

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA:

LA INHABILITACIÓN EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

INTRODUCCIÓN: En el presente informe encontrará jurisprudencia acerca de la inhabilitación en el proceso de la contratación administrativa, una explicación de la Contraloría General de la República acerca de como proceder en estos casos y un artículo del periódico La Nación acerca del tema en cuestión.

Índice de contenido

JURISPRUDENCIA

Contratación administrativa: Elementos e incumplimiento contractual. .2	
Procedimiento administrativo sancionatorio ordinario por supuestos incumplimientos contractuales.....13	
Sanción administrativa: Sanción de inhabilitación para participar en procedimientos de contratación administrativa.....18	
Sanciones.....23	
Régimen de sanciones. Sanción de inhabilitación cubre únicamente contrataciones en la Administración que la impuso.....23	
Inhabilitación para contratar.....24	
REFERENCIAS:.....27	

JURISPRUDENCIA

Contratación administrativa: Elementos e incumplimiento contractual

[Tribunal Contencioso Adm. Sección VI]¹

Texto del extracto:

"V).- La Administración Pública emplea diversos medios para el cumplimiento de los fines públicos, que no se agotan en las meras actuaciones materiales o en actos administrativos formales, en tanto que también se recurre a la técnica de la contratación administrativa, en la cual, se pacta el cumplimiento de un objeto con un contratista, como sujeto colaborador del logro del interés público buscado. No obstante, a diferencia de un contrato privado, en la contratación administrativa existe una serie de elementos que trascienden el mero acuerdo de voluntades rubricado en un documento y que condicionan su nacimiento, desarrollo y extinción. En este sentido, se ha señalado lo siguiente:

" ... tenemos presente en la contratación administrativa el acto de voluntad, libre y soberano del contratista, como elemento vital de la figura del contrato en su amplia configuración jurídica y práctica. La carga obligacional de éste, y su escudo de protección, queda filtrado por el conjunto normativo, con incorporación del cartel o pliego de condiciones, que es la reglamentación entre las partes contratantes. A lo dicho debemos insistir en una verdad de perogrullo : hay libertad del oferente para participar en alguna modalidad de contratación administrativa y aspirar, sin dolo ni mala fe, a la singularización del acto adjudicatorio a su favor dentro del contexto normativo. Pero también existe otra verdad no menos patente: el contrato

administrativo está condicionado en su origen, evolución y finalización a las exigencias o necesidades generales o públicas, lo cual es un elemento extrínscico a la libre determinación de las partes, como lo es el propio Ordenamiento jurídico y las condiciones cartelarias subordinadas a ambos..." (Manrique Jiménez Meza. Derecho Público. Editorial Jurídica Continental. 2001.) El marco general regulador de las obligaciones tanto de los entes contratantes como de las empresas contratistas se encuentra contemplado en la Ley de Contratación Administrativa. En el artículo 15 de dicho cuerpo normativo, expresamente se señala como obligación de toda Administración contratante, lo siguiente: "La Administración está obligada a cumplir con todos los compromisos, adquiridos válidamente, en la contratación administrativa y a prestar colaboración para que el contratista ejecute en forma idónea el objeto pactado". Por otra parte, de manera correlativa a dicho deber, el artículo 20 de la misma ley, establece la siguiente obligación para los contratistas: "Los contratistas están obligados a cumplir, cabalmente, con lo ofrecido en su propuesta y en cualquier manifestación formal documentada, que hayan aportado adicionalmente, en el curso del procedimiento o en la formalización del contrato". Ambas obligaciones surgen de un principio de buena fé en la contratación, mediante el cual, ambas partes, tienen como referente en el cumplimiento de sus obligaciones un deber de cumplimiento y colaboración mutuos. Un referente fundamental para el cumplimiento de las obligaciones contractuales, es el cartel del concurso, en tanto que en él se establecen las bases de éste, según las necesidades de la respectiva Administración Pública. En este orden de ideas, se ha indicado que el cartel se equipara al reglamento de la contratación al definir las condiciones en que se ella concretará. Por dicha razón, el cartel es fuente de interpretación, así se ha indicado de la siguiente manera: " El pliego de bases es el documento público más importante al momento de establecerse los derechos y deberes de las partes negociantes. En las fases del pre

-contrato como en la vida del convenio, el pliego de condiciones desempeña un papel capital. Se puede hablar de un reenvío que se hace, en materia de contratos administrativos, respecto del pliego de bases; ya que el cartel juega como norma interpretativa de tales convenios." Romero Pérez Jorge Enrique. El Cartel de Licitación. Revista de Ciencias Jurídicas N. 55 Enero- abril. 1986.

Con base en el cartel, es que el oferente elabora su oferta, la cual tiene la característica de ser integral en todos sus componentes, sea, tanto en el contenido del escrito principal, como de los diseños, planos, muestras, catálogos que la acompañan. Por lo anterior, ninguno de dichos componentes puede ser visto de manera aislada sin tomar en consideración la integralidad de la oferta y el cartel al cual se refiere. Con base en el cartel y los contenidos de la oferta adjudicada, es que se funda el respectivo contrato administrativo, el cual, debe interpretarse, según los siguientes criterios: El contrato administrativo (en el ejemplo de una licitación pública usada como mecanismo de selección del contratista público) puede ser interpretado a partir y desde la base de los instrumentos legales que lo integran, como del marco global de la normativa aplicable directa como supletoriamente. Así, por vía de ilustración: cartel o pliego de bases, oferta adjudicada, reglamento de la contratación administrativa, código civil. Y, sin duda la aplicación de los principios rectores del derecho y de la contratación administrativa (buena y sana administración, interés general y público, colaboración negocial , ecuación financiera del convenio, etc). Romero Pérez. Jorge Enrique. El Contrato Administrativo, Sus directrices básicas. Revista de Ciencias Jurídicas. N. 58, Setiembre -Diciembre, 1987. En razón de lo anterior, en materia de contratación administrativa, la determinación del cumplimiento efectivo de la obligación, se debe hacer haciendo referencia tanto al cartel como a la oferta considerada de manera integral, y

siempre orientado al cumplimiento del principio de buena fé entre las partes suscribientes y en atención al interés público que orientó la decisión de la Administración de realizar la respectiva contratación. VI).- La responsabilidad contractual de la Administración tiene como fundamento el incumplimiento de una obligación contractual. A diferencia del aforismo "neminem laedere" que fundamenta la responsabilidad civil extracontractual - sea del deber genérico de no dañar a otros-, en el caso de la primera, ésta parte de un vínculo obligacional previo. Sobre esta distinción el voto 000460-F-03 de Sala Primera de las diez horas cuarenta y cinco minutos del treinta de julio del dos mil tres, señaló : " VI.- La responsabilidad contractual atiende a la preexistencia de una obligación determinada a cargo de un sujeto específico, cuya inobservancia genera daños en el titular del derecho correlativo. Ergo, existe, previo al daño, la posibilidad de reconocer a un deudor, a cargo del cual corre la satisfacción de la relación jurídica que lo ubica en la posición pasiva del crédito. No deviene únicamente del incumplimiento de las obligaciones impuestas por el contrato, sino de cualquier otra fuente de obligación, de conformidad con la cual, la conducta debida pudiera serle exigida coactivamente al deudor por el titular de ese derecho. El fundamento legal de este tipo de responsabilidad está en el artículo 702 del Código Civil, que regla: "El deudor que falte al cumplimiento de su obligación sea en la sustancia, sea en el modo, será responsable por el mismo hecho de los daños y perjuicios que ocasione a su acreedor, a no ser que la falta provenga de hecho de éste, fuerza mayor o caso fortuito." Ante la responsabilidad contractual, u obligacional como la refiere alguna doctrina reciente, el damnificado no tiene la carga de probar que el incumplimiento se ha producido como consecuencia de una conducta culposa, principalmente en cuanto a las obligaciones de resultado. La mera constatación del incumplimiento, los daños producidos como consecuencia directa de éste, y la relación de causalidad entre ambos, hace surgir el

deber de reparación. Si el deudor desea desvirtuar el nexo de causalidad por mediar hecho de la víctima, de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor, necesariamente deberá probarlo. Únicamente tratándose de las obligaciones de medios, al no poder exigirse un determinado resultado concreto, no es viable invocarlo ante el juez como parámetro objetivo de incumplimiento, por lo cual es menester demostrar la culpa en la conducta exigida, probando que el deudor no hizo todo lo posible por alcanzar el resultado. Ergo, más que un resultado, se exige un deber de comportamiento. Por su parte, la responsabilidad extracontractual agrupa toda la doctrina de la reparación por daños causados en virtud del incumplimiento de un deber general de conducta, que establece abstenerse de causar daño a otro. Tratándose de un deber genérico, la responsabilidad surge a partir de su inobservancia. Concurren como sus elementos, el comportamiento ilícito contrario al deber genérico de no dañar a otro, el daño patrimonial y el nexo causal entre ambos. Su pilar legal es el ordinal 1045 ibídem , que refiere: "Todo aquel que por dolo, falta, negligencia o imprudencia, causa a otro un daño, está obligado a repararlo junto con los perjuicios. " . Reciente doctrina ha puesto en entredicho la utilidad de este cariz bifronte de la responsabilidad, no sólo por las dificultades que entraña, sino también, porque ambas conducen a un idéntico destino: la obligación de reparar por los menoscabos patrimoniales ilegítimamente infringidos. A ello debe añadirse la infructuosa satisfacción de pretensiones del reclamante, bajo el principio de congruencia de la sentencia, cuando equivoca los fundamentos fácticos y jurídicos de su pretensión, y las disquisiciones doctrinales acerca de que un daño puede ser considerado como contractual y extracontractual al mismo tiempo, esto es, concurrencia de responsabilidades". En materia de la Administración Pública , ambas responsabilidades, contractual y extracontractual , son objetivas, en tanto que excluyen valoraciones de dolo o culpa para proceder a su reconocimiento. En este orden de ideas, con respecto a la

responsabilidad contractual se ha indicado: "El artículo 702 cc o exige la presencia de una "voluntad deliberadamente rebelde a la ejecución de lo pactado". Mas aún, ni siquiera menciona al dolo o a la culpa como elementos del supuesto de hecho de la responsabilidad contractual. Más bien establece el principio de que el mero hecho de que no se verifique la obligación estipulada, da lugar a la responsabilidad del deudor, salvo que el hecho del acreedor, la fuerza mayor o el caso fortuito, concurran como exonerantes de la responsabilidad". (Juan Marcos Rivero Sánchez. ¿Responsabilidad por culpa o garantía de ejecución? Reflexiones en torno a la responsabilidad contractual en el Código Civil Costarricense. Iustitia . año 9- setiembre 1995.

Por lo anterior, para efectos de reconocimiento de los daños, tanto en el caso de la responsabilidad civil contractual como extra contractual, se requiere necesaria y únicamente la prueba de dos elementos fundamentales, a saber, la existencia del daño y el nexo de causalidad entre éste y la conducta - sea incumplimiento contractual, omisión o actuación- de la Administración. El voto 000904-F-2006 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, indicó al respecto lo siguiente : " Siendo así, tal y como lo expresó el Tribunal de segunda instancia, debió probar la parte actora que la actuación de la entidad demandada la hizo incurrir en un esfuerzo o costos adicionales directos o indirectos, que alteraron la ecuación financiera del contrato. En otras palabras, era imperativo demostrarse que el atraso del Banco para promover los concursos en algunos proyectos, y en la fase de diseño en otros, causó daños y perjuicios a su contraparte, lo que aquí no se hizo. A falta de una normativa específica en la Ley de Contratación Administrativa, corresponde una aplicación supletoria de los artículos 702 y 704 del Código Civil, que establecen por su orden: " El deudor que falte al cumplimiento de su obligación sea en la sustancia, sea en el modo, será responsable por el mismo hecho de los daños y perjuicios que ocasione a su acreedor, a no

ser que la falta provenga de hecho de éste, fuerza mayor o caso fortuito ", y "En la indemnización de daños y perjuicios sólo se comprenderán los que, como consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, se hayan causado o deban necesariamente causarse ". Entonces, como no se probó la existencia de daños y perjuicios, no puede tenerse al Banco de Costa Rica, como obligado al pago de honorarios adicionales, por lo que no resultan violados por falta de aplicación los numerales 15, 16, 17 y 18 de la Ley de Contratación Administrativa, los artículos de su Reglamento que desarrollan estos preceptos, ni los ordinales 36, apartado A, inciso a) del Reglamento para la Contratación de Consultoría en Ingeniería y Arquitectura o el número 5 inciso A) del Arancel de Servicios Profesionales de Consultoría para Edificaciones". No basta en materia de responsabilidad contractual - y evidentemente extracontractual - la mera alegación del daño, sino que se debe comprobar la efectiva existencia de éste y su conexión inmediata y directa con el incumplimiento contractual. VII).- Con respecto a los efectos del incumplimiento contractual, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en su voto de No. 309 de las 14:50 horas del 31 de octubre de 1990 ha señalado lo siguiente: La Sala de Casación ha considerado reiteradamente que no es cualquier incumplimiento el que autoriza la resolución del contrato, ya que ésta sólo puede tener lugar en presencia de un incumplimiento grave (entre otras, resolución No. 53 de las 15,15 horas del 31 de mayo de 1972). No es procedente la resolución, aunque fuere demostrado el incumplimiento, si éste no reviste tal importancia que amerite realmente la sanción más grave que existe en el ordenamiento civil frente a una relación contractual nacida válida y eficaz, cual es su aniquilamiento definitivo con efectos retroactivos y sus lógicas consecuencias restitutorias y de resarcimiento. Hay ocasiones en que por no ser suficientemente grave el incumplimiento operado por una de las partes en un contrato, lo procedente es solicitar el cumplimiento de las obligaciones

contraídas y exigir el pago de daños y perjuicios, conforme lo autoriza la ley civil (...) De manera que, para que sea procedente la declaratoria de resolución de un contrato, no basta con probar en juicio el incumplimiento por parte de uno de los contratantes, sino que se debe demostrar además su gravedad, que debe ser tal que determine la extinción definitiva del contrato, según se ha dicho" . En razón de estas consideraciones, el incumplimiento generador de la resolución contractual será aquel que reviste suficiente gravedad, para así poder dar por terminado un contrato de manera unilateral y suspender de manera automática el cumplimiento de sus obligaciones contractuales. De hecho, de conformidad con el artículo 11 de la Ley de Contratación Administrativa, la única que tendría potestades de resolución contractual de manera unilateral, sería la Administración, en tanto señala lo siguiente: "Derecho de rescisión y resolución unilateral.

Unilateralmente, la Administración podrá rescindir o resolver, según corresponda, sus relaciones contractuales, por motivo de incumplimiento, por causa de fuerza mayor, caso fortuito o cuando así convenga al interés público, todo con apego al debido proceso. Cuando se ponga término al contrato, por causas que no se le imputen al contratista, la Administración deberá liquidarle la parte que haya sido efectivamente ejecutada y resarcirle los daños y perjuicios ocasionados.

En los supuestos de caso fortuito o fuerza mayor, se liquidará en forma exclusiva la parte efectivamente ejecutada y los gastos en que haya incurrido razonablemente el contratista en previsión de la ejecución total del contrato. La Administración podrá reconocer, en sede administrativa, los extremos indicados en los incisos anteriores. Para hacer efectiva la resolución deberá contar con la aprobación de la Contraloría General de la República". Por otra parte, ante el incumplimiento contractual,

debe distinguirse entre la pretensión de prestación del cumplimiento debido y la pretensión de resarcimiento del daño, dado que ambos son distinguibles entre sí. En este orden de ideas, se ha indicado, al respecto lo siguiente: "...la "aestimatio rei" y la indemnización o "id quod interest" son conceptos que deben separarse inicialmente con absoluta nitidez. Proporcionar al acreedor el equivalente pecuniario no es algo que tenga una función resarcitoria, sino de cumplimiento; el deudor debe cumplir "in natura", pero si lo hace, deberá cumplir prestando el equivalente, y por eso son incompatibles la ejecución forzosa de la obligación originaria y la prestación del equivalente. O se cumple con lo que era debido, o se paga la "aestimatio", pero ni una cosa ni otro son reparación de daño alguno, sino cabal cumplimiento o cumplimiento por equivalencia, respectivamente. No son medios de tutela del crédito que tengan que ver, en sentido técnico, con la responsabilidad contractual. Pero, eso sí, siendo incompatibles ambas formas de cumplir, cada una es individualmente compatible con la pretensión resarcitoria: cuando el acreedor, además de la prestación o su valor, quiere verse reintegrado de todos los efectos dañosos que el cumplimiento tardío (en el primer caso) o el incumplimiento definitivo de la primitiva obligación y su sustitución por la "aestimatio rei" (en el segundo) le hayan podido reportar, tratará de conseguir la indemnización...." (Yzquierdo Tolsada Mariano. Sistema de Responsabilidad Civil, Contractual y Extracontractual. Editorial Dykinson, 2001. P. 119.) VIII).- La posibilidad de apercibir o inhabilitar un contratista con la Administración Pública se encuentra debidamente regulado en los artículos 99 y 100 de la Ley de Contratación Administrativa vigente en el momento de los actos impugnados, en tanto establece: "Se hará acreedora a la sanción de apercibimiento, por parte de la Administración o la Contraloría General de la República, la persona física o jurídica que, durante el curso de los procedimientos para contratar, incurra en las siguientes conductas: a) El contratista que, sin motivo

suficiente, incumpla o cumpla defectuosa o tardíamente con el objeto del contrato; sin perjuicio de la ejecución de las garantías de participación o cumplimiento. b) Quien afecte, reiteradamente, el normal desarrollo de los procedimientos de contratación. c) El oferente que deje sin efecto su propuesta, sin mediar una causa justa. d) Quien invoque o introduzca hechos falsos en los procedimientos para contratar o en los recursos contra el acto de adjudicación".

"La Administración o la Contraloría General de la República inhabilitarán para participar en procedimientos de contratación administrativa, por un período de uno a cinco años, según la gravedad de la falta, a la persona física o jurídica que: a) Después del apercibimiento previsto en el artículo anterior, reincida en la conducta que motivó la sanción de apercibimiento, dentro de los tres años siguientes a dicha sanción. Si la sanción de apercibimiento se ha originado en la causal señalada en el inciso a) del artículo anterior, la inhabilitación será para participar ofreciendo el mismo producto o bien objeto del contrato por el que previamente fue sancionada. Quedan excluidos de este último supuesto los contratos de obras o servicios. b) Obtenga ilegalmente información confidencial que la coloque en una situación de ventaja, a ella, a la empresa de su propiedad o a la empresa para la cual labora, respecto de otros competidores potenciales.

c) Suministre dádivas, directamente o por intermedio de otra persona, a los funcionarios involucrados en un procedimiento de contratación administrativa. d) Suministre un objeto, servicio u obra de inferior condición o calidad del ofrecido. e) Contrate o subcontrate obras, maquinaria, equipo, instalaciones o materiales, para ejecutar obras públicas adjudicadas mediante licitación, con empresas o grupos de empresas relacionadas, diferentes de las que señala el listado de subcontratación presentado con la oferta

según el artículo 58 de esta ley. f) Participe, directa o indirectamente, en un procedimiento de contratación, pese a estar cubierta por el régimen de prohibiciones del artículo 22 de esta ley". Con base en esta norma, el artículo 106 del Reglamento General de la Contratación Administrativa, indica lo siguiente: "106.1 Los particulares que durante el curso de los procedimientos de contratación Administrativa incurran en las causales previstas en los artículos 99 y 100 de la Ley de Contratación Administrativa, serán sancionados con apercibimiento e inhabilitación, respectivamente. 106.2 El apercibimiento consiste en una formal amonestación escrita dirigida al particular, a efecto de que corrija su conducta, cuando fuere posible, sin perjuicio de la ejecución de garantías, cuando así procediere y constituye un antecedente para la aplicación de la sanción de inhabilitación. 106.3 La sanción de inhabilitación consiste en el impedimento para participar en todo procedimiento de contratación administrativa, por un período de uno a cinco años según la gravedad de las faltas. 106.4 La Contraloría General o la Administración interesada, de oficio o por denuncia, tomará el acuerdo de apercibimiento o de inhabilitación, previa audiencia al o a los presuntos infractores por el término de cinco días hábiles para que formulen sus alegatos y presenten sus pruebas de descargo. Si de dicha audiencia resultare necesario obtener alguna prueba por parte de la Administración, producida ésta se dará nueva audiencia por tres días hábiles a los interesados, transcurridos los cuales se dictará la resolución definitiva. El apercibimiento y la inhabilitación deben ser notificados al infractor en el lugar señalado en el expediente respectivo y a la Contraloría General, cuando es la Administración quien dicta el respectivo acuerdo, y a la Administración interesada, cuando es la Contraloría General quien la emite. 106.5 La inhabilitación además será publicada en el Diario Oficial para efecto de información a toda la Administración Pública. 106.6 Cada Administración, la Contraloría General y la Proveeduría Nacional en el caso del

Gobierno Central, llevarán un registro de las sanciones que dicten respectivamente y de las que imponga la Administración y la Proveduría Nacional , en el caso de la Contraloría General , y de las que esta imponga y que le atañan, en el caso de cada Administración y de la Proveduría Nacional. Este registro será de fácil acceso para cualquier interesado" De conformidad con lo anterior, se evidencia que existen tanto causales de inhabilitación que requieren previamente de apercibimiento al contratista, como otras que no lo establecen para la respectiva decisión, no obstante lo cual, sí se requeriría como requisito formal, la audiencia previa a cualquier acto firme y decisorio. "

Procedimiento administrativo sancionatorio ordinario por supuestos incumplimientos contractuales

[Sala Constitucional]²

Texto del extracto:

"...I.- OBJETO DEL RECURSO. Los recurrentes aducen que la Contraloría General de la República inició un procedimiento sancionatorio con el fin de inhabilitarlos en los términos de los artículos 25 y 100, de la Ley de Contratación Administrativa, pese a que dicho órgano es incompetente para realizar el mismo.

II .- SOBRE EL FONDO. En el asunto bajo examen, los recurrentes pretenden que esta Sala Constitucional declare la incompetencia de la Contraloría General de la República para conocer el procedimiento ordinario No. 11-2003 que se inició contra los mismos por la supuesta violación al régimen de prohibiciones de la Ley de Contratación Administrativa. Dicha pretensión está referida a materia de legalidad que se escapa del conocimiento de

este Tribunal. En ese sentido, es preciso indicar que el examen de legalidad de la función administrativa, fue asignada por el propio Constituyente a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, según se desprende del artículo 49, de la Carta Fundamental. Bajo esa inteligencia, las cuestiones de legalidad han de someterse a la citada jurisdicción, ello con el fin de mantener una uniforme distribución de las competencias y el respeto de todas las reglas que conforman la Constitución Política. De otra parte, debe señalarse que el carácter eminentemente sumario del proceso de amparo, no se aviene bien con la práctica de diligencias probatorias lentas y complejas, o con la necesidad de entrar previamente a examinar - con carácter declarativo - si existen en realidad o no derechos de rango infraconstitucional que las partes citen como parte del elenco fáctico del recurso. Por tales motivos, los extremos sobre la incompetencia del órgano accionado sólo podrán ser discutidos y resueltos en la vía administrativa o judicial que corresponda y por ende, lo procedente es declarar sin lugar el recuso, en cuanto este extremo.

III .- En lo que concierne a la violación del debido proceso, por el establecimiento del plazo de veinticuatro horas para impugnar el auto de apertura del procedimiento ordinario, debe invocarse lo resuelto sobre el punto por esta Sala en la sentencia No. 2004-3904, en la que señaló, en lo que interesa, lo siguiente:

"II.- Sobre lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad No. 03-007482-0007-CO. Por sentencia 2003-13140 de las catorce horas treinta y siete minutos del doce de noviembre de dos mil tres, se analizó la constitucionalidad de los artículos 346.1 de la Ley General de Administración Pública, 11.2 del Reglamento de Procedimientos de la Contraloría General de la República , Decreto Ejecutivo 2797- MP -H/99, el numeral 100.1 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. En esta sentencia se

dispuso:

"IX.- DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PLAZO DE LAS VEINTICUATRO HORAS PARA IMPUGNAR LOS ACTOS DE TRÁMITE EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. El artículo 346.1 de la Ley General de la Administración Pública dispone textualmente,

"Los recursos ordinarios deberán interponerse dentro del término de tres días tratándose del acto final y de veinticuatro horas en los demás casos, ambos plazos contados a partir de la última comunicación del acto".

Tal y como se indicó, el derecho a un debido proceso es esencial en tanto posibilita el efectivo ejercicio del derecho de defensa. Debe tenerse en cuenta que las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus potestades, competencias o atribuciones deben conocer y resolver en la sede administrativa o gubernativa previa, a través de un procedimiento, múltiples solicitudes de los administrados o usuarios de los servicios públicos, a efecto de obtener un acto administrativo final. Ese acto administrativo conclusivo de un procedimiento administrativo puede otorgar o reconocer derechos subjetivos o intereses legítimos -situaciones jurídicas sustanciales- (actos favorables) o bien suprimirlos, denegarlos o imponer obligaciones (actos de gravamen o ablatorios) o sanciones. A tal efecto, es lógico y sensato que no puede haber justicia administrativa inmediata, puesto que la Administración Pública y sus órganos requieren de un plazo prudencial para tramitar de forma adecuada la respectiva petición y dictar la resolución administrativa más acertada y apegada a la verdad real de los hechos que constituyen el motivo del acto final. Lo anterior significa que entre el acto inicial, sea formulado por el administrado, o de oficio por la Administración -como en los casos que motivan la acción, en la que se pone en ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración-, y su

resolución final, debe mediar un tiempo necesario ("vacatio" o "distancia temporis"), impuesto para la debida observancia de los derechos fundamentales del administrado, entre los que se encuentra el debido proceso y el derecho de defensa, para la mejor satisfacción posible de los intereses públicos. En este sentido, no debe perderse de perspectiva que el procedimiento administrativo es un conjunto de actos del órgano administrativo director, del decisor y del propio gestionante, concatenados y teleológicamente vinculados que precisan de tiempo para verificarse.

X.- Corolario de lo anterior, estima esta Sala que la norma impugnada no es contraria al debido proceso, y en ese sentido, resulta no sólo razonable sino adecuado el plazo de las veinticuatro horas previsto en la Ley General de la Administración Pública, para la impugnación de los actos de trámite de los procedimientos administrativos, comprendiendo por tales, no sólo los establecidos en el artículo 345.1 de la citada Ley, sea, el acto de apertura del procedimiento, la denegatoria de la celebración de la audiencia oral y privada, y la denegatoria de recepción de prueba; sino también otros como serían la reducción de los plazos del procedimiento, y la denegatoria del acceso al expediente. Nótese se que se trata de actos de trámite, es decir, dictados dentro de un procedimiento, el cual, como se indicó en el Considerando anterior, comprende la concatenación de una serie de actos, de manera que las diversas fases que lo comprenden cumplen una función propia en el mismo. Así, aún cuando el acto de apertura del procedimiento debe contener la intimación e imputación que se hace al administrado, y se debe acompañar de todos los documentos que lo sustenten, caso de que se sustente en una investigación preliminar, o en estudios técnicos, no resulta adecuado en ese momento procesal la discusión de fondo del asunto planteado, debiéndose limitarse la discusión, en ese momento, a generalidades de la imputación, o a las omisiones de la respectiva

resolución, únicamente. También debe tenerse en consideración que el ordenamiento prevé mecanismos de impugnación del acto final, en tanto la propia Ley General de la Administración Pública prevé los recursos ordinarios de revocatoria apelación y reposición – artículo 343-; además, lo resuelto en la vía administrativa puede ser revisado en la jurisdicción contencioso-administrativa, para cuyo efecto, se requiere el agotamiento de la vía administrativa, en los términos previstos en el artículo 31 de la Ley Reguladora de esa Jurisdicción; e inclusive, procede el recurso de amparo, cuando la violación al debido proceso legal infrinja normas y principios constitucionales, según lo ha considerado con anterioridad la jurisprudencia constitucional (en este sentido, ver sentencias número 15-90, y número 1739-92 entre otras).

Por esos motivos, lo que procede desestimar la impugnación que se hace del numeral 346 de la Ley General de la Administración Pública.

(...) III .- Sobre el caso concreto de la presente acción. En la acción de inconstitucionalidad que ahora nos ocupa, se impugnan los mismos artículos que ya fueron analizados con anterioridad por la Sala , según se transcribió arriba, determinándose la conformidad de las normas impugnadas con los derechos y principios constitucionales invocados. La inconstitucionalidad de los accionantes fue interpuesta mediando como asunto pendiente de resolver el recurso de amparo 03-010544-0007- CO , el cual impugna el procedimiento ordinario que dio inicio la División de Asesoría y Gestión Jurídica contra los recurrentes por supuestos incumplimientos contractuales. Ahora bien, según se alega en el libelo inicial, resta analizar la aplicación de la normativa atacada de inconstitucional a los contratos privados o entre sujetos privados según se acusa. Sin embargo, esto no toca dilucidarse ahora al tratarse de una interpretación de los numerales cuya constitucionalidad ya fue declarada por esta

jurisdicción, pues queda por determinar si la que hicieron las autoridades públicas en este caso concreto, resultaba conforme con las normas constitucionales, o si por el contrario, los hechos con que se fundamenta el procedimiento ordinario no los alcanzaba, y por ello a lo sumo se estaría frente a actuaciones fundadas en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas. Así las cosas, lo planteado por el accionante, es un asunto que no debe ser conocido en la acción de inconstitucionalidad, pues involucra (sic) contrastar cuestiones de hecho con el derecho, lo cual debe ser analizado en otra vía que no es la reservada para cuestiones de constitucionalidad.

De este modo, corresponde a la Sala rechazar por el fondo, la acción, como en efecto se hace."

En el sub examine, los actores también alegan la inconstitucionalidad del plazo de veinticuatro horas establecido a fin de recurrir el auto de apertura en el procedimiento administrativo. Siendo que este Tribunal consideró que dicho plazo no violentaba derecho fundamental alguno -en cuenta el derecho al debido proceso alegado por los accionantes-, y que no se encuentran criterios para cambiar el criterio vertido, se impone la desestimatoria del recurso.

IV .- CONCLUSIÓN. Como corolario de lo expuesto, se impone desestimar el recurso..."

Sanción administrativa: Sanción de inhabilitación para participar en procedimientos de contratación administrativa

[Sala Constitucional]³

Texto del extracto:

"I.- OBJETO DEL RECURSO. El recurrente acusa que el Instituto Costarricense de Electricidad ejecutó un procedimiento irregular, para imponerle una sanción de inhabilitación en procesos de contratación a la empresa amparada. Sostiene que se han violentado las garantías del debido proceso y su derecho de defensa, ya que las autoridades recurridas se negaron -sin fundamentación alguna- a recibir prueba testimonial ofrecida por la amparada para demostrar la inexistencia del supuesto incumplimiento.

III .- SOBRE EL DEBIDO PROCESO. Este Tribunal Constitucional ha indicado en reiterados pronunciamientos que el debido proceso genera exigencias fundamentales respecto de todo proceso o procedimiento, especialmente tratándose de los de condena, de los sancionadores en general, y aún de aquellos que desembocan en una denegación, restricción o supresión de derechos o libertades de personas privadas o aún públicas. En virtud de que un elemento constitutivo del debido proceso es su generalidad - numerus apertus -, sus alcances no se limitan a los textos normativos que lo desarrollan, sino que deben ser ampliados por la jurisprudencia, a la luz de las particularidades de cada caso concreto. Sin embargo, en sentencia número 15-90 de las 16:45 hrs. del 5 de enero de 1990, la Sala sintetizó algunos elementos básicos del debido proceso -que sirven de parámetro para el análisis de los alegatos presentados por el recurrente-:

"a) Notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento; b) derecho de ser oído, y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes; c) oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos, vinculados

con la cuestión de que se trate; ch) derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas; d) notificación adecuada de la decisión que dicta la administración y de los motivos en que ella se funde y e) derecho del interesado de recurrir la decisión dictada."

De la misma manera, la Sala ha reiterado que no toda infracción a las normas procesales se convierte, per se, en una violación de relevancia tutelable en esta sede. Por el contrario, el amparo tan sólo procede ante violaciones graves, burdas o claras que conculquen o amenacen conculcar, de forma directa y efectiva, el derecho de defensa o el debido proceso.

IV .- CASO CONCRETO. En el caso particular, el recurrente acusa un quebranto a lo dispuesto en el artículo 106 del Reglamento de la Contratación Administrativa, pues argumenta que la Administración se negó infundadamente a rechazar la recepción de unos testigos que ofreció para sustentar su defensa. Dicho numeral dispone en lo conducente:

"106.- Sanciones a los particulares.

106.1 Los particulares que durante el curso de los procedimientos de contratación Administrativa incurran en las causales previstas en los artículos 99 y 100 de la Ley de Contratación Administrativa, serán sancionados con apercibimiento e inhabilitación, respectivamente.

106.2 El apercibimiento consiste en una formal amonestación escrita dirigida al particular, a efecto de que corrija su conducta, cuando fuere posible, sin perjuicio de la ejecución de garantías, cuando así procediere y constituye un antecedente para la aplicación de la sanción de inhabilitación.

106.3 La sanción de inhabilitación consiste en el impedimento para participar en todo procedimiento de contratación administrativa, por un período de uno a cinco años según la gravedad de la faltas.

106.4 La Contraloría General o la Administración interesada, de oficio o por denuncia, tomará el acuerdo de apercibimiento o de inhabilitación, previa audiencia al o a los presuntos infractores por el término de cinco días hábiles para que formulen sus alegatos y presenten sus pruebas de descargo. Si de dicha audiencia resultare necesario obtener alguna prueba por parte de la Administración, producida ésta se dará nueva audiencia por tres días hábiles a los interesados, transcurridos los cuales se dictará la resolución definitiva. El apercibimiento y la inhabilitación deben ser notificados al infractor en el lugar señalado en el expediente respectivo y a la Contraloría General, cuando es la Administración quien dicta el respectivo acuerdo, y a la Administración interesada, cuando es la Contraloría General quien la emite. (...)"

Después de revisar los elementos probatorios aportados para la decisión de este asunto, se verifica que fue incoado el procedimiento previsto en el numeral transcrito, el cual culminó en la imposición de una sanción de inhabilitación para la empresa amparada. En dicho procedimiento, se le notificó a la sociedad la apertura del procedimiento especial de inhabilitación, fundamentándose en supuestos incumplimientos al contrato suscrito entre la Administración y el particular, irregularidades que ya habían sido puestas en conocimiento a la amparada a través de reportes sobre entrega de trabajos defectuosos o tardíos, mismos que la empresa no objetó. Conforme con el numeral transcrito, la Administración procedió a concederle al Taller Mecánico un término de 5 días hábiles para que presentara las pruebas de descargo que estimara pertinentes para sustentar su defensa. El recurrente presentó memorial de justificación sobre las irregularidades

atribuidas, siendo que en el momento procesal oportuno no ofreció prueba testimonial de descargo. Una vez tomada la decisión de imponer la sanción de inhabilitación, el representante de la sociedad amparada recurrió la resolución alegando que tenía una serie de testigos que podrían referirse a su descargo. Sin embargo, para ese momento procesal, la Administración prescindió de la evacuación de testimonios pues consideró que no resultan procedentes a la luz de la normativa infra constitucional que rige estos procedimientos. Así las cosas, esta Sala observa que no ha existido quebranto a las garantías del debido proceso y no se ha colocado a la sociedad amparada en estado de indefensión. En ese sentido, debe indicarse que el proceso de amparo no se erige como un mecanismo que sirva para reabrir etapas procesales fenecidas, pues debió ser en el momento en que se trasladó audiencia a la sociedad amparada, en el que pudo alegar todo lo pertinente en defensa de su posición y presentar las pruebas de descargo. Encuentra la Sala que no existe arbitrariedad alguna por parte de las autoridades recurridas que cercene el derecho de defensa de la amparada, y más bien, la negativa a la recepción de prueba testimonial una vez adoptado el acto administrativo sancionador, así como los fundamentos de derecho alegados por la autoridad recurrida para resolver de determinada manera, o la correcta interpretación del artículo del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa que rige a estos procedimientos, constituyen cuestiones de legalidad ordinaria más que de constitucionalidad. En este mismo sentido, ha resuelto la Sala en anteriores oportunidades, indicando en lo conducente:

"Lo antes dicho lleva a esta Sala a entender que tampoco lleva razón a la recurrente al invocar una violación al debido proceso por esta causa, por lo que en cuanto a dicho extremo la presente acción también deberá ser desestimada. No cabe a esta Sala entrar a valorar la procedencia de la evacuación de tales testigos, ya que ello excede del campo de competencia de este tribunal,

constituyendo una cuestión de mera legalidad que podrá ser discutida ante la instancia jurisdiccional ordinaria, y no en la vía sumaria del amparo constitucional." (Sentencia nº 2001-09931 de las 17:45 hrs del 26 de setiembre de 2000).

V.- CONCLUSIÓN. Considera la Sala que en el procedimiento de inhabilitación llevado a cabo por las autoridades del Instituto Costarricense de Electricidad, no se han quebrantado las garantías constitucionales del debido proceso tuteladas en los artículos 39 y 41 de la Carta Magna, motivo por el cual se impone la desestimatoria de la pretensión de amparo, indicándole al recurrente que queda abierta la posibilidad para acudir al juez ordinario, a quien por mandato constitucional, le corresponde velar por la legalidad de la función administrativa de las entidades de derecho público."

Sanciones

[Documento descargado de la página de la CGR]⁴

Régimen de sanciones. Sanción de inhabilitación cubre únicamente contrataciones en la Administración que la impuso.

Efectivamente se ha tenido por acreditado que la Refinadora Costarricense de Petróleo impuso una sanción de inhabilitación por un periodo de veinticuatro meses a la empresa apelante de la línea 1 del concurso que se analiza (ver hecho probado número cuatro). Sin embargo, este Despacho considera que la pretensión de la adjudicataria de aplicar dicha inhabilitación a todas las contrataciones de la Administración Pública carece de asidero legal y, por consecuencia lógica, no es avalada en esta sede. El

artículo 100 de la Ley de Contratación Administrativa desarrolla la figura de la inhabilitación como una sanción imponible a aquellas personas físicas o jurídicas que incurran en alguna de las causales debidamente tipificadas en dicho numeral. No obstante, en el encabezado introductorio no señala expresamente que la sanción sea aplicable a toda la Administración Pública por lo que considerar que sí se puede ampliar más allá del sentido de la norma sería un interpretación extensiva la cual en materia sancionatoria no es procedente. En realidad, la interpretación que más se apega a la literalidad de la norma citada, que conlleva un sano equilibrio entre las distintas entidades del sector público – no sería posible avalar que un determinado ente u órgano de la Administración pueda por sí mismo determinar cuáles empresas pueden contratar con otros entes- y que se ajusta a los principios interpretativos de la materia sancionatoria es aquella que considera que las sanciones de inhabilitación cubren únicamente a los procedimientos de contratación tramitados en la Administración en la cual se dieron los hechos generadores de la responsabilidad. La parte resolutive de la resolución que impuso la sanción que trae a colación la adjudicataria, así lo entiende ya que con toda claridad señala que la inhabilitación es para procedimientos concursales desarrollados en RECOPE, por lo que mal haría este Despacho en extender los efectos que el mismo acto no contempló. RC-630-2002 de las 10:00 horas del 30 de setiembre de 2002.

Inhabilitación para contratar

[Esquivel,R]⁵

La sanción de inhabilitación para contratar con la Administración Pública se encuentra contemplada en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento . Este tipo de sanción consiste en

la prohibición que se le impone a un particular, persona física o jurídica, para participar en los concursos licitatorios promovidos en el sector público.

Dicha inhabilitación puede ser por un período de dos a diez años, según la gravedad de la falta incurrida por el particular en uno o varios procesos licitatorios.

Excepto por un caso expresamente señalado por la ley, la gravedad de la sanción la determinará la Administración dentro de los principios de razonabilidad y proporcionabilidad.

Las causas por las cuales un particular puede ser acreedor de esta sanción se encuentran taxativamente señaladas en el artículo 100 de la Ley.

Dentro de las causales señaladas se encuentran la reiteración de una conducta que haya sido sancionada con un apercibimiento; obtener información confidencial que le otorgue una situación de ventaja frente a los otros competidores; suministro directo o indirecto de dádivas a funcionarios; suministrar un objeto, servicio u obra de una calidad inferior al ofrecido en el respectivo concurso; dejar sin efecto una oferta cuando no haya garantía de participación; entre otros.

Mediante un decreto ejecutivo publicado el día 16 de mayo del año en curso, se subsanó una contradicción que existía en el Reglamento a la ley respecto al ámbito de aplicación de ésta sanción.

En este sentido, la nueva redacción del artículo 215 de dicho Reglamento establece que el impedimento para participar en todo procedimiento de contratación pública, se aplicará para todo el Sector Público atendiendo el objeto de contratación.

Contrario a lo que se establecía anteriormente, la prohibición no se limita únicamente al ente que impone la sanción, sino que la misma se aplicará en toda la Administración pública.

En razón de lo anterior, la nueva reforma establece la obligación de publicar la sanción en La Gaceta , con el fin de que sea de conocimiento público y que cada Administración incorpore el dato en su Registro de Proveedores.

De igual forma, esta información deberá en el Sistema de Compras Gubernamentales denominado "CompraRED".

Las nuevas disposiciones establecen una aplicación más amplia y severa para esta sanción.

Es necesario que los particulares que deseen participar en contrataciones conozcan las causales consideradas en la ley, pues incurrir en una de ellas puede conllevar el impedimento para contratar en todo el sector público.

REFERENCIAS:

- 1 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA. Sentencia número 44 de las diez horas treinta minutos del cuatro de julio de dos mil ocho. Expediente: 03-000057-0163-CA.
- 2 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia número 9134 de las once horas treinta y tres minutos del ocho de julio de dos mil cinco. Expediente: 04-010544-0007-CO.
- 3 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia número 9827 de las ocho horas cuarenta y siete minutos del veintinueve de julio de dos mil cinco. Expediente: 04-002491-0007-CO.
- 4 Descargado de la Página de la Contraloría General de la República. Texto disponible en el enlace digital: <http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/documentos/contratacion/jurisprudencia/tomo4/sanciones4.htm>
- 5 ESQUIVEL Roberto. [Experto en Derecho Público] Inhabilitación para contratar. Artículo publicado en el periódico LA NACIÓN, en fecha de trece de junio de dos mil siete. Disponible en: http://www.nacion.com/ln_ee/2007/junio/13/economia1130207.html