella a lo que se obliga a quienes deseen vender productor agropecuarios a la Administración -a lo sumo-, es a canalizar la venta a través del CNP, en virtud del desarrollo que la LOCNP realiza del artículo 50 de la Constitución."*

Dentro de ese mismo expediente, la Sala Constitucional emite la Sentencia N° 2000-6969 de 9 de agosto del 2000, en la que precisó lo que a continuación se transcribe:

**II. Objeto de la acción.** *Impugna la sociedad accionante la constitucionalidad de la norma contenida en el artículo 9° de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, número 2035 del diecisiete de julio de mil novecientos cincuenta y seis, que al efecto dispone: (...)*

*Considera la empresa recurrente que la norma en cuestión es contraria a lo establecido en los artículos 33 (principio de igualdad ante la Ley), 45 (propiedad privada), 46 (libertad de comercio y derechos del consumidor), 56 (derecho al trabajo) y 182 (principio de contratación administrativa) de la Constitución Política.*

**Sobre el fondo.**

**III. Marco normativo.** *Para entender adecuadamente el significado de la norma impugnada, es necesario analizar la posición que la misma ocupa dentro del sistema normativo costarricense. Así, el artículo 50 de la Constitución Política reconoce el derecho fundamental de todos los ciudadanos de ser beneficiarios de un justo y adecuado sistema de distribución de la riqueza, que le garantice un grado mínimo de bienestar necesario para su digna existencia como ser humano. Dentro de ese contexto, el legislador fue creando diversas instituciones y mecanismos tendientes a hacer efectivo el mandato consagrado el numeral constitucional citado. Uno de tales instrumentos es el Consejo Nacional de Producción, ente descentralizado constituido en mil novecientos cincuenta y seis, con la finalidad de fomentar la producción agrícola, pecuaria y marina, así como la estabilización de los precios de los artículos alimenticios de primera necesidad y los insumos necesarios en la actividad industrial, para con ello lograr un justo equilibrio entre productores y consumidores. (Artículo 3° de la Ley 2035) Procura así el consejo, llevar en la meta de distribuir equitativamente la renta, propiciando que los agricultores logren vender sus cosechas a precios justos y que los consumidores finalmente reciban un producto en condiciones favorables. (Artículo 5° de la Ley 2035) Es decir, que el Consejo Nacional de Producción no es un ente cuya actividad persiga fines de lucro, y por el contrario esta institución persigue únicamente fines públicos, tendientes a lograr el interés general. A partir de la anterior introducción, es posible entrar a analizar la constitucionalidad del dispositivo legal cuestionado. Para ello, se partirá de un doble ángulo de enfoque: la alegada violación a la libertad de comercio, que de haber ocurrido, conllevaría en este caso la lesión a los derechos al trabajo y a la igualdad de trato, por lo que debe ser analizado en un solo ítem; y segundo: la también alegada vulneración de las reglas constitucionales sobre contratación administrativa.*

**IV. Sobre la libertad de empresa.** *La libertad de comercio, como un derecho complejo comprensivo de diversas prerrogativas, se encuentra consagrado en el artículo 46 de la*

*Constitución Política, imponiendo en lo conducente una prohibición absoluta a los monopolios de carácter particular y a los de cualquier otra naturaleza que amenacen o restrinjan la actividad comercial, agrícola e industrial. Por el contrario, lo que este ente realiza es primordialmente una función de intermediación entre productores y consumidores, a fin de evitar situaciones de desigualdad que comprometan el interés general. La norma contenida en el artículo 9° de la ley 2035 no crea un monopolio a favor del Consejo, sino que únicamente fija una regla de procedimiento en la contratación de los bienes alimenticios que el Estado requiera, imponiendo la necesidad de acudir al intermediario. Ello no implica, claro está, que esté prohibida la producción por parte de sujetos particulares, de aquellos productos que forman el giro normal de actividades del Consejo; tampoco se limita la posibilidad que tienen estas personas de colocar sus productos en el mercado nacional o internacional. Inclusive estos productores podrían vender sus productos al Estado y a los otros entes públicos, si lo hacen a través del Consejo Nacional de Producción. En otras palabras, la norma impugnada no crea un monopolio a favor del Consejo Nacional de Producción, ni limita la libertad de comercio de los productores agropecuarios más que en cuanto al procedimiento que tendrán que emplear a fin de vender sus productos a la Administración. Lo anterior se ve reforzado con el hecho de que la jurisprudencia constitucional ha sido abundante y conteste en reconocer que la libertad de comercio puede ser sujeta a restricciones de interés público, creadas mediante Ley formal, y que no destruyan su núcleo esencial de derecho. (Ver por ejemplo las sentencias números 2981-96, 4848-96, 7044-96, 537-98)*

*V. En la especie, estamos ante una actuación constitucionalmente válida según los anteriores parámetros. Como no produce la norma en cuestión un lesión a las normas y principios constitucionales referentes a la libertad de empresa, como consecuencia de ello tampoco resulta tal norma contraria a las normas consagradas en los artículos 33, 45 y 56 de la Constitución Política. En cuanto al derecho al trabajo, no se constara que dicho derecho sea en forma alguna restringido con la norma en análisis, ya que la misma ni impide el ejercicio de cualquier trabajo remunerado y digno. Respecto de la alegada violación al principio de igualdad ante la Ley, se parte del hecho de que la situación en que quedan los productores agropecuarios nacionales ante el Consejo Nacional de Producción no es de inferioridad, ya que la existencia de un trato diferenciado deriva de su propia desigualdad, ya que mientras uno es un sujeto de derecho privado que actúa en el proceso productivo, el otro es una institución destinada a cumplir fines de interés general y que participa en el mercado básicamente como intermediario. Respecto de un único grupo de clientes –los entes públicos- se establecen procedimientos especiales que garanticen que el estado adquiera productos de calidad a precio razonable. Sobre la inexistencia de una violación al derecho de propiedad, es claro que la norma impugnada no impide el ejercicio de ninguno de los atributos característicos de este derecho fundamental.*

**VI. Sobre el principio de contratación administrativa.** Respecto de la exigencia prevista en el artículo 182 de la Constitución Política, en el sentido de que los contratos del Estado deben ser realizados mediante el procedimiento de licitación previsto en la Ley, no estima esta Sala que con la norma impugnada haya sido vulnerado tan importante garantía de transparencia en la actuación pública. En efecto, la propia Ley de Contratación Administrativa establece como una de las excepciones a la aplicación de dicha Ley la actividad contractual desarrollada entre entes de Derecho Público (artículo 2° inciso c). La disposición impugnada no vulnera el principio constitucional de licitación pública, ya que el mismo fue establecido para garantizar la nitidez de los acuerdos de carácter patrimonial que involucraran a la administración y a un sujeto particular, a fin de evitar que los intereses privados se pudieran imponer a la necesidad pública que determinó la contratación, y a la de negociar en condiciones favorables de calidad y precio en contratos en que el Estado o algún otro ente público fuera parte. Como el Consejo Nacional de Producción es un ente público creado para la atención de determinadas necesidades de interés general, el hecho de que los contratos que entre él y otras entidades públicas se realicen acuden a la negociación directa, no vulnera la mencionada norma constitucional. Así las cosas, también en cuanto a este punto la norma en análisis no es contraria con el derecho de la Constitución.

**ADVERTENCIA:** El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

---

<sup>i</sup> ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 2035 del diecisiete de julio de mil novecientos cincuenta y seis. **Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción**. Versión de la norma 6 de 6 del 11/05/2012. Publicada en la Colección de Leyes y Decretos del Año 1956, Semestre 2, Tomo 2, Página 31.

<sup>ii</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 18484 de las dieciocho horas del diecinueve de diciembre de dos mil siete. Expediente: 03-010365-0007-CO.

<sup>iii</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 18484 de las dieciocho horas del diecinueve de diciembre de dos mil siete. Expediente: 03-010365-0007-CO. Voto Salvado.

<sup>iv</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 1239 de las doce horas con cuarenta y cinco minutos del nueve de febrero del dos mil uno. Expediente: 99-001310-0007-CO.

<sup>v</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Oficio 7475 del once de julio de dos mil tres.

<sup>vi</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Opinión Jurídica: 044 – J, del veintiséis de abril de dos mil uno.