

Al contestar refiérase  
al oficio N° **14429**

27 de septiembre de 2021  
**DCA-3706**

Señor  
Eric Alonso Bogantes Cabezas  
Gerencia General  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS**  
[ebogantes@aya.go.cr](mailto:ebogantes@aya.go.cr)

Estimado señor:

**Asunto:** Se emite criterio en relación con el plazo para el cobro del reajuste de precios en contratos de obra pública de Construcción y Mantenimiento.

Damos respuesta a su oficio No. GG-2021-02779 de fecha 12 de agosto pasado, recibido en esta Contraloría General el 13 de agosto siguiente, mediante el cual consulta sobre la existencia de una supuesta contradicción entre el artículo 31 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 6 del Reglamento para el Reajuste de Precios de los Contratos de Obra Pública de Construcción y Mantenimiento.

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

Señala que en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, la UEN Administración de Proyectos (UEN AP) de la Subgerencia Ambiente, Investigación y Desarrollo ha procedido a consultar a la Dirección Jurídica el trámite a realizar, referente a la facturación por cobro de reajuste de precios en proyectos de obra pública.

Indica que la situación planteada radica en una eventual contradicción entre el artículo 6 del Reglamento para el Reajuste de Precios de los Contratos de Obra Pública de Construcción y Mantenimiento (en adelante el Reglamento para el Reajuste de Precios) y el artículo 31 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa

Manifiesta que el artículo 6 dispone que:

*“Las gestiones de cobro por trabajo realizado en cada período se harán por medio de dos facturas, una en la cual se establecerá el cobro de avance de obra (estimación de avance periódica) y en otra Código: ADM-93-04-F2 - Versión: 02 Página 2 de 3 se hará el cobro de reajuste de precios mensual”;* por su parte indica que el artículo 31 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa señala que: *“Las partes tendrán derecho al reajuste o revisión del precio siempre que se*

*acredite la variación de los respectivos costos, conforme las reglas existentes. El derecho a reajuste o revisión de los precios rige desde la presentación de la oferta y podrá ser solicitado una vez que dé inicio la ejecución contractual”.*

Considera que es evidente que las dos normas parten de supuestos diferentes, el artículo 6 del Reglamento reajuste pareciera disponer una obligación para el contratista de realizar una doble facturación, una por avance de obra y otra por el reajuste respectivo. Sin embargo, explica que si se parte que el artículo 31 recoge el reajuste de precios como un derecho del contratista, el cual puede ser ejercido o no por éste, y en caso de utilizar la figura, el contratista podría realizar el cobro al final de la ejecución contractual, y no necesariamente con cada avance de obra.

Alega que en los casos específicos de proyectos de obra pública, la UEN AP solicitó a los contratistas la mencionada facturación -avance de obra y reajuste respectivo-presentándose la disconformidad de los contratistas con la exigencia de presentar el reajuste de esta forma.

Adicionalmente, manifiesta que en un análisis de la normativa citada, el criterio de la Dirección Jurídica, el cual adjunta, señala que de conformidad con el artículo 4 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, las regulaciones reglamentarias en materia de contratación se encuentra en orden jerárquico superior a otras normas reglamentarias en dicha materia, tal y como lo disponen los incisos c), f) y g) del mencionado artículo, con lo cual la obligación del artículo 6 del Reglamento para el Reajuste de Precios debe ceder ante el mantenimiento del equilibrio económico del contrato como un derecho que el contratista puede o no ejercer y con una prescripción de 5 años, como lo señala el artículo 31 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Por lo anterior, indica que el obligar a que los contratistas presenten la facturación de avance de obra conjuntamente con la facturación de reajustes de precios, les permitirá tener esta información al día, con lo cual, desde el punto de vista legal, se estaría obligando al contratista a ejercer un derecho para el cual la legislación le otorga un plazo mayor al estipulado para la facturación mensual.

Por último, manifiesta que de entenderse la obligatoriedad para el contratista de realizar el cobro por concepto de reajustes, conjuntamente con el cobro por avance de obra, se desnaturalizaría la figura del reajuste como un derecho a ser ejercido o no.

Así, solicita criterio de este órgano contralor de la situación expuesta.

## **II.- Consideraciones preliminares.**

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se regula en el artículo 29 de su Ley Orgánica, No. 7428 del 4 de setiembre de 1994, así como en el “Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República”, Resolución No. R-DC-197-2011.

Este órgano contralor, de conformidad con los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la Administración Pública respectiva o en su caso por la Auditoría Interna en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que lo que se emiten son criterios generales sobre los asuntos consultados, debiendo analizar lo indicado por la respectiva Administración para que adopte las decisiones que correspondan.

Lo anterior se funda en el interés de no sustituir a las entidades consultantes en la solución o respuesta de asuntos propios de su competencia y evitar, además, el riesgo que genera emitir un pronunciamiento en punto a situaciones o casos específicos cuyas particularidades y detalles se desconocen, lo cual imposibilita rendir un criterio completo y suficientemente informado.

### **III.- Criterio jurídico del AYA**

Mediante oficio No. PRE-J-2021-02496 del 29 de junio del 2021, la División Jurídica del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA), emitió criterio en torno a los aspectos consultados en los siguientes términos:

*“En un análisis de la normativa citada, es nuestro criterio que de conformidad con el artículo 4 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, las regulaciones reglamentarias en materia de contratación se encuentran en orden jerárquico superior a otras normas reglamentarias en dicha materia, tal y como lo disponen los incisos c), f) y g) del mencionado artículo, con lo cual la obligación del artículo 6 del Reglamento de Reajustes debe ceder ante el mantenimiento equilibrio económico del contrato como un derecho que el contratista puede o no ejercer y con una prescripción de 5 años, como lo señala el artículo 31 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. De entenderse la obligatoriedad para el contratista de realizar el cobro por concepto de reajustes, conjuntamente con el cobro por avance de obra, se desnaturalizaría la figura del reajuste como un derecho a ser ejercido o no.”*

### **IV.- Criterio de la División.**

En una relación contractual puede suceder que por causas ajenas al contratista, el precio del bien o servicio sufra desajustes producto de variaciones en los costos de los rubros que integran el objeto del contrato; bajo ese escenario se impone para la Administración el deber de restituir o reajustar el valor de ese bien o servicio que durante el tiempo ha sufrido un menoscabo, bajo ese escenario se impone para las partes el deber de restituir o reajustar el valor de ese bien o servicio que durante el tiempo ha sufrido alteraciones.

Sobre el derecho al reajuste o revisión del precio, los artículos 18 de la Ley de Contratación Administrativa (en adelante la LCA) y 31 de su Reglamento regulan dicha obligación de la Administración, el indicado artículo 31 señala:

**“Artículo 31.- Reajustes o revisiones de precio.** Las partes tendrán derecho al reajuste o revisión del precio siempre que se acredite la variación de los respectivos costos, conforme las reglas existentes. El derecho a reajuste o revisión de los precios rige desde la presentación de la oferta y podrá ser solicitada una vez que dé inicio la ejecución contractual.

*Las partes estarán obligadas a fundamentar su gestión y a aportar las pruebas en que sustenten su dicho, tomando en cuenta las regulaciones específicas de la materia. / Las gestiones por este concepto prescriben en cinco años, a partir de que existe la posibilidad de interponer acciones cobratorias en relación con la variación de costos que se demande. Dicha prescripción se interrumpe con la presentación de la gestión.”*

Este deber, el reconocimiento de reajustes o revisiones de precio, es una materialización del principio constitucional de intangibilidad patrimonial, el cual supone para la Administración la obligación de reconocer todos aquellos efectos negativos que el contratista sufra en el precio, producto de las variaciones en los costos directos e indirectos, siempre y cuando ello no le sea imputable a éste. Asimismo, al ser un derecho bilateral, no debe dejarse de lado la posibilidad de que se de un reajuste a favor de la Administración, disminuyendo el precio del contrato. Así, el reajuste de precios es un mecanismo que se utiliza para mantener el equilibrio económico del contrato, por lo que todo contrato lleva implícito ese derecho<sup>1</sup> el cual se torna una obligación de la Administración ya que el reajuste es parte integral del precio.

Esta Contraloría General mediante oficio No. 00631 (DCA-0104) del 19 de enero del 2017, indicó que el reajuste de precios un mecanismo que permite la restitución del valor real de la obligación:

*“Se tiene entonces que los contratos administrativos no están exentos de las fluctuaciones económicas que afectan la ecuación económica financiera del mismo, por lo que en términos generales, el reajuste del precio del contrato se torna en un mecanismo a utilizar en aquellos casos en que se da una afectación en la estructura de los costos establecidos originalmente en el contrato, y consecuencia de ello se genera un desequilibrio en esa ecuación. En la búsqueda de preservar ésta, se establecen entonces mecanismos de ajuste para mantener la equivalencia entre partes contratantes a efectos de garantizar la igualdad y la equidad.*

*Ese derecho al equilibrio financiero del contrato, se torna en un derecho del contratista, siendo entonces el reajuste un mecanismo que permite la restitución del*

<sup>1</sup> No se omite indicar que esta Contraloría General ha reconocido que existen modalidades de cotización en las cuales por su distribución de riesgos, el reconocimiento de este derecho implica que el oferente al formular su oferta considerará no solo los costos necesarios para el cumplimiento del objeto contractual, si no también estimará sus posibles variaciones en el tiempo - también llamado escalamiento de precios-, todo lo cual quedará plasmado en el precio cotizado y por tanto, como tesis de principio, no procederá la aplicación de fórmulas matemáticas e índices de precios durante la ejecución del contrato, ello sin perjuicio de los reclamos administrativos por situaciones sobrevinientes y justificadas que superen el nivel de riesgo y escalamiento asumido por el contratista y que a su vez, no le sean imputables a éste producto de su impericia o error en la definición de su precio. En ese sentido, entre otras, se tienen las resoluciones Nos. R-DCA-0110-2010, R-DCA-0229-2011, R-DCA-0151-2013 y R-DCA-0275-2013.

*valor real de la obligación y del equilibrio financiero del contrato, y puede originarse en situaciones de imprevisión, hecho del príncipe, y en la misma ecuación financiera del contrato.”*

Ahora bien, en relación al momento en que los contratistas deben presentar el respectivo reajuste de precios, la Sala Constitucional ha indicado que resulta inconstitucional que se extinga o pierda ese derecho injustificadamente. Además, lo considera como una violación del principio de igualdad, en tanto ninguna obligación civil o comercial está sujeta a un plazo. Sobre el particular, el indicado Tribunal mediante Resolución No. 06432-1998 de las 10:30 horas del 04 de septiembre de 1998 señaló lo siguiente:

*“De la conjugación de estas normas y su análisis, la Sala tiene por sentadas las siguientes premisas jurídicas: a) el mantenimiento del equilibrio económico del contrato, es un derecho expresamente reconocido por la Ley de la Contratación Administrativa, lo que coincide, plenamente, con la doctrina que se desarrolla en esta sentencia; b) en los carteles, se pueden incluir parámetros específicos para normar los reajustes de precios en el contrato de que se trata y solo a falta de disposición expresa, se aplicarán los principios establecidos en el artículo 18 de la Ley referida y en el reglamento que se dicte; c) los reajustes proceden en todo tipo de contrato administrativo (conjugación de los párrafos primero y tercero de ese artículo); d) se deben reajustar todos los costos, directos o indirectos que conforman el precio del contrato, mediante la aplicación de ecuaciones matemáticas basadas en los índices oficiales de precios y costos, elaborados por el Poder Ejecutivo; e) del artículo 20 del Reglamento se infiere, con claridad, que no le corresponde al reglamento de la Ley que se emita en cumplimiento de lo que dispone el artículo 18 de la Ley declarar el derecho, puesto que eso ya lo ha hecho la norma de rango superior; el reglamento de reajustes se debe limitar a regular los procedimientos, al expresar que el "derecho se ejercerá de conformidad con las disposiciones del Reglamento", lo que también es congruente con la doctrina de esta sentencia. Y dicho todo lo anterior -resulta ser una verdad de perogrullo-, el que el Reglamento de los Reajustes que deba promulgar el Poder Ejecutivo, deba contemplar los principios y doctrina que se establece y analiza en esta sentencia, para su adecuada conformación con el Derecho de la Constitución. Pero en cambio, tratamiento distinto merece el párrafo segundo del artículo 18 de la Ley, al disponer literalmente, en relación con las solicitudes de reajuste de precios " [...] pero no se admitirán para su trámite y se tendrán por caducas las facturas por reajustes, después de tres meses de presentada la factura de obra, servicio o suministro correspondiente.". En efecto, si el reajuste de precios es una gestión que el contratista debe hacer para que la Administración, obligatoriamente, con fundamento en norma jurídica o no, deba pagarle el precio correcto que le debe, el reajuste debe prescribir, en cuanto derecho de rango constitucional, en el mismo plazo que prescribe el derecho a percibir el precio y resulta inconstitucional que una norma de rango inferior al principio constitucional -artículo 18 de la Ley introduzca una caducidad, que es el lapso en el que se pierde o extingue el derecho y que debe ser declarada de oficio por la Administración, con lo cual se mutila, injustificadamente el derecho del contratista. Es por ello que estima la Sala que la*

*frase resaltada en los anteriores párrafos debe ser declarada inconstitucional por conexidad o consecuencia, como lo dispone el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Además de la violación al principio de jerarquía normativa, en cuanto al contenido el establecimiento de una caducidad procesal -únicamente para interponer la correspondiente demanda- para reclamar el reajuste de precios es inconstitucional en violación del principio de igualdad -artículo 33 constitucional-, en tanto ninguna obligación civil o comercial está sujeta a un plazo, como tampoco lo existe en relación con las deudas del contratista con la Administración, como se indicó en el Considerando XIV. de esta sentencia respecto del artículo 19 de la Ley de la Contratación Administrativa. De la misma manera y por las mismas razones que han quedado consignadas en los considerandos anteriores, procede declarar la inconstitucionalidad por conexidad o consecuencia del artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 8345-MEIC, de cuatro de abril de mil novecientos setenta y ocho; el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 11216-MEIC, de veinticinco de febrero de mil novecientos ochenta; del Decreto Ejecutivo No. 4428-MEIC, de catorce de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, en el Artículo 15, según reforma introducida por el Decreto Ejecutivo No. 11623-MEIC, de veintiséis de junio de mil novecientos ochenta, el párrafo que dice "No serán admitidas para su trámite reclamaciones con fechas que se hayan presentado después de dos meses de la fecha de facturación en donde debió incluirse, lo cual se estimará para los efectos legales como extemporáneo", por los efectos jurídicos que puedan estar surtiendo en contratos iniciados cuando esas normas estaban vigentes y que aún no hayan sido totalmente finiquitados."*

De acuerdo con el texto transcrito, queda claro que el reajuste de precios prescribe en el mismo plazo que prescribe el derecho a percibir el precio, siendo que de acuerdo con el artículo 31 del Reglamento a la LCA, "...Las gestiones por este concepto prescriben en cinco años, a partir de que existe la posibilidad de interponer acciones cobratorias en relación con la variación de costos que se demande. Dicha prescripción se interrumpe con la presentación de la gestión."

Teniendo claro lo anterior y con respecto a la duda puntual relacionada con una posible contradicción entre el artículo 6 del Reglamento para el Reajuste de Precios y el artículo 31 del Reglamento a la LCA, es criterio de esta Contraloría General que no existe tal contradicción por las razones que se expondrán a continuación.

Tal y como se analizó líneas atrás, el artículo 31 del Reglamento a la LCA regula el procedimiento para el reconocimiento del derecho al reajuste o revisión del precio, siempre que se acredite la variación de los respectivos costos, conforme las reglas existentes.

Por su parte, el artículo 6 del Reglamento para el Reajuste de Precios regula el Sistema de Pago, el cual, en lo que interesa, señala que "Las gestiones de cobro por trabajo realizado en cada período se harán por medio de dos facturas, una en la cual se establecerá el cobro de avance de obra (estimación de avance periódica) y en otra se hará el cobro de reajuste de precios mensual..."

De acuerdo con lo anterior, no existe contradicción entre ambas normas, en tanto se entienda que la gestión de cobro de avance de obra y de reajuste de precios en forma mensual mediante dos facturas, es una posibilidad que tiene el contratista para el ejercicio de ese derecho, sin perjuicio de hacerlo con posterioridad, dentro del plazo de prescripción del artículo 31 del Reglamento a la LCA, salvo que las partes hubieran puesto punto final a los derechos y obligaciones derivados del contrato, mediante la firma de liquidación y finiquito del mismo.

En ese sentido, es criterio de esta Contraloría General que si bien la regulación del artículo 6 es una buena práctica para el sistema de pagos en contratos de obra pública, dicha disposición no puede limitar el derecho al mantenimiento del equilibrio económico, en los términos del artículo 18 la Ley de Contratación Administrativa y la jurisprudencia de la Sala Constitucional antes vista.

Sin perjuicio de ello, es oportuno resaltar la importancia de que la Administración cuente con los mecanismos de control adecuados para su correcta verificación y cálculo del reajuste de precios. Es indispensable contar con un programa de trabajo vigente y aprobado por la Administración, que permita determinar de acuerdo con lo programado, a qué mes corresponden los índices de precios y costos que deben utilizarse, de conformidad con lo establecido con el artículo 4 del supraindicado Reglamento para el Reajuste de Precios, así como disponer de procedimientos de verificación y cálculo rigurosos. Aunado a ello, tal y como se mencionó líneas atrás, debe recordarse que el reconocimiento de reajustes de precios, como parte del derecho al mantenimiento del equilibrio económico financiero del contrato, es bilateral, de forma que no solo puede ser ejercido por los contratistas sino que incluye a la Administración, dependiendo de las variaciones en los costos que operen en los diferentes momentos de la ejecución contractual.

En los términos anteriores, se tiene por atendida su consulta.

Finalmente, le recordamos la importancia de registrarse y utilizar el Sistema de la Potestad Consultiva, de manera que podamos brindarle un servicio más oportuno y eficiente en la atención de su gestión. El mismo lo encuentra en nuestro sitio web [www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr)

Atentamente,

Roberto Rodríguez Araica  
**Gerente de División Interino**

Natalia López Quirós  
**Fiscalizadora Asociada**



NLQ/apus  
Ni: 22855  
G: 2021002894-1  
Expediente: CGR-CO-2021005015