

## **DIVISIÓN JURÍDICA**

---

**Al contestar refiérase  
al oficio No. 08219**

26 de agosto, 2010  
**DJ-3429**

Doctora  
Sandra Montero Chavarría  
Directora Médica  
**Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia**

Estimado señor:

**Asunto:** Se emite criterio con relación en la consulta formulada respecto al plazo de la prescripción de las obligaciones generadas en materia de contratación administrativa, así como el tipo de cambio aplicable.

Damos respuesta a su oficio HDRACG-DM-3533-06-2010, ampliado a solicitud de este Despacho mediante oficio HDRACG-DM-4816-2010.

### **I.- Motivo de la consulta:**

Mediante el oficio HDRACG-DM-3533-06-2010 se requiere criterio en cuanto al tema de prescripción de facturas como título valor, en las relaciones comerciales entre la administración pública y el administrado, reguladas por la Ley y Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa. Señala que puede ser que algunos proveedores no se presenten a realizar los cobros de las facturas en el período fiscal y más aún que soliciten el pago años después de finalizado el contrato, lo cual genera múltiples problemas al área administrativa.

Expresa que en la LCA y su Reglamento no se dispone norma que resuelva la problemática administrativa. El Código de Comercio establece la prescripción como un modo de extinción de las obligaciones en sus artículos 968, 969, 972 y 984, a partir de las cuales pareciera que el plazo de prescripción por aplicar es de un año, contado a partir del momento en que se reciben conforme las obras o los bienes.

En el criterio legal remitido por la gestionante se indica que la factura al igual que el pagaré, la letra de cambio, la prenda y la hipoteca tiene establecido un plazo de prescripción y de conformidad con lo anterior, pareciera que el plazo a aplicar, según nuestra legislación es de un año, contado a partir del momento en que se reciben conforme las obras o los bienes.

El tema de la prescripción, no debe observarse como un mecanismo de evasión de responsabilidad administrativa, pero sí como el mecanismo de defensa que representa.

En caso de determinar la existencia de la deuda, lo correspondiente, sería aplicar el tipo de cambio de la fecha en que fue exigible el pago, para evitar que se utilice el tiempo como mecanismo para lucrar.

Así las cosas, considera que el plazo de prescripción de la factura, de conformidad con su legislación es de un año y el tipo de cambio que se debe utilizar, es el existente al momento de que sea exigible el pago de la Administración hacia el proveedor.

De esta forma se plantea la siguiente consulta:

Solicita se indique si es aplicable el plazo de prescripción de un año a las obligaciones generadas por la contratación administrativa y en caso de que ésta no proceda, definir con qué tipo de cambio se debería cancelar.

## **II.- Criterio de la División:**

Como observación previa, es preciso advertir que de acuerdo con lo contemplado en la circular N° CO-529 “Circular sobre la atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República”, publicada en La Gaceta N° 107 del 5 de junio del año 2000, este órgano contralor está imposibilitado para referirse por la vía consultiva, a casos concretos cuya resolución le corresponde a la Administración activa, ello a fin de no comprometer en forma anticipada nuestro criterio ante una eventual fiscalización de parte de este órgano contralor.

No obstante lo anterior, en términos generales y luego de analizar la situación expuesta en la consulta, es posible señalar una serie de alternativas propuestas por criterios de diversas instancias, que deberán ser analizadas por la entidad gestionante, sin perjuicio de formular consulta sobre el tema al Ministerio de Hacienda, si así se estima conveniente.

En ese sentido la Procuraduría General de la República en la Opinión Jurídica -041-2003 del 10 de marzo del 2010 estableció que:

*“De lo que llevamos dicho hasta aquí, podemos extraer una conclusión preliminar y general en este estudio, y es que si la relación jurídica entre la Administración y el administrado está regentada por el Derecho Administrativo, las reglas aplicar, en cuanto a la prescripción, serán las que señale este subsistema o, en su defecto, las de carácter general aplicables a todas las disciplinas jurídicas. Sobre el particular, en la solicitud de adición y aclaración que planteó la Procuraduría General de la República a la Sala Constitucional, en relación con el voto n.º 6432-98, la cual se tramitó bajo el expediente judicial n.º 96-007390-0007-CO-E, expresamos lo siguiente: /(...)En ese sentido, estima este Órgano Asesor que el plazo de prescripción aplicable en la especie, es el que establece el artículo 198 de la Ley General de la Administración Pública o, en su defecto, el contenido en el artículo 35 de la Ley de Contratación Administrativa.”En el voto n.º 8551-99, el Tribunal*

Constitucional señaló sobre nuestra gestión lo siguiente: /"V.-Plazo de la prescripción del derecho.- ... b) sobre el plazo de la prescripción de los reajustes, que debe ser el mismo término dispuesto para exigir el pago del precio contractual y comienza a correr a partir de que exista la posibilidad de interponer las acciones legales cobratorias en el caso de la sentencia 6432-98 y su dimensionamiento, el plazo comienza a partir de la firmeza del fallo de la Sala Constitucional; y en cuanto al plazo propiamente dicho, la Procuraduría General de la República opta por lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley de Contratación Administrativa, estableciéndolo en cinco años. La gestión de la Procuraduría General de la República pretende, entre otras cosas, que la Sala determine motu proprio (sic) cuál es el término de la prescripción de los reajustes de precios, o en su caso, que confirme su propia opinión jurídica en el mismo sentido, empero debe señalarse que no corresponde a la Sala hacerlo. Si en ocasiones anteriores este Tribunal se refirió a este extremo, lo fue con el propósito de indicar que siendo el reajuste del precio parte integral de éste y no una indemnización autónoma, lo propio, lo razonable, es que el reajuste prescriba en el mismo término que prescribe el precio, y que a falta de una norma jurídica expresa que defina el término, el derecho prescribiría en diez años, de acuerdo con la regla general del artículo 868 del Código Civil. Pero ello no quiere decir que le corresponda a la Sala definir cuál es el término, tarea que le corresponde a la Administración y en última instancia, a los tribunales de justicia, cuando deban aplicar el régimen pertinente a los casos concretos... Por el contrario, si la relación jurídica entre ambos sujetos de derecho es de naturaleza civil o comercial, serán las reglas de estas disciplinas jurídicas las que se apliquen, y no las del Derecho Administrativo. Igual situación ocurría cuando estamos en el caso de la prestación de un servicio público por parte de un ente público ./Pese a lo anterior, en este tipo de relaciones jurídico-administrativas, debemos hacer una distinción elemental entre aquellas que involucran una actividad contractual de la Administración Pública y las que no se da ese supuesto. En el primer caso, la Ley de Contratación Administrativa, Ley n.º 7494 de 2 de mayo de 1995, en su numeral 35, establece claramente que el plazo con que cuenta la Administración para reclamar al contratista la indemnización por daños y perjuicios, originada en el incumplimiento de sus obligaciones, es de cinco años. Esta norma se desarrolla en el numeral 38 del Reglamento a la citada ley, al indicar que el plazo de prescripción comienza a partir del recibo, a satisfacción de la Administración, del servicio, el suministro o la obra./Ahora bien, las normas legales y reglamentarias parecieran estar pensadas para otras hipótesis de la contratación administrativa; sin embargo, siguiendo la tesis que esbozamos ante el Tribunal Constitucional señalada supra, nos parece que resultan aplicables cuando estamos en presencia de una actividad contractual de la Administración a través de la cual se da en concesión a un administrado espacios que están en un aeropuerto. Por otra parte, con base en los principios de razonabilidad y proporcionalidad, los cuales, según la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tienen rango constitucional, cuando existe una relación de esta naturaleza, donde hay contraprestaciones recíprocas y, por ende, las partes poseen mecanismo fiables para determinar si la otra está o no cumpliendo con sus obligaciones, lo lógico y justo es aplicar este tipo de prescripción (cinco años), y no

*la decenal. Máxime de que estamos en presencia de relaciones continuas y actuales y, por consiguiente, es sumamente sencillo el determinar los incumplimientos contractuales de los concesionarios o permisionarios. Por último, aplicar la prescripción decenal, en estos casos, conllevaría a legitimar conductas omisivas de la Administración Pública, es decir, avalar el incumplimiento de los deberes que le impone el ordenamiento jurídico en relación con la actividad contractual que desarrolla; amén de dejar en mal predicado los principios de seguridad jurídica y de buena fe./Cuando se da la otra hipótesis, donde la relación jurídica no es el resultado de la actividad contractual de la Administración Pública, el plazo de prescripción que se aplica es el decenal, toda vez que no existe norma expresa, de naturaleza especial, que prevea un plazo de prescripción menor. Así las cosas, el operador jurídico, y al no estar de por medio relaciones jurídicas reguladas por el Derecho mercantil dada su naturaleza, debe aplicar el plazo de prescripción de los diez años (artículo 868 del Código Civil).”(Subrayado no pertenece al original)*

De conformidad con la cita anterior es factible determinar que se indican dos plazos de prescripción de 5 y 10 años.

Por otra parte debe indicarse que este órgano contralor, también ha mencionado algunas ideas de interés para la consulta. Así, en el oficio 10244 del 12 de agosto de 1991 se señaló:

*“Ahora bien, en el caso que nos ocupa, conviene hacer una distinción, según sea que las facturas de Gobierno se encuentren respaldadas en una resolución administrativa o que carezcan de ella./En el primer caso -existencia de resolución administrativa- poco interesa conocer, en definitiva, el plazo de prescripción de la factura de Gobierno, por cuanto, en tal hipótesis, el documento probatorio se integra como una sola unidad a la propia resolución, quedando afecta al término de prescripción que aplicable al texto resolutivo. /En lo que a este aspecto se refiere, no existiendo, por excepción, un plazo que determine la pérdida del derecho derivado de una resolución administrativa, habría que recurrir a la prescripción decenal consagrada en el numeral 868 del Código Civil, de necesaria aplicación en toda hipótesis en que ley no exija, para la configuración de la figura prescriptiva, el transcurso de más o menos tiempo. /Dispone el artículo de cita(...) /Por otra parte, y en lo que del segundo supuesto, se trata -facturas de Gobierno carentes de resolución administrativa que les dé sustento-, la situación difiere, pues en tales casos la factura de Gobierno se encuentra afecta, más que a su propia prescripción, a la de los documentos que le sirven de respaldo, sean éstos facturas comerciales, pagarés, letras de cambio, etc. Es en consecuencia el término de prescripción establecido para cada uno de dichos documentos el que determinará la que se aplique a la factura de Gobierno, la cual no constituye más que un medio cobratorio para hacer valer un derecho que el documento subyacente consagra.”*

Así vemos, que en su momento, este Despacho consideró que la aplicación del plazo de prescripción sería casuística (según exista o no una resolución administrativa que le dé sustento a la adquisición correspondiente), y que el mismo no se configura en función de la factura, siendo ésta última un documento probatorio que se integra en una sola unidad a la propia resolución administrativa, a la cual le es aplicable el plazo respectivo.

Asimismo es menester indicar que el tema de la prescripción de las facturas comerciales se encuentra regulado en el numeral 984 del Código Comercio, siendo así que el plazo en consulta puede ser de 1 o 4 años según el análisis del caso en concreto.

Respecto a la segunda parte la consulta planteada, sea el tipo de cambio aplicable en caso de no estar prescrita una obligación, considera este Despacho que resultaría aplicable lo dispuesto por el artículo 25 del RLCA, el cual en lo que interesa señala:

*“Artículo 25. Precio: El pago podrá realizarse en la moneda fijada en la contratación o bien en colones costarricenses, salvo lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica. Para ese efecto se utilizará el tipo de cambio de referencia para la venta, calculado por el Banco Central de Costa Rica, vigente al momento de la confección del cheque o medio de pago seleccionado....”*

La norma de cita es clara al establecer que el tipo de cambio que se debe utilizar por la Administración al momento de convertir el monto de la contratación a la moneda nacional, corresponde al que se encuentre vigente al momento de la confección del medio pago seleccionado para dichos efectos. Al respecto debe recordarse que de conformidad con el numeral 195 del RLCA todo pago de la Administración será efectuado después de la recepción definitiva de los bienes o servicios contratados.

Atentamente,

Marlene Chinchilla Carmiol  
**Gerente Asociada**

Andrés Sancho Simoneau  
**Fiscalizador Asociado**

ASS/ymu

**Ci:** Archivo Central  
**NI:** 12266-15795  
**G:** 2010001701-1