

T.D.: 14205698

OPINIÓN N° 024-2019/DTN

Entidad: Servicio de Administración Tributaria de Lima – SAT
Asunto: Reconocimiento en forma directa de una suma por enriquecimiento sin causa
Referencia: Oficio N° 264-090-00000663

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el Gerente de Asuntos Jurídicos del Servicio de Administración Tributaria de Lima consulta sobre la posibilidad de que la Entidad le reconozca al contratista, de forma directa, una suma determinada en concepto de enriquecimiento sin causa.

Antes de iniciar el desarrollo del presente análisis, es necesario precisar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos, de conformidad con lo dispuesto por el literal n) del artículo 52 de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225; la Segunda Disposición Complementaria Final y el acápite 9 del Anexo N°2 del Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF

En ese sentido, las conclusiones de la presente opinión no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

2. CONSULTA Y ANÁLISIS

De forma previa, es oportuno señalar que las presentes consultas se encuentran vinculadas a la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1017 (en adelante, la “anterior Ley”), y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 184-2008-EF (en adelante, el “anterior Reglamento”)¹²; por tanto, la misma será absuelta bajo los alcances de dicho cuerpo normativo (en adelante, “la anterior normativa de contrataciones

¹ Normas vigentes hasta el 8 de enero del 2016.

² Para efectos de la presente opinión cuando se haga referencia al “anterior reglamento” se estará aludiendo al cuerpo normativo aprobado por el D.S. 184-2008-EF.

del Estado”³).

2.1 ***“En la medida que el arbitraje no constituye la vía idónea para exigir el reconocimiento de pago de servicios prestados en favor de la Entidad, más aún teniendo en cuenta que el mismo no habría sido planteado dentro del plazo señalado por el artículo 144 del anterior Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, y sin perjuicio de que el recurrente pueda acudir a la instancia judicial para efectos de hacer valer su solicitud de reconocimiento, consultamos lo siguiente: ¿ En el supuesto señalado, es viable que la Entidad reconozca de forma directa y asuma el pago por los servicios prestados por la empresa, pese a que se estaría vulnerando el principio general del derecho, según el cual nadie puede beneficiarse de su propia iniquidad o de su propio fraude?”***⁴.

2.1.1 En primer término, se debe mencionar que de acuerdo al literal b) del artículo 56 de la anterior Ley, luego de haberse celebrado el contrato, una Entidad tenía la potestad de declarar la nulidad del mismo, entre otras causales cuando se hubiese verificado la transgresión del principio de presunción de veracidad durante el proceso de selección o para la suscripción del contrato.

Ahora bien, en el contexto de la anterior normativa de Contrataciones del Estado, un contrato nulo era aquel que no tenía **“valor”**, pues se había formado en transgresión de aquellas normas superiores a las que estaba sometido⁵. Por tanto, un contrato nulo era también ineficaz, es decir, no tenía la capacidad de generar obligaciones entre las partes⁶.

En consecuencia, si una Entidad hubiese decidido declarar la nulidad de un Contrato, ni el contratista tenía la obligación de ejecutar una prestación en

³ Cabe precisar que la normativa de contrataciones del Estado está conformada por la Ley, el Reglamento y las Disposiciones Reglamentarias emitidas por el OSCE.

⁴ Es importante mencionar que a partir de lo desarrollado por el recurrente en el documento de la referencia, se puede advertir que cuando menciona “reconocimiento de pago” está aludiendo al reconocimiento en concepto de pago por prestaciones ejecutadas antes de la declaratoria de nulidad de un contrato. En consecuencia, ese será el sentido del término a partir del cual se realizará el presente análisis.

⁵ Así, ESCOBAR GIL, citado por MORON URBINA señala que la nulidad de contratos *“(…) es una potestad que le permite a las entidades públicas extinguir el vínculo jurídico, cuando se presenta una causal de nulidad absoluta en su forma o celebración, en forma tal que constituye una sanción que el ordenamiento positivo contempla por la transgresión de normas superiores a las que está sometido”*. MORON URBINA, Juan Carlos. La Contratación Estatal. Análisis de las diversas formas y técnicas contractuales que utiliza el Estado. Gaceta Jurídica.2016.Pag.718.

⁶ Ahora bien, un contrato válido en el marco de la anterior normativa de Contrataciones del Estado, tenía la capacidad de generar dos obligaciones: i) una a cargo del contratista, consistente en la ejecución de una prestación de entrega o suministro de un bien, provisión de un servicio, o ejecución de una obra; y ii) otra a cargo de la Entidad, consistente en el desembolso de un pago a precio de mercado por la ejecución de dichas prestaciones.

favor de la Entidad, **ni esta última tenía la obligación de efectuar pago alguno.**

2.1.2 Ahora bien, en el contexto que se analiza, cabía la posibilidad de que el contratista hubiese ejecutado prestaciones antes de la declaratoria de nulidad del contrato y de las cuales se hubiese beneficiado la Entidad. En tal supuesto, surgiría la interrogante de si la Entidad tenía la obligación de reconocerle al contratista un monto en concepto de pago por las prestaciones ejecutadas.

Sobre el particular, se debe mencionar que el pago era el monto que debía reconocerle la Entidad al contratista, por haber ejecutado las prestaciones conforme a lo establecido en un contrato válido. En tal medida, siendo que un contrato declarado nulo era inválido e ineficaz, la Entidad –en dicho supuesto– no tenía la obligación de reconocer suma alguna **en concepto de pago**, por los trabajos que hubiere ejecutado el contratista antes de la declaratoria de nulidad del contrato⁷.

2.1.3 Sin perjuicio de lo anterior, se debe mencionar que nuestro ordenamiento jurídico ha recogido el principio según el cual “nadie puede enriquecerse indebidamente a expensas de otro”. Este principio, conocido como prohibición del **enriquecimiento sin causa**, se ha positivizado en el artículo 1954 del Código Civil de la siguiente manera: *“Artículo 1954.- El que se enriquece indebidamente a expensas de otro está obligado a indemnizarlo”*.

En el campo de la Contratación Pública, la figura del enriquecimiento sin causa también ha sido reconocida. De una parte, el Tribunal de Contrataciones del Estado mediante la Resolución N° 176/2004.TC-SU, ha establecido lo siguiente: *“(…) nos encontramos frente a una situación de hecho, en la que ha habido –aún sin contrato válido– un conjunto de prestaciones de una parte debidamente aceptadas - y utilizadas por la otra, hecho que no puede ser soslayado para efectos civiles. En este sentido, cabe señalar que, conforme al artículo 1954 del Código Civil, el ordenamiento jurídico nacional no ampara en modo alguno el enriquecimiento sin causa. En efecto, no habiéndose suscrito el contrato correspondiente, no ha existido fundamento legal ni causa justa para dicha atribución patrimonial que sustente el enriquecimiento indebido en el que ha incurrido la Entidad, circunstancias que deberá ser ventilada por las partes en la vía correspondiente.” (El resaltado es agregado).*

⁷ Cabe precisar que en términos presupuestales la Entidad tampoco podía reconocer al contratista una suma en concepto de pago, pues en materia presupuestal el pago constituye la etapa final de la ejecución de un gasto que ha sido válidamente devengado.

Por su parte, esta Dirección Técnico Normativa mediante diversas opiniones⁸ ha desarrollado los elementos que deben concurrir para que se configure un enriquecimiento sin causa, los que a saber son: (i) que la Entidad se haya enriquecido y el proveedor se haya empobrecido; (ii) que exista conexión entre el enriquecimiento de la Entidad y el empobrecimiento del proveedor, la cual estará dada por el desplazamiento de la prestación patrimonial del proveedor a la Entidad; (iii) que no exista una causa jurídica para esta transferencia patrimonial (como puede ser la nulidad del contrato); y (iv) que las prestaciones hayan sido ejecutadas de buena fe por el proveedor.

De esta manera, el proveedor que se encontraba en la situación descrita bien podía ejercer la acción por enriquecimiento sin causa ante la vía correspondiente a efectos de requerir el reconocimiento de las prestaciones ejecutadas a favor de la Entidad mediante una indemnización. En dicho contexto, la autoridad competente para conocer y resolver dicha acción debía evaluar si la Entidad se había beneficiado –es decir, enriquecido a expensas del proveedor- con la prestación.

Sin perjuicio de ello, en atención a la consulta formulada, la Entidad que hubiese advertido la configuración de los elementos constitutivos del enriquecimiento sin causa –en una decisión de su exclusiva responsabilidad– podía reconocer de forma directa una indemnización por dicho concepto. De haber sido así, era preciso que la Entidad hubiese coordinado cuando menos con su área de asesoría jurídica interna y con la de presupuesto.

2.1.4 Respecto del extremo de la consulta que sugiere que el reconocimiento de forma directa de una suma por enriquecimiento sin causa por prestaciones ejecutadas antes de la declaratoria de nulidad de un contrato, contravendría la máxima según la cual **“nadie puede beneficiarse de su propio fraude o torpeza”**⁹, corresponde realizar algunas precisiones.

En primer término, que el reconocimiento de una indemnización por enriquecimiento sin causa no se encontraba dentro del ámbito de competencia del OSCE y debía ser determinado de acuerdo a las particularidades de cada caso; esto es, la Entidad o la autoridad competente para atender la mencionada pretensión, debía verificar la efectiva concurrencia de cada uno de los elementos constitutivos del enriquecimiento sin causa.

⁸ Por ejemplo en las opiniones N°077-2016/DTN y 116-2016/DTN.

⁹ Respecto de esta máxima dice REBOLLO PUIG, que torpe no solo tiene el significado usual de “desmañado, falto de habilidad o destreza” sino también de “deshonesto” y se vincula con la inmoralidad en general. A mayor abundamiento: REBOLLO PUIG, Manuel. Enriquecimiento injusto y *nemo auditur* en el Derecho Administrativo. Cuadernos de Derecho Local N°12. Fundación Democracia y Gobierno Local. Pag 22-23.

De otra parte, de acuerdo al artículo 4 de la anterior Ley, los principios de la contratación pública se aplicaban, sin perjuicio de otros principios generales del derecho público. De lo dicho, se puede inferir que los principios generales del derecho también eran aplicables a la contratación pública, no obstante, dicha aplicación debía adecuarse a las particularidades del Derecho Administrativo y, especialmente, de la Contratación Pública¹⁰.

3 CONCLUSIONES

- 3.1 Si una Entidad hubiese decidido declarar la nulidad de un contrato, ni el contratista tenía la obligación de ejecutar una prestación en favor de la Entidad, ni esta última tenía la obligación de efectuar pago alguno.
- 3.2 La Entidad que hubiese advertido la configuración de los elementos constitutivos del enriquecimiento sin causa –en una decisión de su exclusiva responsabilidad– podía reconocer de forma directa una indemnización por dicho concepto. De haber sido así, era preciso que la Entidad hubiese coordinado cuando menos con su área de asesoría jurídica interna y con la de presupuesto.
- 3.3 Correspondía a la Entidad verificar el efectivo cumplimiento de los requisitos constitutivos del enriquecimiento sin causa, entre ellos, aquel referido a que las prestaciones del contratista se hubiesen ejecutado de buena fe.

Jesús María, 7 de febrero de 2019

PATRICIA SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa

RVC.

¹⁰ Es importante mencionar que, en el ámbito de la Contratación Pública, la máxima “nadie puede beneficiarse de su propia torpeza o fraude” implicaría la proscripción de una situación de hecho que podría trasgredir el principio de Buena Fe y– con ello– el cuarto requisito para la configuración del enriquecimiento sin causa, mencionado en el numeral 2.1.3. No obstante– como se indicó– ello debía ser determinado por la Entidad o por la Autoridad competente para conocer y resolver la acción por enriquecimiento sin causa, de acuerdo a las particularidades del caso.