

UCUENCA

Universidad de Cuenca

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Carrera de Derecho

Declaración de terminación unilateral de contrato resuelta por la administración pública ¿Controversia contractual o acción subjetiva? Análisis del caso 2023-005 resolución emitida por la Corte Nacional de Justicia


Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Abogado

Autor:

Wilson Ismael Gallegos Picón

Director:

David Fernando Torres Rodas

ORCID:  0009-0006-2555-8707

Cuenca, Ecuador

2024-02-28

Resumen

El siguiente trabajo de titulación se centra en el análisis de los casos que conforman la Resolución No. 2023-05 emitida por la Corte Nacional de Justicia la cual establece como precedente jurisprudencial obligatorio el plazo de cinco años para impugnar actos administrativos derivados de la ejecución contractual. Abordaremos la pertinencia y los plazos para presentar una demanda impugnando dichos actos administrativos, en donde los tribunales distritales de instancia inadmitían las demandas por considerar dichas impugnaciones como acciones subjetivas o de plena jurisdicción, para lo cual la norma maneja otros plazos. Abordaremos las claras diferencias entre los contratos civiles y contratos públicos, con el fin de reiterar que las entidades encargadas de la administración pública ejercen cierta superioridad ante el contratista, analizaremos además las diferentes etapas contractuales que se encuentran en la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Contratación Pública donde podremos apreciar que en la etapa de ejecución contractual pueden ocasionarse ciertos problemas por el hecho de que la Administración Pública hace uso de las consideradas por la doctrina cláusulas exorbitantes, dando como resultado diferentes controversias contractuales como la terminación unilateral de contrato, razón por la cual los afectados recurren a los Tribunales Contencioso Administrativos para velar por sus derechos.

Palabras clave: cláusulas exorbitantes, condición resolutoria, contrato administrativo, resolución judicial



El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Cuenca ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por la propiedad intelectual y los derechos de autor.

Repositorio Institucional: <https://dspace.ucuenca.edu.ec/>

Abstract

The following degree work focuses on the analysis of the cases that conform Resolution No. 2023-005 issued by the National Court of Justice, which establishes as mandatory jurisprudential precedent the five-year term to challenge administrative acts derived from the execution of contracts. We will address the relevance and deadlines to file a lawsuit challenging such administrative acts, where the district courts of instance rejected the claims for considering such challenges as subjective actions or full jurisdiction, for which the rule handles other deadlines. We will address the clear differences between civil contracts and public contracts, in order to reiterate that the entities in charge of public administration exercise certain superiority over the contractor, we will also analyze the different contractual stages found in the Organic Law of the National Public Procurement Service where we will be able to appreciate that in the contractual execution stage certain problems may arise due to the fact that the Public Administration makes use of those considered by the doctrine as exorbitant clauses, resulting in different contractual controversies such as the unilateral termination of the contract, which is the reason why the affected parties resort to the Contentious Administrative Courts to protect their rights.

Keywords: exorbitant clauses, resolutive condition, administrative contract, judicial resolution



The content of this work corresponds to the right of expression of the authors and does not compromise the institutional thinking of the University of Cuenca, nor does it release its responsibility before third parties. The authors assume responsibility for the intellectual property and copyrights.

Institutional Repository: <https://dspace.ucuenca.edu.ec/>

Índice de contenido

Introducción.....	9
Capítulo I. – Rudimentos:	11
1.1. El contrato.....	11
1.2. Contratación pública.....	12
1.3. El Contrato Administrativo	13
1.4. Clausulas exorbitantes	15
1.5. Etapas de la contratación pública.....	16
1.6. Ejecución Contractual.....	18
1.7. Controversias contractuales	20
1.8. Terminación unilateral de contrato	20
Capítulo II	23
2. Análisis Jurisprudencial de la Resolución No. 2023-005	23
2.1. Resolución 86-2022.....	23
2.1.1. Hechos que conforman la resolución	23
2.1.2. Recurso de Casación de la sentencia con No. 17811-2020-00767	25
2.2. Resolución No. 255-2022	27
2.2.1. Hechos que conforman la resolución	27
2.2.2. Recurso de Casación de la sentencia con No. 11804-2020-00431	28
2.2.3. Consideraciones del Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.....	28
2.3. Resolución 371-2022.....	30

2.3.1.	Hechos que conforman la resolución.	30
2.3.2.	Revocatoria	31
2.3.3.	Recurso de Casación de la sentencia con No. 17811-2020-00930	32
2.3.4.	Considerandos del Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia	32
2.3.5.	Decisión.....	33
2.4.	Análisis de los fallos que conforman la resolución 2023-005.....	33
	Conclusiones	37
	Recomendación.....	39
	Referencias.....	40

Índice de tablas

Tabla 1 Hechos que conforman la resolución 86-2022	23
Tabla 2 Hechos que conforman la resolución 255-2022	27
Tabla 3 Hechos que conforman la resolución 371-2022	30

Dedicatoria

A mi madre, Narcisa, quien, con su gran corazón, su fuerza, determinación, valentía, pero sobre todo amor supo sacarme adelante y motivarme para llegar a este punto de mi vida.

A mi padre, Wilson, quien sin su compromiso y carácter para sacar adelante a mi familia nunca hubiera llegado a esta etapa de mi vida.

A mis hermanos, Derick y Abner, que sería de mi sin ellos, quienes con su energía y compañía han forjado las bases de lo que soy hoy por hoy.

A mis abuelos, Mercedes y Carlos, han sido un pilar fundamental en mi vida y sin lugar a dudas sin sus consejos y apoyo nada sería igual.

Agradecimiento

A mi amada familia, agradezco profundamente su respaldo emocional y apoyo durante todo este proceso.

A mis eternos amigos quienes me acompañaron y me dieron aliento durante toda la etapa Universitaria.

A Andrea Tenesaca, cómplice, compañera y amiga de toda esta travesía.

Al Doctor David Fernando Torres, por su invaluable orientación y apoyo durante la elaboración de este trabajo.

Y por supuesto a mi querida Facultad De Jurisprudencia y a todos los docentes de la carrera de Derecho, gracias a sus conocimientos y sabiduría he logrado llegar a este momento cúspide de mi vida.

Introducción

Las relaciones que surgen entre los administrados y la administración pública, así como entre las diversas entidades que la componen no siempre son armoniosas, ni están exentas de conflicto. Por el contrario, la desigualdad presente en estas relaciones, particularmente en las relaciones entre los particulares y el Estado, provocan disputas que requieren la intervención del aparato jurisdiccional. En ese contexto, la jurisdicción contencioso administrativa ostenta competencia exclusiva para conocer, sustanciar y resolver las acciones que ante ella se proponen con el objetivo de solventar la conflictividad que de ella se origina. Las disputas que surgen en estas relaciones desiguales se resuelven mediante el aparato jurisdiccional, el cual se erige como un recurso indispensable y como resultado de su competencia, esta instancia especializada en la resolución de disputas relacionadas con las acciones que derivan de la administración pública tienen como función principal brindar un espacio legal e imparcial para abordar dichas disputas, garantizando así la tutela judicial efectiva, en este sentido la jurisdicción contencioso administrativa juega un papel crucial al ofrecer un mecanismo legal para la solución de conflictos ayudando a sí a mantener un equilibrio en las relaciones entre los administrados y la administración pública, asegurando que las decisiones administrativas estén sujetas a un escrutinio legal.

De esta manera normativa tiene procedimientos adecuados para cada uno de los casos que se presenten, así en el Código Orgánico General de Procesos encontramos los denominados procedimientos contencioso administrativos, entre los que se encuentran los procedimientos especiales por controversias en materia de Contratación Pública, los cuales resultan adecuados para solucionar los impases que se susciten entre los particulares y la Administración Pública. De tal manera entre los inconvenientes que derivan de un contrato público y que el afectado busca impugnar para salvaguardar sus derechos, se encuentran además problemas que surgen de inconformidades económicas que involucran el precio o el pago, liquidaciones de plazos que se refieren al cómputo, prórroga o a la caducidad de los plazos de ejecución, o las liquidaciones económicas.

Cuando se trata de controversias en materia de contratación surgen a prima facie las terminaciones anticipadas y unilaterales de contrato, en las cuales por las causas establecidas en la norma la Administración Pública termina dichos contratos gracias a potestades que la misma doctrina entrega para salvaguardar en interés público, el contratista al estar en desacuerdo con los actos administrativos que declaran la terminación unilateral ya sea por falta de motivación del acto o porque por ejemplo no se notificó adecuadamente, poseen la facultad de impugnar dichos actos mediante los

recursos administrativos y jurisdiccionales que contempla la ley, es por eso que los fallos de la Corte Nacional de Justicia que son materia de este trabajo, han establecido un precedente jurisprudencial de obligatorio cumplimiento refiriéndose a este particular, por ende, que el objetivo de este trabajo es analizar dichos fallos que conforman la Resolución 2023-005.

Este trabajo se divide en tres capítulos, así de esta manera el primer capítulo nos permitirá remitirnos a las nociones básicas que forman los conceptos de contrato y las características esenciales de los contratos administrativos, para encaminarnos en un mejor entendimiento del problema en cuestión, me referiré a los poderes y prerrogativas de las que goza la Administración Pública en los contratos que suscribe con el objetivo de salvaguardar el interés público, para después de un sutil análisis sobre los preceptos, el ámbito de aplicación del sistema nacional de contratación pública, remitimos a las controversias contractuales las cuales se pueden generar en una de las etapas de la contratación pública conocida como la ejecución contractual, de esta ubicamos a la terminación unilateral de contrato la cual está plenamente delimitada en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. En el segundo capítulo me enfocaré en analizar las resoluciones 86- 2022, 255-2022, 371-2022, en la cual los Jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se pronuncian y resuelven los recursos extraordinarios de casación planteados por los afectados en los cuales se busca la nulidad de los autos que inadmiten la demanda, dando como resultado tres fallos reiterativos sobre el mismo punto, lo que conforma el precedente jurisprudencial. Para terminar el tercer capítulo consiste en comentarios y conclusiones sobre los fallos y como el precedente da estabilidad y certeza en la aplicación de la normativa pertinente a cada caso reforzando la seguridad jurídica. De esta manera Al ser la justicia el medio por el cual una persona o particular puede resolver conflictos, este trabajo busca mencionar y analizar como un acto que parece simple, resulta en un conglomerado de conflictos e interpretaciones y que una decisión puede llegar a ser muy desfavorable para aquellos que intentan impugnar actos o resoluciones administrativas.

Capítulo I. – Rudimentos:

1.1. El contrato

Desde tiempos inmemoriales las necesidades fundamentales del ser humano y su deseo innato de buscar formas de cooperación social han contribuido para dar origen a lo que hoy por hoy se denomina contrato, las personas han llegado a comprender que ciertos acuerdos y compromisos mutuos contribuyen al bienestar y la supervivencia de la comunidad, las necesidades del hombre tales como la alimentación, la seguridad o la protección, han sido fundamentales para el surgimiento de formatos incipientes de contratos sociales. El termino contrato, ha sido objeto de estudio por tratadistas del derecho desde hace siglos, los cuales consideran que con el surgimiento de la escritura aparecieron los primeros indicios del contrato, las primeras nociones documentadas se encontraron en el Código de Hammurabi el cual contemplaba las primeras prenociones de contratos en donde se abordaba temas relacionados con las transacciones comerciales, estableciendo las consecuencias de incumpliendo, pero el termino contrato como tal se remonta a la antigua roma en donde era necesario establecer acuerdos basados en la buena fe de quienes conformaban los mismos y estos con el paso del tiempo fueron cada vez más formales, así entonces surgió el Digesto o Pandectas considerado como una compilación de leyes que reunían la tradición jurídica romana y en el que se podía encontrar temas relacionados a los contratos como la capacidad o la permuta. Ya en esa época se establecieron las bases que hoy en día constituyen las obligaciones contractuales. Es con el avance del tiempo que creció el flujo de comercio, las avanzadas formas de transporte en la todas las regiones de Europa, lo que obligo a buscar maneras de establecer contratos mucho más formales.

Con el nacimiento del Código Civil Napoleónico en 1804, también conocido como el código civil de Francia, considerado como uno de los códigos más importantes en el mundo, luego del paso de la revolución francesa y la revolución Industrial, consolido leyes civiles con reglas claras sobre la formación y ejecución de contratos, se consolidaron las grandes teorías contractuales las cuales sirvieron como fuente de inspiración para formar los códigos civiles de colonias que en ese entonces estaban bajo el yugo francés y que hoy por hoy son los países como Chile y Argentina, esto gracias a su independencia dejando de ser colonias hispanoamericanas en el siglo XIX, lo que coadyuvó a la generación de principios contractuales que rigen Latinoamérica, contribuyendo así a la evolución de derecho de contratos, ya en la actualidad coexisten un sinfín de contratos que sirven como un instrumento destinado al progreso de la actividad comercial, desde un aparentemente simple contrato de compra y venta, hasta los complejos contratos administrativos.

Para la doctrina, el contrato ha sido objeto de un amplio y continuo estudio. Según Cabanellas (2004), "Contrato es el acuerdo de dos o más personas sobre un objeto de interés jurídico; y el contrato constituye una especie particular de convención, cuyo carácter propio consiste en ser productor de obligaciones" (p. 74). Cuando Cabanellas nos ofrece esta definición, entiende al contrato como un acuerdo de voluntades, las cuales se ven expresadas normalmente por personas. Estas personas pueden ser dos individuos naturales, dos personas jurídicas o una persona natural y una persona jurídica. De esta manera, cuando intervienen dos personas de derecho privado, estamos frente al contrato civil como tal. Y siempre que intervenga en un contrato una persona jurídica de derecho público, en ejercicio de una potestad estatal, estamos frente a un contrato administrativo.

Nuestro ordenamiento jurídico nos ofrece la definición de contrato. Así, el artículo 1454 del Código Civil nos dice: "Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa" (Código civil, 2005, art. 1454). De esta definición, se puede argumentar una clara diferenciación en el marco del contrato civil y el administrativo. En estricto sentido, esta norma establece que la obligación se basa en el acto de dar, hacer o no hacer.

Sin embargo, en el ámbito de la administración pública, las obligaciones se limitan a dar o hacer, según el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante LOSNCP), que establece: "Esta ley establece el Sistema Nacional de Contratación Pública y determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría" (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, art. 1). De la lectura, se puede concluir que cuando se refiere a adquisición, arrendamiento, ejecución y prestación, claramente se refiere a obligaciones de dar o hacer en las que se establece una determinada obligación, por lo que no se puede argumentar algún tipo de obligación de no hacer.

1.2. Contratación pública

Cuando nos referimos al término persona, se debe entender a este como un ente que posee derechos y obligaciones, en tal sentido el Estado es considerado como una persona jurídica, misma que tiene la capacidad de realizar actividades legales, pudiendo comprometerse contractualmente, ya sea para la adquisición de bienes o servicios, realizar acuerdos con entidades o realizar transacciones, así entonces en el ámbito de la evolución y el desarrollo económico de una nación, la inversión pública se erige como un componente importante que se materializa a través de contratos. En ese aspecto, autores como Macías et al. (2020), nos dicen

que la contratación pública entonces esta inmiscuida en el funcionamiento del Estado, la cual se forja como elemento esencial para cumplir con sus objetivos, siendo además un componente esencial para la ejecución de proyectos.

Este proceso, en la actualidad, se erige como un mecanismo transparente y competitivo que garantiza la equidad, la efectividad en la utilización de los recursos gubernamentales, y la obtención de productos y servicios de calidad. Además, juega un papel esencial en impulsar el progreso económico y social. Al fomentar la participación de diversos actores del mercado, contribuye con la generación de empleo y el crecimiento sostenible. En este contexto, la normativa y los procedimientos asociados con la contratación pública se convierten en herramientas cruciales para la rendición de cuentas, la transparencia y la construcción de una administración pública basada en principios éticos y responsables.

El Estado para solventar las necesidades de la colectividad y satisfacer el interés público necesita de bienes, servicios y obras, que se cumplen a través de contratos, mismos que involucran oferentes y demandantes, entre los oferentes se encuentran particulares y en algunas ocasiones puede ser el Estado mismo; sin embargo, la condición es que el demandante siempre sea el Estado, la cual constituye una característica fundamental de los contratos administrativos. De esta manera, los autores Bolívar & García (2014) se refieren a la contratación estatal como la relación entre organismos del Estado con particulares; mismas relaciones que se basan en la confianza, que tienen como sustento recursos que provienen del presupuesto público, de los cuales se derivan actos jurídicos generadores de obligaciones regulados por la normativa vigente.

Así, en el año 2008 se promulgó la LOSNCP, una ley que surge gracias a convenios internacionales de los cuales, Ecuador forma parte y que establecieron precedentes directos para su promulgación. Uno de ellos fue la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, la cual buscaba implementar en los países suscritos al convenio sistemas que se alinearan con criterios como publicidad, transparencia, eficiencia y lucha contra la corrupción. Esto tenía como objetivo innovar no solo en el ámbito tecnológico, sino también llevar a cabo nuevos procedimientos para la contratación pública, con la finalidad de simplificar, agilizar y socializar todo lo relacionado con este proceso.

La norma, entonces, en su artículo 6, numeral 5, se refiere a que la contratación pública abarca todo proceso vinculado a la obtención o alquiler de bienes, realización de obras públicas o provisión de servicios, incluyendo los servicios de asesoría (LOSNCP, 2008).

1.3. El Contrato Administrativo

El Estado a través de su aparato administrativo, no puede solventar por sí solo las necesidades que enfrenta, de ese modo, necesita contratar con particulares para la consecución de sus planes. Por tal razón las relaciones que se desarrollan entre el Estado y los particulares se materializan a través de un tipo de contrato: el "contrato administrativo". El cual se diferencia del contrato civil principalmente por los sujetos, el objeto y el origen del contrato.

En primer lugar, los contratos administrativos se forman entre una entidad pública que regularmente se encuentra a cargo de la administración pública, un proveedor que puede ser privado o una persona jurídica de derecho público. En segundo lugar, el contrato administrativo maneja una regulación jurídica específica respecto del contrato civil, el contrato administrativo además se guía por principios que muchas de las veces resultan ajenos al contrato civil; y que son inherentes de la Administración Pública como la igualdad, transparencia, eficiencia, y publicidad en cada una de sus etapas.

La LOSNCP se refiere al contrato administrativo de la siguiente manera: "Los contratos a los que se refiere esta Ley, celebrados por las Entidades Contratantes, son contratos administrativos" (LOSNCP, 2008, art. 60). Esta idea no parece ser del todo completa, por lo que nuestra legislación recoge en algunas normativas definiciones que están de acuerdo con la doctrina. Así pues, por ejemplo, el Código Orgánico Administrativo (COA), en el artículo 125, establece que "Contrato administrativo es el acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, entre dos o más sujetos de derecho, de los cuales uno ejerce una función administrativa" (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 125). Pero, ¿qué dice la doctrina respecto al contrato administrativo?

El contrato administrativo, según Marienhoff (1974), "es el acuerdo de voluntades, generador de obligaciones, celebrado entre un órgano del Estado, en ejercicio de las funciones administrativas que le competen, con otro órgano administrativo o con un particular o administrado, para satisfacer finalidades públicas" (p. 34). En cambio, para Gómez (s.f.), son de carácter administrativo aquellos acuerdos en los cuales la administración pública, debidamente y legalmente representada, participa con el propósito de llevar a cabo una obra o servicio público, siempre en beneficio del Estado.

Por su parte, el Doctor Cristóbal Vaca Núñez, autor ecuatoriano, sugiere como definición de contrato administrativo Vaca (2019), "El contrato administrativo es una declaración de voluntad común en el sentido de que se requiere la voluntad concurrente del Estado, por una parte, y de un particular por otra" (p. 8).

De estas definiciones, se puede evidenciar entonces que el contrato administrativo representa

un convenio de voluntades que genera consecuencias jurídicas. Entendiéndose que la voluntad administrativa está regulada por el derecho administrativo y fijada a procedimientos previamente definidos que deben ser cumplidos con la finalidad de evitar vicios que afectarían la voluntad administrativa y, en definitiva, al contrato (Eguiguren, 2001). Además, al estar suscrito por dos o más entidades, al menos una de ellas ostenta la calidad de entidad gubernamental y desempeña funciones administrativas regidas por normativas específicas, en las que se instauran las obligaciones y derechos de las partes involucradas en el marco de las operaciones administrativas.

1.4. Clausulas exorbitantes

Cuando se hacía referencia a las distinciones entre el contrato civil y el administrativo, se podía observar que, en el ámbito administrativo la dinámica contractual involucra comúnmente a un individuo o entidad privada y a una persona jurídica de derecho público. Empero la doctrina considera que los contratos que se desarrollan entre ellos siempre están en disparidad o desigualdad, como lo queramos ver; porque a diferencia de lo que ocurre con los contratos civiles, donde prima la igualdad entre las partes y en donde ambas partes por lo general están conformes, en los contratos administrativos las denominadas “cláusulas exorbitantes” podrían ser consideradas como disposiciones contractuales que conceden facultades que no se encuentran en los contratos típicos entre privados.

Estas cláusulas son características que las distinguen de los contratos en general, y que para los estudiosos del Derecho ayudan a solventar las necesidades de la administración pública. Así pues, “se entiende como clausulas Exorbitantes a las que llevan un sello administrativo en el sentido que han sido inspiradas en consideraciones de interés general, no susceptibles de manifestarse en los contratos entre particulares” (Idrobo, 1984, p. 50).

Estas cláusulas, al coadyuvar al cumplimiento de las necesidades de la colectividad, no pueden ser tomadas o usadas arbitrariamente, ya que están perfectamente reguladas por la ley. A menudo, otorgan a la administración pública la capacidad para modificar unilateralmente el contrato y refuerzan aspectos de la ejecución contractual, permitiendo la intervención de la administración en el control, supervisión y fiscalización. También posibilitan la imposición de multas y la resolución unilateral del contrato en las circunstancias previstas en la norma. Así, las cláusulas exorbitantes encuentran su justificación en función del interés público, de manera que la administración actúe de manera eficiente y logre cumplir con sus objetivos.

Algunos doctrinarios consideran que las cláusulas son consideradas exorbitantes cuando son inusuales o ilícitas según sea su contenido. Pueden ser inusuales cuando no se encuentran frecuentemente en los contratos entre privados e ilícitas cuando traspasan la barrera de lo legal,

contrariando el orden público. Además, según Marienhoff (1974), pueden manifestarse de manera implícita o virtual, así como de forma concreta o explícita. Serán virtuales, por ejemplo, aquellas que, en virtud de su objeto, facultan al ente encargado de la administración pública a modificar de manera unilateral las obligaciones del contratante. En cambio, serán expresas aquellas que se encuentran de manera explícita en el contrato o aquellas que el contratante se supone que conoce debido a los preceptos legales a los cuales está sujeta la administración pública. Pero, ¿cuáles son los preceptos que se supone conoce el contratante?

La doctrina explica que existen dos teorías las cuales fundamentan las cláusulas exorbitantes las cuales son, la teoría del “Hecho de Príncipe”, y la teoría de la “Imprevisión”. Comadira & Escola (2017) plantean que el Hecho De Príncipe es toda decisión tomada por la Administración Pública que está a cargo del contrato administrativo, decisión que genera un perjuicio real, cierto y directo al cocontratante y que, en la celebración del contrato, este último no pudo prever dicha decisión, lo que conlleva un decremento en su actividad financiera. Y la teoría de la Imprevisión es tratada por Herrera & Guzmán (2014):

Esta teoría parte de la innegable de la fidelidad al contrato y de la fuerza obligatoria del mismo, lo cual se puede alterar a través de la liberación de la vinculación contractual en los casos en que sobrevienen circunstancias extraordinarias que han sido para los contratantes imprevisibles. (p. 136)

Se puede evidenciar, entonces, que las partes no se encuentran en las mismas condiciones, ya que el adjudicatario está en una situación de desventaja. Las circunstancias del contrato pueden cambiar por hechos imprevisibles, y es entonces cuando mira con desconfianza la ejecución del contrato. Por ello, la administración pública al parecer está en una situación de superioridad al atribuirse potestades que se manifiestan en base al ordenamiento jurídico, tales como la terminación unilateral de contrato.

En ese aspecto, en términos de Andry Matilla “las potestades administrativas son independientes en su existencia y procedencia de la voluntad de las partes de la concesión; no surgen o nacen del acto de concesión, ni pueden ser renunciadas o excluidas por éste” (Matilla, 2018, p. 133). Comprendiendo a la concesión como sinónimo de adjudicación y estas al estar justificadas en el interés general, genera una asimetría de poder lo que conlleva a una distribución voluble de los riesgos y responsabilidades.

1.5. Etapas de la contratación pública

La LOSNCP constituye el fundamento legal para la contratación pública, establece los lineamientos y procedimientos que las entidades a cargo de la administración pública deben

seguir para realizar cualquier tipo de contratación. Además de su reglamento de aplicación y las resoluciones del SERCOP, la misma comprende de varias etapas o fases que regulan el proceso de selección y adjudicación de los contratos públicos; las cuales a grandes rasgos comprenden, la fase preparatoria, la fase precontractual y la fase contractual.

a) En la fase preparatoria, se considera como la fase interna en un proceso de contratación. En esta instancia, el Órgano Administrativo engloba las necesidades de contratación y configura su voluntad. De esta manera, desarrolla las bases del contrato. Según la LOSNCP, esta fase está conformada por la formación de la Comisión Técnica es esencial, seguida de la redacción de los pliegos con datos técnicos, económicos y legales necesarios. Posteriormente, se lleva a cabo la publicación de la convocatoria, el proceso de aclaraciones y observaciones, el análisis de las ofertas, y la generación de informes de evaluación, culminando con la adjudicación y la notificación de los resultados del procedimiento.

b) En la fase precontractual, según menciona López (2010), consiste en llevar a cabo la elección se realiza de acuerdo con las directrices establecidas en los pliegos de condiciones, que definen la finalidad del contrato, sus condiciones y los criterios objetivos para seleccionar al contratista. En esta etapa, según la normativa, se procede a la publicación del Plan Anual de Contratación en el sitio web de la entidad contratante antes del 15 de enero de cada año, en coordinación con el portal Compras Públicas. Además, se crea y mantiene un expediente por cada contratación que incluye documentos relacionados con las distintas etapas del proceso, desde la preparación hasta la fase post contractual.

c) Finalmente se encuentra la fase contractual, en esta fase se desarrolla como tal el contrato, en la cual coinciden las voluntades de las partes, se desprende la relación contractual y se suscribe el contrato. Esto da como resultado derechos y obligaciones que las partes suscriben y deberán cumplir en las condiciones establecidas. Según la ley, comprende, entre otros, la formalización y ejecución del contrato resultante del proceso de contratación pública, cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de las entidades contratantes y los proveedores o contratistas. Esto con el fin de asegurar el adecuado desarrollo y ejecución de los contratos públicos.

Como se pudo observar a grandes rasgos, estas son las fases de la contratación pública, cada una de ellas con subprocesos. Es importante hacer mención de que no solo están amparadas por la LOSNCP, sino también por su reglamento de aplicación. Además, existen varios tipos de contratación que llevan normativas específicas para su contrato y ejecución. Siguiendo nuestra línea de análisis, la ejecución contractual constituye la etapa fundamental del proceso de contratación pública. Luego de los procesos que le anteceden, una vez formalizado y adjudicado el contrato, se inicia la ejecución contractual en la cual el

adjudicatario se dispone a cumplir con las obligaciones acordadas previamente en el contrato.

1.6. Ejecución Contractual

En los contratos de derecho privado (civil), las cláusulas acordadas resultan inmutables y de cierta manera inflexibles, lo cual no sucede con el contrato administrativo. Una vez agotada la fase precontractual, comienza la etapa contractual misma que, dentro de todos los subprocesos, cuando se ha logrado conformar la voluntad de la Administración Pública a través del perfeccionamiento del contrato y la adjudicación, da como resultado la fase de ejecución contractual. En esta etapa, se lleva a cabo la práctica y ejecución del contrato, se ejecutan las obligaciones establecidas en las cláusulas del contrato, pero la particularidad es que, al no existir una inmutabilidad del contrato por el imperio del interés público, esta etapa está sujeta a cierta variación que puede llegar a modificar el contenido del contrato.

Así, las partes esperan que lo pactado en el contrato se desarrolle y cumpla a cabalidad con los criterios de buena fe y cumplimiento oportuno por las partes. Esta etapa se rige por principios doctrinarios y normativos fundamentales para su desarrollo. Entre los principios normativos encontramos:

- a) Principio de la continuidad de la Ejecución, este principio hace referencia que, una vez comenzada la ejecución del contrato, se busca mantener la continuidad y el desarrollo sin interrupciones, de manera que no se vea afectado el interés público. La finalidad es que se cumplan los plazos y condiciones establecidos en el contrato.
- b) Potestad de dirección y control: el adjudicado, al encontrarse en situación de subordinación con el ente contratante, está sujeto a que la autoridad que maneja la entidad, para el control, supervisión y orientación, no se deslinde de la ejecución del contrato realizando control sobre cómo se cumplen los términos y condiciones establecidos en el contrato. Asimismo, puede establecer las normas y los procedimientos que deben seguirse. Además, la entidad contratante puede imponer sanciones plenamente previstas en el contrato, eso sí, sin perjuicio de las acciones a las que el cocontratante está facultado a interponer.
- c) Principio de mutabilidad: como lo he mencionado anteriormente, la administración pública se encuentra en situación de ventaja frente al cocontratante. De esta manera, la entidad contratante puede modificar de manera unilateral los términos del contrato, afectando la etapa de ejecución contractual. Este principio reconoce la dinámica de las relaciones contractuales, por lo que los cambios que se realizan deben ser justificados y cumplir con las regulaciones vigentes. Vale la pena recalcar que los cambios que realiza la administración pública no son arbitrarios y responden solo al interés público, buscando un

equilibrio entre la necesidad de flexibilidad en la contratación y la garantía de legalidad, transparencia y protección de los intereses de las partes.

d) Potestad rescisoria: este principio resulta una característica esencial de los contratos administrativos, ya que otorga a la administración pública la potestad de disponer de manera unilateral la terminación del contrato antes de haber fenecido el término normal. Esta potestad la ejerce la administración solo en situaciones específicas determinadas en la Ley, en las que el adjudicado incumple las condiciones previamente establecidas y pactadas. Este principio surge como una medida necesaria para salvaguardar el interés público y de la entidad contratante. Así, Comadira & Escola (2017) determinan que la terminación unilateral de un contrato por parte de la administración pública debe estar debidamente fundamentada y motivada, de manera que se hagan saber las razones y los motivos que le imponen dicho acto.

e) Potestad sancionatoria: este principio está estrechamente vinculado con el principio de dirección y control, ya que la administración pública, al estar facultada para supervisar la ejecución de un contrato, debe tener la facultad de sancionarlos incumplimientos de las obligaciones establecidas en los contratos y en la normativa legal, evidenciándose la situación de subordinación a la que se encuentra atado el cocontratante.

Es necesario mencionar que, estos principios no necesariamente se ven plasmados en los contratos de manera expresa, porque al tratarse de un contrato administrativo se encuentran implícitamente, y es la manera en que la administración pública ejerce su potestad frente al cocontratante.

Entre los principios normativos según la LOSNCP encontramos:

a) Principio de legalidad, el cual hace referencia a que la ejecución contractual debe realizarse de acuerdo con lo dispuesto en la legislación y su correspondiente reglamentación, así como a las disposiciones contractuales y normativas aplicables.

b) Principio de transparencia que, durante la ejecución contractual, se debe asegurar la transparencia en el desarrollo de las actividades, asegurando que las acciones y decisiones se realicen de manera clara, accesible y verificable.

c) Principio de eficiencia las obligaciones contractuales derivadas de la ejecución contractual deben llevarse a cabo eficientemente, buscando el cumplimiento oportuno de las de las mismas la optimización de recursos y la obtención de resultados satisfactorios.

d) Principio de igualdad y no discriminación, durante la ejecución contractual, se debe asegurar la igualdad de trato entre los participantes, evitando cualquier forma de discriminación injustificada.

e) Principio de resguardo de los intereses públicos, la implementación contractual debe

garantizar la salvaguarda de los intereses públicos, asegurando que las acciones y decisiones estén orientadas al beneficio de la colectividad y al cumplimiento de los fines públicos.

La LOSNCP establece en su artículo 69, en inciso final: “En ningún caso se podrá iniciar la ejecución del contrato sin la previa celebración o formalización de los instrumentos expuestos en este artículo” (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, art. 69). La ejecución del contrato entonces se despliega según el Reglamento general a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2022), “desde la suscripción de éste hasta la suscripción del acta de entrega de recepción definitiva o terminación del contrato” (art. 41).

1.7. Controversias contractuales

Las controversias contractuales se refieren a desacuerdos o disputas que surgen entre las partes involucradas en un contrato. En este aspecto, las controversias pueden surgir por diversas razones, como el incumplimiento de obligaciones, interpretaciones divergentes de cláusulas contractuales, retrasos en la ejecución, entre otros aspectos.

Existen dos tipos de controversias contractuales: las típicas o comunes, las cuales se encuentran en la ley y en el reglamento. Estas ofrecen la posibilidad de accionar en base a una norma jurídica y acudir ante el juez distrital contencioso administrativo. Por otra parte, tenemos las atípicas, que no están establecidas en la ley y que no se presentan frecuentemente. Entre las típicas, podemos observar, por ejemplo, la impugnación de multas, que se encuentra en el artículo 71 de la LOSNCP, permitiendo realizar la impugnación al acto administrativo de una multa. Siguiendo esta línea, el artículo 95 de la ley menciona la terminación unilateral de contrato, a la cual nos referiremos más adelante.

En el ámbito de las controversias contractuales, el juez actúa como dirimente. Así pues, puede intervenir para resolver disputas entre las partes, ya sea a través de un proceso judicial o de métodos alternativos de resolución de disputas, como la mediación o el arbitraje. Sin embargo, la entidad contratante tiene a su favor prerrogativas especiales inherentes al contrato administrativo. En estas se incluye la capacidad de interpretar unilateralmente el contrato. La doctrina dice que los actos derivados de la ejecución contractual son actos que tienen fuerza ejecutoria pero no tienen firmeza, es decir, pueden estar sujetos a ser revisados de todo el andamiaje contractual. Por lo tanto, el juez contencioso administrativo frente a la controversia podrá decidir cómo se resuelve.

1.8. Terminación unilateral de contrato

La terminación unilateral se considera una cláusula exorbitante presente en los contratos administrativos. Permite a la Administración Pública poner fin al contrato sin necesidad del

consentimiento del otro contratante. Se basa en la idea de que la entidad contratante tiene la capacidad de actuar en beneficio del interés público y, por lo tanto, puede rescindir el contrato si considera necesario hacerlo (de la Puente, 1999).

Los contratos administrativos pueden terminar de dos formas. Terminan de manera regular cuando se ha cumplido el objeto del contrato, en concordancia con las cláusulas establecidas en el mismo. Terminan de manera irregular cuando se produce una finalización repentina del contrato debido a eventos anómalos, como el incumplimiento de obligaciones (López, 2010).

Cuando nos referimos a las cláusulas exorbitantes, entendemos que la entidad estatal, al estar encargada de la dirección y control, posee la facultad de interpretar el contrato y de expedir actos administrativos de forma unilateral. Así, si el contratista no cumple de forma injustificada con sus deberes contractuales, la Administración Pública, tras un análisis de las causas y las posibles soluciones para la consecución del contrato, podrá decidir sobre la continuidad del contrato. Haciendo uso de las cláusulas exorbitantes y basándose en una decisión motivada, podrá terminar unilateralmente el contrato. En nuestra legislación, la LOSNCP en su artículo 92 contempla las causales por las cuales puede terminarse un contrato. Entre estas, tenemos la declaración unilateral del contratante. Asimismo, la LOSNCP de 2008, en su artículo 94, nos dice que la terminación unilateral de contrato por parte de la entidad contratante procede en los siguientes casos:

1. Desobediencia del contratista: La entidad contratante tiene la facultad de decretar la finalización unilateral del contrato ante el incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista. En otras palabras, si el contratista desatiende sin justificación sus deberes contractuales, la administración puede evaluar si dicha infracción justifica la terminación unilateral del contrato. Para tomar esta decisión, deberá contravenir el interés general, y la administración pública deberá demostrar y justificar motivadamente, con los respectivos informes técnicos.
2. Quiebra o insolvencia del contratista: La institución contratante tiene la facultad de decretar la conclusión unilateral del contrato si el contratista entra en proceso de quiebra o demuestra insolvencia. Según Cabanellas (2004), la insolvencia se refiere a la incapacidad de cumplir con una obligación debido a la falta de recursos, indicando la imposibilidad de abonar una deuda. De esta manera, al ser declarada una persona natural insolvente o una persona jurídica en quiebra, pierde la capacidad para ejecutar las obligaciones provenientes de la contratación pública. Por lo tanto, la entidad contratante deberá declarar la terminación unilateral de contrato de oficio.
3. Multas: La administración contratante tiene la facultad de decretar la conclusión

unilateral del contrato en el caso de que la suma de las penalizaciones sobrepase el importe de la garantía de cumplimiento del contrato. La administración pública posee la facultad de establecer multas con el objetivo de que se ejecute el contrato de manera idónea y armónica con las cláusulas establecidas. Así pues, en situaciones donde las sanciones excedan el valor de la garantía de debida ejecución, la entidad contratante se encuentra habilitada para finalizar unilateralmente el contrato.

4. Suspensión de los trabajos: La entidad contratante tiene la facultad de declarar la terminación unilateral del contrato cuando el contratista decide suspender las labores por un período superior a sesenta días, a menos que dicha suspensión sea resultado de fuerza mayor o caso fortuito. La entidad contratante establece los plazos, que pueden variar. En dicho plazo, la entidad espera que se cumpla con el objeto del contrato. El artículo 288 del Reglamento General a la LOSNCP de 2022 establece los criterios para el cómputo del plazo en la ejecución de los contratos. Además, en los casos en que medie la fuerza mayor o el caso fortuito, estarán sujetas a las normas del Código Civil. Se entiende a la fuerza mayor como un hecho derivado de un acto humano y al caso fortuito como un hecho derivado de la naturaleza, siempre que no sea imputable a hecho o culpa del deudor. Entonces, las interrupciones y suspensiones realizadas de manera arbitraria y tomadas por más de sesenta días serán causales para la terminación unilateral del contrato.

5. Por haberse celebrado contratos contra expresa prohibición de la ley: este numeral hace referencia al artículo sesenta y cuatro de la LOSNCP (2008) que reza, en caso de que se celebre un contrato en contravención expresa de esta Ley, la máxima autoridad de la Entidad Contratante puede, de manera anticipada y unilateral, declarar la terminación del contrato, sin que sea necesario otorgar indemnización alguna al contratista. Además, el art. 95 de la LOSNCP y el art 311; 312 de su reglamento, establece el trámite a seguir para la terminación unilateral, la norma otorga un plazo de 10 días en el procedimiento de terminación unilateral de un contrato, de esta manera permite que el contratista o adjudicado tenga un período razonable para tomar conocimiento de la decisión de terminación unilateral, evaluar la situación y, en su caso, tomar las acciones correspondientes, como presentar alegatos, evidencia o realizar las gestiones necesarias con el fin de subsanar la situación que motivó la terminación. Esto en concordancia con el artículo 74 literal I de la Constitución del Ecuador “Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 74).

Capítulo II

2. Análisis Jurisprudencial de la Resolución No. 2023-005

Dentro del complejo entramado jurisprudencial, cada caso representa una nueva narrativa de hechos, argumentos y, por supuesto, decisiones judiciales. De tal manera, existen decisiones judiciales que sobrepasan la cotidianidad y forman precedentes relevantes dentro de un ordenamiento jurídico. Tal es el caso que revisaremos a continuación, el cual ha llegado a conformarse como fallo de triple reiteración, dado que la Constitución, en sus artículos 184.2 y 185, otorgan como función de la Corte Nacional de Justicia desarrollar un sistema de precedentes jurisprudenciales. De esta manera, el caso en cuestión trata sobre el tiempo que tiene el contratista o adjudicado para impugnar actos administrativos derivados de la ejecución contractual.

Así, las resoluciones de la corte que conformaron el fallo de triple reiteración serán sometidas a un escrutinio detallado y a un análisis que reflejará su verdadera dimensión. Ya que las impugnaciones en el Contencioso Administrativo sobre actos derivados de la ejecución contractual gozan de un tratamiento especial en nuestro ordenamiento jurídico, el análisis reflejará que el error del juez puede llegar a ser sustancial y vulnerar derechos consagrados en la Constitución. Gracias a este fallo de obligatorio cumplimiento, se ha logrado subsanar, por no decirlo de otra manera, un error frecuente en la administración de justicia.

2.1. Resolución 86-2022

2.1.1. Hechos que conforman la resolución

Proceso	17811-2020-00767
Actor	Andrés Sebastián Rodríguez Flores, representante legal de la compañía ADHOC S.A.
Accionado	Contraloría General del Estado
Primera instancia	Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito

Jueces	Dr. María Cristina Terán Orbea, Dr. Paulina Salome Trujillo Velasco, Dr. Marcelo Rodrigo Torres Lucero
Recurso Extraordinario de Casación	Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia
Jueces	Dr. Patricio Adolfo Secaira Durango, Dr. Fabian Patricio Racines Garrido, Dr. Ivan Rodrigo Largo Ortuño

El día 23 de diciembre de 2024, la empresa Consultores ADHOC S.A. suscribe el contrato No. CDC-BID-CGE-01-2014 con la Contraloría General del Estado, cuyo objeto era el "servicio de consultoría para la valoración de prioridades y rediseño del portal electrónico institucional e intranet".

En fecha 5 de agosto de 2015, la Contraloría General del Estado mediante la resolución No. 029-DAYS-AE-CGE-2015 resuelve la terminación unilateral del contrato en mención. El señor Andrés Sebastián Rodríguez Flores, representante legal de la compañía ADHOC S.A., interpone una demanda ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con jurisdicción en el Distrito Metropolitano de Quito (TDCA), impugnando el acto administrativo que daba por terminado el contrato. De esta manera, en la pretensión de la demanda, solicita al TDCA que se declare la nulidad e ilegalidad de la resolución en cuestión.

El Tribunal, con base en el artículo 326.1 del COGEP, resolvió entonces que la impugnación del actor se enmarcaba en las acciones subjetivas o de plena jurisdicción.

La demanda fue presentada 5 años después, por lo que para el tribunal estaba fuera de tiempo, ya que la norma menciona que se tendrá 90 días para accionar, contados a partir de la notificación del acto. Este fue notificado el 2 de septiembre de 2015, y la demanda fue presentada el 1 de septiembre de 2020. Por lo tanto, el tribunal resolvió que operó la caducidad y, en consecuencia, se inadmitió la demanda.

El tribunal además se refiere a la resolución No. 13-2015 emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, la cual establece que la categoría del recurso se establece exclusivamente según la pretensión que motive al demandante a iniciar la acción. En consecuencia, si busca proteger un derecho subjetivo infringido, el recurso adoptará una naturaleza subjetiva. Es por

ende que el tribunal considera que la acción presentada por el demandante se enmarca en un derecho subjetivo y no es derivado de las obligaciones contractuales, lo que refuerza el criterio para inadmitir la demanda.

2.1.2. Recurso de Casación de la sentencia con No. 17811-2020-00767

El actor, señor Andrés Sebastián Rodríguez Flores, interpuso entonces el recurso de casación en contra del auto que inadmite la demanda. Con fecha 17 de diciembre de 2020, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admite a trámite el recurso de casación. Con base en el artículo 268.1 del COGEP, el solicitante alega que se ha aplicado indebidamente el artículo 306.1 del COGEP, dado que el acto impugnado se deriva de la ejecución contractual, mas no de una acción subjetiva o de plena jurisdicción. Por lo tanto, está más bien enmarcado en las acciones especiales contempladas en el artículo 326.4 literal d) ibídem. De esta manera, resultaba aplicable el artículo 306.3. El recurso está orientado a determinar si el auto dictado por el TDCA en el juicio 17811-2020-00767 incurrió en yerro acusado.

Al respecto, la jurisprudencia ecuatoriana establece que el yerro acusado debe ser manifiesto y afectar el debido proceso o los derechos fundamentales de las partes (Resolución No. 14-2021, 2021). Además, el yerro acusado debe estar debidamente fundamentado y demostrado por quien lo alega, y no puede basarse en simples apreciaciones subjetivas o en discrepancias con la valoración de la prueba realizada por el juez (Racines Garrido, 2021, p. 2)

Por tanto, el recurrente argumenta que la sentencia dictada por el TDCA incurrió en un error de elección, ya que se aplicó una norma procesal que no correspondía al caso según la pretensión del actor. Esto conlleva a un vicio de indebida aplicación de la norma procesal, cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 268.1 del COGEP. Además, argumenta que la controversia de la que se origina el proceso y se discute es la de un contrato administrativo que se rige por la LOSNCP.

Por lo tanto, el acto administrativo que declara la terminación anticipada y unilateral del contrato se deriva de una relación contractual misma que generó la disputa entre las partes. Por los antecedentes propuestos, se encuentra enmarcada en las acciones especiales presentes en el artículo 326.4 literal d) del COGEP. De esta manera, los plazos de prescripción de la acción subjetiva a los que los jueces de instancia hicieron referencia constituyen una indebida aplicación de normas procesales.

2.1.3. Decisión del Recurso de casación.

La Sala de Casación, al estar en desacuerdo con la decisión del TDCA, considera que este incurrió en un error de derecho al calificar la acción propuesta por el actor como un recurso subjetivo o de plena jurisdicción, determinando el plazo para proponer la acción de 90 días según la norma. Por lo expuesto, la Sala argumentó que la acción propuesta por el actor correspondía a las derivadas de controversias contractuales, por lo que dicha acción caduca en 5 años, en concordancia con el artículo 306.3 del COGEP.

El plazo para interponer la acción era de 5 años, ya que la resolución que unilateralmente dio por terminado el contrato se notificó el 02 de septiembre de 2015, y la demanda se presentó el 01 de enero de 2020. Por lo tanto, la acción no había caducado, lo que indica un incumplimiento de la normativa pertinente, generando indefensión y vulnerando las garantías de la tutela judicial efectiva y el debido proceso. La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia aceptó el recurso de casación, anulando el proceso para que un nuevo tribunal se pronuncie sobre la admisibilidad de la demanda.

2.1.4. Voto salvado

El Juez Nacional Fabián Patricio Racimes Garrido expresa estar en desacuerdo con el criterio de la mayoría, pese a que reconoce que es procedente el recurso de casación en base al artículo 268 del COGEP. En un principio, se refiere a las competencias que se han incorporado a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, que en su origen se referían a impugnaciones de decisiones públicas, como por ejemplo las subjetivas o de plena jurisdicción. Luego, se han adicionado acciones directas provenientes, por ejemplo, de la Contraloría General del Estado o las controversias derivadas de la contratación pública.

Posteriormente, hace referencia a que si bien en el ordenamiento jurídico se encuentran plenamente delimitadas las acciones subjetivas en el artículo 306.1 del COGEP, y las controversias en materia de contratación pública en el artículo 306.4 ibidem, al existir una diferencia clara establecida por el legislador, es menester del Juez sujetarse a ella. Es entonces que el acto administrativo que declara la terminación unilateral y anticipada del contrato proviene de las cláusulas atribuidas a la Administración Pública, denominadas como cláusulas exorbitantes, mismas que otorgan prerrogativas que van más allá del contrato entre particulares y tienen el único objetivo de salvaguardar el interés público.

Por ello, el Juez Racimes considera que el acto emitido por la parte contratante al contratista no deja de ser una acción subjetiva, pero por las normas a las que las partes hacen referencia, mantiene su esencia contractual. Es entonces que el plazo considera si es de cinco años. Además, añade que del mismo modo en estos casos se encuentran las acciones relacionadas

con propiedad intelectual, específicamente a la nulidad de registros, donde la acción para impugnar es subjetiva, pero dados los fallos de los Tribunales de Justicia de la Comunidad Andina, es de cinco años.

2.2. Resolución No. 255-2022

2.2.1. Hechos que conforman la resolución

Proceso	11804-2020-00431
Actor	Arquitecto Oscar Efrén Reyes Bustamante
Accionado	GAD Municipal del cantón Celica, alcalde Ingeniero Oswaldo Román Calero, Abogado Geovanny Cueva Torres, Procurador General del Estado
Primera instancia	Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón de Loja
Jueces	Dr. Roy David Faller Tinoco, Dr. Fernando Mauricio Guerrero Ríos, Dr. María Augusta Montaña Galarza
Recurso Extraordinario de Casación	Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia
Jueces	Dr. Milton Velásquez Días, Dr. Bayardo Espinoza Brito, Dr. Fabián Racines Garrido

Con fecha 29 de agosto de 2017, el Arquitecto Óscar Efrén Reyes Bustamante suscribe con el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Celica un contrato signado con el número 004-dps-2017, el cual tiene como objeto "La actualización del catastro predial urbano del Cantón Celica". Posteriormente, con fecha 21 de agosto de 2019, el demandante conoce mediante la resolución 022-2019-GADMCC-A de fecha 20 de agosto de 2019 la terminación unilateral y anticipada del contrato.

En consecuencia, el Arquitecto Óscar Efrén Reyes Bustamante presenta una demanda Contencioso Administrativa al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja (Tribunal de instancia) en contra del GAD Municipal de Celica, su alcalde Ingeniero Oswaldo Román Calero, el Procurado Síndico, el Abogado Geovanny Cueva Torres

y del Procurador General del Estado, con el número de proceso 11804- 2020-00431.

En el libelo de la demanda, el actor establece como una de sus pretensiones al Tribunal de instancia que se deje sin efecto y sin valor la resolución que da por terminado unilateralmente el contrato. El Tribunal de instancia, en su análisis, hace referencia a la caducidad. En primer lugar, argumenta que la misma resulta inherente al orden público, por lo que puede ser declarada de oficio, a diferencia de la prescripción, la cual debe ser petición de la persona a la cual favorece. En segundo lugar, hace referencia a la ya mencionada pretensión del actor para que, de esta manera, concluya que la acción impugnada corresponde a aquellas denominadas acciones subjetivas o de plena jurisdicción.

El tribunal además se fundamenta en fallos de la extinta Corte Suprema de Justicia, la cual ha señalado en ese entonces que las impugnaciones de una declaración unilateral de terminación de contrato son consideradas actos administrativos que poseen sustantividad jurídica propia, refiriéndose a que el acto administrativo se fundamenta en sí mismo, sin depender de otros elementos. Por lo tanto, para el tribunal, la impugnación del acto en cuestión encaja perfectamente en acciones subjetivas, operando entonces la caducidad.

Tanto y por cuanto, según el análisis del tribunal, la acción impugnada era una acción subjetiva, la cual el COGEP en su artículo 306.1 indica que este tipo de acciones poseen un tiempo de 90 días a partir de la notificación del acto, el tribunal entonces inadmite la demanda aduciendo que ha fenecido el tiempo para ejercer la acción.

2.2.2. Recurso de Casación de la sentencia con No. 11804-2020-00431

El arquitecto Óscar Efrén Reyes Bustamante interpone el recurso extraordinario de casación contra el auto que inadmite la demanda. Con fecha 09 de abril de 2021, se admitió a trámite el recurso, ya que cumple con una de las causales establecidas en el artículo 268.1 del COGEP, específicamente la causal primera, que es la indebida aplicación de la norma procesal dejando al recurrente en estado de indefensión. Además, cumple con los requisitos formales de fundamentación que se encuentran en el artículo 267.4, que es la exposición de motivos concretos, claros y precisos en los que se fundamenta el recurso.

Esto se puede evidenciar en el escrito recursivo, donde el recurrente establece la fundamentación que cumple con los requisitos de la norma señalada. De esta manera, el recurso se fundamenta, como se ha evidenciado en el caso anterior, en la indebida aplicación del artículo 306.1 del COGEP y, por supuesto, la falta de aplicación del artículo 306.3 ibidem, considerado por el tribunal como una adecuada fundamentación para aceptar el recurso propuesto.

2.2.3. Consideraciones del Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso

Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Una vez admitido a trámite el recurso, el tribunal tiene las siguientes consideraciones. En primer lugar, se refiere al yerro de aplicación indebida, el cual se configura cuando la norma es aplicada a un supuesto fáctico diferente al supuesto hipotético presente en la pretensión, lo que conlleva a un error consistente entre el precepto y el caso controvertido. Así, el recurrente alega que el Tribunal de instancia incurrió en la indebida aplicación del artículo 303.1 del COGEP y, por ende, la falta de aplicación del artículo 303.3 ibidem. El tribunal entonces menciona que el recurso presentado por el recurrente se refiere a los "errores in procedendo", considerados como errores derivados de la inejecución. Al respecto, la Corte Nacional de Justicia ha establecido que los errores in procedendo son aquellos que "afectan a la validez de la causa y su violación determina la nulidad total o parcial del proceso, así como también se refieren a la validez de la sentencia impugnada" (Resolución No. 31-2015, 2016, p. 2).

De esta manera, cuando hace referencia a la nulidad procesal, el tribunal menciona dos principios considerados clave que son el de especificidad y el de trascendencia. El primero exige que la nulidad a la que hace referencia el recurrente esté debidamente contemplada en el ordenamiento jurídico, es decir, se enmarque en las causales de nulidad expresamente señaladas en la norma. El segundo principio busca que la decisión del Tribunal de instancia haya tenido una incidencia tal que vulnere el derecho a la defensa del recurrente, restringiendo las garantías del debido proceso.

Para el tribunal, resulta evidente que la pretensión del recurrente en la demanda inadmitida, la cual, como mencionamos, era dejar sin efecto y sin valor la resolución (acto administrativo) que daba por terminado unilateralmente el contrato, era de naturaleza contractual. Ya que, al tratarse de la ejecución de un contrato administrativo y relativa a la contratación pública, no se trataba de una acción subjetiva. Así, el tribunal llega a la conclusión de que se produjo una incorrecta aplicación del artículo 306.1 del COGEP, que es la acción prevista para los actos administrativos regulares, lo que implica la omisión en la aplicación de las acciones especiales contempladas por el legislador para asuntos relacionados con la contratación pública, siendo la norma pertinente el artículo 306.3 ibidem.

Por lo tanto, los vicios de los que adolece la sentencia impugnada repercuten en la garantía contemplada en el artículo 76.1 de la Constitución de la República del Ecuador, que reza Constitución de la República del Ecuador (2008, art. 76.1): En cualquier procedimiento que establezca derechos y obligaciones, se garantizará el debido proceso, que abarcará las siguientes garantías fundamentales: 1. Es responsabilidad de toda autoridad administrativa o judicial asegurar el acatamiento de las normas y los derechos de las partes. Esto se debe a la

aplicación de una norma contemplada en el ordenamiento jurídico, pero que se ha aplicado de manera incorrecta, es decir, se ha cometido un error en su selección.

2.2.4. Decisión.

En la decisión del recurso de casación del caso 11804-2020-00431, el tribunal evidentemente está en discrepancia sustancial con la sentencia emitida por el tribunal de instancia, la cual fue inadmitida porque se había agotado el tiempo para accionar, dado que se había colegido que la acción propuesta era una de acción subjetiva o de plena jurisdicción. Para el tribunal de casación, se enmarca más bien en aquellas derivadas de la ejecución contractual, ya que la norma contempla procedimientos especiales para las controversias contractuales. Por todo lo expuesto, el Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió aceptar el recurso de casación. Como resultado, el auto de fecha 16 de noviembre de 2020 emitido por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón de Loja quedó sin efecto, y se retrotrajo el proceso para que continúe sustanciándose.

2.3. Resolución 371-2022

2.3.1. Hechos que conforman la resolución.

Proceso	17811-2020-00930
Actor	Ingeniero Julio Cesar Alvarado Patiño, Ab. Nayo Lenin Vivanco Criollo procurador judicial
Accionado	Dr. Omar Camader Narváez representante de la Empresa Publica Ecuador Estratégico en Liquidación, Procurador General del Estado
Primera instancia	Tribunal Segundo del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito
Jueces	Dr. Jenny Narcisa Velasquez Bazan, Dr. Gilda Rosana Morales Ordóñez, Dr. Marco Vinicio Alban Zambonino

Recurso Extraordinario de Casación	Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia
Jueces	Dr. Fabián Patricio Racines Garrido, Dr. Milton Velásquez Días, Dr. Patricio Adolfo Secaira Durango

En fecha 11 de diciembre del 2012, el ingeniero Julio César Alvarado Patiño celebra el contrato No. GG-156-2012 con el Ingeniero Jorge Jaramillo Mogrovejo, representante en ese entonces de la Empresa Pública Ecuador Estratégico. Dadas las circunstancias, el 26 de noviembre de 2013, el Gerente General Abogado Ciro Camilo Morán Maridueña suscribe un contrato complementario No. 1 al Contrato No. GG-156-2012. El objeto del contrato era el “Mejoramiento del Hábitat de los damnificados reubicados en el sector dela cabecera parroquial de Ahuano, en el cantón Tena, provincia de Napo, mediante ejecución de obras de infraestructura sanitaria, electrificación y accesibilidad vial”. Consecuentemente, la Empresa de Desarrollo Estratégico Ecuador Estratégico EP, mediante el acto administrativo No. GG- EEEP-011-2015, declara la terminación unilateral del contrato No. GG-156-2012.

Por consiguiente, el abogado Nayo Lenin Vivanco Criollo, en calidad de Procurador Judicial del ingeniero Julio César Alvarado Patiño, presenta una acción que, según la lectura del auto interlocutorio que inadmite la demanda, resulta un tanto particular, ya que el tribunal de instancia refiere “deduce acción especial en materia de contratación pública”. Asimismo, el actor presenta como pretensión en su demanda que se declare la nulidad de la resolución No. GG-EEEP-011-2015 de 24 de marzo de 2015, a través de la cual se notifica la finalización unilateral del contrato, entre otras que no competen al análisis en cuestión.

Tal y como le hemos mencionado en los casos anteriores, el tribunal de instancia con fecha 05 de octubre de 2020 inadmite la demanda, puesto que consideran que ha operado la caducidad al enmarcar la pretensión del actor como una de acción subjetiva o de plena jurisdicción, lo cual, a mi parecer, resulta contradictorio cuando el tribunal refiere en el auto interlocutorio que el actor deduce una acción especial en materia de contratación pública. La corte, además, refiere a la caducidad como una sanción, la cual implica que, si un individuo no ejerce su derecho dentro de los plazos establecidos por el ordenamiento jurídico, se extingue la oportunidad de presentar la acción de manera ineludible.

2.3.2. Revocatoria

El procurador Judicial Nayo Lenin Vivanco Criollo presenta entonces un escrito en el que solicita

la revocatoria del auto de inadmisión con fundamento en el artículo 254 del COGEP, que reza: “Por la revocatoria, la parte pretende que el mismo órgano jurisdiccional que pronunció un auto de sustanciación lo deje sin efecto y dicte otro en sustitución” (Código Orgánico General de Procesos, 2015, art. 254).

Reitera que la acción presentada ante el tribunal de instancia es una especial de contratación pública amparada por el artículo 306.3 del COGEP, lo cual le permite impugnar en un plazo de 5 años, no una acción subjetiva o de plena jurisdicción. Solicita además se admita a trámite la demanda, para lo cual el tribunal, con el mismo análisis del auto que inadmite la demanda, reitera su posición de que al estar impugnando una resolución que declara la terminación unilateral del contrato No. GG-156-2012, considera que dicha resolución se trata de una acción subjetiva. Por lo tanto, no se trata de una demanda derivada de la contratación pública. De esta manera, el tribunal de instancia niega el pedido de revocatoria.

2.3.3. Recurso de Casación de la sentencia con No. 17811-2020-00930

Con fecha 18 de noviembre de 2020 el procurador judicial Nayo Lenin Vivanco Criollo en representación del ingeniero Julio César Alvarado Patiño, presenta un recurso de casación en contra del auto que inadmite la demanda, para lo cual el 25 de enero de 2021 el recurso es admitido a trámite, ya que cumplía con los requisitos establecidos en el COGEP el tribunal expone que se admite el recurso ya que se interpuso dentro del término establecido, se fundamentó adecuadamente en base al artículo 260 del COGEP refiriéndose a la indebida aplicación por parte del tribunal de instancia lo que conlleva a la falta de aplicación de la norma procesal pertinente y por ende la errónea interpretación, lo que dio como resultado que el proceso se haya viciado de nulidad, causando indefensión. De la misma manera que los casos anteriores el recurrente argumenta que se había incurrido en la indebida aplicación de los artículos 306.1 y 326.1 del COGEP, y la falta de aplicación del artículo 326.4 literal d) de la misma norma, gracias a ello se aceptó a trámite el recurso.

2.3.4. Considerandos del Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

El tribunal se refiere, entonces, a la existencia de yerros a los cuales hace referencia el recurrente, los cuales, como ya mencionamos, son la indebida aplicación de la norma en cuestión. Para ello, el casacionista argumentó que el tribunal de instancia aplicó indebidamente el artículo 306.1 del COGEP y declaró la caducidad del derecho a impugnar al entonces actor, por lo que se inadmitió la demanda.

El tribunal, además, como en los anteriores casos, para tomar la decisión se fundamenta en dos

principios que resultan inherentes a este tema en particular: el principio de especificidad, el cual establece que solo pueden considerarse causales de nulidad aquellas que se encuentran integradas en el ordenamiento jurídico, sin permitirse ampliar dichas causales, y el principio de trascendencia, el cual establece que el vicio que se alega debe ser de tal importancia que el proceso no pueda cumplir con su función, de manera que falten a los presupuestos procesales o coloquen a una de las partes en indefensión.

Así pues, el tribunal consideró que se habían vulnerado tales principios. El tribunal, además, asevera que el acto el cual el recurrente impugnó ante el tribunal de instancia es una controversia en materia de contratación pública, por lo que se aleja del criterio del tribunal de instancia que consideraba tal acción como subjetiva o de plena jurisdicción, la cual tiene como tiempo de impugnación noventa días. Dado que la administración pública resolvió la terminación unilateral del contrato GG-EEEP-011-2015, era evidente que el acto administrativo se derivaba de la ejecución contractual.

En base a la línea argumentativa descrita, el tribunal refiere que el tribunal de primera instancia tendría que haber invocado el artículo 306.3 del COGEP, que habría otorgado al demandante un plazo de hasta cinco años para presentar la demanda. Respecto a la revocatoria, el tribunal destaca que la situación del recurrente podría haberse corregido si el procurador judicial hubiera actuado en consecuencia del Procurador Judicial Julio César Alvarado Patiño presentó un escrito solicitando la revocatoria con los argumentos que ya se han tratado.

2.3.5. Decisión.

La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al evaluar el auto emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito en el caso 17811-2020-00930, determinó la anulación del auto que declaró la inadmisión de la demanda y dispuso la remisión del caso al tribunal de primera instancia. Esta decisión se fundamentó en la identificación de errores en la sentencia del tribunal de instancia. Además, la Sala consideró que se vulneraron los principios de especificidad y trascendencia, lo que contribuyó al fallo que inadmite la demanda y deja al demandante en situación de indefensión.

2.4. Análisis de los fallos que conforman la resolución 2023-005

Problema Central

Impugnación de actos administrativos (terminación unilateral de contrato) emitidos en la fase de ejecución contractual

1. Causas directas:

- Errónea interpretación por parte de los tribunales de instancia al calificarlos actos derivados de la ejecución contractual como de acción subjetiva o de plena jurisdicción.
- Inadmisión las demandas tanto y por cuanto los tribunales de instancia consideran los actos administrativos impugnados como de acción subjetiva o de plena jurisdicción para lo cual la norma establece noventa días para impugnar contados a partir de la notificación.

2. Identificación de las sentencias

- 17811-2020-00767
- 11804-2020-00431
- 17811-2020-00930

3. Efectos

- Aplicación indebida de los artículos 306.1 y 326.1 del Código Orgánico General de Procesos
- Falta de aplicación de los artículos 306.3 y 326.4 literal d) del Código Orgánico General de Procesos
- Vulneración al artículo 75 (indefensión) de la Constitución de la Republica del Ecuador
- Inadmisión de las demandas por que opera la caducidad

4. Causas

- En el juicio 17811-2020-00767, el Tribunal de instancia, basándose en el artículo 326.1 del COGEP, resolvió que la impugnación del actor era una acción subjetiva o de plena jurisdicción. El acto administrativo en cuestión fue notificado el 2 de septiembre de 2015, y la demanda se presentó el 1 de septiembre de 2020. Por lo tanto, el tribunal determinó que operó la caducidad, ya que la norma concede un plazo de noventa días, e inadmitió la demanda.
- En el juicio 11804-2020-00431, el tribunal de instancia, basándose en la pretensión del demandante, considera que la acción impugnada corresponde a aquellas denominadas acción subjetiva o de plena jurisdicción. Además, se fundamentó en fallos de la extinta Corte Suprema de Justicia, la cual señaló en ese entonces que las impugnaciones de una declaración unilateral de terminación de contrato son consideradas actos administrativos que poseen sustantividad jurídica propia, refiriéndose a que el acto administrativo se fundamenta en sí mismo, sin depender de otros elementos. Por lo tanto, para el tribunal, la impugnación del acto en cuestión pertenecía a las

acciones subjetivas o de plena jurisdicción, operando así la caducidad e inadmitiendo la demanda.

- En el juicio 17811-2020-00930 de igual manera el tribunal de instancia considera que la acción presentada por el demandante constituye una acción subjetiva o de plena jurisdicción, de esta manera resuelve que ha operado la caducidad de la acción, refiriéndose a esta como una sanción la cual extingue la oportunidad de presentar la acción, por lo que inadmite la demanda.

5. Resoluciones del recurso extraordinario de casación

- En la resolución No. 86-2022 la Sala decidió casar la sentencia que se encuentra dentro del proceso de No. 17811-2020-00767, argumentando que el tribunal de instancia incurrió en un error al considerar que la demanda era extra temporánea, ya que la acción presentada por el demandante se enmarca en aquellas contenidas en el artículo 326.4 literal

d) del COGEP, por lo que la misma norma en su artículo 306.3 refiere a que dichas acciones tienen un plazo de caducidad de cinco años, de esta manera el demandante se encontró en indefensión.

- En la resolución No. 255-2022 La sala explica que en el proceso de No. 17804-2020-00431 la sentencia incurre en vicios que repercuten en la garantía contenida en el artículo 76.1 de la Constitución de la República del Ecuador, por cometer un error en la selección de la norma procesal pertinente por lo que ocurrió una ilegítima obstrucción a la justicia, provocando indefensión, de esta manera la Sala decide aceptar el recurso de casación.

- En la resolución No. 371-2022 la Sala acepta el recurso de casación y Casó el auto dictado por el tribunal distrital, en base al artículo 268 del COGEP explica que en el proceso de No. 17811-2020-00930 concurrió la aplicación indebida y la falta de aplicación de las normas procesales por lo que existieron vicios en el proceso causando indefensión al demandante.

Habiendo constatado los fallos que conforman la resolución 2023-005, se debe entender que, en el contexto de la Justicia ecuatoriana, un fallo de triple reiteración constituye decisiones judiciales que han sido confirmadas en tres instancias judiciales. De tal manera, cuando la misma Sala especializada refiere tres sentencias con un mismo criterio sobre un mismo punto de derecho, dará como resultado un precedente jurisprudencial de cumplimiento obligatorio. Tal como se puede observar en el análisis propuesto, los tribunales de instancia concurrieron en un error de aplicación indebida de la norma al no admitir las demandas. Los actores se encontraban en situación de indefensión, lo cual vulnera garantías constitucionales.

Dentro de la resolución 2023-005, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional

de Justicia reiteró el criterio jurídico de las resoluciones antes mencionadas en base al artículo 273.2 del COGEP. Como tal: "el Tribunal de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia, casado el fallo, emitirá sentencia o auto corrigiendo el vicio y aplicando correctamente los principios y reglas de valoración de las pruebas infringidas; y de ser necesario, se analizarán los hechos" (Código Orgánico General de Procesos, 2015, art. 273).

De esta manera, la Sala argumenta que fue equivocada la calificación de acción subjetiva o de plena jurisdicción por parte de los tribunales de instancia, ya que los actos administrativos que se impugnaban derivaban de la ejecución contractual. Se otorga un plazo para proponer la demanda de cinco años, no de noventa días como considera el tribunal de instancia, dando como resultado una transgresión a la tutela judicial efectiva al obstruir el acceso a la justicia Contencioso Administrativa.

La sala considera que la jurisprudencia establece, en materia de contratación pública, la etapa de ejecución de un contrato. En esta etapa, dadas las cláusulas exorbitantes inherentes a la administración pública, donde se encuentra la Terminación Unilateral de Contrato, no puede estar sujeta a actos administrativos regulares. El legislador ha establecido a dichas acciones como especiales en temas de contratación pública. Como resultado, las acciones que provienen de la ejecución contractual se rigen por los tiempos establecidos en el artículo 306.3 del COGEP, otorgando un plazo de cinco años para esta acción especial.

Se resuelve entonces como precedente jurisprudencial obligatorio que: "La impugnación por vía jurisdiccional de los actos administrativos derivados de la ejecución contractual es una acción especial en materia de contratación pública, sujeta al plazo de cinco años para su ejercicio, conforme lo dispone el artículo 306 numeral 3 del Código Orgánico General de Procesos; garantizándose de este modo la tutela judicial efectiva y el debido proceso consagrados en los artículos 75 y 76 de la Constitución de la República" (Resolución No. 05- 2023, 2023).

Conclusiones

Una vez llegado a este punto y analizado detalladamente los fallos de casación, destaca la importancia de los casos que consolidan el sistema contencioso administrativo del país. En los fallos de casación emitidos por la Sala especializada de lo Contencioso Administrativo se puede observar la rigurosidad y lo que implica la aplicación correcta de normas procesales, al haberse negado el acceso a la justicia los demandantes procedieron a casar los autos que inadmiten sus demandas, por lo que las Salas Especializadas luego de un meticuloso análisis sobre la procedencia de los recursos extraordinarios de casación, una vez verificados los requisitos formales y sustantivos que dicta la norma, se destaca las fundamentaciones de los recursos y más aún la trascendencia de los vicios en las sentencias impugnadas, para que coexista una interpretación precisa de la normativa legal.

La única conclusión que tienen los fallos es la corrección de los errores procesales de los tribunales de instancia para así poder garantizar un juicio justo ya que, principios como los de especificidad y trascendencia jugaron un papel fundamental para resolver las causas de nulidad y su impacto. Dado el análisis que he realizado, en donde se ha detallado y esclarecido como las controversias contractuales en materia de contratación pública tienen tratamiento especial en el ordenamiento jurídico, lo complejo que resultó resolver los errores judiciales en el contexto de la justicia contencioso administrativa ecuatoriana, ha dejado esclarecido tales aspectos que resultaban confusos e inciertos.

Se ha podido además evidenciar por el análisis de los fallos, que la resolución No. 2023-005 ha marcado un precedente de suma importancia en la jurisprudencia ecuatoriana, dicho fallo de triple reiteración se ha consolidado como un factor determinante para el fortalecimiento de la seguridad jurídica en nuestro sistema legal, revalidar este fallo a en tres instancias judiciales de casación, en primer lugar confirman la interpretación precisa y coherente de las normas legales establecidas en el Código Orgánico General de Procesos, y en segundo lugar resaltan la importancia de la previsibilidad y certeza en las decisiones judiciales, de esta manera se han asegurado que las leyes se apliquen de manera oportuna, promoviendo la confianza de los implicados en la justicia contencioso administrativa.

Dado el análisis puedo manifestar que se destaca el papel que juegan las instancias superiores en un proceso judicial como lo es la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ya que, al consolidar una jurisprudencia coherente y uniforme de obligatorio cumplimiento, se fomenta la claridad en la interpretación y aplicación de la ley, evitando las ambigüedades y los errores judiciales que son perjudiciales para la administración de justicia en nuestro país. Vale la pena además destacar que los fallos de triple reiteración no

solo implican una validación de la decisión inicial, si no que denota una evaluación detenida y exhaustiva por parte de los jueces que conforman las Salas Especializadas, y que gracias a su experticia la resolución tiene como objetivo proporcional un marco equitativo y consistente en la resolución de impugnaciones a los actos administrativos que derivan de contratos públicos.

Recomendación

Como recomendación considero que un elemento inherente del derecho es su dinamismo, el mismo que sirve para adaptarse a las necesidades de la sociedad, de esta manera es crucial que un juez para resolver una controversia evalúe si los fallos de por ejemplo una extinta corte suprema de justicia son realmente relevantes y sirven para resolver la controversia actual, los legisladores han designado la tarea de resolver controversias derivadas de la ejecución contractual por medio de Jueces Contencioso Administrativos, tarea que en el pasado era resuelta por Jueces Civiles, el cambio en la legislación implica que los jueces tengan la responsabilidad de incorporar en sus casos las nuevas disposiciones, pero resulta más imperativo que resuelvan los conflictos que surgen entre las leyes anteriores y las vigentes para que la aplicación de las leyes obedezcan a corrientes actuales, a tendencias legales contemporáneas, permitiendo así se refleje la dinámica del ordenamiento jurídico y el fortalecimiento a la seguridad jurídica

Referencias

- Constitución de la República del Ecuador, (2008).
https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, (2008).
https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2021/04/losncp_actualizada1702.pdf
- Código Orgánico General de Procesos, (2015).
<https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/Codigo-Org%C3%A1nico-General-de-Procesos.pdf>
- Código Orgánico Administrativo, (2017).
<https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Bolívar Ramírez, J. E., & García Galindo, G. (2014). Fundamentos de la Gestión Pública hacia un Estado eficiente (1era. ed.). Alfaomega EAN.
<https://www.alphaeditorial.com/Papel/9789586829403/Fundamentos+De+La+Gesti%C3%B3n+P%C3%BAblica>
- Cabanellas de Torres, G. (2004). Diccionario jurídico elemental. Editorial Heliasta S.R.L.
- Comadira, J., & Escola, H. (2017). Curso de Derecho Administrativo. Abeledo Perrot.
- Código civil—Codificación, Pub. L. No. 2005-10, 2005-10 2005-10 (2005).
<https://www.quito.gob.ec/lotaip2013/a/CodigoCivil2005.pdf>
- Resolución No. 31-2015, (2016).
https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/sentencias/contencioso_tributario/2016%20PDF/Enero/031-2015%20Resolucion%20No.%20045-2016.pdf
- Resolución No. 14-2021, (2021).
<https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones/2021/2021-14-Aclarar-el-Art-534-COIP.pdf>
- Resolución No. 05-2023, (2023).
<https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones/2021/2023-05-Triple-reiteracion-contencioso-administrativa-impugnacion-actuaciones-ejecucion-contractual.pdf>
- De la Puente y Lavalle, M. (1999). Las cláusulas exorbitantes. THEMIS Revista de Derecho,

39, 7-11.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10365>

Eguiguren, G. (2001). *Celebración de contratos administrativos*. Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.

<https://www.uasb.edu.ec/publicacion/celebracion-de-contratos-administrativos/>

Fernández Arbeláez, I. M. (2008). *Manual de derecho procesal administrativo y contencioso: Derecho procesal administrativo*. Universidad La Gran Colombia.

García Galindo, G. (2014). *Fundamentos de gestión pública: hacia un Estado eficiente*.

Universidad EAN.

Gómez González, M. (s.f.). *Concesiones administrativas*. Francisco Seix-Editor.

Herrera Espinoza, J. J., & Guzmán García, J. J. (2014). *Contratos Civiles y Mercantiles* (3ra. ed.). Editorial UCA Publicaciones.

<https://silo.tips/download/contratos-civiles-y-mercantiles-jesus-juseth-herrera-espinoza-jairo-jose-guzman>

Idrobo Arciniega, M. (1984). *La contratación administrativa en el Ecuador* (1era. ed.).

Editoria Época.

López Arévalo, W. (2010). *Tratado de contratación pública: Teoría, práctica y jurisprudencia*.

Editorial Jurídica del Ecuador.

Macías Bermúdez, J. M., Peñafiel Palacios, A. J., Arreaga Farias, G. K., & Tamayo León, J.

A. (2020). La contratación pública en el Ecuador, situación actual ante la pandemia de Covid-19. *Universidad y Sociedad*, 12(S(1)), 217-224.

<https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/1778>

Marienhoff, M. S. (1974). *Tratado de Derecho Administrativo*.

Matilla Correa, A. (2018). *La concesión administrativa*. Librería Jurídica Internacional S.R.L.

Racines Garrido, F. P. (2021). *Juez Ponente*.

Pérez, E. (2020). *Manual de derecho administrativo*. Corporación de estudios y publicaciones.

Reglamento general a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, (2022).

https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2023/01/reglamento_2023.pdf

Rivero Ortega, R., & Granda Aguilar, V. (2017). *Derecho administrativo: (edición ecuatoriana)*. Corporación Editora Nacional.

Vaca Núñez, C. (2019). *Fundamentos de la Contratación Pública*. Vaca Nuñez, C. (2017). *Fundamentos de la Contratación Pública*. Corporación de Estudios y Publicaciones. http://www.cepweb.com.ec/ebookcep/index.php?id_product=543&controller=product.