



## MODIFICACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

Rama del Derecho: Derecho Administrativo.	Descriptor: Contratación Administrativa.
Palabras Claves: Contratación Administrativa, Mutabilidad.	
Fuentes de Información: Normativa y Jurisprudencia.	Fecha: 16/01/2014.

### Contenido

<b>RESUMEN</b> .....	2
<b>NORMATIVA</b> .....	2
La Modificación Unilateral del Contrato por parte de la Administración .....	2
<b>JURISPRUDENCIA</b> .....	5
1. La Modificación Unilateral del Monto del Objeto del Contrato por la Administración Pública .....	5
2. Derechos y Deberes de la Administración y el Contratista con Ocasión del Contrato Administrativo .....	7
3. La Modificación Unilateral del Contrato Administrativo y los Principio de la Contratación Administrativa .....	9
4. El Reajuste de los Precios en la Contratación Administrativa .....	11
5. Parámetros para la Variación del Monto Fijado en el Objeto de la Contratación Administrativa .....	18
6. Equilibrio Financiero del Contrato y Deber de Cumplimiento .....	20

## RESUMEN

El presente informe de investigación recopila información sobre la Modificación Unilateral en la Contratación Administrativa, por parte de la Administración Pública, para lo cual son indicados los extractos normativos, doctrinarios y jurisprudenciales atinentes con requerimientos que al respecto plantea el artículo 12 de la Ley de Contratación Administrativa.

## NORMATIVA

### **La Modificación Unilateral del Contrato por parte de la Administración**

[Ley de Contratación Administrativa]<sup>i</sup>

Artículo 12. Derecho de modificación unilateral. Durante la ejecución del contrato, la Administración podrá modificar, disminuir o aumentar, hasta en un cincuenta por ciento (50%), el objeto de la contratación, cuando concurren circunstancias imprevisibles en el momento de iniciarse los procedimientos y esa sea la única forma de satisfacer plenamente el interés público perseguido, siempre que la suma de la contratación original y el incremento adicional no excedan del límite previsto, en el artículo 27 de esta Ley, para el procedimiento de contratación que se trate.

La administración podrá recibir objetos actualizados respecto del bien adjudicado, en el tanto se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Que los objetos sean de la misma naturaleza.
- b) Que se dé un cambio tecnológico que mejore el objeto.
- c) Que no se incremente el precio ofertado.
- d) Que se mantengan las demás condiciones que motivaron la adjudicación.

En las contrataciones para la adquisición de equipos tecnológicos, el adjudicatario estará obligado a cumplir con la entrega de la última actualización tecnológica de los bienes adjudicados, siempre y cuando la administración lo haya dispuesto expresamente en el cartel.

*(Así adicionados los dos párrafos anteriores mediante el artículo 3° de la ley N° 8511 del 16 de mayo del 2006).*

## DOCTRINA

### Mutabilidad del Contrato Administrativo

[Castro Montero, K y Pérez Inces, Y]<sup>ii</sup>

Al referirse a la mutabilidad del contrato, se hace alusión a que éste pueda ser variado por cualquiera de las partes contratantes, específicamente por la Administración de una manera unilateral y sin contar con el aval o consentimiento del particular. Diferencia evidente del contrato de derecho privado en el que las partes se encuentran en una situación de coordinación entre ellas y se rige por el principio pacta sunt servanda.

A nivel doctrinario, este principio ha sido definido de la siguiente forma:

*—El principio de Pacta Sunt Servando es conocido por la doctrina como el principio que establece que los —contratos se hacen para ser cumplidos|| o —los pactos deben cumplirse||. La naturaleza clásica de este principio se ve filtrado en cuanto a la aplicación de este principio en los contratos administrativos, dado que si bien es cierto que los contratos están hechos para ser cumplidos, éste cumplimiento debe darse dentro del contexto en el que ya se da la ejecución de estos contratos. El ejemplo más claro que se da en cuanto al tema de reajustes de precio, es decir, si el Principio Pacta Sunt Servando (sic) rigiera dentro de la contratación administrativa, no podrían darse los ajustes de precios tal y como los entiende y reconoce la práctica administrativa en esta materia.*

*El Principio Pacta Sunt Servando no aplica en el contrato administrativo, por el hecho de que las circunstancias desde el momento en que se pacta el contrato al momento en donde se de su ejecución pueden variar en el tiempo. (...) se considera que la regla general que desacredita este principio en cuanto a su aplicación al contrato administrativo establece que satisfaciendo el interés de las partes, las obligaciones pueden sufrir alteraciones, por ende dicho principio no es de aplicabilidad dentro de este tipo de contratación.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> ARIAS GRILLO, (Rodrigo Antonio). El Tratamiento del Sistema de los Principios Generales de la Contratación Administrativa: La Jurisprudencia Constitucional referida a los principios generales de libre concurrencia, igualdad, publicidad y formalismo en el procedimiento licitatorio costarricense y la contratación directa a partir de 1998 y su mejoramiento mediante la recomendación de integrar e incorporar un Registro Nacional de Proveedores en el sistema de contratación administrativa costarricense. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 2005, pp.29-.30.

Esa potestad de variar las cláusulas del contrato administrativo obedece a la satisfacción y cumplimiento del interés público, en lo cual encuentra su límite<sup>2</sup>. Los sujetos en el Contrato Administrativo se encuentran en una situación de subordinación, por parte del Estado, respecto del sujeto particular que contrata con éste y acepta las condiciones. Esta desigualdad jurídica, presente en el contrato de derecho administrativo, obedece a la diferencia de propósitos y a los intereses contrapuestos de las partes del contrato, ya que la Administración debe buscar siempre la satisfacción del fin público y el sujeto de derecho privado una ganancia significativa.

Esas son precisamente las cláusulas exorbitantes con las que cuenta la Administración para poder adecuar la ejecución del contrato al interés público, cuando éste se desvíe de ese objetivo. Por ello, los contratos administrativos llevan implícita la cláusula —*rebus stic stantibus* que le faculta al Estado a redireccionar el contrato a las necesidades presentes.<sup>3</sup>

Como consecuencia de esa variación en el contrato, el particular no puede verse afectado en sus intereses patrimoniales o el beneficio previsto. Por esto, éste tiene derecho a reclamar el resarcimiento correspondiente cuando se vea comprometido su patrimonio por causa de la modificación realizada por el Estado al contrato. Lo anterior es lo único que puede realizar el cocontratante en el momento en que le sea evidente su perjuicio patrimonial. No puede invocar la inmutabilidad del contrato, como si se tratara de un contrato de derecho privado, ya que las partes no se encuentran en una situación de colaboración sino de subordinación. El Estado, al variar el contrato debe variar, de la misma manera, la remuneración que él entrega al contratista, para mantener el equilibrio del sistema.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> — El principio de mutabilidad encuentra sus límites en el objeto del contrato y en la finalidad que motivó la contratación: la satisfacción de un concreto interés público y el beneficio previsto por el contratista HERRERA BARBOSA (Benjamín). *Contratos Públicos*, Colombia, Bogotá, editorial: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2005, pág. 45.

<sup>3</sup> — El interés público que constituye en principio la causa de los contratos administrativos, no se satisface si los supuestos de hecho que se tuvieron presentes al celebrarlo, se modifican en tal forma que las acciones o prestaciones convenidas, se tornan inactuales, inoperantes o contraproducentes para la satisfacción de ese interés BERCAITZ (Miguel Ángel). *Teoría General de los Contratos Administrativos*. Buenos Aires - República Argentina, Editorial Depalma, segunda edición, 1980, pág.347

<sup>4</sup> (...) tercero, del concepto mismo de contrato se deriva la idea de equilibrio de los intereses contrapuestos, por lo que es natural pensar que el vínculo que une a las partes se nutre del principio de justicia conmutativa en cuanto se recibe alguna prestación que debe compensarse con cierta igualdad, o lo que es lo mismo, debe existir reciprocidad de intereses; por ello, y como regla general, el contrato administrativo responde al tipo de los contratos que son onerosos (concepto de financiamiento por medio del gasto público), pero a la vez conmutativos (contraprestaciones equivalentes); cuarto, la doctrina reconoce que las prestaciones deben ser equilibradas por dos razones: porque la Administración financia el contrato con gasto público, que tiene un orden especial de origen constitucional (principios de la Hacienda Pública), de manera que la obligación debe ser respaldada,

## JURISPRUDENCIA

### 1. La Modificación Unilateral del Monto del Objeto del Contrato por la Administración Pública

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]<sup>iii</sup>

Voto de mayoría:

**VI. Sobre la garantía de cumplimiento. Regulación jurídica.** La existencia de un contrato administrativo supone el surgimiento de una serie de derechos y obligaciones recíprocos entre las partes concurrentes. En lo que viene relevante al caso, una de las principales obligaciones del contratista es precisamente la ejecución efectiva y eficiente del objeto de la contratación, en los términos y condiciones que fueron ofertados, adjudicados y luego formalizados en el respectivo contrato administrativo, lo que incluye desde luego, el conjunto de modificaciones que se hayan incorporado a

---

necesariamente, con la existencia de fondos suficientes para enfrentarla; y en segundo lugar, porque la formalización del contrato reconoce un valor subjetivo que para cada una de las partes, tiene la prestación de la otra, valor que debe ser íntegramente respetado, sin que sean posibles alteraciones futuras, a menos que medie un nuevo acuerdo entre las partes; quinto, el contrato está sujeto a riesgos y a la aparición de circunstancias no tomadas en cuenta por las partes al momento de su formalización, que afectan, desde luego, el nivel económico originalmente establecido por las partes al acordar las prestaciones, dependiendo el grado de incidencia, usualmente, de la complejidad de la relación y de su permanencia en el tiempo; sexto, es vital examinar el origen de las alteraciones que modifiquen la economía del contrato, para definir el tipo de reacción que la Administración deba adoptar para restituir ese nivel, puesto que es jurídicamente posible que se den varias modalidades. Así, cuando las modificaciones corresponden a la acción unilateral de la Administración (hecho del príncipe) o responde a un acto contractual derivado de su facultad modificadora de la relación, es la Administración la que deberá asumir, integral y plenamente, los efectos de sus propias decisiones; cuando las modificaciones en la ejecución contractual surgen de los llamados riesgos comerciales, principalmente por los errores cometidos por el contratista al formular su propuesta, esa conducta no da origen a ninguna indemnización, salvo que haya sido inducido al error por la contraparte, como por ejemplo lo serían la equivocada información suministrada en los documentos del pliego de condiciones (cartel) o un error en el diseño en la obra a construir; y por último, cuando las modificaciones son externas a la voluntad de las partes, como por ejemplo por alteraciones de las condiciones económicas, que signifiquen incrementos de los precios y del costo de la mano de obra, y en términos generales a incrementos en los precios que incidan en los costos que integran el valor de la oferta propuesta, debe la Administración asumir el mayor costo; sétimo, el contratante al celebrar el contrato persigue un beneficio, una utilidad, que se calcula, normalmente, no solo sobre la prestación que deberá realizar (suministro, obra o transportes, por ejemplo), sino también sobre el capital que ha de invertir en ello, de manera que al formalizarse la relación, este acto le asegura la obtención del beneficio proyectado y si por razones sobrevinientes o imprevisibles, ese beneficio sufre un menoscabo, el contratista tiene el derecho a que el beneficio previsto sea restablecido, para que pueda lograr las ganancias razonables que habría obtenido de cumplirse con el contrato en las condiciones originarias. Es con fundamento en las anteriores consideraciones que se analizará la acción, cuyo objeto es el estudio de la institución jurídica de los reajustes de precios en los contratos administrativos, su determinación jurídica, los alcances que tiene, definir si la legislación impugnada no reconoce ciertos elementos, como por ejemplo los costos fijos y de administración, los métodos de su cálculo, y si su desconocimiento se refleja directamente en la utilidad del contratista, al verla gravemente disminuida por causas ajenas a su responsabilidad, lo que se examinará en los sucesivos considerandos. Sentencia 6432-1998 Sala Constitucional.

ese vínculo como derivación del ejercicio de modificación unilateral de la Administración, dentro de los límites que consigna el ordinal 12 de la Ley No. 7494. Este deber de cumplimiento se encuentra positivizado en la letra del artículo 20 de la Ley de Contratación Administrativa que establece la obligación de los contratistas de *"... 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."* Este deber de cumplimiento es fundamental para la debida satisfacción del interés público que en tesis de principio, constituye la base legitimante y finalidad misma del régimen contractualista público, en la medida en que el objeto de la contratación solo se verá satisfecho ante el cumplimiento debido de los aspectos cualitativos y cuantitativos que se han asignado al contratista y que son necesarios para obtener aquel bien o servicio que le ha sido confiado mediante este mecanismo negocial. Ahora, si bien en la dinámica de los contratos administrativos impera una máxima de buena fe y mutua colaboración en la ejecución contractual, dado el interés público de base presente en este régimen (elemento teleológico), no en pocas ocasiones es necesario que el contratista rinda caución para asegurar el debido cumplimiento del contrato, así como de los eventuales daños y perjuicios que pueda ocasionar un incumplimiento total o parcial de las cargas contractuales. Desde este plano, el numeral 34 de la Ley No. 7494 estatuye la figura de la garantía de cumplimiento, como mecanismo que busca asegurar que los posibles daños y/o perjuicios ocasionados por el contratista en la fase de ejecución contractual (o la ausencia de esta), puedan ser indemnizados a la Administración, mediante un respaldo que mantiene bajo su custodia y que ha sido previamente requerido en el procedimiento de contratación y rendido por el adjudicatario. Acorde a esa norma, el monto de la garantía debe definirse previamente en el cartel de la licitación, y oscila entre el 5 y el 10%, siendo que cuando se requiera y no se indique el porcentaje, aplica la alícuota menor. Empero, cuando se trate de una contratación de cuantía inestimable podrá establecerse un monto fijo (art. 40 Decreto 33411-H). Cabe señalar, la naturaleza de esta garantía no es punitiva, sino indemnizatoria. Ergo, no basta la acreditación de incumplimiento de obligaciones para ejecutarla; resulta impostergable que la Administración acredite los daños y perjuicios ocasionados con esa desatención. El mismo artículo 34 de la citada Ley de Contratación expresa de manera diáfana que esa garantía debe rendirse: *"...para asegurar el resarcimiento de cualquier daño eventual o perjuicio ocasionado por el adjudicatario."* Esa connotación reparadora se ratifica en el párrafo final de esa norma cuando señala: *"La ejecución de la garantía de cumplimiento no exime al contratista de indemnizar a la Administración por los daños y perjuicios que no cubre esa garantía."* Igual regulación se observa en el canon 40 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Atendiendo a esa naturaleza indemnizatoria, esta garantía debe ser restablecida caso que se haya ejecutado en el curso de la ejecución contractual. De igual modo, tal y como ha sido expuesto, la responsabilidad del contratista por los daños y perjuicios no se limita al topó

económico de la garantía, por lo que, caso que aquellas lesiones patrimoniales fuesen superiores al monto cubierto por la caución, el contratista debe responder por esa parte al descubierto. En cuanto al procedimiento para ejecutar este título, el artículo 41 del Decreto 33411-H establece las pautas a seguir. En concreto, señala que de previo a la ejecución, la Administración ha de dar un plazo de cinco días hábiles al contratista para que pueda ejercer su derecho de defensa. Agrega, dentro del traslado es menester expresa el presunto incumplimiento, las pruebas en las que se fundamenta el reclamo, la estimación del daño y el monto por el cual se estaría ejecutando la garantía. La citada normativa impone un plazo de diez días hábiles una vez vencida la audiencia al contratista, para emitir acto final en cuanto a la ejecución o no de la garantía, a efectos de lo cual, se impone que el acto sea debidamente motivado con referencia y análisis expreso de los alegatos formulados por el contratista. Finalmente se señala que en caso de no ser suficiente la garantía para cubrir el monto de los daños y perjuicios ocasionados, la Administración, podrá aplicar el monto de las retenciones del precio que se hubieren dado y los saldos de pago pendientes. Lo anterior en el entendido que la ejecución de la caución no impide el cobro judicial por los daños no cubiertos con el monto de la garantía.

## **2. Derechos y Deberes de la Administración y el Contratista con Ocasión del Contrato Administrativo**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección V]<sup>iv</sup>  
Voto de mayoría

**“V. SOBRE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LA ADMINISTRACIÓN Y DEL CONTRATISTA CON OCASIÓN DE LA RELACIÓN CONTRACTUAL ADMINISTRATIVA.** Con ocasión de las relaciones derivadas de contratos administrativos, la Administración cuenta con una serie de prerrogativas y obligaciones, y el contratista a su vez, tiene derechos y obligaciones. Así, la Administración se encuentra revestida de la potestad de resolver el contrato por incumplimiento imputable al contratista, o bien, de rescindirlo por razones de interés público, caso fortuito o fuerza mayor, artículos 11 de la Ley de Contratación Administrativa y 204 y 206 del Decreto Ejecutivo N° 33411-H, puede modificar unilateralmente el contrato, tiene derecho a recibir los objetos adjudicados actualizados (ARTÍCULO 12 de la Ley), está llamada a velar por la observancia de los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico, debe velar por el cumplimiento o ejecución efectiva del contrato (artículo 13 de la Ley), tiene la obligación de cumplir con todos los compromisos adquiridos en el contrato (entre ellos pagar el precio) y colaborar con el contratista para la correcta ejecución del objeto del contrato (artículo 15 de la Ley). Por su parte, el contratista tiene derecho a la ejecución íntegra del contrato (artículo 17 de la Ley), al mantenimiento del equilibrio económico del contrato (artículo 18 de la Ley), al reconocimiento de intereses, y está obligado a

verificar la correcta aplicación de los procedimientos (artículo 21 de la Ley) y a cumplir con las condiciones y elementos particulares contenidos en el cartel, la oferta y el contrato, con la finalidad de conseguir su correcta ejecución (artículo 20 de la Ley). Dada la controversia bajo examen, es oportuno precisar que únicamente podemos hablar de cumplimiento cuando se ejecuta a cabalidad una prestación en los términos originalmente pactados o bien de acuerdo con las nuevas especificaciones suministradas por la Administración en el curso de la ejecución contractual, en aquellos casos en los cuales, para la satisfacción plena del interés público, se modifique el objeto contractual o alguno de los elementos que forman parte de este. En suma, el deber fundamental del contratista consiste en la entrega efectiva del objeto de la contratación, por medio de la prestación de un servicio, la entrega de un bien, la ejecución de una obra, con observancia de los requisitos determinados en el cartel, la plica y el contrato, en cuanto a la cantidad, calidad o especificaciones técnicas, y oportunidad. *"La administración pública tiene el derecho de exigir a su contratante el debido y regular cumplimiento de todas las obligaciones impuestas a éste por el contrato y por los documentos complementarios que lo integren. Lo que está pactado y tal como está pactado debe ser cumplido por el contratante, y todas las potestades de que está investida la administración pública en el contrato administrativo están dirigidas a posibilitar y obtener ese cumplimiento. Si la administración contrata, es justamente para que lo que fue convenido se ejecute, porque el interés público que se busca satisfacer por medio del contrato celebrado así lo reclama. Pero como los contratos obligan no sólo a lo que está formalmente expresado en ellos, sino también a todo lo que sea una consecuencia que pueda considerarse que hubiese sido virtualmente comprendido en ellos...el cocontratante quedará también obligado al cumplimiento de esas consecuencias, necesarias para que exista el "regular" y el "debido" cumplimiento del contrato, que será interpretado, a estos fines, con arreglo al principio de buena fe que debe imperar en todos los contratantes y conforme a las reglas que son aplicables a esa interpretación. Pero la administración pública no sólo tiene el derecho de exigir que las prestaciones estipuladas se cumplan, sino que además corresponde que el cocontratante actúe siempre con la necesaria diligencia, poniendo en la ejecución de las prestaciones el cuidado que es propio a quien se desempeña con el carácter de un colaborador de la administración en la realización de un fin de interés general. Las reglas del arte, las costumbres y los usos de cada actividad deben ser respetados, y así el cocontratante no sólo debe cumplir, sino que debe cumplir bien."*

(Héctor Jorge Escola. Tratado Integral de los Contratos Administrativos. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1977, págs 422 y 423). En este punto es preciso advertir que la contratación administrativa forma parte de la actividad administrativa, la cual, en principio tiene como finalidad la satisfacción de un interés público, lo que explica las prerrogativas con las que cuenta la Administración para garantizarse el cumplimiento

del contrato. En caso de incumplimiento, la Administración, según se dijo anteriormente, cuenta con la prerrogativa de ponerle fin al contrato, mediante el procedimiento de resolución, así como de aplicar las sanciones establecidas en el ordenamiento. A tenor de la normativa aplicable, el derecho de la Administración en orden a resolver de forma unilateral el contrato, regulado en el artículo 11 de la Ley y 204 del Decreto antes referenciado, surge con ocasión de un quebranto en las obligaciones contractuales imputable al contratista, y cuya puesta en práctica debe seguir los principios elementales del debido proceso. Además, existen otros tipos de sanciones, que la Administración, en ejercicio de su potestad de imperio, puede imponer al contratista en caso de incumplimiento, tales como las multas o la inhabilitación. Este último tipo encuentra su fundamento normativo en el artículo 100 de la Ley, e implica la imposibilidad del sancionado de contratar con la Administración licitante durante un período de tiempo (entre dos y diez años).

### **3. La Modificación Unilateral del Contrato Administrativo y los Principio de la Contratación Administrativa**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]<sup>v</sup>  
Voto de mayoría

[...] **XXXIV. Sobre la supuesta lesión a los principios de la contratación.** En un primer plano CANABA alega lesión al **principio de legalidad y transparencia de los procedimientos**, por lo que no puede cambiarse ninguna de las condiciones impuestas por el cartel. Este tema ya ha sido abordado con antelación, señalando que la complejidad de estos procedimientos exigen, no en pocas ocasiones, mutaciones o variaciones del cartel. Empero, ya suscrito el contrato, la Administración tiene un conjunto de potestades exorbitantes dentro de las cuales se incluye modificación unilateral del contrato prevista en el artículo 12 de la Ley No. 7494. Tal y como expone el Estado, tesis que comparte este Tribunal, todo contrato está afecto a un principio de mutabilidad que posibilita su ajuste a las condiciones y contexto real a fin de tutelar la debida cobertura del interés público que lo sustenta. Así se ha reconocido entre muchas, en la sentencia No. 998-98 de la Sala Constitucional en la que sobre este principio se ha establecido que la administración cuenta con los poderes y prerrogativas necesarias para introducir modificaciones a los contratos, con el objeto de que cumplan con el fin público asignado que debe proteger y realizar. Ciertamente el contrato en tesis de principio debe suscribirse en los términos previstos originalmente en el cartel, no que obsta para la modificación para ajustarlo al interés público en casos que así lo requieran. Incluso esas variaciones pueden derivar de adaptabilidad de condiciones no ponderadas en el cartel, o bien, por imperativo del refrendo contralor. En suma, ya se ha establecido que las variaciones al cartel en este concurso público se realizaron sin desmedro de los principios aplicables a esas tareas.

Asimismo, la redacción final del contrato incorpora aspectos incluidos por aspectos de conveniencia del interés público, tema en el cual ya se determinó ut supra, no existe irregularidad alguna. Por demás, de nuevo, se trata de una formulación genérica, que no concreta los apartes del contrato que vulneran el cartel, fuera de los temas ya mencionados arriba. Lo que lleva sin más, al rechazo del cargo. Se alega además lesión al **principio de formalismo de los procedimientos**, señalando que debe existir una etapa previa de planeamiento que no se ha dado. Sobre el particular, debe remitirse a lo ya expuesto en cuanto a que el presente procedimiento incluye el diseño de las obras y no solamente su construcción, lo que permite claramente el numeral 1 de la Ley No. 7762. Por otro lado, se reitera, el Plan Maestro y términos de la contratación incluyen parámetros del diseño a contratar, por lo que no existe lesión al principio enunciado. **Principio de control de los procedimientos.** Se acusa la ausencia de estudios de factibilidad para sustentar la licitación. Se trata de un tema ya resuelto en este fallo, en el cual se ha concluido sobre el cumplimiento de las exigencias previstas en los ordinales 9 y 21 de la Ley No. 7762, por lo que por paridad de razón, no podría infraccionarse ese principio cuando no se ha tenido por establecida la falencia en que la accionante sustenta su reclamo. Principio de discrecionalidad de la Administración. En este punto, se hace un discurso academicista sobre conductas regladas y discrecionales, así como la posibilidad de control judicial de las potestades discrecionales, para sostener la posibilidad de analizar la validez del refrendo. No se aporta alegato alguno que analizar en este punto, por lo que no se ingresa a su examen. **Sobre el Project finance, tasa interna de retorno y sistema de tarifas.** En este punto el accionante reitera las argumentaciones ya analizadas por este Tribunal sobre el tópico del project finance, los estudios de factibilidad, reproches sobre el trámite tarifario realizado en sede ARESEP. La misma demandante señala que se hace una reiteración de lo alegado en el escrito inicial, abundando el hecho de la emisión del refrendo, sin que se aporte elemento novedoso alguno fuera de referencias teóricas que no vienen a aportar nada a lo ya expuesto. Ergo, basta remitir al análisis que sobre esos temas ya fueron abordados por este Tribunal. La ampliación en realidad aporta una serie de datos especulativos que sirven de base para realizar una serie de formulaciones subjetivas sin fuente de acreditación probatoria, que se insiste, no modifican el examen ya realizado sobre esos puntos, incluido el tema de la predicción de movilizaciones demanda, aspecto también, ya analizado. Lo mismo sucede con el alegato reiterado de la creación de un monopolio privado en la prestación de un servicio público, aspecto ya tratado con suficiente amplitud, por lo que se hace innecesario abordarlo, tema en el que se incluye la ponderación de la no violación al principio de la libre competencia por el solo hecho de haberse formulado una única plica concursal. **Sobre el alegato de relevancia del estudio de impacto ambiental como requisito sustancial**, es un aspecto ya ponderado con amplia extensión, por lo que su abordaje es fútil.

#### 4. El Reajuste de los Precios en la Contratación Administrativa

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]<sup>vi</sup>  
Voto de mayoría

**“IV. Del objeto del proceso:** De lo expresado por las partes, tanto en sus pretensiones como argumentos, el objeto del presente proceso estriba en determinar la procedencia del reconocimiento de un reajuste retroactivo del precio del arrendamiento a la parte actora, con motivo de las modificaciones realizadas al inmueble objeto de dicha relación contractual.

**V. Sobre la contratación como manifestación de la conducta administrativa:** 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. Es así como el contrato administrativo está condicionado en su origen, evolución y finalización al ordenamiento propio que rige la materia y la contratación en específico. En este sentido, el acto de voluntad, libre y soberano del contratista, queda filtrado por el ordenamiento jurídico administrativo, y fundamentalmente por la reglamentación de la contratación, sea el cartel o pliego de condiciones, base de la misma. Además siempre estará subyacente en todo procedimiento de contratación administrativa, una serie de principios que han sido delimitados por la Sala Constitucional a partir del voto 0998-98 de las 11:30 horas del 16 de febrero de 1998 y reiterado en los fallos posteriores, y que se resumen básicamente en la libre competencia, igualdad de trato entre los oferentes, la publicidad, la seguridad jurídica, la legalidad y transparencia, la buena fe, el equilibrio de intereses, mutabilidad del contrato, intangibilidad patrimonial y control en los procedimientos. Desde el punto de vista del derecho positivo, 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 fe en la contratación, mediante el cual, ambas partes, tienen como referente en el cumplimiento de sus obligaciones un deber de cumplimiento y colaboración mutuos. En el caso concreto de los contratos de arrendamiento suscritos por la Administración, debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley de la Contratación Administrativa y 159 de su reglamento, en tanto disponen lo siguiente: "**Artículo 76.—Procedimiento aplicable.** Para tomar en arrendamiento bienes inmuebles, con construcciones o sin ellas, la administración deberá acudir al procedimiento de licitación pública, licitación abreviada o contratación directa, según corresponda, de acuerdo con el monto". "**Artículo 159.—Arrendamiento de inmuebles.** La Administración podrá tomar en arrendamiento bienes inmuebles, con o sin opción de compra, mediante el procedimiento de licitación pública, licitación abreviada o contratación directa, según corresponda, de acuerdo con el monto estimado; sin perjuicio de lo establecido en relación con el arrendamiento o compra de bienes únicos de este Reglamento. El propietario del inmueble no rendirá ninguna clase de garantía de cumplimiento a favor de la Administración. Para el reajuste de la renta precio se aplicará lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos". En este mismo sentido, el artículo 6 de la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, indica la aplicación de dicho cuerpo normativo a las relaciones contractuales entre la Administración Pública y los arrendantes, de la siguiente manera: "**ARTICULO 6.-***

***Estado, entes descentralizados y municipalidades.*** *El Estado, los entes públicos descentralizados y las municipalidades, en calidad de arrendadores o arrendatarios, están sujetos a esta ley, salvo disposición expresa de su propio ordenamiento jurídico. El procedimiento de licitación se rige por las disposiciones legales y reglamentarias de la contratación administrativa". En razón de lo anterior, todo análisis jurídico con relación a este figura contractual no puede desatender ni las regulaciones generales propias de la materia administrativa, ni las disposiciones específicas que sobre la materia inquilinaria se establecen en la ley dicha, dada su especialidad y alcances normativos específicos. Con respecto a los reajustes de precios en esta materia, la indica ley contempla una norma expresa para los casos bajo su competencia, en tanto dispone lo siguiente: "**ARTICULO 67.- Reajuste del precio para vivienda.** En los arrendamientos para vivienda, el precio convenido se actualizará al final de cada año del contrato. A falta de convenio entre las partes, se estará a las siguientes reglas: a) Cuando la tasa de inflación acumulada de los doce meses anteriores al vencimiento de cada año del contrato sea menor o igual al quince por ciento (15%), el arrendador está facultado, de pleno derecho, para reajustar el alquiler de la vivienda, en un porcentaje no mayor a esa tasa. La inflación se calculará de acuerdo con el índice oficial de precios al consumidor, de la Dirección General de Estadística y Censos. b) Cuando la tasa de*

*inflación acumulada de los doce meses anteriores al vencimiento de cada año del contrato sea mayor al quince por ciento (15%), la Junta Directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda dictará, con base en consideraciones que tomen en cuenta el desarrollo de la actividad de la construcción y el equilibrio necesario entre prestaciones del arrendador y el arrendatario, el porcentaje adicional de aumento que se aplicará al alquiler de la vivienda, siempre que no sea inferior a ese quince por ciento(15%) ni mayor que la tasa anual de inflación. El reajuste regirá a partir del período de pago siguiente a aquél en que el arrendador notifica al arrendatario el reajuste aplicable al alquiler, junto con certificación de la Dirección General de Estadística y Censos o copia auténtica de la publicación en el diario oficial. Si el arrendatario no está conforme con el reajuste, puede depositar, judicialmente, el precio anterior, pero su pago liberatorio quedará sujeto al resultado del proceso de desahucio promovido por el arrendador. Cualquier reajuste de la renta superior al establecido en este artículo, será nulo de pleno derecho. Es válido el convenio de partes que acuerde un reajuste de precio menor y el pacto escrito por el cual se conviene en reajustes menores al índice oficial de precios al consumidor, de la Dirección General de Estadística y Censos".* De conformidad con la norma dicha, se advierte que los ajustes en el precio se circunscriben en el caso concreto de los arrendamientos, a los supuestos y límites previstos en la norma citada ut supra para la materia inquilinaria. Lo anterior, habida cuenta de la existencia de regulación expresa del procedimiento a aplicar en dichos supuestos y que impide el uso de otros mecanismos diferentes, según lo indica el artículo 159 del Reglamento a la Ley de la Contratación Administrativa. Con base en estas consideraciones, en el caso de la relación inquilinaria no sería posible la aplicación de los medios establecidos en el artículo 18 de este último cuerpo normativo para compensar la variación de precios y/o costos establecidos para otras figuras contractuales en sede administrativa.

**VI. Sobre el caso concreto sometido a conocimiento de este Tribunal** : En su escrito de demanda, la parte actora alega tener derecho a que se le reconozca el reajuste sobre el monto del precio del arrendamiento pactado en el contrato administrativo número 019-2005-MGP-DGME-PISAL-MLGZ, desde el 12 de julio de 2006 y hasta el 24 de julio de 2007. Funda dicha pretensión en la presunta existencia de una alteración al equilibrio financiero del contrato con motivo de las modificaciones realizadas a los inmuebles dados en arrendamiento, con el fin de dar debido cumplimiento a lo indicado por la Contraloría General de la República, respecto de la Ley 7600, normativa que regula la igualdad de oportunidades para personas con discapacidad y la accesibilidad a los espacios públicos de dichos sujetos. Señala que mediante resolución DVG-559-2007 de 8 de junio de 2007 se acogió parcialmente su reclamo administrativo, por lo que al ser las 14:00 de 6 de julio de 2007 se firmó addendum al contrato suscrito, mediante el cual se aumentó el precio en C. 1.307.244,00 (un millón trescientos siete mil doscientos cuarenta y cuatro colones), quedando un precio final

de C. 2.121.600,00 (dos millones ciento veintiún mil seiscientos colones). No obstante lo anterior indica que quedó en descubierto el período comprendido entre la efectiva ocupación de los inmuebles por la Dirección General de Migración y Extranjería y la fecha de la respectiva resolución. Invoca violación del principio de intangibilidad patrimonial en dicho lapso, habida cuenta que utilizó las mejoras y modificaciones realizadas desde el inicio de la eficacia del contrato, sin que se ello se haya traducido, de previo al 6 de junio de 2007, en un pago del arrendamiento que las reconozca. Al respecto, este Tribunal no estima de recibo los razonamientos de la parte actora para fundar el derecho que alega, por cuanto de los autos se tiene por demostrado que el addendum al Contrato de Alquiler número 019-2005-MGP-DGME-PISAL-MLGZ, tiene como naturaleza jurídica una modificación al contrato original, de conformidad con el artículo 12 de la Ley de la Contratación Administrativa, y no un reajuste de precios en los términos a que se refiere dicho cuerpo normativo. En este orden de ideas, el indicado numeral establece lo siguiente: "*Artículo 12.—Derecho de modificación unilateral. Durante la ejecución del contrato, la Administración podrá modificar, disminuir o aumentar, hasta en un cincuenta por ciento (50%), el objeto de la contratación, cuando concurren circunstancias imprevisibles en el momento de iniciarse los procedimientos y esa sea la única forma de satisfacer plenamente el interés público perseguido, siempre que la suma de la contratación original y el incremento adicional no excedan del límite previsto, en el artículo 27 de esta Ley, para el procedimiento de contratación que se trate*" Por su parte, el artículo 200 del Reglamento a la Ley de la Contratación Administrativa, dispone al respecto, lo siguiente: "*Artículo 200.—**Modificación unilateral del contrato.** La Administración podrá modificar unilateralmente sus contratos tan pronto éstos se perfeccionen, aún antes de iniciar su ejecución y durante ésta, bajo las siguientes reglas: a) Que la modificación, aumento o disminución del objeto, no le cambie su naturaleza, ni tampoco le impida cumplir con su funcionalidad o fin inicialmente propuesto. b) Que en caso de aumento se trate de bienes o servicios similares. c) Que no exceda el 50% del monto del contrato original, incluyendo reajustes o revisiones, según corresponda. d) Que se trate de causas imprevisibles al momento de iniciar el procedimiento, sea que la entidad no pudo conocerlas pese a haber adoptado las medidas técnicas y de planificación mínimas cuando definió el objeto.e) Que sea la mejor forma de satisfacer el interés público. f) Que la suma de la contratación original, incluyendo reajustes o revisiones de precio, y el incremento adicional no superen el límite previsto para el tipo de procedimiento tramitado*". De conformidad con la anterior norma, es procedente la ampliación del objeto contractual siempre y cuando concurren los supuestos indicados por las normas mencionadas ut supra, lo que consecuentemente implica, la posibilidad de modificar el precio pactado originalmente en una relación contractual. Por otra parte, la figura del reajuste de precios se ha establecido en la indicada Ley de la Contratación Administrativa, con motivo de afectaciones a la ecuación financiera del contrato, producidas por fenómenos económicos imprevisibles o de tipo

sobreviniente, como podría ser el incremento en costo de los bienes y servicios como producto de la inflación o modificaciones en el mercado. Es así como en este último supuesto, no opera la posibilidad de realizar modificaciones en el precio pactado, como producto de cambios introducidos por la propia voluntad del contratista en el objeto contractual, en tanto que la eventual variación al equilibrio económico del contrato no dependió de factores externos, sino de su propia voluntad. En el caso de análisis, sin entrar a profundizar sobre la procedencia y conveniencia del uso de la figura jurídica por parte de la Administración en el caso concreto, dado que no es objeto de la litis, estima este Tribunal que se advierte una ampliación del contrato de Alquiler 019-2005-MGP-DGME-PISAL-MLGZ, con motivo del incremento del objeto del mismo. De los autos consta el avalúo 16-2007 de 19 de enero de 2007, en donde se indica la existencia de modificaciones introducidas por la Asociación propietaria, por lo que se amplió el área utilizable y se construyó un edificio en el área de parqueo. En este sentido, mediante oficio DVG-431-07 de 7 de marzo de 2007, la Vice Ministra de Gobernación y Policía solicitó autorización al órgano contralor para realizar la modificación contractual, siendo así que mediante oficio 05697 de DCA-1856 de 5 de junio de 2007, la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República le indicó que para revisar su gestión se requiere la formulación de un addendum al contrato original, por lo que a ese momento no se podía emitir la correspondiente autorización. Como se advierte, en el caso de análisis se dio una modificación y ampliación de parte del objeto contractual de manera voluntaria por la parte contratista, que dio fundamento a que se dispusiera ampliar el contrato de arrendamiento en su favor, mas sin que pueda darse a la figura contractual empleada - sea el addendum respectivo- un efecto retroactivo a lo acordado expresamente por las partes. Por otra parte, es claro que no se aplicó la figura de reajuste de precios dispuesta en el artículo 18 de la LCA, en tanto que la misma, tal y como se ha indicado no es procedente para los contratos de arrendamiento, habida cuenta que en éstos, lo que procede es la aplicación del reajuste de renta previsto en la ley específica, según lo indica expresamente el artículo 159 del reglamento de dicho cuerpo normativo, tal y como se citó expresamente en el considerando anterior. A mayor abundamiento, el contrato suscrito por las partes establece como única posibilidad de reajuste en el precio, los incrementos anuales de conformidad con la tasa de inflación acumulada del año anterior, lo cual responde las disposiciones mencionadas ut supra. Adicionalmente, debe tomarse en consideración que la Ley de Arrendamientos Urbanos, establece de manera expresa que las reparaciones realizadas en inmuebles dados en arrendamiento, no tienen como efecto, el nacimiento de un derecho a solicitar reajustes por tal motivo. En este sentido, el artículo 95 del referido cuerpo normativo señala: "*ARTICULO 95.-*

*Improcedencia de reajuste por reparaciones. El arrendador no tendrá derecho a reajuste de la renta, aunque haya hecho las reparaciones directamente o las haya*

*realizado el arrendatario o un organismo público." Por otra parte, se estima de relevancia indicar que todos los cambios realizados a los inmuebles, fueron efectuados de manera voluntaria por el representante de la parte actora, en tanto que en su nota de fecha 4 de enero de 2006 indicó de manera expresa lo siguiente: "Otro compromiso que nuestra representada deja manifiesto es colaborar con la Administración a mediano plazo para adaptar las estructuras al cumplimiento de lo establecido en el numeral 4 inciso b)y concordantes de la Ley 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad, y con las peticiones del Departamento de Salud Ocupacional de esa Dirección, tanto antes de ocupar el inmueble como una vez que se instalen en el mismo y se realicen mejoras en función de esas disposiciones legales. Reiteramos nuestra disposición de cumplir con las obligaciones otorgadas por la legislación y que carácter de propietarios del inmueble nos correspondan, por lo que atenderemos a la mayor brevedad los requerimientos que se efectúen por escrito. Entendemos que como institución pública y con atención a público debe cumplir con dicha ley, y que el inmueble no cumple actualmente con ellas pues no fue previsto para ese fin, sin embargo, colaboraremos en la medida de nuestras posibilidades para cumplir con las exigencias de dicha ley, en beneficio de las personas que necesiten de esos servicios y en aras de una buena relación contractual con la Dirección de Migración. A corto plazo, sea a unos seis meses de entrar en posesión del inmueble tendremos la rampa, señalización y demás requerimientos que nos efectúe la Oficina de Salud Ocupacional de cita."*

Con respecto a los alcances y efectos del compromiso citado, debe tomarse en consideración que lo indicado en la nota de cita suscrita por el representante de la parte actora, forma parte de la oferta planteada, de conformidad con el artículo 20 de la Ley de la Contratación Administrativa, en tanto dispone lo siguiente: "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". De conformidad con lo anterior, el contrato suscrito dispuso como una de las obligaciones del arrendante lo siguiente: "Realizar en un plazo de seis meses, contados a partir del momento de iniciar la relación, las modificaciones necesarias al inmueble, con el fin de alcanzar las condiciones dispuestas por la ley 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad". Al ser los indicados cambios estructurales parte de las obligaciones contractuales pactadas originalmente, este Tribunal no estima de recibo la posibilidad de solicitar reajustes en el precio, con base en deberes pactados libre y conscientemente por el contratante, y que como en el caso, eran requisitos sine qua non para que su oferta pudiera llegar a ser elegible. Con respecto a otros cambios y ampliaciones en la estructura del inmueble, no consta en autos conducta formal o material en donde se haya realizado requerimiento concreto de realizar determinadas obras por parte de algún funcionario hacia la asociación actora, a cambio de un

incremento en el precio del arrendamiento. Por el contrario, tal y como se ha indicado, de la prueba se evidencia la realización de las obras de manera voluntaria y sin que del mismo se desprenda condicionamiento alguno de modificación en el arrendamiento de los inmuebles. De conformidad con lo anterior, procede rechazar lo pedido en cuanto al extremo indicado al inicio del presente considerando por improcedente.

**VII.** La parte actora solicita que se declare la nulidad parcial de la resolución AJUR-400-2008-ACG de las 08:00 horas del 20 de agosto del Ministerio de Gobernación y Policía. Al respecto, estima este Tribunal que de un análisis de los elementos materiales y formales del acto administrativo objetado, no se advierte motivo de nulidad alguno. La representación de la asociación actora no concreta los vicios que afectan parcialmente dicha conducta administrativa. No obstante, tal y como se ha indicado lo resuelto en el acto administrativo objetado se encuentra conforme a derecho, en tanto que existen normas expresas del ordenamiento jurídico que avalan el no reconocimiento de reajustes de precios en contratos de arrendamiento con motivo de mejoras introducidas por el actor, que sean diferentes al reajuste de renta establecido en la Ley de Arrendamientos respectiva. Es así como, realizando un análisis del acto impugnado, en aplicación del artículo 182 de la Ley General de la Administración Pública, no advierte este Tribunal la inexistencia de vicios en algún elemento del acto administrativo consistente en la resolución AJUR-400-2008-ACG de las 08:00 horas del 20 de agosto del Ministerio de Gobernación y Policía, siendo en consecuencia dicho acto válido y eficaz. Por otra parte, la actora solicita la aplicación del artículo 142 de la Ley General de la Administración Pública, indicando la retroactividad del referido acto administrativo. Al respecto, este argumento también debe ser rechazado, habida cuenta que la indicada conducta administrativa se funda en la existencia de un addendum para modificación del contrato principal, cuyos efectos son a futuro y la improcedencia de reconocer lo pedido como un reajuste de precio, al existir norma expresa en contrario. En razón de lo anterior, debe rechazarse esta pretensión anulatoria y mantenerse el acto objetado.

**VIII.** Como consecuencia del rechazo de las pretensiones de orden declarativo, también debe rechazarse las pretensiones de condena hechas por la parte actora en el sentido de que se reconozcan las diferencias en el precio del arrendamiento en el período dicho a título de daños, junto con sus intereses como perjuicios. Lo anterior, en tanto que las mismas son derivadas de las peticiones rechazadas en los considerandos anteriores.”

## 5. Parámetros para la Variación del Monto Fijado en el Objeto de la Contratación Administrativa

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]<sup>vii</sup>  
Voto de mayoría

**IV. Sobre la sujeción a la legalidad en los procedimientos de contratación administrativa.** La actividad de la contratación administrativa, como cualquier manifestación de las potestades públicas, se encuentra sujeta al bloque de legalidad en sentido amplio, debiendo sujetar su funcionamiento al contenido y alcance de las normas jurídicas que regulan determinado procedimiento. Esta sujeción se concreta en el denominado principio de legalidad (sea en su versión positiva, como la clásica versión negativa), cuyo sustento normativo se afina en los preceptos 11 de la Carta Magna, 11, 12, 13, 59 y 66 de la Ley General de la Administración Pública. De ahí que la actividad contractual pública solo pueda entenderse válida cuando sea sustancialmente conforme con el ordenamiento jurídico, según lo enseña el canon 32 de la Ley de Contratación Administrativa (en relación con el numeral 128 y 158 de la Ley No. 6227), ergo, en tanto se desapegue de esos criterios normativos que delimitan y precisan el proceder dentro del procedimiento, en tesis de principio, se producen nulidades que pueden llevar a suprimir la contratación, según se colige del ordinal 3 de la Ley de Contratación Administrativa. Sobre los alcances de esta sujeción al ordenamiento jurídico, puede verse de esta sección el fallo No. 168-2011-VI de las 16 horas 15 minutos del 29 de julio del 2011. Desde ese plano, en lo que viene relevante al caso, como parte de los procedimientos que imperan en menesteres de contratación administrativa, debe quedar claro que el objeto contractual delimita las acciones, derechos y obligaciones de las partes. Es precisamente el servicio u obra contratada la que determina el contenido de la ejecución contractual y sobre el cual se realiza una medición y proyección económica a fin de establecer la remuneración a obtener por el contratista y por ende, como presupuesto de base, la previsión de fondos que ha de asegurar la Administración, según lo ordena el precepto 8 de la Ley de la Contratación Administrativa. Ahora bien, la flexibilidad que ha de ser propia del sistema de contratación pública posibilita la modificación del contrato, a fin de ajustar de mejor manera el contrato a las necesidades públicas que le dan base. El contrato es un instrumento para satisfacer intereses públicos o administrativos, no un fin en sí mismo, de lo que deriva entonces su posibilidad de adaptación, siempre que concurren los presupuestos legitimantes para tal circunstancia. Desde ese plano, el numeral 12 de la citada Ley de Contratación, confiere a la Administración licitante la potestad de modificación unilateral del contrato, tema que luego es desarrollado en el Reglamento a dicha legislación. Con todo, como toda potestad administrativa, se encuentra sujeta a límites que le impone el ordenamiento jurídico, con el fin de asegurar el cumplimiento de los principios que subyacen en la contratación pública, dentro de los que se pueden enunciar, la libre participación, igualdad, control de procedimientos y

aplicación de la tipología de contratación que de acuerdo al presupuesto y monto de la contratación correspondan conforme al numeral 27 de la Ley No. 7494. En este sentido, dentro de los límites que ese mismo ordenamiento jurídico impregna para la aludida potestad, se presentan los siguientes: a) que la modificación del objeto, no le cambie su naturaleza, ni tampoco le impida cumplir con su funcionalidad o fin inicialmente propuesto, b) que en caso de aumento se trate de bienes o servicios similares, c) que no exceda el 50% del monto del contrato original, incluyendo reajustes o revisiones, según corresponda, d) que se trate de causas imprevisibles al momento de iniciar el procedimiento, e) que sea la mejor forma de satisfacer el interés público, f) que la suma de la contratación original, incluyendo reajustes o revisiones de precio, y el incremento adicional no superen el límite previsto para el tipo de procedimiento tramitado. Tales exigencias, se insiste, son impuestas por el numeral 12 de la Ley de Contratación Administrativa y 200 de su reglamento. Con todo, ante el ejercicio de este poder unilateral, emerge como fenómeno impostergable el derecho del contratista a la indemnización por el cambio, y en ese mismo orden, mantener el equilibrio en la ecuación financiera del contrato. Cabe advertir, en orden a lo expuesto, el ejercicio de esta potestad no es irrestricta. Debe guardar una sujeción a los límites referidos, pero además, ha de transitar por la senda procedimental que en este caso impone la misma Ley de referencia y su reglamento, a modo de presupuestos infranqueables para considerar válidamente adoptada la modificación. Por ende, solo será válida la modificación contractual que se haya dispuesto acorde al procedimiento impuesto por las normas que rigen ese proceder, pero además, que haya satisfecho los aspectos de fondo señalados arriba. Demás está decir que en tesis de principio, la ampliación del contrato ha de originarse en actos provenientes de la misma administración contratante, aún cuando el destino del objeto contractual se dirija a concretar un beneficio en otra administración destinataria, pues solamente aquella se encuentra legitimada para adoptar acciones en el curso de una ejecución contractual. Salvedad hecha de las tipologías en las que las acciones de verificación o fiscalización, o en general, en las regulaciones del procedimiento, se haya otorgado a la administración beneficiaria poderes en este sentido, caso en el cual, la licitante quedaría vinculada en el sentido aludido.

## 6. Equilibrio Financiero del Contrato y Deber de Cumplimiento

[Sala Primera]<sup>viii</sup>

Voto de mayoría

**V. Contrato Administrativo. Deber de cumplimiento.** Ahora bien, el contrato administrativo constituye la fuente primaria que delimita el objeto de la contratación, pero además, es el régimen particular que precisa los términos de la relación jurídico administrativa. Es en este instrumento donde se incluyen las condiciones específicas a las que se obligan quienes lo suscriben, y los aspectos particulares para llegar a su correcta ejecución. Las partes suscriben el contrato para cumplirlo. De ahí que el numeral 20 de la Ley de cita en relación al precepto 22 del Reglamento General de la Contratación Administrativa, disponen el principio de obligación de cumplimiento a cargo del contratista, deber al que a su vez, guarda sujeción la Administración contratante, según lo preceptúa el canon 15 de la Ley y el 17 del Reglamento. A partir de estas disposiciones, los contratantes se encuentran obligados a que la ejecución se desarrolle dentro de los términos acordados, debiendo acudir al mismo y al marco legal, para justificar los retrasos que puedan producirse y que trunquen la posibilidad de cumplimiento en tiempo y forma, o bien, para corregir los inconvenientes que en su desarrollo pudieren surgir, con la imposición de las sanciones que procedan. Dentro de esta relación jurídico administrativa, las partes pueden establecer una diversa gama de condiciones contractuales, las que, necesariamente, deben inclinarse a buscar o potenciar no solo la concreción del objeto del pacto, sino además, la satisfacción del interés público involucrado (doctrina del numeral 113 Ley General de la Administración Pública), dentro de un marco de equilibrio en la distribución de las cargas. Esto es así, porque estos acuerdos deben ser objetivos y revestidos de racionalidad. No obstante, es claro que la Administración Pública contratante, como parte de sus potestades de imperio, es quien define las cláusulas primarias del contrato, que se presumen aceptadas por el contratista con la sola presentación de la oferta, de modo que aún cuando manifiesta de modo expreso su inconformidad al respecto, se tiene por no puesta (artículo 49 Reglamento General de la Contratación Administrativa). De igual modo, en virtud de la potestad de modificación unilateral del contrato, ante circunstancias imprevisibles y cuando sea la única forma de satisfacer el interés público, la Administración puede variar las condiciones pactadas hasta en un 50%, según lo dispone el numeral 12 de la Ley de la Contratación Administrativa. Empero, el contenido del contrato así como estas potestades, están sujetos a las reglas que en esta materia impone la legislación, dentro de las que se incluyen las barreras del ejercicio discrecional reguladas por los cánones 15 y 16 de la Ley General de la Administración Pública. Pero además, guardan una sujeción a los principios generales que se encuentran inmersos en el Ordenamiento Jurídico, y que son atinentes a la contratación pública. Estos postulados orientan esta función administrativa, a fin de potenciar su cumplimiento debido dentro de los cauces adecuados. Se trata de

principios que se encuentran incluso por encima del contrato, al grado que cuando alguna disposición del convenio atente contra ellos, su desaplicación es inminente, a favor de aquellas reglas superiores. Así, las partes pueden invocarlos a su favor, aún contra el mismo contrato. Es el caso de la intangibilidad patrimonial, la buena fe contractual, equilibrio en las cargas, *ius variandi*, razonabilidad y proporcionalidad, entre otras.

**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 7494 del dos de mayo de dos mil cinco. **Ley de Contratación Administrativa**. Vigente desde 08/06/1995. Versión de la norma 21 de 21 del 26/02/2013. Publicada en: Gaceta N° 110 del 08/06/1995. Alcance 20C.

<sup>ii</sup> CASTRO MONTERO Karla & PÉREZ INCES, Yumy. (2009). **Análisis de los Tipos de Procedimientos de Contratación Administrativa a la Luz de la Reforma, a la Ley de Contratación Administrativa y el Papel que Desempeña la Contraloría General de la República, con el Refrendo Contralor**. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Facultad de Derecho. San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica. Pp 20-22.

<sup>iii</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 101 de las diez horas con veintiséis minutos del siete de agosto de dos mil trece. Expediente: 11-006190-1027-CA.

---

<sup>iv</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA. Sentencia 100 de las catorce horas con treinta minutos del veinticuatro de octubre de dos mil doce. Expediente: 09-002715-1027-CA.

<sup>v</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 153 de las ocho horas con cincuenta y cinco minutos del seis de agosto de dos mil doce. Expediente: 11-001347-1027-CA.

<sup>vi</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 122 de las ocho horas del veintiséis de junio de dos mil doce. Expediente: 08-001526-1027-CA.

<sup>vii</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 173 de las ocho horas con cuarenta y cinco minutos del diez de agosto de dos mil once. Expediente: 10-001950-1027-CA.

<sup>viii</sup> SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 1019 de las dieciséis horas con veinticinco minutos del veintiuno de diciembre de dos mil cinco. Expediente: 01-000606-0163-CA.