

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: RESCISIÓN EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

RESUMEN: En el desarrollo del presente informe investigativo, se realiza un análisis sobre la rescisión contractual en sede administrativa, basado en información doctrinaria, normativa jurisprudencial. A los efectos, se analiza la potestad rescisoria de la Administración, así como las causales por interés público o caso fortuito. Posteriormente se señalan los efectos de la rescisión de los contratos administrativos. Por último, se examina la normativa y jurisprudencia relacionada, en la que se detallan los aspectos diferenciadores de la rescisión con otros institutos similares.

Índice de contenido

1. Doctrina.....	2
a. La Potestad de Rescisión por parte de la Administración....	2
b. Causas de Rescisión.....	2
i. Causas de Interés Público.....	3
ii. Caso Fortuito o Fuerza Mayor.....	3
b. Efectos Civiles y Administrativos de la Rescisión.....	4
2. Normativa.....	5
a. Ley de Contratación Administrativa.....	5
3. Jurisprudencia.....	6
a. Análisis sobre la potestad modificadora y extintiva de la Administración en los diferentes tipos de contratos.....	6
b. Concepto, efectos y diferencia con la Resolución.....	10

DESARROLLO:

1. Doctrina

a. La Potestad de Rescisión por parte de la Administración

[CERDAS RODRÍGUEZ, Carlos]¹

Hemos ya hablado sobre la rescisión del contrato, sobre todo por el uso de la terminología que se hace en doctrina, sin embargo, deseamos reiterar que esta es definida en nuestra legislación como la terminación del contrato en forma unilateral por parte de la Administración, motivada en razones de interés público, caso fortuito o fuerza mayor.

El uso de esta prerrogativa por parte de la administración, no obstante el calificativo de cláusula exorbitante que se le da en doctrina, implica igualmente obligaciones para la administración, cual es la de indemnizar al contratista, de acuerdo con los términos del contrato.

Para Dromi, la rescisión no opera por razones de conveniencia, mérito u oportunidad, como reflejo del interés público, sino que ésta únicamente se opera como sanción, por falta o culpa del contratista. Él considera que el término a utilizar en tratándose de causales de interés público es el de revocación, que si está directamente relacionada con el interés público.

Sin embargo, al igual que en el punto anterior, nos referiremos a la rescisión como la decisión unilateral de la administración de dar por finalizado "sin ejecución" el contrato administrativo, fundamentado en razones de conveniencia, mérito y oportunidad, directamente relacionadas con el interés público, al igual que en aquellos casos en que la misma opera por motivos de fuerza mayor o caso fortuito.

En este sentido el artículo 133 del Reglamento General de Contratación Administrativa establece:

"En cualquier momento podrá la Administración rescindir unilateralmente, por motivos de interés público, caso fortuito o fuerza mayor, sus relaciones contractuales, no iniciadas o en curso de ejecución."

b. Causas de Rescisión

[CERDAS RODRÍGUEZ, Carlos]²

i. Causas de Interés Público

"De acuerdo con la norma transcrita nos interesa definir qué se entiende por interés público para efectos de la aplicación de la norma.

Como hemos comentado para autores como José Roberto Dromi, cuando se habla de "interés público", para efectos de dar por finalizado en forma anormal un contrato administrativo, nos debemos centrar en justificar aspectos propios de conveniencia, oportunidad, o mérito que obliguen a la administración a revocar su intención inicial de contratar y llevarla hasta el extremo de completar su obligación dentro del contrato sin que éste llegue a su ejecución de acuerdo con lo inicialmente pactado.

Estas razones de conveniencia, oportunidad o mérito, por tanto requieren de una completa justificación, por cuanto en la mayoría de los casos implican pérdidas importantes para la administración."

ii. Caso Fortuito o Fuerza Mayor

"Para definir esta causal no es menos importante referirnos al análisis de los hechos que podemos separar en dos categorías: los hechos de la naturaleza, y los llamados hechos de acción humana que son aquellos realizados por el hombre.

Los hechos naturales comprenden numerosas especies posibles, como lo son las inundaciones, las lluvias, la neblina, el viento, los temporales, tempestades y tormentas del mar, los terremotos y temblores, los aludes o deshielos, las temperaturas extremas, plagas, la muerte, entre otras.

Estos constituyen hechos externos a la relación contractual que pueden directamente o indirectamente interferir en ella, y por lo extraordinario de su aparición, y en no pocos casos por su gravedad, pueden afectar directamente en esa relación contractual e incluso ocasionar su terminación anormal.

Por otro lado los hechos del hombre pueden también constituir casos de fuerza mayor en la relación contractual, cuando reúnen determinadas características.

Estos hechos bien pueden ser guerras, hechos de un tercero, actos del Estado, resoluciones judiciales, huelgas, paros patronales, etc., que son hechos que no directamente relacionados con la relación contractual particular, pueden llegar a incidir en ella e

igualmente ocasionar la terminación anticipada de la relación contractual.

Analizadas en forma particular cada uno de esos hechos pueden constituir dependiendo de la incidencia que tengan en la relación contractual, en que la administración se vea obligada a rescindir el contrato con los consecuentes pagos de indemnización para el contratista."

b. Efectos Civiles y Administrativos de la Rescisión

[PANIAGUA GUEVARA, Luis Diego]³

"La rescisión civil, tiene dos manifestaciones, aquella llamada mutuo disenso, que es cuando las partes en un contrato, deciden dejarlo sin efecto, dando a esta rescisión los efectos que ellas deseen, hacia el futuro, o retroactivo, y que debe revestir las mismas formalidades del contrato original, por ser de mutuo acuerdo y con la limitación de que no puede afectar derechos adquiridos por terceros. 3 Y aquella llamada rescisión unilateral, que es la ejercida por una de las partes en la relación contractual, en los casos en que la ley, como exponen los autores, lo permita.

"La rescisión actúa como causa de extinción de los contratos, deshaciendo un vínculo contractual existente y válido, por decisión de ambas partes (mutuo disenso), o de una de ellas, en los casos en que la ley lo permita, en razón de una voluntad en tal dirección, nacida con posterioridad a la celebración del contrato... La rescisión, tiene así, en el primer caso, su base en un nuevo contrato, en un acto de voluntad complementario a las partes, posterior a la formación del contrato, cuyo fin es dejarlo sin efecto. En el segundo caso, la rescisión unilateral, su operatividad está dado por una norma legal que otorga a uno de los contratantes la facultad de dejar sin efecto el contrato, con prescindencia de toda estipulación contractual."

Como se ve la rescisión unilateral a la que tienen derecho los particulares, es aquella autorizada expresamente por la ley, esto se evidencia sobre todo, aquí en Costa Rica, al estar prohibidas en principio las cláusulas de rescisión unilateral meramente potestativas, como lo expone el artículo 681 del Código Civil "artículo 681. Es nula la condición que hace depender la eficacia de la obligación únicamente de la mera voluntad del promitente." Una condición rescisoria de este tipo entre particulares, que le otorgue la potestad de rescindirle en cualquier momento a uno de ellos con menoscabo del otro es nula 3 y aparte de esto genera un incumplimiento para quien la ejerce. No así para la Administración Pública, quien como posteriormente veremos, puede introducir estas

condiciones rescisorias meramente potestativas que le permiten extinguir el contrato unilateralmente por causas distintas de la fuerza mayor, caso fortuito y la conveniencia al interés público; lo anterior en virtud de la aplicación de las normas del Derecho Público y la teoría propia de los contratos administrativos que es distinto al Derecho Privado.

El concepto de rescisión, sin dejar de ser importante, no es lo básico del análisis, sino los efectos de la misma. Los efectos de la rescisión unilateral son hacia futuro, "ex nunc", al contrario de los efectos de la resolución que son retroactivos, "La rescisión unilateral pone término a las relaciones contractuales a partir del momento en que la voluntad se manifiesta en tal sentido; pero no destruye los efectos anteriores del contrato. Opera ex nunc, es decir, no tiene retroactividad. Las prestaciones cumplidas quedan firmes, como también los derechos adquiridos por terceros antes de que la rescisión tenga lugar." Como se ve el efecto es hacia futuro, salvo la rescisión bilateral, en la cual por haber acuerdo de voluntades, las partes le pueden dar el efecto retroactivo, limitándose ese poder por los derechos adquiridos por terceros.

Estos mismos efectos hacia futuro se dan en el caso de la rescisión unilateral de la Administración prevista por el artículo 13.3 del Reglamento General de la Contratación Administrativa, en donde a pesar de no estar ahí definido el efecto, este es hacia futuro por aplicación del concepto técnico de la rescisión definido por la que venimos estudiando y por la interpretación del artículo 13.3.4 del mismo cuerpo legal que establece: "artículo 13.3.4. Una vez firme el acuerdo de rescisión se procederá a la liquidación de las indemnizaciones que correspondan." En este sentido, vemos que el acuerdo de rescisión da competencia para la liquidación de la parte efectivamente ejecutada por el contratista y demás gastos, daños y perjuicios, que en ese articulado se establecen no autorizándose el efecto retroactivo de prestaciones que es el efecto de la resolución técnicamente aplicada. Así, la regla general es que la ley no de definiciones, y estas y los efectos del concepto deban buscarse en la doctrina y en los enunciados de las normas jurídicas."

2. Normativa

a. Ley de Contratación Administrativa⁴

Artículo 11.- 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.

3. Jurisprudencia

a. Análisis sobre la potestad modificadora y extintiva de la Administración en los diferentes tipos de contratos

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]⁵

"IV.- DE LA POTESTAD MODIFICADORA Y EXTINTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS DIFERENTES TIPOS DE CONTRATOS SUSCRITOS POR ELLA. La potestad de la Administración para modificar o extinguir los contratos administrativos puede traducirse en un aumento o en una disminución de la prestación, o en su defecto también en una prestación diferente a la pactada originalmente. En igual sentido, si así lo determina puede dejar sin efecto y resarcir los convenios ya suscritos con las partes, pues dentro de sus potestades se encuentra la denominada "potestas variandi", y por lo tanto no verse obligada a continuar con tales compromisos, ya pactados, sobre todo cuando se busca satisfacer de la mejor manera las pertinentes necesidades públicas. Sin embargo, estas potestades de variación, modificación, rescisión o extinción del contrato administrativo que posee la administración tienen

límites, los que se encuentran consagrados en la legislación vigente de cada ordenamiento. (Sobre el particular se puede consultar a CASSAGNE Juan Carlos. DERECHO ADMINISTRATIVO. Obra Colectiva en Homenaje al Profesor Miguel S. Marienhoff. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1998, pág 932 y siguientes). Así, uno de tales límites a esa potestad, lo constituye el procedimiento administrativo que debe llevar a cabo la Administración, previo al dictado del acto final que modificará o extinguirá la relación entre las partes ya constituida; y con él se garantiza al administrado el cumplimiento del principio del debido proceso, y así los derechos derivados de él, con el fin de que el acto que lo culmina no sea nulo ni vulnere tal derecho. Dentro de ellos se encuentran: el conocimiento del traslado de los cargos, los derechos de audiencia y defensa, y el de doble instancia entre otros. (ver entre otras la Sentencia de la Sala Constitucional No 1739-92 de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio del año mil novecientos noventa y dos). V.- DEL PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN EL CASO DE LA RESCISIÓN DEL CONTRATO SUSCRITO ENTRE LAS PARTES. Como corolario, la administración se encuentra obligada a llevar a cabo tal procedimiento administrativo para que como en el caso bajo estudio, pudiese rescindir el contrato suscrito con la actora, y así cumplir con el principio del debido proceso contemplado en el numeral 11 párrafo primero de la Ley de Contratación Administrativa. Sin embargo no fue así, pues consta en autos que la única actuación realizada por el Instituto demandado fue la comunicación a la actora del rompimiento contractual, en un escueto y efímero escrito sin fundamento alguno.(ver oficio PROV-1712-2002 del 9 de abril del año 2002, visible a folio 65 del expediente administrativo). Al respecto la Sala Primera como bien lo señala la juzgadora de instancia en la Sentencia No 404-F-02 de las quince horas quince minutos del veintidós de mayo del año dos mil dos, determinó que la Administración pese a la potestad de imperio que posee de rescindir los contratos suscritos por ella, debió llevar a cabo tal procedimiento administrativo, a través del cual ejerciera la actora su derecho de defensa, y a una audiencia donde pudiese hacer un descargo de los hechos a investigar y a aportar los medios probatorios correspondientes. Nada de esto sucedió en este caso, simplemente sin fundamento alguno, el ente demandado rescinde el convenio a través del cual contrató a la actora. En tal situación, con la vulneración de este principio del debido proceso no seguido por la Administración se le causaron a la accionante daños y perjuicios, al verse sorprendida inesperadamente con que no estaba contratada para la ejecución del objeto de la licitación de la que la adjudicataria, produciéndole un daño psicológico, físico, emocional y moral por la adopción de tan abrupta decisión infundada. Tan es así que ante la

comunicación de la rescisión del contrato doña Hannia ejerce los recursos correspondientes de revocatoria con apelación, los cuales fueron rechazados por el accionado y ante ello, plantea el día 17 de junio del año 2002, el reclamo de los daños y perjuicios ocasionados con tal decisión. VI.- DE LA INDEMNIZACIÓN DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS Y LA INDEBIDA APLICACIÓN DEL NUMERAL 11 DE LA LEY DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, Y ARTÍCULO 13.3.4.5.6 DEL REGLAMENTO DE ESA MISMA LEY.- La actora manifiesta su inconformidad por la denegatoria del pago de los daños y perjuicios, pues según su decir el numeral aplicable al caso concreto es el 11 párrafo segundo de la Ley de Contratación Administrativa, y el numeral 13.3.6 ambos del Reglamento de la Ley de la Contratación Administrativa por encontrarnos frente a un resarcimiento por motivo de interés público, y por esa sola razón, se hace acreedora de los daños y perjuicios que se le ocasionan con tal rescisión. Efectivamente, el párrafo segundo del numeral 11 de Ley de Contratación Administrativa estipula que frente a una rescisión de un contrato con base en el interés público, la Administración deberá en resolución expresa determinar y cuantificar los daños y perjuicios que se le ocasionan al contratante ante tal ruptura contractual. Esa indemnización es procedente en tanto y cuanto efectivamente se le hayan causado daños y perjuicios al contratante. En el caso bajo estudio, no existe resolución alguna que haya otorgado a la actora tales rubros, por lo que recurre al juez, con el fin de que sea éste el que determine tales extremos no cancelados por la Administración. La juzgadora de instancia, en el fallo recurrido, concluye que como a la actora se le canceló el monto total debido por la labor prestada a la Administración hasta la fecha en que ésta última decidió rescindir el contrato; sea la suma de diez mil novecientos treinta y tres dólares con treinta y tres centavos, no tiene derecho a compensación alguna. Además, de cubrirle lo solicitado, por la actora, sea el monto restante por el tiempo que faltaba para finalizar el contrato sería improcedente y ayuno de prueba, por lo que es criterio de este Tribunal rechazar tal monto, pues como se dijo se le canceló lo debido hasta la fecha de la ruptura del contrato. Ahora bien, dentro de los daños y perjuicios pretendidos, la actora no demuestra que se le haya quedado pendiente pago alguno por la labor realizada, por lo que no existe motivo para condenar al demandado por los eventuales daños y perjuicios solicitados, pues no demostró que no se le hubiese dejado de cancelar suma alguna por su trabajo realizado, o que se le adeudaron gastos en que hubiese incurrido. Además, de los autos se desprende que la actora, si bien es cierto liquida unos posibles daños materiales que supuestamente sufrió; no los logra demostrar ni probar con base en el numeral 317 del Código Procesal Civil. Por otra parte, a mayor abundamiento, de acoger su

pretensión de cancelarle los montos dejados de percibir por el período restante a la finalización de la contratación, estaríamos en presencia de un enriquecimiento sin causa, que iría en detrimento de los fondos públicos de la propia Administración, pues sería cancelar la totalidad de una contratación, la cual se determinó por parte de ella, que no conviene más a sus propios intereses; y de cubrirle el período restante, se haría nugatoria dicha potestad y no tendría razón de ser tal posibilidad de la Administración de rescindir un contrato alegando como causal un interés público, si al fin y al cabo se viera obligada a cancelar la totalidad del monto convenido. En consecuencia, no existe tampoco para tales efectos la indebida apreciación de las normas 11 párrafo segundo de la Ley de Contratación y 13.3.4.5.6. del Reglamento de dicha Ley pues nunca fueron demostrados ni probados a lo largo del proceso.

VII.- EL PAGO DEL DAÑO MORAL SUBJETIVO. Indica el representante del ente demandado, que el monto a que fue condenado por concepto de daño moral es exagerado y elevado, y además nunca debió ser reconocido por el a-quo. En autos ha quedado demostrado que la actora sufrió un quebranto emocional y laboral de conformidad con lo pactado por ambas partes, pues de forma arbitraria y sin fundamento válido el ente demandado rescindió el contrato causándole tal tipo de lesión, como se dijo a través de una resolución escueta y efímera sin motivo alguno. Al respecto la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia No 581-F-03 de las once horas quince minutos del diecisiete de septiembre del año dos mil tres refiriéndose al daño moral manifestó: "...IV.- El principio rector en materia de responsabilidad civil, que los daños y su cuantificación deben ser probados por quien los invoca. Sin embargo, el daño moral subjetivo es una excepción de esta regla, pues no es plausible exigir una demostración fehaciente, indubitable e incontestable de la entidad de la lesión causada. Se manifiesta por preocupación, perturbaciones del ánimo, enfado, estrés, angustia, y en general, cualquier suerte de padecimiento psicológico ocasionada por una conducta antijurídica, de ahí que, al afectar la esfera íntima del sujeto, exigir prueba en este sentido, es, en extremo, dificultoso. Por ello, el juez utilizando indicios que tamiza con las reglas de la experiencia y las presunciones de hombre, pondera la situación soportada por el damnificado, a fin de determinar si presumiblemente hubo lesión de los valores de la personalidad. Justamente con base en estas características se ha afirmado que el daño moral subjetivo existe "in rep ipsa", pues su prueba es harto difícil. No podría ser de otra manera pues, se reitera, infligen perturbación en el fuero interno del afectado. (Ver en igual sentido las sentencias de esta Sala No 923-02 de las 16 horas 40 minutos del 27 de noviembre del 2002; No 665, de las 10 horas 40 minutos del 24 de agosto del año 2001, No 1 de las 14 horas 50

minutos del 10 de enero de 1996 entre otras). El juez luego de esta labor, debe proceder a su cuantificación. Naturalmente los valores de la personalidad no admiten valoración en términos económicos, sin embargo, la única manera reconocida por el ordenamiento, de paliar los efectos nocivos y antijurídicos ocasionados por la conducta dañosa, es el otorgamiento de una indemnización. No se hace con el fin de volver las cosas a su estado anterior, pues es imposible borrar las secuelas que el evento produjo, pero al menos, le resarcirá por esas repercusiones gravosas que soportó injustamente. En esta labor, el juez deberá conducirse en forma prudente, guiado por el influjo de los principios de proporcionalidad y racionalidad, sin propiciar indemnizaciones abusivas, pues ello entrañaría un lucro con los derechos de la personalidad, que por regla expresa (artículo 22 del Código Civil), está prohibido...". En la especie, de los hechos acontecidos se puede determinar a saber, que la actora sí sufrió un daño moral subjetivo por el incumplimiento del contrato que había suscrito con el ente demandado, y al cual se había comprometido a aportar todo su esfuerzo y dedicación con el fin de llevar a cabo una excelente labor para la institución; y ésta abruptamente, y sin que mediara motivo a ella imputable, determinó rescindirle, ocasionándole inestabilidad económica y emocional, ya que doña Hannia contaba con prestar sus servicios por el período fijado en el contrato y cumplir con lo pactado para el ente accionado por espacio de ese tiempo sea el de un año. (ver prueba testimonial a folios 79 y siguientes, y el contrato a folio 163 a 166 del expediente). Ante tal situación, debe confirmarse la suma otorgada por el a- quo por concepto de daño moral, con el fin de compensar el sufrimiento y la angustia a la que vio perjudicada la actora con tal rescisión. Cabe señalar que doña Hannia vio troncada su vida y su estabilidad económica, pues se había ordenado y preparado física y mentalmente para prestarle sus servicios al ente demandado por un año y aún faltaban seis meses para finalizar el contrato, por lo que al verse sin tal consistencia económica le produjo el daño moral subjetivo solicitado y ante tal situación, es acreedora del pago de la suma que fijada por el a-quo, la cual es acertada y acorde con el sufrimiento que padeció y con lo expuesto en las líneas anteriores. En igual sentido se debe confirmar lo referente al pago de los intereses legales sobre tal monto, por lo dicho en este mismo considerando."

b. Concepto, efectos y diferencia con la Resolución

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]⁶

"III.- El Tribunal observa que el alegato del recurrente adolece de ciertas incongruencias, en primer lugar, que la presente acción no se planteó de hecho como de plena jurisdicción, porque expresamente no hay un requerimiento de devolución del desembolso acusado, la petitoria se reduce a que se declare la nulidad del convenio referido y la condena en costas al accionado, por ende todo argumento a que se defina, declare o siquiera se considere la pertinencia de la demanda con relación a la validez de dicha retribución o su posible devolución está fuera del marco de la petitoria y es absolutamente improcedente. En consecuencia, en virtud de la pretensión establecida desde el inicio por el propio Estado, lo único que procede es considerar si cabe declarar o no la nulidad del contrato. En segundo lugar, es preciso señalar que de conformidad con la Ley de Contratación Administrativa (No. 7494 de 2 de mayo de 1995), un acuerdo de este tipo puede llegar a término en forma anormal según sea que se rescinda o se resuelva (artículo 11), el primer caso si hay incumplimiento (numeral 13.1 del Reglamento, Decreto Ejecutivo 25038 de 6 de marzo de 1996) y el segundo cuando hay motivos de interés público, caso fortuito o fuerza mayor (art. 13.3 ibídem); de manera que los términos se refieren a instituciones o regímenes diferentes. Ya esta Sección del Tribunal hizo comentario al respecto, en el juicio de la demandada contra el actor impugnando la decisión del Estado de dar por terminada la relación contractual (expediente 98-000254-163-CA), en el voto N° 430-2002 de las diez horas treinta minutos del seis de diciembre del dos mil dos, al señalar : "Eliminada la posibilidad de que hubiera acaecido el silencio positivo, con respecto al informe de avance de labores, corresponde de seguido examinar las razones por las cuales, el Ministerio Industria y Comercio tuvo por "rescindida" la contratación, suscitadas en el recurso de apelación. Como observación hay que aclarar que el término correcto para lo ocurrido sería de la resolución contractual y no rescisión, ambas situaciones diferentes se estipulan en el contrato de asesoría en las Cláusulas Vigésimo Novena (resolución contractual por incumplimiento) y Trigésima (rescisión por causas de interés público o fuerza mayor)..." Así resulta que, contrario al alegato del inconforme, en el presente caso no hubo "resolución" del contrato, sino que la Administración dijo que: "...tiene por rescindido el mismo , sin perjuicio de las acciones que corresponda para el cobro de los daños y perjuicios ocasionados por dicho incumplimiento." (La negrilla no es del original) .- IV.- Por otro lado, tampoco es exacto que el a-quo manifestara que había un sistema de nulidades diferente para los contratos, incompatible con la Ley General de la Administración

Pública, de manera que la cita del voto de la Sala Constitucional no resulta oportuna; lo que se dice en la sentencia es que el proceso judicial de la lesividad no es el que corresponde a la impugnación de un contrato administrativo. El numeral 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa es claro en que este tipo de procedimiento corresponde cuando: "La propia Administración autora de algún acto declarativo de derechos, pretendiere demandar su anulación..." (La negrilla no es del original). Por ende el trámite invocado procede sólo respecto de la acción contra este tipo de actuación administrativa, en tal sentido el juez de instancia fundó su conclusión sobre la naturaleza del objeto de la acción en la doctrina del doctor García de Enterría (al efecto también se puede consultar: "Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa" de GONZALEZ PEREZ, Jesús, Editorial Cívitas S.A., 1978, pag. 759), la cual no sólo es de plena validez para nuestro sistema de derecho administrativo, sino que es compartida por los autores nacionales; así, al analizar las características del acto administrativo, el doctor Ernesto Jinesta Lobo dice: " Unilateral. Su emanación y contenido depende de un sólo sujeto: la Administración Pública. Se excluyen los contratos administrativos -actos jurídicos bilaterales- que poseen un régimen jurídico particular con respecto al del acto administrativo (Ley y Reglamento de la Contratación Administrativa). Esa característica no le resta el carácter de acto administrativo al que requiere de la voluntad concurrente o coadyuvante del administrado (v. gr. solicitud, aceptación, asentimiento, adhesión, etc.) o al que se forma por la intervención de dos o más órganos administrativos (el denominado acto complejo). La voluntad del administrado no interviene en la integración del acto administrativo, aunque puede constituir una de las causas de su formalización -v. gr. una petición o solicitud-, pero no es un elemento esencial o presupuesto básico del acto administrativo. En síntesis, aunque el administrado solicite, provoque o acepte una declaración de la Administración Pública no significa que el administrado integra el acto con su voluntad. En contraposición, para que haya un contrato administrativo debe mediar una bilateralidad simultánea en su formación y en sus efectos , desde esa óptica, pueden existir actos administrativos unilaterales en su formación, pero de efectos bilaterales, o bien, bilaterales en su formación pero unilaterales en sus efectos (v. gr. solicitud, aceptación). Evidentemente, no existe la menor duda acerca de la naturaleza diversa del contrato administrativo" (Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Biblioteca Jurídica Dike, 1º edición 2002, pags. 293-294; el subrayado no es del original).- En el mismo sentido se puede leer al Dr. Enrique Rojas Franco (La Jurisdicción Contencioso Administrativa de Costa Rica, Tomo I, Imprenta

Nacional, 1995, pags. 251-252, 279-281), sin perder de vista que es el sentido lógico de los artículos 129 y 130 de la Ley General de Administración Pública. V.- Por otro lado, tampoco es exacto que el a-quo haya negado la posibilidad de abolir la causa del pago, por meido de la nulidad el contrato en vía judicial, para la recuperación del estipendio referido, lo que acusó es que no se podía anular lo que ya se había declarado nulo. En efecto, como ya se indicó, el Estado rescindió el contrato, término que en sí la ley no define, pero es claro que refiere a que el convenio deje de existir, o sea, que adquiere el carácter de nulidad absoluta, así la doctrina dice: "RESCISIÓN: Acción y efecto de rescindir , de dejar sin efecto un acto jurídico ... RESCISIÓN DE LOS CONTRATOS: Una de las formas de extinción por causas sobrevenientes después del perfeccionamiento de aquellos. // En sentido más concreto, la expresión hace referencia a la extinción del contrato anulándolo por lesión. La rescisión contractual que se apoya en un precepto legislativo o en cláusula de la convención, aparece como subsidiaria en principio, a falta de otro medio para la subsistencia del nexo o reparación del perjuicio. ® (Diccionario de Ciencias Políticas, Jurídicas y Sociales. OSSORIO, Manuel, Editorial Heliasta, 1995, pag. 865). [El subrayado no es del original].- RESCINDERE: Verbo lat. Cortar, despedazar. // Destrozar // Abolir, derogar // Transgredir, violar. RESCINDIR . Dejar sin efecto un contrato u obligación // Proceder, por permitirlo la ley o una cláusula convencional, a una rescisión. RESCISIÓN . Anulación // Invalidación. Privar de su eficacia ulterior , incluso con efectos retroactivos, a una obligación o contrato (...). RESCISIÓN DE LOS CONTRATOS . La facultad de dejarlos sin efecto , en virtud de precepto legal que a ello autorice, o según cláusula estipulada por las partes. Dentro del Derecho Español, la rescisión de los contratos no es sino efecto de su anulación por lesión ... Efectos de la rescisión , obliga a la devolución de las cosas que fueron objeto del contrato con sus frutos, y del precio de sus intereses. Sólo cabe por ello rescindir cuando el que lo pretende puede devolver aquello a que por su parte estaría obligado.- ® (Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. CABANELLAS, Guillermo. Tomo VII, Editorial Heliasta, 1989. Pags. 177-178.) [El subrayado no es del original].- En el mismo sentido, para determinar los efectos de la rescisión y su diferencia con la resolución, en lo que se confunde el apelante, cabe citar la jurisprudencia: " La ineficacia del contrato implica la falta de efectos de éste ; no se producen las consecuencias esperadas con motivo de la celebración del contrato. La ineficacia se resume, en consecuencia, en que no nacen los efectos capaces de satisfacer el interés de las partes o se eliminan en forma sobreviniente . Puede la ineficacia ser originaria o sucesiva , según que el negocio no produzca desde su

celebración los efectos o que los normalmente producidos sean eliminados. Una de las formas típicas de ineficacia sobreviniente, o ineficacia por causa externas que determina eliminación es la revocación. Con ella no solamente se eliminan los efectos producidos, sino que se impiden los ulteriores efectos del negocio. Hablamos de impugnabilidad del negocio jurídico cuando se concede a una de las partes, o a otro sujeto, el poder de accionar para la eliminación de los efectos. En estos casos, el contrato es, desde el momento de su realización, válido y eficaz. Tiene sin embargo en algún momento una deficiencia estructural o funcional, por lo que se concede al interesado la posibilidad de impugnar su eficacia. Dentro de las formas de ineficacia derivadas de un proceso de eliminación de los efectos está la impugnación por rescisión. Se atribuye este derecho a una parte en razón de una grave desproporción entre las prestaciones realizadas o prometidas- (lesión), o cuando derive de un estado de peligro notorio para la otra parte o de un estado de necesidad del que esa parte se hubiere aprovechado. En cambio la resolución es el medio

por el cual una de las partes, por el sobrevenir de un hecho externo que impide el desarrollo normal de la relación, puede provocar la cesación de la eficacia. A diferencia de la rescisión encuentra su fundamento en el sobrevenir de una situación de hecho que incide sobre la ejecución del contrato. Por ello, la resolución tiene como presupuestos o un hecho objetivo o un comportamiento de una de las partes, posteriores a la celebración del contrato, rompiendo la composición de intereses de que el contrato es expresión. Se admiten diversos tipos, por imposibilidad sobreviniente, por excesiva onerosidad sobreviniente y por incumplimiento. La resolución por excesiva onerosidad sobreviniente tutela la condición de igualdad entre las partes en momentos sucesivos a la conclusión del negocio. Se aplica a los contratos con prestaciones recíprocas que sean de ejecución continuada, periódica o diferida. La resolución por incumplimiento en cambio, contempla un hecho del deudor que le es imputable. Esta resolución debe ser declarada judicialmente. En caso de incumplimiento -artículo 692 del Código Civil - de una de las partes, la otra puede, a su escogencia, pedir el cumplimiento, o la resolución del contrato, con daños y perjuicios. Es necesario eso sí, que el incumplimiento reclamado tenga importancia la cual depende de los intereses de las partes, pues se pretende tutelar una situación de equilibrio de un sistema de intereses. En ciertos casos de excepción, la resolución opera de pleno derecho, como en el caso de la cláusula resolutoria expresa y el término final. Si bien en la anulabilidad y la resolución, hay de común una eliminación de efectos, existe entre esas figuras, como se ha visto claras diferencias. La anulabilidad presupone un vicio

congénito en el contrato, mientras la resolubilidad tiene que ver en cambio, con un contrato no viciado. La resolución, con sus reflejos sobre la eficacia se debe a un hecho que se verifica en la fase de ejecución, en sus elementos subjetivos u objetivos, un hecho posterior al ciclo de formación de contrato y no puede referirse a los vicios relativos al contrato." (Sala I° de Corte Suprema de Justicia, No. 227 de 14:15 horas del 20 de diciembre de 1991, Considerando VII).- VII.- En conclusión, los fundamentos de la sentencia resultan conformes con la letra de la ley, la jurisprudencia y la doctrina, así los alegatos del inconforme no son de recibo y se debe ratificar lo impugnado.-"

FUENTES CITADAS:

- 1 CERDAS RODRÍGUEZ, Carlos. La Terminación Anormal de los Contratos Administrativos. *Revista de Ciencias Jurídicas* (No. 84): pp. 135-136, San José, mayo-agosto 1997.
- 2 CERDAS RODRÍGUEZ, Carlos. La Terminación Anormal de los Contratos Administrativos. *Revista de Ciencias Jurídicas* (No. 84): pp. 136-137, San José, mayo-agosto 1997.
- 3 PANIAGUA GUEVARA, Luis Diego. La Potestad de Rescisión y Resolución Unilateral de la Administración Pública, con causa y sin causa, en la Nueva Ley de Contratación Administrativa. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1998. pp. 53-56.
- 4 Ley Número 7494. Costa Rica, 2 de mayo de 1994.
- 5 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Resolución No. 19-2006, de las quince horas con cuarenta minutos del veintidós de febrero de dos mil seis.
- 6 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Resolución No. 556-2004, de las quince horas con treinta y cinco minutos del diez de noviembre de dos mil cuatro.