

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

SALA CIVIL

Auto Supremo: 286/2012

Sucre: 21 de agosto de 2012

Expediente: O-16-12-S

Partes: Sociedad Industrial Nuevo Milenio, representada por Janneth Morales Ledezma c/ Alcaldía Municipal de Huanuni, representada por Hilarión Achacollo Martínez.

Proceso: Ordinario de Nulidad de Resolución.

Distrito: Oruro.

VISTOS: El recurso de casación en la forma de fs. 330 a 332, interpuesto por Janneth Morales Ledezma, por la Sociedad Industrial Nuevo Milenio contra el Auto de Vista N° 57/2012, de fs. 321 a 326 vlt., pronunciado el 26 de abril de 2012, por la Sala Civil Primera del Tribunal Departamental de Justicia de Oruro, dentro del proceso Ordinario de Nulidad de Resolución y consiguiente Cumplimiento de Contrato, seguido por la Sociedad Industrial Nuevo Milenio, representada por Janneth Morales Ledezma contra la Alcaldía Municipal de Huanuni, representada por Hilarión Achacollo Martínez; la respuesta de fs. 353 y vlt.; la concesión de fs. 354; los antecedentes del proceso; y:

CONSIDERANDO I:

ANTECEDENTES DEL PROCESO:

El Juez de Partido Ordinario, de Sentencia en lo Penal, Liquidador, del Niño y Adolescente, del Trabajo y Seguridad Social de las Provincias Pantaleón Dalence y Poopo, del Departamento de Oruro, el 21 de octubre de 2011 pronunció la Sentencia N° 81/2011, cursante de fs. 284 a 294, declarando Probada la demanda en todas sus partes e improbada la demanda reconventional sobre devolución de dineros y resarcimiento de daños y perjuicios, probadas las excepciones de falta de acción y derecho en la demanda y de improcedencia, opuestas por la parte demandante contra la mutua petición, dispuso que se ponga en plena ejecución y cumplimiento el contrato de prestación de servicios para la provisión y distribución de desayuno escolar en el área urbana y área rural de Huanuni, dispuso también el pago de los servicios ya prestados conforme la factura recibida por la entidad demandante y dispuso el pago de los daños y perjuicios averiguables en ejecución de Sentencia.

Contra dicha resolución, presentó recurso de apelación la Alcaldía Municipal de Huanuni, exponiendo los agravios sufridos y entre los que indica se encuentra la nulidad planteada por los demandados en virtud de no tener competencia para conocer el proceso, toda vez que debería acudir a la vía administrativa conforme lo establece la Ley de Procedimiento Administrativo Nro. 2341 de 23 de abril de 2002.

El Tribunal de Alzada de conformidad a lo establecido en el art. 236 del Procedimiento Civil, dictó Auto de Vista donde anuló obrados hasta la providencia de fojas 25 de fecha 10 de septiembre de 2010.

Contra la resolución de segunda Instancia, recurre en casación en la forma la demandante Janneth Morales Ledezma, que se analiza.

CONSIDERANDO II:

DE LOS HECHOS QUE MOTIVAN LA IMPUGNACIÓN:

1.- La recurrente reclama la infracción del art. 236 del Código de Procedimiento Civil, indicó que el Tribunal de Alzada no se circunscribió a los puntos resueltos por el inferior que fueron objeto de apelación, mencionó que no son admisibles las nuevas peticiones no contenidas en la demanda inicial o la contestación.

2.- Acusó la infracción del art. 17 de la Ley del Órgano Judicial y art. 247 de la Ley de Organización judicial, indicando que el Auto de Vista se apoyó en la normativa de la Ley del Órgano Judicial que contraviene lo determinado por el art. 287 de la Ley de Organización Judicial, indicó que solo procede la nulidad en los casos reclamados oportunamente y disponer que se tramite en la vía administrativa resulta ultra petita, ajena a lo que se reclamó en la apelación en lo resuelto por el A quo, indicó que el art. 247 de la Ley de Organización Judicial determinó que la nulidad de obrados se limita a la falta de citación con la demanda, falta de notificación con la apertura del término de prueba y falta de notificación con la Sentencia y que el Auto de Vista no se ajusta a ninguno de estos 3 casos de nulidad.

3.- Reclamó la infracción del art. 450 del Código Civil y arts. 27 y 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, indicando que con lo dispuesto en el Auto de Vista se vulnera leyes sustantivas y adjetivas, olvidando lo dispuesto por el art. 450 del Código Civil que establece que es un contrato y quienes pueden suscribirlo, indicando que el contrato objeto de la litis es un contrato civil y que en el mismo se hace referencia a las figuras de cumplimiento que son típicas del derecho civil, y no es un acto de administración. Continuó acusando la infracción del art. 27 de la Ley de Procedimiento Administrativo mencionando que se crea una relación jurídica entre el administrador (autoridad pública) y el administrado (funcionario de jerarquía inferior) y que no es el caso en virtud de ser la parte demandante ajena a la institución.

4.- Por otro lado, acusó la infracción del art. 28 de la Ley Nro. 1455 de 18 de febrero de 1993 indicando que el mencionado artículo es totalmente impertinente en el Auto de Vista, indicó que no se puede confundir territorio con la naturaleza jurídica del proceso y que la incompetencia solo se produce por la cuantía, territorio y naturaleza del hecho y cada una es totalmente independiente.

Terminó peticionando que se Anule el Auto de Vista con reposición hasta fs. 321, disponiendo que se dicte nuevo Auto de Vista.

CONSIDERANDO III:

FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCIÓN:

En el marco de los fundamentos expuestos en el recurso de casación de forma se establece lo siguiente:

1.- De la revisión del expediente, a fs. 15, cursa el CITE H.A. 130/2010, donde se comunica la Resolución de Contrato y Suspensión Definitiva de Provisión de Desayuno Escolar en el Municipio de Huanuni; acto suscitado a consecuencia de la disconformidad en el servicio de desayuno escolar.

2.- Por memorial de fs. 22 a 24 vta de obrados, Janneth Morales Ledezma en representación de la Sociedad Industrial "Nuevo Milenio S.R.L.", interpuso demanda ordinaria de Nulidad de resolución contractual y consiguiente cumplimiento, argumentando en lo principal que la empresa demandante suscribió con la Alcaldía Municipal de Huanuni un contrato de provisión y distribución del desayuno escolar para la población estudiantil de Huanuni, el mismo que fue resuelto unilateralmente por la H. Alcaldía Municipal y a consecuencia de dicha resolución, demandó la improcedencia, ineficacia y nulidad de la resolución dispuesta por la Alcaldía Municipal de Huanuni, pidiendo además la vigencia y pleno cumplimiento del contrato de

provisión de desayuno escolar suscrito entre H. Alcaldía Municipal de Huanuni y la Sociedad Industrial "Nuevo Milenio S.R.L." y el correspondiente pago del servicio acordado mas la reparación de daños y perjuicios ocasionados.

3.- Por memorial de fs. 47 a 51 la H. Alcaldía Municipal de Huanuni contestó en forma negativa a la demanda; y de fs. 65 a 66 reconvino por la devolución de la suma de Bs. 508.185,47 que la empresa demandante hubiese recibido como adelanto, más los daños y perjuicios ocasionados.

4.- Sobre la base de esos antecedentes, por Auto de fs. 95 vlt., se estableció el auto de relación procesal, calificándose como ordinario de hecho y fijando los puntos de hecho a probar.

5.- El Juez de la causa emitió la Sentencia de fs. 285 a 294, declarando probada la demanda e improbadamente la reconvenida.

6.- En apelación el Tribunal de Alzada anuló obrados hasta la admisión de la demanda por considerar que la decisión tomada por el H. Alcalde Municipal de Huanuni es un acto administrativo y su nulidad debería estar enmarcado en lo dispuesto por la Ley de Procedimiento Administrativo.

Establecidos los antecedentes de la causa corresponde precisar que el objeto de la litis tiene su origen en la resolución unilateral del contrato administrativo de prestación de servicios para la Provisión y Distribución de Desayuno Escolar, suscrito entre la Alcaldía Municipal de Huanuni y la Empresa Sociedad Industrial "Nuevo Milenio" S.R.L., determinación que es cuestionada por la empresa contratada por considerar que la referida resolución unilateralmente asumida por la parte contratante contraviene a la realidad, en virtud de que ellos cumplieron con las especificaciones técnicas acordadas para el desayuno y no infringieron ninguna norma sanitaria y que el producto que se encontraban distribuyendo cumplía con todas las normas técnicas y sanitarias.

En ese marco, resulta necesario señalar que en términos generales el contrato puede definirse como todo acuerdo de voluntades generador de obligaciones de contenido patrimonial, definición que es aplicable tanto a los contratos de Derecho Privado como a los de Derecho Público.

El autor Miguel Ángel Bercaitz, citado por Juan Carlos Cassagne, en la obra "Contratos Administrativos", señala que: "... el contrato no es una figura exclusiva del Derecho Privado. Existe también el de Derecho Administrativo con elementos comunes al contrato de Derecho Privado, pero con elementos diferentes que derivan de su contenido, de su fin, de los intereses distintos que afecta y de su régimen jurídico propio".

La aparición del contrato administrativo fue muy debatida y cuestionada entre quienes lo postulaban como una categoría contractual especial, diferente a la del contrato regulado por el Derecho Privado, frente a quienes negaban tal diferencia. Sin embargo en la actualidad, tanto en el ámbito de las legislaciones, como en el de la jurisprudencia y la doctrina, la existencia del contrato administrativo es plenamente aceptada.

El autor Mariano Gómez González, define el contrato administrativo como: "...todos aquellos contratos en que interviene la Administración, legalmente representada, y tienen por objeto la ejecución de una obra o servicio público, ya sea en interés general del Estado, de la Provincia o del Municipio".

León Duguít, afirma que: "No hay diferencia en cuanto al fondo, entre un contrato civil y otro administrativo, lo que da a un contrato el carácter administrativo y fundamenta la competencia de los Tribunales administrativos, es la finalidad del servicio público en vista de la cuál se celebra".

Alfonso Nava Negrete define: "El contrato administrativo, es el contrato que celebra la administración pública con los particulares con el objeto directo de satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público".

Podemos decir que Contrato Administrativo es aquel en el cual una de las partes es un órgano del Estado que actúa en ejercicio de la función administrativa, que se celebra con un fin inmediato y directo de carácter público, donde concurren ambas voluntades libremente, para la ejecución de un fin de esas características, lo que conduce a la institución de un régimen jurídico específico.

En otras palabras hablamos de contratos administrativos cuando una de las partes contratantes es un órgano de la administración pública, el objeto y fin del contrato está orientado a la satisfacción de alguna necesidad o bien común o es de interés general de la comunidad, lo que determina una regulación especial. De esta manera habrá contratos administrativos en el ámbito de los cuatro órganos que conforman el poder estatal: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral.

Son contratos Administrativos aquellos, cuyo objeto directo sea la ejecución de obras o la gestión de servicios públicos del Estado o la prestación de suministros al mismo, así como los de contenido patrimonial que tengan carácter administrativo por su directa vinculación a un servicio público o por revestir características intrínsecas que hagan precisar una especial tutela del interés público para el desarrollo del contrato.

Al respecto el art. 47 de la Ley Nº 1178 en su parte final señala que "son contratos administrativos aquellos que se refieren a contratación de obras, provisión de materiales, bienes y servicios y otros de similar naturaleza...".

Podemos destacar como elementos generales de todo Contrato Administrativo: la existencia de un acuerdo de voluntades, la concurrencia de la Administración como una de las partes, la generación de obligaciones entre el contratista y la Administración, el acuerdo de voluntades se forma para la satisfacción de un fin directo o inmediato de carácter público. Siendo los principales rasgos característicos de estas formas contractuales: la primacía de la voluntad de la administración por sobre la voluntad del particular, la cual se manifiesta en las condiciones del contrato; las formas solemnes en el procedimiento de contratación; el predominio de la administración en la etapa de ejecución, que se manifiesta en las denominadas cláusulas exorbitantes, por guardarse prerrogativas propias de los órganos estatales, como son, el poder de control, poder de modificación unilateral del contrato, entre otras, manifestación expresa de su papel protector de los intereses públicos.

Otra de las particularidades de los contratos administrativos es que se diferencian con los contratos civiles en virtud de que los contratos civiles las partes tienen igualdad de condiciones pueden determinar libremente el contenido de los contratos que celebran conforme lo establece el art. 454 del Código Civil en cambio en los contratos administrativos "...el principio de la autonomía de la voluntad de las partes queda subordinado al interés público, por lo que no existe igualdad jurídica..." (Elizabeth Iñiguez de Salinas), no cuentan con igualdad y la Administración Pública puede unilateralmente modificar o extinguir cualquier contrato administrativo a diferencia del particular que no cuenta con dicha facultad.

De la misma forma, un contrato civil es el resultado de un proceso volitivo, en el cual la motivación de las manifestaciones de voluntad, desde el punto de vista jurídico, es esencialmente irrelevante. La decisión entonces es por completo SUBJETIVA. En cambio, un contrato administrativo se sustenta en un procedimiento cognitivo - el denominado proceso de selección - en el cual las razones por las cuales se decide contratar con una persona determinada, sea natural o jurídica, son de particular importancia. La decisión tomada se basa en criterios OBJETIVOS, los mismos que son susceptibles de control, sea administrativo, sea jurisdiccional; a través de un eventual proceso contencioso administrativo.

Otra de las diferencias es que en los contratos regidos por el derecho privado, hay intereses privados entre las partes firmantes, en cambio en los contratos administrativos la Administración procura la satisfacción del interés público.

Establecido lo anterior corresponde precisar que los contratos administrativos están sujetos a un régimen de regulación especial, en el que primordialmente rige el Derecho Público, que está orientado a la satisfacción del interés público, sin que ello suponga sacrificar los principios de justicia y equidad al que todo Estado debe propender.

Recordando la definición dada por el autor Alfonso Nava Negrete en sentido de que el contrato administrativo, es el contrato que celebra la administración pública con los particulares con el objeto directo de satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público, diremos que los actos emanados del órgano administrativo en cuanto a la ejecución, modificación o extinción de los contratos administrativos, constituyen actos administrativos propiamente dichos y por ello sujetos al derecho administrativo y que solo excepcionalmente pueden estar en parte regidos, en su objeto y nada más, por el derecho privado, "por lo que la predominancia neta del derecho público obliga a calificarlos siempre como actos de derecho público, esto es, actos administrativos" (Agustín A. Gordillo en la obra Contratos Administrativos".

Al respecto diremos que en el art. 27 de la Ley del Procedimiento Administrativo, Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002, señala: "se considera acto administrativo, toda declaración, disposición o decisión de la Administración Pública, de alcance general o particular, emitida en ejercicio de la potestad administrativa, normada o discrecional, cumpliendo con los requisitos y formalidades establecidas en la presente ley, que produce efectos jurídicos sobre el administrado. Es obligatorio, exigible, ejecutable y se presume legítimo".

Si bien por definición se presume la validez del acto administrativo, empero, por determinación de los arts. 35 y 36 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo, es posible su impugnación por nulidad o anulabilidad en los casos previstos por esas disposiciones, las cuales sin embargo podrán invocarse únicamente mediante la interposición de los recursos administrativos previstos en esa ley, conforme así se encuentra expresamente señalado por las citadas normas. Al respecto el Tribunal constitucional en reiterados pronunciamientos ha considerado lo previsto en las normas citadas, así por ejemplo en la S.C. 258/2007 (invocada por el propio Auto de Vista recurrido), entre otras, en la que precisó que "... la nulidad como la anulabilidad de los actos administrativos, solo pueden ser invocadas mediante la interposición de los recursos administrativos previstos en la ley y dentro del plazo para ello establecido; en consecuencia, y en virtud a los principios de legalidad, presunción de legitimidad, y buena fe, no es posible que fuera de los recursos y del término previsto por ley se anulen los actos administrativos, aún cuando se aleguen errores de procedimiento cometidos por la propia administración, pues la ley, en defensa del particular, ha establecido expresamente los mecanismos que se deben utilizar para corregir la equivocación;".

Ahora bien, en el marco establecido precedentemente corresponde señalar que el contrato de fs. 2 a 8, suscrito entre la Alcaldía Municipal de Huanuni y la Empresa Sociedad Industrial "Nuevo Milenio" S.R.L, resulta por su naturaleza un contrato administrativo de prestación de servicios, que tiene por objeto la distribución del desayuno escolar en el área urbana y en el área dispersa del Municipio de Huanuni. En ese sentido la propia cláusula Décima del referido contrato establece que: se determina la Legislación Aplicable al Contrato y entre ellas se encuentran la "Ley 1178 de 20 de julio de 1990, Decreto Supremo Nro. 0181 de 28 de junio de 2009, Ley del Presupuesto General de la Nación, Otras disposiciones relacionadas directamente con la normativa anteriormente señalada".

Establecida la naturaleza administrativa del contrato en cuestión, se concluye que la nota CITE H.A. 130/2010, de fs. 15 de obrados, donde se comunica la Resolución de Contrato y Suspensión Definitiva de Provisión de Desayuno Escolar en el Municipio de Huanuni; acto suscitado a consecuencia de la disconformidad en el servicio de desayuno escolar; hizo efectiva la resolución del contrato; que constituye un acto administrativo que en doctrina es conocido como resolución administrativa de contrato, en virtud a que dicha determinación fue

asumida por la autoridad administrativa en ejercicio de las prerrogativas propias de los entes públicos que representan el interés general, consiguientemente, al ser ese un acto administrativo su impugnación debió operar en el marco de los recursos y términos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo, razón por la cual la demanda de nulidad de resolución contractual, interpuesta por la parte actora en la vía ordinaria debió ser rechazada de inicio.

De todo lo relacionado precedentemente se concluye que la nota por la cual se comunicó la decisión administrativa de resolver el contrato administrativo de Bienes, por parte del H. Alcaldía Municipal de Huanuni invocando la facultad y causales establecidas en el mismo contrato, constituye un acto administrativo contra el cual la parte contratista tenía la opción de acudir al procedimiento administrativo y agotada esa instancia activar el proceso contencioso administrativo, aclarando que en aquellos supuestos en los que las partes pactaron la posibilidad de solucionar las controversias emergentes del contrato en la vía arbitral, les corresponderá acudir a ese medio de resolución y no así al contencioso administrativo.

Por las razones expuestas se establece que el Juez A quo al haber sustanciado en la vía ordinaria la demanda de nulidad de resolución contractual de un acto administrativo como lo es la resolución dispuesta por la entidad administrativa contratante, obraron sin competencia, careciendo el proceso de uno de sus presupuestos esenciales; al respecto corresponde precisar que la competencia es de orden público y es determinada por ley, y si bien existe la posibilidad de prórroga, empero ésta opera únicamente respecto al elemento territorio y jamás respecto al de materia, en ese sentido el art. 122 de la Constitución Política del Estado establece que: "son nulos los actos de las personas que usurpen funciones que no les competen, así como los actos de las que ejercen jurisdicción o potestad que no emane de la ley".

Cabe aclarar que no existiendo en la actualidad un proceso especial que permita concentrar el trámite de todas las emergencias suscitadas a raíz de los contratos administrativos, el presente entendimiento es aplicable solo en aquellos casos en los que la parte contratante que representa al Estado adopta una decisión administrativa cuyos efectos jurídicos inciden en la relación contractual, y contra la cual el particular manifiesta su oposición y promueve su impugnación.

Se concluye que la nulidad dispuesta por el Tribunal de Alzada, en base a los fundamentos contenidos en dicha resolución, son correctos y conforme a lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico.

Lo expuesto precedentemente, inhibe a este Tribunal de hacer mayor énfasis en los fundamentos del recurso de nulidad interpuesto por la parte demandante, toda vez que la decisión del Tribunal de Alzada en sentido de anular obrados hasta la admisión de la demanda, es correcta.

Por todo lo expuesto, corresponde a este Supremo Tribunal fallar en la forma prevista por los artículos 271-2) y 273 del Código de Procedimiento Civil.

POR TANTO: La Sala Civil de Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia, con la facultad conferida por el artículo 42 -I) de la Ley del Órgano Judicial y en aplicación del art. 271-2) y 273 del Código de Procedimiento Civil, declara INFUNDADO el recurso de casación en la forma de fs. 330 a 332, interpuesto por Janneth Morales Ledezma, por la Sociedad Industrial Nuevo Milenio contra el Auto de Vista Nº 57/2012, de fs. 321 a 326 vlt., pronunciado el 26 de abril de 2012. Sin costas por ser una entidad estatal.

Regístrese, comuníquese y devuélvase.

Relator: Mgdo. Rómulo Calle Mamani