



UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CUENCA

**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA**

*Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo*

**UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIA SOCIALES**

**CARRERA DE DERECHO**

**ESTUDIO DE LAS CAUSALES DE TERMINACIÓN UNILATERAL EN LOS  
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS CONFORME EL ART.94 DE LA LOSNCP**

**PROYECTO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN  
DEL TÍTULO DE ABOGADO**

**AUTORES: FRANKLIN MARCELO ORTEGA JIMENEZ  
WILSON GEOVANNY ROLDAN CALI**

**DIRECTOR: Dr. MIGUEL AGUSTIN CRESPO CRESPO MGS.**

**CUENCA-ECUADOR**

**2025**

**DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO**



**UNIVERSIDAD CATOLICA DE CUENCA**

*Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo*

**UNIDAD ACADEMICA DE CIENCIAS SOCIALES CARRERA DE  
DERECHO**

**ESTUDIO DE LAS CAUSALES DE TERMINACIÓN UNILATERAL EN LOS  
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS CONFORME EL ART.94 DE LA LOSNCP**

**PROYECTO DE TITULACION PREVIO A LA OBTENCION  
DEL TITULO DE ABOGADO**

**AUTORES: FRANKLIN MARCELO ORTEGA JIMENEZ  
WILSON GEOVANNY ROLDAN CALI**

**DIRECTOR: Dr. MIGUEL AGUSTIN CRESPO CRESPO, MGS.**

**CUENCA-ECUADOR**

**2025**

**DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO**



Universidad  
Católica  
de Cuenca

DECLARATORIA DE AUTORÍA Y  
RESPONSABILIDAD

CÓDIGO: F - DB - 34  
VERSION: 01  
FECHA: 2021-04-15  
Página 1 de 1

DECLARATORIA DE AUTORÍA Y RESPONSABILIDAD

Franklin Marcelo Ortega Jiménez, portador de la cédula de ciudadanía N°0104892286, y Wilson Geovanny Roldan Cali portador de la cédula de ciudadanía N° 0150065910. Declaro ser el autor de la obra: **"Estudio de las causales de terminación unilateral en los contratos administrativos conforme el Art. 94 de la LOSNCP."**, sobre la cual me hago responsable sobre las opiniones, versiones e ideas expresadas. Declaro que la misma ha sido elaborada respetando los derechos de propiedad intelectual de terceros y eximo a la Universidad Católica de Cuenca sobre cualquier reclamación que pudiera existir al respecto. Declaro finalmente que mi obra ha sido realizada cumpliendo con todos los requisitos legales, éticos y bioéticos de investigación, que la misma no incumple con la normativa nacional e internacional en el área específica de investigación, sobre la que también me responsabilizo y eximo a la Universidad Católica de Cuenca de toda reclamación al respecto.

Cuenca, 20 de noviembre del 2025

  
F.....

Franklin Marcelo Ortega Jiménez

C.I 0104892286


  
F.....

Wilson Geovanny Roldan Cali

C.I 0150065910

### CERTIFICO

Yo, **Miguel Agustín Crespo Crespo** certifico que el presente proyecto de titulación con el título "**Estudio de las causales de terminación unilateral en los contratos administrativos conforme el Art. 94 de la LOSNCP**", fue desarrollado por **Franklin Marcelo Ortega Jiménez** y **Wilson Geovanny Roldan Cali**, bajo mi supervisión.

F:   
.....  
**Dr. Miguel Agustín Crespo Crespo, Mgs**

**Docente - Tutor**

## **Agradecimiento**

*Agradezco a Dios por bendecirme y protegerme a lo largo de toda mi formación académica.*

*A ángel Ochoa y Fanny Delgado por ayudarme y escucharme, alentarme que con perseverancia y dedicación todo sueño se hace realidad.*

*A la PGE por ser parte de mi formación académica.*

*A todos mis amigos Jonathan, Klever, Mariuxi y Cristian por haber sido parte de esta etapa de formación académica.*

*(WILSON ROLDAN)*

## Dedicatoria

*A mi mamá, Lucía Jiménez*

*por su apoyo constante durante todo este proceso académico.*

*Agradezco su paciencia, sus palabras de orientación y la manera en que siempre buscó*

*que me mantuviera enfocado en mis objetivos.*

*Su responsabilidad, dedicación y acompañamiento fueron un pilar importante para el*

*desarrollo de este trabajo.*

*Reconozco sinceramente todo lo que hace para que yo pueda avanzar con firmeza y*

*continuar con mi formación.*

*Me dedico este trabajo como reconocimiento al esfuerzo personal y a la responsabilidad*

*con la que afronté cada etapa del proceso.*

*El esfuerzo realizado y la capacidad de mantener el enfoque en las metas propuestas*

*hicieron posible la culminación de esta tesis*

*(FRANKLIN ORTEGA)*

### **Dedicatoria**

*Esta tesis la dedico principalmente a Dios, como también a mis padres Luis Roldan y María Cali quienes fueron mi pilar fundamental de inspiración, gracias por inculcar en mí el ejemplo de esfuerzo, perseverancia, valentía y trabajo de no temer a las adversidades porque*

*Dios siempre estará conmigo en cada paso que dé en mi vida Profesional.*

*(WILSON ROLDAN)*

## Índice

Agradecimiento.....	IV
Dedicatoria.....	V
Dedicatoria.....	VI
Índice.....	VII
Introducción.....	1
Capítulo I.....	3
Contratación pública .....	3
1.1 Definición.....	3
1.2 ANTECEDENTES.....	5
1.2.1 Ley de Contratación Pública de 1990.....	5
1.2.2 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de 2008.....	7
1.3 Principios.....	10
2 Capítulo II ley orgánica del sistema nacional de contratación pública (losncp).....	17
2.1 Los contratos administrativos .....	17
2.1.1 Concepto.....	17
2.1.2 Elementos.....	20
2.1.3 Características .....	24
2.2 Fase de Procedimientos para la contratación pública.....	25
2.2.1 Fase Preparatoria.....	26
2.2.2 Fase Precontractual.....	29
2.2.3 Fase Contractual y de Ejecución .....	34
2.3 Formas de terminación de los contratos .....	38
2.3.1 Por cumplimiento de las obligaciones contractuales .....	40
2.3.2 Por mutuo acuerdo de las partes.....	41
2.3.3 Por sentencia o laudo ejecutoriados que declare la nulidad el contrato o la resolución el mismo a pedido del contratista .....	43
2.3.4 Por declaración unilateral del contratante en caso de incumplimiento del contratista .....	44
2.3.5 Por muerte del contratista o por disolución de la personería jurídica contratista que no se origine en decisión interna voluntaria de los órganos competente de tal persona jurídica .....	46
3 Capítulo III la terminación unilateral en los contratos administrativos.....	48
3.1 Concepto.....	48
3.2 Características.....	51
3.3 Causales de terminación unilateral conforme el art.94 de La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública .....	54
3.3.1 Por incumpliendo del contratista.....	55

3.3.2	Por quiebra o insolvencia del contratista .....	61
3.3.3	Si el valor de las multas supera el monto de la garantía de fiel cumplimiento del contrato	64
3.3.4	Por suspensión de los trabajos, por decisión del contratista, por las de (60) días, sin que medie fuerza mayor o caso fortuito .....	71
3.3.5	Por haberse celebrado contratos contra expresa prohibición de esta ley .....	76
3.3.6	En los demás casos estipulado en el contrato de acuerdo con su naturaleza.....	81
3.3.7	La Entidad Contratante también podrá declarar terminado anticipada y unilateralmente el contrato cuando, ante circunstancias técnicas o económicas imprevistas o de caso fortuito o fuerza mayor, debidamente comprobadas, el contratista no hubiere accedido a terminar de mutuo acuerdo el contrato. En este caso, no se ejecutará la garantía de fiel cumplimiento del contrato ni se inscribirá al contratista como incumplido. ....	86
3.4	Tramites y efectos de la terminación unilateral de un contrato administrativo .....	92
4	CONCLUSIONES .....	97
5	RECOMENDACIONES .....	100
6	REFERENCIAS.....	102
Anexo	.....	107

## **Introducción**

La administración pública en el Ecuador tiene un sin número de divergencias en cuanto a los criterios para determinar los alcances de las causales de terminación de manera unilateral dentro de los contratos en materia administrativa, descritas en el art94 de la ley orgánica del sistema nacional de contratación pública . (LOSNCP, 2008) Esto ha conllevado al abuso de la interpretación y mala aplicación de estas causales, lo cual ha provocado que se vulnere el interés general.

En este trabajo de investigación se aborda el alcance que tienen las circunstancias previstas en la ley orgánica del sistema nacional de contratación pública y, además en su reglamento general, que lo llamaremos, RLOSNCP, para la terminación unilateral de los contratos administrativos, analizaremos cada una de las causales establecidas en el art.94 de la LOSNCP puesto que las entidades contratantes puedan dar por concluido un contrato de manera unilateral, por razones de interés público o por incumplimiento del contratista.

Dentro de esta investigación determinaremos la cobertura de las circunstancias previstas en esta normativa dentro del ámbito de la Contratación Pública con un enfoque multidisciplinario, fusionando métodos cualitativos como el analítico, deductivo y dogmático, utilizando las diferentes técnicas metodológicas de revisión tanto de doctrina, jurisprudencia, documentos, análisis de casos y finalmente de bibliografías.

Se estudiará además los diferentes argumentos que sean necesarios, fundamentados y válidos para enlazar las diversas posturas e ideologías, para determinar de manera clara y precisa las causales de la terminación unilateral de los contratos administrativos dentro de la

contratación pública.

El tema ha sido poco debatido dentro de la doctrina y ha quedado a la interpretación de cada administración. Por ello es imperioso abordar el alcance de la ley con el propósito de cumplir las diversas exigencias que en la actualidad se necesita con una visión al interés general para que esta figura sea bien aplicada conforme manda la normativa, evitando así su abuso.

# Capítulo I

## Contratación pública

### 1.1 Definición

La Contratación Pública en el Ecuador constituye un pilar fundamental para el desarrollo económico y social del país, pues a través de ella se canaliza la inversión de los recursos públicos con el propósito de satisfacer las necesidades colectivas y promover el bienestar general. Este proceso abarca la adquisición de bienes, la contratación de servicios, consultorías y la ejecución de obras que contribuyen al progreso de las comunidades y al fortalecimiento institucional del Estado. Con el paso del tiempo la Contratación Pública Ecuatoriana ha experimentado significativos avances, especialmente a partir de la implementación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), la cual ha permitido optimizar los procedimientos, fortalecer la transparencia y garantizar una gestión más eficiente de los recursos públicos.

La Ley pretende generar una política eficiente, dinámica y sobre todo transparente y así garantizar el uso efectivo de los recursos públicos para tener un correcto funcionamiento del Estado. De acuerdo con Bernal “el Derecho Administrativo es el Derecho de la Administración Pública” (Bernal. F, 2008) que se implementó con la finalidad de que un Estado pueda cumplir y generar sus objetivos en pro de la sociedad y ciudadanía, tomando en cuenta los elementos esenciales y básicos.

El Derecho Administrativo se conforma por actos de carácter superior, en la que se

menciona la manera de como la administración pública tiene que actuar, no dejando a lado y siempre reconociendo la Constitución como la norma suprema. Es así como el principio de legalidad hay que tenerlo siempre presente como parte fundamental de este derecho. Por ello, al momento de cada actuación la Administración se debe imponer la jerarquía, es decir el Derecho Constitucional ante el Derecho Administrativo. Sabiendo que lo más importante para la administración debe ser la ley y la justicia que, aunque no son iguales, siempre van de la mano. Tal como menciona el artículo 226 de la constitución del 2008

#### Artículo 226.

Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. (CRE, 2008)

Dromi menciona que el Derecho Administrativo son las normas que nacen de la Constitución y las leyes y que fueron creadas por la propia administración, mediante acuerdos o de manera unilateral y que llegan a darse por reglamentos o actos que tienen efectos generales o individuales. (Dromi, R. , 2015)

Con base a lo descrito, la Administración Pública toma participación en concordancia a los reglamentos, principios y normas que rigen a un estado de derechos, garantizando el respeto y la protección de todos los derechos primigenios, facilitando que el Derecho Administrativo tenga mayor alcance.

La Constitución garantiza que todas las personas disfruten plenamente de sus derechos sin ningún tipo de discriminación especialmente en áreas como la salud, educación, alimentación, acceso a servicios básicos como el agua y la seguridad social. (CRE, 2008)

La Contratación Pública es el medio por el cual las instituciones del gobierno convocan a proveedores a que presenten sus propuestas y poder cubrir necesidades colectivas por medio de obras y servicios. Según Escudero esto consiste en las acciones que emprende la administración pública para adquirir bienes, ejecutar obras, arrendar o contratar servicios, inclusive de consultoría, garantizando de esta forma que la gestión de los recursos esté bajo los principios de eficiencia, calidad y eficacia. (Escudero Bué , I., 2020)

## **1.2 ANTECEDENTES**

### ***1.2.1 Ley de Contratación Pública de 1990***

La ley de Contratación Pública se promulgó por el Congreso Nacional en 1990 y se publicó en el Registro Oficial N°. 501 el 16 de agosto de ese año. Dicha normativa se promulgo como reemplazo a la Ley de Licitaciones y paso a ser un instrumento importante para el desarrollo del estado ecuatoriano, pues con esta base se estableció un marco legal que puede orientar los objetivos y fines de la contratación pública. Además, su propósito radica en definir las etapas que conforman el proceso contractual en el que se incluyen la fase precontractual como la contratación y la manera en que el Estado y las instituciones del sector pública celebran contratos con el fin de ejecutar obras, adquirir bienes o prestar servicios, siempre que no se regulen por la Ley de Consultoría. (LCP, 1990)

Pese a que su carácter es obligatorio, la ley es permisiva en ciertos casos. Un ejemplo claro es, el establecer un Régimen Especial que no se aplica dentro de las instituciones del sector público pues son manejadas bajo una ley especial, tal como lo son los contratos que se relacionan con la adquisición de insumos médicos, material quirúrgico, fármacos por parte de instituciones públicas que dan servicios de salud. Estos contratos se manejan bajo un reglamento que lo dicta el presidente de la República. (LCP, 1990) Asimismo, son excluidos los contratos relacionados a actividades que comunican acciones del Gobierno Nacional u otras instituciones públicas. De esta forma, las entidades que se mencionan en el art. 118 numeral 5 de la Constitución de 1998 no se sujetaron a esta ley, pues su financiamiento no provenía de subvenciones estatales ni recursos públicos. Dichas entidades incluyeron organismos que nacieron por la Constitución o la ley con la finalidad de ejercer potestad estatal, prestar servicios públicos y desarrollar actividades de carácter económico que fueron asumidas por el Estado.

La Ley de Contratación Pública de 1990 es la primera en implementar un enfoque de proceso. Además, se establecieron procedimientos diversos según el objeto de contratación, como licitaciones y concursos de ofertas, entre otros. La ley también hace referencia a las inhabilidades generales y especiales para suscribir contratos con el Estado, y se establece un registro de contratistas que incumplen con el Estado, lo que les impide firmar cualquier contrato con él posteriormente. (Viscarra, O., 2021) No obstante, en la práctica, muchas de las adquisiciones se rigieron aún en disposiciones internas de cada Institución Pública, limitando su aplicación efectiva. (Escudero Bué , I., 2020)

El elemento más importante dentro de la Ley de Contratación Pública de 1990 fue el mecanismo de control previo establecido en el art. 60 la obligatoriedad de contar con un informe favorable por parte de Contraloría General del Estado y Procuraduría General del Estado como control previo y filtro con el objetivo de una correcta ejecución del contrato y así evitar problemas posteriores. De esta misma manera, si el contrato involucra egresos del presupuesto del Gobierno Nacional se solicite un informe al ministro de Economía y Finanzas. Los informes descritos deben ser emitidos en un plazo de 15 días desde la recepción de dicha documentación, si no es emitido en este lapso se considera que el dictamen es favorable. Por otro lado, cualquier solicitud de aclaración se realizará en el lapso de 5 días desde la recepción del documento. Toda vez que se reciban los informes se celebrará el contrato, en consideración de las observaciones formuladas si existieran.

El propósito de estos informes es el de asegurar que los contratos públicos se celebren por medio de las disposiciones legales vigentes y que se evalúe la conveniencia de sus condiciones que favorecen a una mayor seguridad jurídica y técnica tanto a la administración pública como a sus usuarios. Sin embargo, ya en la práctica la Procuraduría General del Estado presentó dificultades para cumplir con los plazos establecidos, entregando informes con retrasos de hasta tres meses, además, la falta de conocimiento de los servidores públicos con base a la normativa vigente generó deficiencias y errores en la elaboración de los informes. (Viscarra, O., 2021)

### ***1.2.2 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de 2008***

En el 2008, entro en vigencia en el Registro Oficial No.395 entra en vigencia la Ley

Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que nace con el objetivo de normar el procedimiento de contratación, arrendamiento de bienes y prestación de servicios y ejecución de obra, en los que se incluyen a los de consultoría, lo que se busca es la regulación de las entidades contratantes y de los proveedores, además añade la base del SNCP agrupada en un solo cuerpo legal, ya que años atrás se encontraban en varios cuerpos normativos y además la creación de un ente regulador del sistema que es la SERCOP.

Con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), creada en 2008, se integró un marco legal que regula todo el sistema de contratación pública en el Ecuador. Esta ley establece los procedimientos, reglas y principios que orientan la selección y contratación de obras, bienes y servicios de interés público, los cuales se desarrollan mediante su reglamento y las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP). Antes de la creación del SERCOP, estas funciones eran desempeñadas por el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP), que posteriormente fue reemplazado para fortalecer la transparencia, eficiencia y control en la gestión de los recursos públicos del país.

Para Viscarra (2021) toda contratación debe ser remitida a la LOSNCP el ente que se encarga de regular los procesos precontractuales y contractuales, generar herramientas que permitan regular el Portal de Compras Públicas, crear el RUP y SERCOP, eliminación de los aportes por inscripción de obtener los pliegos de la garantía de la oferta y otros recursos que se puedan impugnar.

Un avance valioso de la LOSNCP fue la incorporación de herramientas de tecnología que

permitieron que se difunda de mejor manera las necesidades de las instituciones contratantes, así como seleccionar adecuadamente estos procesos. Entre los que se destacan están el Registro Único de Proveedores (RUP) el portal de compras públicas y el registro de entidades contratantes. (Viscarra, O., 2021)

El portal de compras públicas permite que los recursos sean optimizados, se mejore la transparencia y se promueva la participación ciudadana. Por medio de este sitio web, los procesos de adquisición de bienes son publicados y esto favorece a que los interesados participen en igualdad de condiciones. A la par, se publican también las actas de selección y contratación del proveedor adjudicado, de esta manera se garantiza la transparencia en todo el proceso.

En el art. 6 numeral 29 de la LOSNCP se establece que el RUP que se cataloga como una base de datos que la administra el Instituto Nacional de Contratación Pública, además contiene información sobre los proveedores que tiene habilitación para ser partícipes de este proceso y que ofertan servicios de consultoría. Para realizar contrataciones con las instituciones del estado, un requisito indispensable es estar inscrito en el RUP. (LOSNCP, 2008)

El RUP es un registro obligatorio para cada uno de los proveedores tanto naturales y jurídicos ya sean nacionales o extranjeros que deseen participar en contratos con el Estado. Su tarea es poder reunir a cada uno de los proveedores que desean participar con el Estado en los distintos procesos de selección de contratación pública para las instituciones contratantes. Además, el RUP sirve como base de datos públicos donde se encuentran habilitados los distintos proveedores, debemos señalar que esta base de datos se actualiza constantemente, permitiendo

una información más verídica de cada uno de los proveedores del estado en la posición que se encuentran (habilitación y des habilitación). Las inhabilidades para los proveedores deudores del Estado constan en la LOSNCP del 2008 en el Art. 62, No podrán celebrar contratos previstos en esta Ley con las Entidades Contratantes; puntualmente en su numeral 6 (Los deudores morosos del Estado o sus instituciones).

La incorporación del Sistema Nacional de Contratación busca agilizar y hacer más eficientes los procesos favoreciendo la producción local y garantizar la transparencia en las contrataciones. Esto permite una mejor planificación y justificación del gasto público. De esta manera la LOSCNP ha sido objeto de un sin número de cambios desde su publicación en el Registro Oficial dando paso a mejorar su transparencia y eficiencia en cada uno de estos procesos de contratación pública, siendo el principal cuerpo legal en esta materia en el Ecuador.

### **1.3 Principios**

Los principios dentro de los procedimientos administrativos actúan como garantía para quienes participan en el desarrollo y gestión de las actuaciones de la Administración. Estos principios, entendidos como “*mandatos de optimización*”. (Alexy, R., 2019) orientan la función administrativa y pueden encontrarse tanto en las disposiciones legales como en formulaciones doctrinales reconocidas por su importancia.

Su fin es el de asegurar que la administración pública actúe con transparencia, legalidad, eficiencia y equidad. Tal como señala Pugarnau el sistema se basa en ciertos principios del sistema jurídico que están implícitos en él y se pueden aplicar como significado de respeto por la ley. Por tal motivo, los principios son esenciales para que se garantice una gestión correcta en

pro de los derechos de la sociedad. (Mans Puigarnau, J. M. , 1979)

La contratación pública en el país tiene base en los principios como la soberanía, legalidad, autonomía de la voluntad, competencia reglada, igualdad jurídica, interés general, eficacia y eficiencia, que garantizan que los procesos sean justos, transparentes y se orienten al bien común.

El principio de legalidad contempla que, cuando los requisitos previstos se cumplan de acuerdo con el orden jurídico, se debe realizar el acto que este determina. (Islas Montes, R., 2009) El contratante como la parte contratista actuarán en función de la ley y al contrato que permita garantizar la seguridad jurídica. De esta manera, los contratos administrativos están regidos por un marco normativo que se sustenta en diversas fuentes.

La Constitución Política del Estado como primer punto fija las directrices generales. Posteriormente los convenios de carácter internacional son considerados dentro de la LOSNCP con sus reglamentos, leyes y resoluciones relacionadas y complementarias vinculadas al orden público y al interés general. Conjunto de normas que conforman el marco legal encargado de delimitar y regular los contratos de carácter administrativo y garantizar que los valores y objetivos tengan coherencia con el sistema jurídico en su totalidad.

El principio de soberanía tiene como base el reconocimiento constitucional del estado como una entidad soberana, es decir, que el Estado toma decisiones que guían y determinan las acciones de los gobernantes en los que se incluyen los procesos de contratación. El objetivo es el

bienestar de la colectividad, y por este motivo, el Estado pasa a ser quien orienta y modera los intereses privados dentro de los contratos, garantizando se celebren de forma justa y a favor del interés público.

En segundo lugar, el principio de soberanía tiene fundamento en el mandato constitucional que reconoce al Estado como la autoridad suprema, y establece que la voluntad estatal es la que regula y dirige la forma de actuar de las autoridades que se incluyen los procesos de contratación pública, asegurando el bienestar e interés común. La soberanía del Estado, no solo se asegura que las decisiones tengan base en el bienestar colectivo sino frena los intereses individuales, logrando un equilibrio en estas relaciones.

Este principio fortalece la responsabilidad y autoridad del Estado en la adopción de estas decisiones, considerando siempre los valores y fines orientados al bienestar de todos. Al mismo tiempo, faculta al Estado para fijar determinados términos, condiciones y cláusulas de acuerdo con la necesidad social. Por tal motivo, este principio debe ser aplicado integralmente, evitando que se convierta en un factor para tomar decisiones arbitrarias o mal usadas, asegurando a su vez el bienestar general responsable y ético. (Cárdenas Ordoñez, M., 2001)

Cabe resaltar el principio de autonomía de la voluntad, el cual constituye un pilar esencial en materia contractual dentro del ámbito privado, pues reconoce a las partes la libertad de manifestar su voluntad para crear o modificar obligaciones conforme a sus intereses. No obstante, en el ámbito público, este principio se encuentra limitado por el interés general y el principio de legalidad, dado que los contratos administrativos o públicos se rigen por normas y

condiciones previamente establecidas por el Estado. En estos casos, la contratación adopta la forma de un contrato de adhesión, en el que el contratista se somete a los términos fijados por la Administración sin posibilidad de modificarlos.

En esta línea, el principio de autonomía de la voluntad en la contratación pública no se aplica en su forma plena, como ocurre en el ámbito privado, ya que el Estado actúa dentro de un marco normativo estricto y bajo el principio de legalidad. En este contexto, los contratos que celebra la Administración se configuran como contratos de adhesión, en los cuales las condiciones son determinadas previamente por las entidades públicas y el contratista únicamente puede aceptarlas o rechazarlas, sin posibilidad de modificarlas. Además, estos contratos pueden incluir cláusulas exorbitantes, que otorgan a la Administración ciertas prerrogativas especiales como la modificación, interpretación o terminación unilateral del contrato en función del interés público. Por tanto, la voluntad de las partes no se expresa en un plano de igualdad, sino dentro de los límites establecidos por la ley y orientados a garantizar la satisfacción de las necesidades colectivas.

De acuerdo con Hernández y Guerra la voluntad de las personas que celebran un contrato no puede ser ejercida de manera libre ya que se encuentra limitada por la normativa legal y cada caso específico. Dichas restricciones protegen el orden público y garantizan que no se vulneren los principios fundamentales. (Hernandez Fraga, K., & Guerra Cosme, D., 2012)

El principio de igualdad jurídica es un factor decisivo dentro de los contratos administrativos ya que tiene base en el precepto constitucional que garantiza que exista igualdad,

a la par, asegura el trato justo y equitativo de las personas, sin discriminación por ningún motivo. Asimismo, garantiza que tanto los contratistas como la Administración Pública participen en condiciones de equidad en los procesos contractuales, evitando privilegios indebidos y asegurando que las decisiones se adopten en virtud de criterios objetivos y transparentes, en armonía con los valores de justicia y respeto a los derechos fundamentales.

Dentro de la contratación pública el principio de igualdad garantiza que toda persona o entidad que cumpla con los requisitos para que puedan participar en el proceso de acuerdo con las bases establecidas. Implica también que el trato se justo y se respete el debido proceso, incluyendo publicidad, celeridad y la posibilidad de presentar recursos. (Correa, J., 2002)

Para garantizar que este principio se cumpla, se aplican mecanismos de entrega de propuestas en sobre cerrado, confidencialidad, lo que asegura un tratamiento equitativo de todas las ofertas y evita cualquier tipo de favoritismo. Asimismo, se establece la obligación de las partes para que respeten la documentación precontractual o pliegos de condiciones, los cuales resultan ser obligatorias de cumplimiento. (Cárdenas Ordoñez, M., 2001)

De manera paralela se encuentra el principio de competencia reglada, cuyo propósito es impedir actuaciones arbitrarias por parte de la Administración Pública. El mismo, íntimamente vinculado al de legalidad, dispone que la administración únicamente puede ejecutar operaciones y adoptar decisiones que se encuentren autorizadas por el ordenamiento jurídico y dentro del marco de sus competencias.

Este principio busca que se garantice las acciones de la Administración Pública que son sustentadas en normas jurídicas específicas, claras y que son previamente establecidas. En este sentido, las entidades administrativas no pueden tener actos arbitrarios ni discrecionales, deben limitar su actuación a las atribuciones que les otorga la ley, para asegurar que éstas sean legales, transparentes y seguras.

Asimismo, el principio de prevalencia del interés general constituye una guía obligatoria para la actuación estatal, pues asegura que las decisiones públicas no se orienten a satisfacer intereses particulares, sino a responder a las necesidades colectivas. En este sentido, funge como un límite y a la vez como una directriz para la Administración Pública, que debe priorizar el bienestar común por encima de cualquier beneficio individual, procurando siempre el equilibrio social, la justicia y la promoción del desarrollo en favor de la comunidad en su totalidad.

Acosta (2016) menciona que el principio de interés general no cuenta con una definición clara, ya que se interpreta con cada caso específico. Esto significa que, aunque el interés general no se encuentre definido de manera rígida, corresponde a la Administración darle contenido en cada situación concreta, pero siempre dentro del marco de la legalidad y sin margen para decisiones arbitrarias. De esta forma, se evita que el principio sea utilizado de manera subjetiva y se garantiza que las actuaciones administrativas respondan realmente al bien común.

El interés colectivo indica que los contratos administrativos deben ser enfocados en objetivos que den beneficio a la sociedad y que se encuentren alineados con los valores y principios del marco legal vigente. De igual manera, promueve que la administración sea

imparcial, clara y justa, garantizando igualdad de condiciones y acceso ciudadanos a los bienes públicos y servicios.

El principio además establece que los servidores públicos pueden tomar decisiones objetivas y justas en base a criterios que beneficien a la colectividad, de esta manera, no existe el favoritismo o conflicto de intereses y se garantiza que todas las acciones del Estado se orienten al bien común . (Acosta, P., 2016)

En este contexto, los principios de eficiencia y eficacia resultan valiosos en la Administración Pública. La eficacia promueve que las entidades del estado cumplan con su rol de manera adecuada respondiendo a resultados concretos de la sociedad, mientras que el principio de eficiencia se enfoca en el uso óptimo de los recursos que se encuentran disponibles. Para (Padilla Ruiz, P., 2018) este principio resulta el “hacer más con menos” es decir alcanzar los resultados públicos con poco esfuerzo y el mejor costo. Esto depende de que la Administración sea capaz de gestionar responsablemente los recursos y revise de manera constante la metodología de su accionar identificando oportunidades de optimización y aplicando estrategias que permitan la mejora de la relación costo-beneficio.

Por último, en el art. 4 de la (LOSNC, 2008) se establecen los principios que rigen a la aplicación de la normativa y contratos, entre los que están, el trato justo, la legalidad, calidad, igualdad, vigencia tecnológica, transparencia, entre otros. Dichos principios constituyen un marco fundamental que interpreta y ejecuta de manera correcta los procedimientos contractuales y asegura que se vele por el bienestar general y una gestión pública transparente y responsable.



Los contratos privados se celebran entre particulares bajo el principio de autonomía de la voluntad, en condiciones de igualdad y libertad para fijar sus términos. En cambio, los contratos públicos o administrativos son aquellos celebrados por el Estado o sus entidades para satisfacer necesidades colectivas, sujetos a procedimientos legales, cláusulas predeterminadas y prerrogativas especiales que garantizan la protección del interés público.

Pese a que los contratos se desarrollan en principal dentro del derecho civil no significa que sean exclusivos de éste. Es el caso, que en otras áreas o ramas del derecho se encuentra regulado, es por esta razón, que de acuerdo con el tipo de normativa se pueden clasificar como mercantiles, bursátiles, civiles, internacionales, administrativos o laborales. (Ruiz, J., 2016)

Existen numerosas posturas y corrientes doctrinarias fundamentadas en dos teorías principales. En el marco de este debate teórico, surge la interrogante acerca de la existencia de contratos administrativos diferenciados de los contratos de derecho privado. En este sentido, se reconoce la existencia de tales contratos administrativos, mientras que la teoría negativa niega su distinción respecto a los contratos de derecho privado.

La teoría negativa del contrato administrativo se encuentra respaldada por corrientes jurídicas italianas y alemanas además del respaldo de juristas como Otto Mayer, León Duguit y Friez Fleiner. (Fernandez Ruiz, F., 2016) De acuerdo a esta postura, en especial contexto del respaldo alemán, los contratos administrativos no existen, puesto que el derecho administrativo no se consideraría aplicable a acuerdos entre las partes. En este lugar, lo que existiría sería actos administrativos que tendrían validez entre los interesados si aceptan. Esta visión fue criticada

dentro de la doctrina alemana, que más tarde reconoció que la contratación administrativa es un factor legítimo de los estados que les permite cumplir con sus objetivos en función del marco jurídico correspondiente.

Desde la perspectiva italiana, los contratos de carácter administrativo eran considerados actos unilaterales del Estado, donde la voluntad de la parte interesada no era fundamental sino accesoria. Es decir, los efectos jurídicos del contrato se estipulan inclusive sin el consentimiento del contratista, a causa del carácter unilateral de la actuación del Estado. No obstante, dicha teoría en la actualidad no cuenta con una aceptación.

A diferencia, la teoría positiva menciona que los contratos administrativos si existen y que se puede llegar a dar un acuerdo entre las partes que modifique o termine sus relaciones jurídicas. Esta teoría se encuentra respaldada por autores como Marcel Wline, Gastón Jéze, Fernando López de Zavalía y Gabino Fraga. (Fernandez Ruiz, F., 2016) De acuerdo con esta visión, el contratista es subordinado de las cláusulas exorbitantes que le otorga la Administración, para lo cual el contrato es un instrumento válido.

Para el caso ecuatoriano, dicha postura se encuentra establecida en el marco legal vigente, pues la contratación pública se orienta a satisfacer el interés de la colectividad y dar atención a sus necesidades colectivas, bajo un régimen jurídico especial del derecho público, en donde el derecho privado tiene una aplicación limitada.

Los contratos administrativos en el país se consideran elementos jurídicos que vinculan a

la Administración Pública con procesos como la dotación de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras. El estado por su parte, para estos contratos conserva ciertas facultades que dan la oportunidad de modificar, interpretar o resolver el contrato de manera unilateral.

Este tipo de contratación se encuentra bajo el reglamento de la (LOSNC, 2008) que dentro de su art. 60 establece que los contratos referidos en esta ley se consideran contratos de carácter administrativo. Dicha ley promueve que este proceso al igual que sus principios sean transparentes y se orienten al interés colectivo.

### **2.1.2 Elementos**

De acuerdo con (Dromi, R. , 2015) el contrato administrativo se puede entender como una forma de acuerdo jurídico dentro del derecho público, en el que dos partes intervienen, siendo una de ellas la que actúa en virtud de la función administrativa. Es entonces una manifestación bilateral de la voluntad expresada en términos jurídicos entre ambas partes.

En el marco de los contratos que celebra el Estado, se aplican normas y criterios propios de la Administración Pública que otorgan al contrato un carácter administrativo. Esta parte analiza distintas perspectivas doctrinarias que tratan sobre los elementos constitutivos y la naturaleza jurídica del contrato administrativo.

Al igual que en los actos administrativos, los contratos administrativos contienen factores importantes que determinan su validez y existencia. Desde estas perspectivas, se reconoce como elementos indispensables del contrato a las partes que intervienen; su capacidad jurídica, competencia y eventuales inhabilidades; la manifestación de voluntad y consentimiento; así

como el objeto del contrato, su causa y la forma en que debe formalizarse.

El Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) dentro de su art. 125 considera que el contrato administrativo es un acuerdo entre las partes en donde una entidad pública interviene y se encuentra bajo un régimen jurídico especial parecido al establecido por. (Fernandez Ruiz, F., 2016) Además, debe cumplir con requisitos válidos establecidos en el art. 1461 del Código Civil ecuatoriano como el consentimiento, objeto y causa lícita, que actúan cuando no existen disposiciones en específico de la LOSNCP.

#### Sujeto

De acuerdo con (López Suarez, D., & Aguilar, J. , 2016) dentro de los contratos públicos intervienen dos partes: el contratante, que corresponde a una entidad del Estado, y el contratista, que puede ser una persona natural o jurídica, ya sea pública o privada. En el primer caso, pueden actuar como contratantes las instituciones que conforman el sector público, conforme al artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, como ministerios, empresas públicas, universidades o gobiernos autónomos descentralizados. En el segundo caso, el contratista puede ser un particular o incluso otra entidad pública, según la naturaleza del contrato y el interés que se busca satisfacer. (CRE, 2008)

#### Capacidad, competencia e inhabilidades.

(Dromi, R. , 2015) Señala que para que un consentimiento sea válido dentro de los contratos de carácter administrativo es fundamental que el contratista tenga capacidad legal y que la entidad estatal que interviene tenga facultad para actuar a nombre de la administración pública.

La ley promulga la competencia para la celebración de contratos administrativos bajo el principio de legalidad. Por otra parte, las inhabilidades son restricciones de tipo legal que frenan ciertos criterios para contratar con el Estado y que se encuentran normadas y son motivo de la terminación de este.

### Voluntad y consentimiento

Un elemento clave en la contratación pública es la voluntad y el consentimiento, ya que debe existir una coincidencia válida entre la intención de la Administración Pública y la del contratista. Esta relación se fundamenta en el principio de la administración, (Cárdenas Ordoñez, M., 2001) que implica que la Administración establece de manera previa las condiciones bajo las cuales se celebrará el contrato, mientras que el contratista únicamente puede adherirse a dichas condiciones o rechazarlas, sin posibilidad de modificarlas. En este sentido, los contratos públicos adoptan la forma de contratos de adhesión, en los que la voluntad del contratista se limita a aceptar los términos fijados por la Administración, garantizando así que el proceso se mantenga dentro del marco legal y responda al interés público.

### Objeto

El objeto dentro de los contratos administrativos se refiere al cumplimiento de funciones esenciales o a la realización de fines determinados, para arrancar obras, prestar servicios u otras actividades orientadas a satisfacer necesidades colectivas. Dentro de estos contratos, el objeto contractual incluye a los bienes de dominio público pese a que no son comerciables. Por lo tanto, este objeto debe cumplir con los requisitos estipulados para el derecho público que debe ser lícito, posible, cierto y determinado. Por el contrario, si el objeto es ilícito, el contrato es nulo.

(Dromi, R. , 2015)

#### Causa

En cuanto a la causa, es fundamental señalar que está estrechamente vinculada al objeto del contrato y puede entenderse como la razón o motivo que impulsa la celebración de este. Por ello, la causa del contrato administrativo radica en identificar una necesidad y en la satisfacción de esa necesidad, la cual responde al interés general.

Este elemento del contrato administrativo de acuerdo con (López Vargas , N. O., 2016) muestra la razón por la que se realiza la contratación, que debe ser identificada y establecida en el PAC y en la Resolución de inicio.

#### Forma

En este elemento es importante que se tome en cuenta que los contratos de carácter administrativo se rigen por medio del derecho público, es decir, se permite aquello que se encuentre autorizado en la normativa. Por tal motivo, es esencial que se siga estrictamente la forma en el que se establece en el contrato para que sea válido y legal y se encuentre permitido por la ley.

La forma se considera un elemento esencial dentro del contrato ya que permite documentar legalmente el acuerdo, mediante una escritura pública o a través de un documento oficial que emite la autoridad competente de acuerdo con la ley, la práctica administrativa y normativa. (Cárdenas Ordoñez, M., 2001) Se debe usar obligatoriamente contratos del sistema nacional de contratación pública

De acuerdo con la normativa del país, los procesos previos y posteriores a la contratación que se encuentran establecidos en la LOSNCP constituyen los pasos formales que deben cumplirse para que el contrato sea válido. Dichos procedimientos aseguran que se actúe de manera transparente, imparcial y eficiente en cuanto al uso apropiado de los recursos públicos, lo que contribuye a que la confianza de la ciudadanía hacia la gestión estatal se encuentre fortalecida.

### **2.1.3 Características**

Es válido señalar que los contratos administrativos y los contratos privados comparten ciertos elementos, aunque presentan diferencias importantes relacionadas con su contenido, finalidad, los intereses que persiguen y el régimen jurídico que los regula.

Entre las características propias de los contratos administrativos se destacan el formalismo, las prerrogativas a favor de la administración pública y los derechos y obligaciones de carácter personal

#### **Formalismo**

El formalismo dentro de la contratación administrativa es vital, puesto que estos contratos deben cumplir con ciertas formalidades de carácter legal que constan en la LOSNCP en las que se incluyen etapas como planificación, convocatoria, estudio de ofertas, adjudicación y por último la firma del contrato. (LOSNCP, 2008)

De acuerdo con los que señala (Cárdenas Ordoñez, M., 2001) existen pasos que deben guiar al sistema de contratación, tales como los actos preparatorios, la difusión mediante la publicidad y la reserva de las propuestas. Por tal motivo, es importante que se distinga entre formalidad y forma para que se fortalezca la legalidad y se prevenga las irregularidades. (Fernandez Moreta, M., 2014)

## PERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACION

Dentro de los contratos administrativos, la Administración Pública consta con prerrogativas especiales en función de su rol de garante del interés colectivo, cuya posición es superior frente a la parte contratista. Entre las facultades otorgadas se encuentra la modificación del contrato de acuerdo con necesidades sociales, imposición de sanciones y culminación unilateral por incumplimiento. (Cárdenas Ordoñez, M., 2001)

De acuerdo con lo que señala (Jéze, G, 1950) dichas cláusulas son efectivas si las partes se someten a un régimen de derecho público que es diferente al civil. En este sentido, los contratos administrativos son de carácter personal, para lo cual los derechos y obligaciones no pueden cederse a terceros sin previa autorización de la administración, inclusive es importante que exista un consentimiento anticipado. Dichas restricciones son inherentes, aunque no se mencionen en el contrato. (Cárdenas Ordoñez, M., 2001)

### **2.2 Fase de Procedimientos para la contratación publica**

Este sistema hará posible modernizar la contratación, asegurando eficiencia, transparencia y legalidad en los procesos, al tiempo que fomenta un uso adecuado de los recursos y promueva la igualdad para los oferentes. Su implementación permitirá que el proceso sea armonioso para las partes, lo que incide en la mejora de la gestión y evita que existan irregularidades y duplicidades dentro de la contratación

Por su parte el Decreto Ejecutivo N.º 1700 del 2009, estableció el Reglamento a la LOSNCP (RLOSNCP). Este reglamento tiene como propósito desarrollar y aplicar lo dispuesto en la LOSNCP. Para lo cual, las fases entrarán en análisis y estudios por parte de la regulación de sus cuerpos normativos.

### ***2.2.1 Fase Preparatoria***

Durante esta fase la entidad contratante identifica con precisión la necesidad que se desea atender, con base al estudio que considere la eficiencia, beneficio o efectividad. Dicho estudio se encuentra plasmado en un informe de necesidad que sirve como base para la publicación del Programa Anual de Contratación (PAC), que debe ser realizada hasta el 15 de enero de cada año descrito en el art. 43 que menciona el cronograma respectivo. Por su parte, los formatos que se encuentran diseñados para su elaboración fueron trabajados con el SNCP y se encuentran visibles en el Portal de Compras Públicas. (RLOSNCP, 2009)

Esta fase a su vez resulta fundamental, ya que cumple con dos funciones esenciales. Primero, contempla la conformación de una Comisión Técnica, que la conforman los funcionarios del contratante, encargada de dirigir y supervisar todo el procedimiento. Segundo, se realiza la elaboración de los Pliegos de condiciones, documentos que recopilan y detallan toda la información necesaria sobre el objeto de la contratación, los requisitos, criterios de evaluación y demás aspectos relevantes, permitiendo que los potenciales oferentes sean partícipes de manera informada y transparente en el proceso.

(Jaramillo Ordoñez, H. , 1996) define que los pliegos como documentos normativos que

enmarcan las reglas administrativas y técnicas que permiten ejecutar obras, adquirir bienes o prestar servicios, y que son emitidos por la administración pública conforme a la Ley de

#### Contratación Pública y su reglamento.

En la etapa de inicio de la contratación pública, el contratante debe definir con detalle y claridad la necesidad que se desea atender basada en un estudio del beneficio, efectividad y eficiencia de la contratación y debe estar documentado en un informe de necesidad que sirve como para el PAC. Asimismo, garantiza que los pliegos sean de carácter público y gratuito por medio del portal COMPRASPÚBLICAS, asegurando transparencia y equidad en la participación. El artículo también regula los mecanismos de aclaraciones y modificaciones, permitiendo a los interesados realizar consultas sobre los pliegos y obligando a la entidad contratante a publicar las respuestas y cualquier cambio que se realice. Además, establece que los pliegos deben incluir un plazo para la convalidación de errores de forma en las ofertas, de manera que los oferentes puedan subsanar errores materiales o de forma sin perder su participación en el proceso. En conjunto, estas disposiciones buscan garantizar igualdad de condiciones, transparencia y seguridad jurídica, fortaleciendo la integridad de los procesos de contratación pública y asegurando que todos los participantes cuenten con la información completa y confiable para presentar sus propuestas.

Se destaca la importancia de la desagregación tecnológica es un estudio que permite que se evalúe si los componentes técnicos del proyecto pueden cubrirse por el sistema productivo nacional. Estos resultados proporcionan que la capacidad de negociación del Estado se fortalezca

y se promueva la producción local a la par de definir la participación nacional en el contrato (LOSNC, 2008).

Los integrantes de la Comisión Técnica deberán ser servidores o funcionarios pertenecientes a la entidad contratante. En el supuesto de que esta no disponga en su nómina de un profesional con la especialidad requerida para el objeto de la contratación, se permitirá la contratación temporal de un experto externo, quien integrará la Comisión de manera puntual y limitada al proceso correspondiente. Adicionalmente, la Entidad podrá recurrir a asesoría externa especializada cuando resulte necesario, con el propósito de fortalecer los análisis técnicos y respaldar la toma de decisiones durante el desarrollo del procedimiento de contratación.

Cuando el presupuesto de referencia dentro de una contratación se encuentra por debajo del límite legal, la fase precontractual se gestiona por medio de un funcionario designado por la máxima autoridad de la entidad o a su vez un delegado. En este sentido, la comisión técnica se conforma a tiempo que se conforman los pliegos y el cronograma es autorizado al inicio del proceso garantizando una adecuada coordinación. La comisión además tiene la responsabilidad de dar atención a las inquietudes de los proveedores para aclarar el contenido de los pliegos, negociar con la mejor propuesta del oferten, evaluar otras propuestas técnicas y cumplir con las demás funciones necesarias dentro del proceso. (RLOSNC, 2009)

Esta etapa cumple con funciones esenciales como la elaboración de los pliegos y la conformación de la Comisión Técnica que facilita la participación de los oferentes. En este proceso, la autoridad principal de la entidad que contrata como la comisión tienen

responsabilidades que permiten promover la transparencia y la eficiencia. Por otra parte, la desagregación tecnológica juega un papel estratégico pues permite que la oferta nacional y local sea aprovechada.

### ***2.2.2 Fase Precontractual***

Para iniciar el procedimiento precontractual, la Entidad Contratante debe disponer de toda la información pertinente relacionada con el PAC. Esto implica tener diseños y estudios que sean completos, definitivos y actualizados, referentes a la obra, bien o servicio, incluyendo los planos, cálculos y especificaciones técnicas debidamente aprobados por las instancias competentes.

La etapa precontractual, de manera general y sencilla, es aquella que se desarrolla antes de la celebración del contrato, pero que mantiene una estrecha relación con éste. En ella tienen lugar los acercamientos, conversaciones y negociaciones entre las partes, a través de los cuales se va formando su voluntad común, que finalmente se traduce en la celebración del negocio jurídico.

El art. 31 de la LOSNCP menciona que los interesados en ser partícipes del proceso de contratación pública pueden realizar preguntas y pedir se aclaren temas sobre los pliegos a la entidad que los convoca. Estas preguntas y aclaraciones deberán publicar en el Portal de Compras Públicas que garantiza transparencia. (LOSNCP, 2008)

Los pliegos deben señalar el lapso de tiempo y el procedimiento para realizar estas

consultas a la par de su contestación. Por su parte, deben incluir de manera obligatoria un plazo que convalide los errores de forma dentro de las ofertas, conforme lo establece el reglamento de ley. (LOSNCP, 2008)

Los participantes en un proceso de contratación pública tienen derecho a la formulación de interrogantes y de solicitar aclaraciones sobre los pliegos a la institución que los convoca. Todas las preguntas, respuestas, aclaraciones y posibles modificaciones deberán publicarse en el portal oficial COMPRASPÚBLICAS, garantizando así transparencia e igualdad de información para todos los interesados. Los pliegos deben indicar expresamente los plazos y procedimientos para presentar dichas preguntas y obtener las respuestas, e incluir de manera obligatoria un plazo para corregir falencias de forma en la oferta, conforme a lo dispuesto en el Reglamento.

Además, establece que las ofertas en los procesos de contratación pública deben presentarse únicamente a través del portal oficial COMPRASPÚBLICAS, en el lapso fijado y con firma electrónica válida, salvo en los casos especiales de Ferias Inclusivas u otros procedimientos que, por su naturaleza, determine el Servicio Nacional de Contratación Pública. También, señala que cada oferta debe ser presentada de forma individual e independiente, sin coordinación, vinculación o acuerdo con otras personas, empresas o grupos que participen en el mismo proceso, ya sea de manera abierta o encubierta. Si se detecta algún tipo de vinculación prohibida que regula relaciones de parentesco, control accionario o de gestión entre oferentes, las ofertas involucradas quedarán automáticamente inhabilitadas. (RLOSNCP, 2009)

La evaluación de ofertas consiste en que la persona responsable designada por la máxima

autoridad de la entidad contratante, su delegado o, en algunos casos, una comisión técnica, se encarga de revisar y analizar las propuestas presentadas por los oferentes. Esta revisión se centra en verificar que las ofertas cumplan con lo establecido en los pliegos, evaluando aspectos como la capacidad técnica (experiencia, recursos y conocimientos), la capacidad económico-financiera (solventía y respaldo económico), la capacidad jurídica (cumplimiento de requisitos legales) y la calidad de la propuesta en función de los parámetros definidos previamente en el proceso.

Así se identifica la oferta más conveniente en un sentido integral, es decir, aquella que represente el mejor costo, mediante el análisis de los aspectos técnicos, legales y económicos, para posteriormente adjudicar la obra conforme lo dispuesto en el artículo 32 de la LOSNCP. (LOSNCP, 2008)

El art. 32 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública del (LOSNCP, 2008) menciona que la adjudicación de un contrato se le atribuye a la máxima autoridad de la entidad, que debe tramitarla de acuerdo con el tipo de procedimiento que se aplique. Este proceso es otorgado al oferente en el que su propuesta se considere al mejor costo de acuerdo con lo que se define en el numeral 17, 18 y 19 del art. 6 de esta ley. Este costo varía de acuerdo con el tipo de contratación, con la particularidad que este componente no puede superar al 20% de la ponderación total. En esta línea, (Cárdenas Ordoñez, M., 2001) define a la adjudicación como el acto de carácter jurídico unilateral mediante el cual se decide adjudicar a una persona natural o jurídica para que realice una obra, preste servicios o adquiera bienes.

Art. 32.- Adjudicación. - La máxima autoridad de la Institución de acuerdo con el

proceso a seguir en base al tipo de contratación, adjudicará el contrato, al oferente cuya propuesta represente el mejor costo, de acuerdo con lo definido en los números 17, 18 y 19 del artículo 6 de esta Ley; y, a los parámetros objetivos de evaluación previstos en cada procedimiento.

Art. 6.- Definiciones. - (...) 17. Mejor Costo en Bienes o Servicios Normalizados: Oferta que, cumpliendo con todas las especificaciones y requerimientos técnicos, financieros y legales exigidos en los documentos precontractuales, oferte el precio más bajo.

18. Mejor Costo en Obras, o en Bienes o Servicios No Normalizados: Oferta que ofrezca a la entidad las mejores condiciones presentes y futuras en los aspectos 36 técnicos, financieros y legales, sin que el precio más bajo sea el único parámetro de selección. En todo caso, los parámetros de evaluación deberán constar obligatoriamente en los Pliegos.

19. Mejor Costo en Consultoría: Criterio de "Calidad y Costo" con el que se adjudicarán los contratos de consultoría, debido a la ponderación que para el efecto se determine en los Pliegos correspondientes, y sin que en ningún caso el costo tenga un porcentaje de incidencia superior al veinte (20%) por ciento. (...) (LOSNCP, 2008)

En palabras de Mario Cárdenas es “un acto jurídico unilateral y una de las etapas más importantes de la voluntad administrativa, por medio del cual se decide adjudicar a una persona natural o jurídica, la realización de una obra, la adquisición de bienes o prestación de servicios”. (Cárdenas Ordoñez, M., 2001)

La adjudicación es la manera formal de compromiso que toma la entidad contratante a través de una resolución administrativa. Con ella se elige, entre todas las ofertas presentadas, la que resulta más conveniente no solo para la institución que contrata (El Estado consideran que valora este ámbito. Mira su interés y la calidad de la oferta, las condiciones, etc.), sino también para los intereses del país. Esta decisión se da después de haber revisado y evaluado todas las propuestas y de haber seguido el proceso de selección establecido por la normativa.

En los procesos de contratación pública, la resolución de adjudicación (es decir, la decisión final de a quién se le otorga el contrato) debe ser emitido en un lapso de 3 días como mínimo, contados desde que termina la etapa de calificación de ofertas, negociación o pujas, según corresponda en el procedimiento. Toda vez la decisión es tomada, la entidad contratante está en la obligación de publicarla en el portal COMPRASPÚBLICAS en un plazo máximo de un día, para que sea de conocimiento público y quede constancia oficial.

De acuerdo con lo que dispone el art. 5 agregado a continuación del art. 168 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, si la entidad contratante no adjudica dicho procedimiento en un lapso de 30 días máximos contados a partir de la emisión del acto administrativo se da por concluida la etapa de evaluación de ofertas, puja o negociación de acuerdo con lo que corresponda. Para ello, se deberá enviar al SERCOP un informe que detalle las razones jurídicas, técnicas o económicas por las que no se dio la adjudicación y que motivaron a que el proceso quede desierto, con la finalidad de que este ente ejerza sus funciones de control a lo que establece la ley

La Entidad Contratante deberá contar con los estudios y diseños definitivos de la obra previo al inicio del procedimiento. Con base en dichos documentos se elaborarán los pliegos, los cuales deberán publicarse en el Portal de Compras Públicas. Durante la fase de interrogantes y respuestas se atenderán las consultas formuladas por los oferentes, y de considerarse necesario, se efectuarán las modificaciones correspondientes a los pliegos.

Luego de la adjudicación, se firmará el contrato y se publicará la información completa del proceso en las páginas oficiales, dando cumplimiento con el principio de transparencia.

### ***2.2.3 Fase Contractual y de Ejecución***

En esta fase, el procedimiento de contratación alcanza su formalización legal a través de la firma del contrato entre las partes involucradas, lo que la convierte en uno de los momentos más relevantes de todo el proceso. A partir de este acto, la relación entre la entidad contratante y el contratista adquiere plena validez jurídica, quedando protegida y regulada por la normativa vigente. Esta etapa es fundamental porque en ella se establecen de manera detallada los términos y condiciones que regirán la ejecución del contrato, determinando las obligaciones, derechos y responsabilidades que cada parte debe cumplir. De este modo, se garantiza que la obra, bien o servicio contratado se lleve a cabo bajo parámetros claros.

Según el artículo 68 de la LOSNCP La celebración de contratos en la contratación pública requiere cumplir ciertos requisitos que aseguren la legalidad, la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Para la celebración de contratos se requiere que la entidad contratante sea competente y el contratista tenga la capacidad legal, exista disponibilidad

presupuestaria, recursos necesarios y que el contrato sea formalizado en cumplimiento del debido proceso y las disposiciones que establece la ley (LOSNC, 2008).

Hablamos acerca de la competencia del órgano de contratación, esto significa que únicamente la autoridad competente dentro de la entidad pública, es decir, la máxima autoridad o quien tenga delegación legal puede llevar adelante el proceso de contratación y firmar el contrato. La ley exige esto para que el acto tenga validez, ya que en el ámbito público rige el principio de juridicidad, que establece que las instituciones y funcionarios solo pueden actuar dentro de las facultades que la normativa les otorga.

En cuanto a la capacidad persona natural o la empresa que resulte seleccionada para firmar el contrato con el Estado debe tener la capacidad legal para contratar. Es decir, debe estar habilitada para celebrar contratos conforme a la ley, lo cual incluye estar inscrita en el Registro Único de Proveedores (RUP), no tener prohibiciones legales para contratar con el sector público y cumplir con las condiciones establecidas en la normativa.

Un requisito más es que la entidad contratante debe contar con disponibilidad presupuestaria y recursos financieros suficientes. Esto significa que antes de comprometerse, la institución debe tener una partida presupuestaria aprobada y certificada para cubrir los costos del contrato, así como asegurar los fondos necesarios para cumplir con todas las obligaciones que se generen durante su ejecución. De esta manera.

Finalmente, respecto a la formalización del contrato, es fundamental que su celebración sea acorde al debido proceso estipulado en la normativa y ley, incluida la LOSNC y su

Reglamento. Esto supone cumplir con las formalidades requeridas, la presentación de la documentación exigida y el desarrollo de todas las etapas del procedimiento de contratación, preparación de los pliegos, la evaluación de la adjudicación y ofertas.

Es esencial indicar ninguno de los contratos pueden ejecutarse si antes no ha sido debidamente celebrado y formalizado. El art.69 de la LOSNCP menciona que las firmas de los contratos deben ser realizados de acuerdo a las disposiciones específicas que regulan a este procedimiento. (LOSNCP, 2008)

El art. 69 establece que algunos de los contratos dados su naturaleza o por mandato legal deben ser formalizados por medio de una escritura pública entre los 15 días posteriores a la notificación de la adjudicación. Dichos contratos que tengan un monto igual o mayor al mínimo requerido para licitación deben ser protocolizados por medio de una notaría. Los costos que se asocien a esta formalización del contrato deben correr a nombre del contratista.

Para el caso de las contrataciones que se hayan realizado por medio de un catálogo electrónico, deben formalizarse por medio de una orden de compra y un acta de entrega. Las contrataciones de menor valor deben encontrarse respaldadas de una factura correspondiente e incluir documentos adicionales que den detalle de las obligaciones de las partes. Dicho esto, para que el contrato pueda firmarse deben presentarse las garantías requeridas.

Si el adjudicado no firma el contrato dentro del lapso acordado a causa de él, la entidad contratante debe declararlo adjudicatario fallido y suspenderlo del RUP. Por lo que se deberá

adjudicar el contrato al siguiente oferente que tenga un mejor costo, siempre y cuando para sus intereses le resulte conveniente.

Previo a la firma del contrario, se deben presentar las garantías correspondientes que se encuentran reguladas en los art. Del 73 al 79 de la LOSNCP, que abarcan aspectos como las modalidades de garantía, garantía por anticipo, garantía de fiel cumplimiento, garantía técnica por algunos bienes y las condiciones para su devolución.

Las garantías que pueden presentar los contratistas para respaldar sus obligaciones son diversas y están previstas en la normativa. Entre ellas se encuentran: la garantía incondicional, que asegura el cumplimiento sin condiciones adicionales; la fianza instrumentada en póliza de seguros, emitida por una aseguradora autorizada; la primera hipoteca sobre bienes inmuebles, que ofrece respaldo real con un bien raíz; así como los depósitos en bonos del Estado y los certificados de depósito a plazo, que representan valores económicos líquidos. En caso de que alguna de estas garantías deba ejecutarse, la Entidad Contratante tiene el derecho de cobro preferente frente a cualquier otro acreedor, lo que garantiza la protección de los intereses públicos.

La garantía de fiel cumplimiento tiene como propósito respaldar que el adjudicatario cumplirá con lo estipulado en el contrato. Esta debe entregarse antes o en el momento de la firma y equivale al 5% del monto contratado. Adicionalmente, si la propuesta económica resulta ser igual o más del 10% inferior al presupuesto referencial, la normativa dispone que la garantía se incremente en un 20% de la diferencia, con el fin de evitar riesgos asociados a ofertas con

valores demasiado bajos. (LOSNCPC, 2008)

También existe la garantía por anticipo la establece que cuando la entidad contratante entrega al adjudicatario un anticipo (ya sea en dinero, giros u otra forma de pago), el contratista debe presentar previamente una garantía por el mismo valor del anticipo. Esta garantía se va reduciendo conforme el anticipo se amortiza o se entregan provisionalmente las obras, bienes o servicios contratados.

Además, aclara que las cartas de crédito no se consideran anticipo si su pago está condicionado a la entrega y recepción de los bienes u obras. Finalmente, el monto del anticipo dependerá de lo que determine la entidad contratante, según la naturaleza del contrato.

Una vez que el Estado contrata la compra, provisión o instalación de equipos, vehículos o cuando cierta obra involucra la entrega de dichos elementos, el contratista debe presentar una garantía técnica que asegure que los bienes entregados son de calidad y funcionarán correctamente.

Esta garantía debe entregarse al momento de firmar el contrato y debe provenir del fabricante, representante, distribuidor o vendedor autorizado. Además, debe mantenerse vigente por el tiempo que se establezca en el contrato, para que la entidad contratante tenga respaldo en caso de fallas o defectos.

### **2.3 Formas de terminación de los contratos**

*Una vez que la Administración ha contratado con un particular podrían presentarse dos maneras de terminación contractual, la primera de “forma normal” y una segunda de carácter “anormal”*” (López Vargas , N. O., 2016) En términos generales, un contrato termina cuando ambas partes cumplen con las obligaciones y beneficios que acordaron. Sin embargo, en ciertas situaciones, después de haberse firmado, pueden presentarse circunstancias imprevistas que alteren el desarrollo o el propósito del contrato.

El artículo 92 de la LOSNCP señala que los contratos administrativos pueden darse por terminados en distintos casos: cuando se cumplen las obligaciones pactadas, por acuerdo mutuo entre las partes, mediante sentencia o laudo en firme que declare la nulidad o resolución del contrato, por decisión unilateral del contratante o por la muerte o disolución de la persona jurídica contratista. (LOSNCP, 2008)

Art. 92.-Terminación de los Contratos. -Los contratos terminan:

1. Por cumplimiento de las obligaciones contractuales;
2. Por mutuo acuerdo de las partes;
3. Por sentencia o laudo ejecutoriados que declaren la nulidad del contrato o la resolución del mismo a pedido del contratista;
4. Por declaración unilateral del contratante, en caso de incumplimiento del contratista; y,
5. Por muerte del contratista o por disolución de la persona jurídica contratista que no se origine en decisión interna voluntaria de los órganos competentes de tal persona jurídica.

### ***2.3.1 Por cumplimiento de las obligaciones contractuales***

El contrato administrativo implica que el contratista ejecute lo acordado de manera que satisfaga a la Administración. En otras palabras, se considera cumplido cuando el contratista ha respetado todas las condiciones y cláusulas establecidas, y el resultado final cuenta con la aceptación de la Administración. (Pucha, J. , 2016)

Este tipo de terminación es la que con mayor frecuencia se presenta en la práctica. Además, constituye una forma natural de extinguir las obligaciones, al cumplirse el objeto del contrato se entiende finalizado cuando ambas partes han satisfecho de manera íntegra las obligaciones y derechos establecidos en él, logrando así el cumplimiento del objeto principal para el cual fue celebrado.

La terminación de un contrato administrativo tiene lugar una vez que se han firmado las actas de recepción, conforme lo dispone el artículo 81 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. (LOSNCP, 2008) y se han cumplido todas las obligaciones establecidas, incluidas las relativas a su liquidación. El procedimiento de recepción varía según el tipo de contrato, pero en todos los casos debe dejarse constancia mediante un acta firmada por el contratista y por una comisión de recepción, designada por la máxima autoridad de la entidad contratante. Dicha comisión está conformada por el administrador del contrato y por un técnico ajeno a la ejecución.

El acta de recepción debe incluir los antecedentes, las condiciones generales y operativas del contrato, los detalles de la liquidación, la constancia de la recepción, el cumplimiento de las

obligaciones y, de ser necesario, los reajustes de precios, conforme a lo establecido en el artículo 325 del Reglamento General a la LOSNCP. (RLOSNC, 2009)

Finalmente, se lleva a cabo la liquidación económico-contable, donde se registran los trabajos o bienes efectivamente entregados, los valores pagados al contratista, los montos pendientes o las deducciones aplicables, así como cualquier devolución o compensación que corresponda. Esta liquidación forma parte del acta de recepción definitiva, con la cual se declara formalmente la terminación del contrato por cumplimiento de las obligaciones. (RLOSNC, 2009)

En caso de que las obras, bienes, servicios o consultorías no cumplan con las condiciones pactadas en el contrato o en sus documentos complementarios, el administrador del contrato debe emitir por escrito una negativa fundamentada de recepción y proceder a elaborar los informes previstos en el artículo 95 de la LOSNCP, con el propósito de iniciar el proceso de terminación unilateral del contrato.

### ***2.3.2 Por mutuo acuerdo de las partes***

Un contrato también puede darse por terminado cuando ambas partes así lo deciden de manera conjunta. La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece que esta terminación debe realizarse de forma libre y voluntaria, en concordancia con lo señalado en el artículo 93 de la LOSNCP. Esto cobra relevancia porque en estos procesos intervienen recursos públicos y se enmarca en un procedimiento de contratación ya iniciado. (Pilamunga, L. ,

2023)

En la contratación pública, la finalización de un contrato por mutuo acuerdo no depende solo de la voluntad de las partes es necesario que existan razones justificadas que, según la valoración de la entidad contratante, hagan inviable o poco conveniente continuar con la ejecución total o parcial del contrato, siempre velando por la protección del interés público. Cualquiera de las partes que intervienen en el contrato puede pedir su terminación de manera consensuada, siempre que presente una justificación sólida y con sustento técnico. Luego, el administrador del contrato debe elaborar un informe, el cual debe ser aprobado por la máxima autoridad de la entidad contratante. Finalmente, ambas partes suscriben el documento correspondiente, en el que manifiestan su decisión de dar por terminadas, total o parcialmente, las obligaciones establecidas en el contrato.

El artículo citado de la LOSNCP establece que un contrato puede darse por terminado, de manera total o parcial, cuando surgen situaciones imprevistas de carácter técnico o económico, o frente a hechos de fuerza mayor o caso fortuito que impidan a la parte afectada cumplir con lo pactado, como puede ser un terremoto, un naufragio o la captura por parte de enemigos. Estas circunstancias deben ser planteadas por el contratista y aceptadas por la Entidad Contratante, o bien declaradas directamente por esta última. En tales casos, se produce la renuncia a los derechos generados o adquiridos en favor tanto de la Entidad Contratante como del contratista. Además, la Entidad no podrá celebrar posteriormente un contrato sobre el mismo objeto con el mismo contratista. (LCP, 1990)

### ***2.3.3 Por sentencia o laudo ejecutoriados que declare la nulidad el contrato o la resolución el mismo a pedido del contratista***

Según (Pucha, J. , 2016) una vez terminado un contrato administrativo, el contratista puede solicitar se resuelva el contrato por medio de una sentencia judicial o laudo arbitral que se haya ejecutado legalmente. Esta causal se relaciona con los contratos celebrados en incumplimiento de la normativa legal, los cuales se consideran nulos, debiendo dicha nulidad ser declarada mediante sentencia o laudo en firme. La LOSNCP contempla varios supuestos de nulidad, entre los que se encuentran:

Art. 65 que menciona la nulidad del contrato, se rige en que deberá ser considerado nulos los mismos por los siguientes casos:

En presentación de causales generales de nulidad que se encuentren establecidas en la legislación vigente

Si no se toman en cuenta los procedimientos y formalidades que exige la normativa aplicable

Cuando la celebración del contrato o adjudicación haya realizado una autoridad que no sea competente.

Toda vez que estas irregularidades se detecten, el Procurador General del Estado debe dar inicio a la acción legal que declare la nulidad del contrato en el que se considera también la posibilidad de que los funcionarios que son responsables enfrenten sanciones de tipo administrativo, penal o civil por los perjuicios realizados. (LOSNCP, 2008)

La LOSNCP establece que si un contrato se firma con una persona que no está legalmente habilitada para contratar o si el contrato presenta alguna causa de nulidad, cualquier persona puede denunciarlo. Esa denuncia debe presentarse ante el Procurador General del Estado y debe ir acompañada de documentos que prueben la irregularidad. Con esa información, el Procurador analizará si corresponde presentar una demanda para que un juez declare nulo el contrato.

Una vez que se firma un contrato con irregularidades o errores de carácter legal y ejecutado, pero sin corregirlos, el Estado no puede beneficiarse de manera injusta de esta situación. Solo un juez o árbitro posee la autoridad para anular el contrato y devolver a las partes al estado inicial antes de la firma.

#### ***2.3.4 Por declaración unilateral del contratante en caso de incumplimiento del contratista***

Para declarar la terminación unilateral de un contrato se considera una forma anormal de finalizar, pues ocurre cuando aún no se ha cumplido en su totalidad el objeto para el cual fue celebrado el contrato administrativo. Esta modalidad está regulada tanto por la LOSNCP como por su reglamento general.

Según el criterio del doctrinario (Puente, M. & Lavalle,, 2015) la terminación de los contratos se entiende como una “*cláusula exorbitante*”, ya que constituye una prerrogativa propia del poder público. Esto significa que no depende de la voluntad de las partes, sino exclusivamente del interés de la administración pública.

La Administración Pública, en los contratos de carácter administrativo, puede prever la celebración o ejecución anticipada del contrato mediante cláusulas especiales

establecidas conforme a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC) y su Reglamento. Sin embargo, dicha facultad no puede ejercerse de manera arbitraria, sino dentro de los límites que impone el principio de legalidad administrativa, el cual obliga a que toda actuación de la Administración esté respaldada por una norma expresa. La terminación unilateral es una de las características que poseen los contratos administrativos. De acuerdo con (Gordillo, A. , 2017) es una decisión que toma la administración dentro de las funciones que se les otorga y que tiene efectos inmediatos, es decir, este organismo puede finalizar con anticipación el contrato si el contratista incurre en las faltas que están establecidas en el art. 94 de la LOSNC.

En la práctica, la terminación unilateral de los contratos administrativos puede generar conflictos cuando los funcionarios públicos exceden sus facultades, vulnerando el artículo 76, numeral 7, literal l de la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008), que exige que *toda decisión de la Administración esté debidamente motivada y fundada en normas jurídicas aplicables*. Por tanto, toda terminación unilateral debe justificarse legalmente y respetar el debido proceso, evitando decisiones arbitrarias. Al respecto, es relevante la postura de Mazeud y Chabas, quienes sostienen que “la terminación unilateral del contrato a menudo ha sido percibida en la doctrina con desconfianza” (Mazaud, J., y F. Chabas. , 1990.), lo que genera dificultades para las personas naturales o jurídicas que celebran contratos con el Estado ecuatoriano.

Puede suceder que la Administración decida dar por terminado unilateralmente un

contrato, amparándose en el artículo 95 de la LOSNCP (López Vargas , N. O., 2016) con el propósito de favorecer posteriormente a otra persona o empresa mediante una contratación directa. Esta situación representa una aplicación inadecuada de la normativa, ya que muchas veces no se verifica previamente si el incumplimiento provino realmente del contratista o si fue consecuencia de errores en los términos de referencia o en las especificaciones técnicas, que son responsabilidad de la Entidad Contratante.

Por lo tanto, la facultad de la Administración Pública para dar por terminado de forma unilateral un contrato debe estar plenamente motivada y justificada. Si bien el Estado posee derechos, los contratistas también cuentan con los suyos, por lo que resulta fundamental mantener un equilibrio entre ambas partes y garantizar que las decisiones adoptadas respondan siempre al interés general.

### ***2.3.5 Por muerte del contratista o por disolución de la personería jurídica contratista que no se origine en decisión interna voluntaria de los órganos competente de tal persona jurídica***

La última causal de terminación de los contratos se refiere a dos supuestos: la muerte del contratista cuando es una persona natural y la disolución de la persona jurídica contratista. En el primer caso, tanto el contratista como las obligaciones derivadas del contrato no pueden ser transmitidos a sus herederos o sucesores, puesto que se trata de un contrato de carácter personal. La única excepción es el pago que corresponde a los herederos en virtud del derecho de representación.

Para dar por terminado el contrato bajo esta causal, es necesario justificar la resolución mediante la presentación del certificado de defunción por parte de los herederos, o en su defecto, la máxima autoridad deberá solicitarlo al Registro Civil. Finalmente, en el caso de los consorcios, si uno de los integrantes personas naturales fallece, la ejecución del contrato debe continuar sin que exista la posibilidad de reemplazo. (López Vargas , N. O., 2016)

Una vez terminado el contrato administrativo, la parte contratante conjunta con su autoridad máxima puede iniciar un nuevo proceso de contratación directa a causa de la terminación unilateral, de acuerdo con lo menciona el art. 166 del reglamento de la LOSNCP. En el caso de que la empresa sea disuelta, sus representantes deberán informar a la autoridad que aprueba dicha disolución sobre los contratos pendientes y las razones que llevaron a tomar esta decisión.

Antes de ser emitida la resolución que establezca la disolución de la persona jurídica, la autoridad competente notificará este suceso al Sistema Nacional de Contratación Pública y en plazo de 10 días se verificará si la entidad posee contratos activos con otras instituciones públicas y cuales son.

Si existen contratos aún vigentes, corresponde al SNCP informar de ello a la Entidad Contratante, para que autorice la disolución, y también a la Procuraduría General del Estado (PGE), de modo que durante el proceso de liquidación se tomen medidas que garanticen la protección del interés público. La disolución voluntaria de la persona jurídica se considera un

incumplimiento del contrato y da lugar a que se declare su terminación unilateral (LOSNCP, 2008)

### **3 Capítulo iii la terminación unilateral en los contratos administrativos**

#### **3.1 Concepto**

La terminación unilateral y anticipada del contrato constituye una de las formas de finalizar los contratos administrativos, establecida en la cuarta causal en el artículo 92 de la LOSNCP. Esta modalidad de terminación es viable gracias a la aplicación de cláusulas exorbitantes propias de los contratos administrativos.

La terminación unilateral de un contrato público, en calidad de cláusula exorbitante, implica la extinción de las obligaciones contractuales como consecuencia del incumplimiento del objeto del contrato por parte del contratista. Las cláusulas exorbitantes son entendidas como disposiciones particulares que otorgan a la Administración Pública facultades y prerrogativas especiales, las cuales no existen en los contratos de derecho privado, situándola así en una posición de ventaja.

Según (Marienhoff, 1983) las cláusulas exorbitantes dentro de los contratos administrativos muestran que el Estado no puede desprenderse de su carácter de poder público, incluso al momento de contratar. Si no se realiza el contrato en imposición de su autoridad, debe al menos establecerse las condiciones que preserven este poder frente al contratante.

Estas cláusulas facultan a la entidad contratante para adoptar decisiones de manera unilateral, sin requerir la aprobación o consentimiento del contratista. Se consideran legítimas y válidas, ya que cuentan con respaldo legal y tienen como finalidad principal proteger el interés general.

(Dromi, R. , 2015) menciona que las prerrogativas que tiene la Administración Pública dentro de los contratos administrativos son justificables por los objetivos que persiguen, es decir, mientras el contratista busca un beneficio privado económico, el Estado actúa en virtud del bienestar colectivo.

Sin embargo, es importante destacar que las prerrogativas otorgadas a la Administración Pública deben ser ejercidas con moderación, equilibrio y justificación, en armonía con los principios constitucionales y garantizando el respeto a los derechos de las partes contratantes. Como lo expresa (López Vargas , N. O., 2016):

Dichas facultades de carácter especial se deberán ejercer dentro del marco de los principios constitucionales de racionalidad, proporcionalidad y oportunidad. Por lo tanto, es esencial que se comprenda que las atribuciones que el legislador le otorga a la Administración Pública no son una camisa de fuerzas, sino deben ser aplicadas de manera responsable y equilibrada. En este sentido, la motivación se convierte en un elemento fundamental para dar sentido y justificar el uso de estas potestades específicas. (López Vargas , N. O., 2016)

Esto implica que el uso de dichas prerrogativas debe realizarse de forma equilibrada y proporcional al objetivo que se busca alcanzar, evitando incurrir en actos arbitrarios o en abuso de poder. De esta manera, se asegura la transparencia, el cumplimiento del marco legal y la adecuada protección de los derechos de todas las partes que forman parte del contrato administrativo.

Las prerrogativas que posee la administración en los contratos públicos representan una expresión del interés global y establecen su aplicación conforme al marco legal vigente, garantizando siempre la protección de los derechos fundamentales en cada una de sus actuaciones. Por ello, dichas prerrogativas no pueden ejercerse de forma arbitraria ni en

contradicción con los principios constitucionales.

El uso excesivo o indebido de las cláusulas especiales dentro de los contratos administrativos generan consecuencias negativas. Al aplicar estas facultades sin equilibrio o injustamente se puede perjudicar a la contratación pública directamente a sus objetivos e intereses de las partes involucradas, inclusive incidiendo en la estabilidad financiera del contrato. (López Vargas , N. O., 2016)

La terminación unilateral, al constituir un acto administrativo, debe cumplir con todos los requisitos previamente establecidos para este tipo de actos y, además, debe velar por la protección del interés público. Aunque un contratista incurra en una de las causales previstas en el artículo 94 de la LOSNCP, no siempre resultará conveniente para el interés general dar por terminado el contrato de forma unilateral. Por ello, esta facultad queda sujeta a la decisión debidamente fundamentada de la administración, la cual, en todo caso, debe estar debidamente motivada.

En resumen, es fundamental que las facultades especiales de la administración en los contratos públicos se apliquen con equilibrio, asegurando siempre el respeto a los derechos de todas las partes intervinientes. Es imprescindible mantener una armonía cuidadosa entre la defensa del interés general y la garantía de los derechos del contratista, de modo que se eviten consecuencias adversas y se fomente un entorno de contratación pública justo, transparente y equitativo para todos los actores involucrados.

Las cláusulas exorbitantes en contratos administrativos poseen ciertas facultades de carácter especial del Estado, tales como controlar, modificar o terminar el contrato de manera anticipada, esta última, es esencial en esta investigación, por lo que estudiarán las siete causales establecidas en el art. 94 de la LOSNCP.

### 3.2 Características

El periodo que antecede al ejercicio del derecho de terminación unilateral se configura, desde el punto de vista jurídico, como una etapa de incertidumbre relativa en la relación contractual administrativa. Durante este lapso, el contrato continúa produciendo efectos conforme a las estipulaciones pactadas; sin embargo, subsiste la potestad de una de las partes, generalmente la Administración Pública, de poner fin al vínculo jurídico en cualquier momento, incluso en ausencia de una causa que, en el ámbito privado, podría considerarse justa. En consecuencia, la vigencia y proyección del contrato quedan supeditadas a la voluntad unilateral de quien ostenta dicha prerrogativa, lo que evidencia la asimetría característica de los contratos administrativos.

Esta situación de incertidumbre no constituye un vacío normativo, sino que es consecuencia directa del reconocimiento legal de cláusulas exorbitantes que otorgan a la Administración facultades excepcionales, entre ellas la de terminación unilateral. No obstante, si bien el escenario previo puede ser calificado como incierto, las condiciones que regulan el ejercicio de esta facultad resultan objetivamente previsibles, al estar determinadas de manera anticipada en la normativa aplicable o en el propio contrato. Así, elementos como el plazo de preaviso, la ejecución de encargos en curso, la disposición de bienes o servicios en stock y la compensación económica por los perjuicios ocasionados al contratista, se presentan como parámetros que delimitan jurídicamente el ejercicio de esta potestad, garantizando un mínimo de seguridad jurídica dentro de un marco de discrecionalidad administrativa.

Asimismo, la potestad de disponer la terminación anticipada del contrato constituye una prerrogativa implícita que confiere a la Entidad Contratante un margen de flexibilidad para ajustarse a eventualidades no previstas o a modificaciones en las circunstancias que rodean la

ejecución contractual, siempre que su ejercicio se realice de manera legítima y no abusiva. La doctrina especializada ha identificado y sistematizado cuatro rasgos esenciales que permiten caracterizar jurídicamente a esta cláusula exorbitante, "*su carácter unilateral, potestativo, liberatorio y recepticio.*" (Molina , R. , 2006)

Esto implica que la extinción del contrato repercute tanto en la Administración como en el contratista, quienes deben asumir las consecuencias jurídicas y las obligaciones que se desprenden de dicha terminación.

En otras palabras, si bien la Administración ostenta la potestad de disponer la terminación unilateral del contrato, el ejercicio de dicha facultad genera efectos jurídicos, económicos y operativos que alcanzan tanto a la propia entidad pública como al contratista, imponiendo a ambas partes consecuencias y responsabilidades derivadas de tal decisión.

Otra característica de la terminación es ser "potestativa, puesto que el ejercicio del derecho de terminación unilateral no depende de la ocurrencia de un hecho sino de la sola voluntad de su beneficiario, quien no está obligado a motivar la ruptura del contrato" (Molina , R. , 2006)

En consecuencia, la Administración cuenta con la potestad discrecional para decidir sobre la terminación del contrato, pudiendo ejercerla únicamente conforme a las causales establecidas en la normativa vigente y respetando los límites impuestos tanto por la legislación aplicable como por las cláusulas contractuales pactadas, asegurando de esta manera la legalidad, proporcionalidad y razonabilidad de su actuación.

La administración puede dar por terminado un contrato de manera discrecional solo si se cumple lo establecido por la ley y si la decisión da respuesta a un interés general. (Molina , R. , 2006)

El estado ecuatoriano exige que tanto sus funcionarios como las instituciones motiven de manera correcta los actos administrativos, en este sentido, la terminación unilateral de un contrato requiere sea justificado mediante un sustento claro, legal y preciso. Dicha motivación es fundamental para asegurar la transparencia, legalidad y la protección de los ciudadanos, evitando de esta manera que el acto sea nulo por falta de documentación.

La siguiente característica de esta cláusula exorbitante es su naturaleza liberatoria “es liberatoria, porque permite a su autor liberarse de una relación contractual” (Molina , R. , 2006) ya que faculta a la Administración para desligarse de la relación contractual con el contratista. Cabe recalcar que esta desvinculación puede afectar únicamente al contrato mas no libera a la Administración de dar cumplimiento con el objeto pactado ni de respetar las obligaciones y derechos que se derivan de este.

La terminación unilateral también se caracteriza por su naturaleza liberatoria, dado que faculta a la Administración para desvincularse del vínculo contractual con el contratista originalmente contratado. Sin embargo, es importante enfatizar que dicha liberación se limita únicamente a la relación contractual y no exime a la Administración de la obligación de asegurar el cumplimiento del objeto del contrato.

En consecuencia, la terminación unilateral no puede ser utilizada como un instrumento para suspender o interrumpir de manera definitiva la ejecución del contrato; por el contrario, impone a la Administración la obligación de garantizar la realización del objeto contractual, ya sea mediante la contratación de un nuevo proveedor o a través de otros mecanismos que aseguren la satisfacción del interés público y la demanda de la sociedad que motiva la contratación. (López Vargas , N. O., 2016)

La terminación unilateral de un contrato debe ser comunicada a la otra parte para que

surja efecto. Este principio se adopta de otras legislaciones que intenta que el contratista se prepare y tome las medidas necesarias para reducir los inconvenientes que se derivan de esta terminación del contrato (Molina , R. , 2006)

Luego de examinar las características de la terminación unilateral como cláusula exorbitante, es importante destacar que, antes de ejercer la potestad de poner fin anticipada y unilateralmente al contrato, la Entidad Contratante está obligada a notificar al contratista con un plazo mínimo de diez días sobre el incumplimiento o demora detectada. La notificación debe incluir la advertencia de que, si la situación no se corrige dentro del término establecido, la Administración dará por terminado unilateralmente el contrato. (LOSNCP, 2008)

Si la parte contratista no realiza la justificación del incumplimiento ni lo corrige dentro del lapso otorgado, la entidad contratante puede dar por terminado de manera unilateral mediante resolución de su máxima autoridad. Dicha resolución debe ser notificada por escrito al contratista y ser publicado en el portal del SERCOP, siendo válida a pesar de que el contratista presente recursos, reclamos o demandas. (LOSNCP, 2008)

### **3.3 Causales de terminación unilateral conforme el art.94 de La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Publica**

El art. 94 de la LOSNCP (2008) menciona que la entidad contratante puede terminar unilateralmente el contrato, aunque no esté obligado a hacerlo. La decisión debe tener base en un estudio que evalúe si es conveniente realizar esta facultad para cada caso, considerando el bienestar público.

### ***3.3.1 Por incumpliendo del contratista***

La primera causal contemplada en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) para que proceda la terminación unilateral y anticipada de un contrato se refiere al incumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por la parte contratista. Esto significa que, si el contratista no cumple de manera adecuada, o incumple total o parcialmente con lo pactado en el contrato, la Administración se encuentra facultada para dar por terminado el vínculo jurídico de forma anticipada, a fin de proteger el interés general y evitar que se vean afectados los fines estatales y las necesidades colectivas que motivaron la contratación.

Aunque esta causal pueda parecer en principio sencilla y evidente, resulta necesario destacar la naturaleza del objeto del contrato público. De hecho, muchas de las demás causales de terminación unilateral tienen como punto de partida esta primera causal, lo que evidencia su carácter fundamental dentro del régimen de contratación pública.

El contrato público cuya finalidad es el cumplimiento de los objetivos del Estado y en especial la atención de las necesidades colectivas que son de carácter prioritario y urgente.

(López Vargas , N. O., 2016)

La terminación unilateral de un contrato no debe ser considerado una sanción, sino una medida particular que le permite a la Administración dar por concluido de manera anticipada el vínculo contractual en goce de sus atribuciones legales. No obstante, resulta indispensable que la entidad contratante incluso lleve a cabo un análisis detallado para verificar si el incumplimiento

realmente amerita dicha decisión, valorando su pertinencia en función del interés público, sobre todo cuando se trata de necesidades que sean urgentes y prioritarias que no pueden ser postergadas.

(Baldeón, I., 2015) Sugiere que ante cualquier incumplimiento la justificación de la terminación del contrato debe tomarse con sentido común en especial si el contrato ya casi ha culminado. En el proceso de entrega de bienes, obras y servicios es importante respetar lo que se pacta al inicio del contrato, puesto que no se puede aceptar algo diferente a lo estipulado, ya que podría afectar el cumplimiento del objeto contractual. No obstante, para el caso de equipos de tecnología se maneja el principio de vigencia que se permite recibir una mejora, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos y no se modifique el objetivo del contrato.

Por eso la Administración tiene la facultad de señalar y notificar al contratista la necesidad de reemplazar estos elementos por los previstos en el contrato. El cual, al realizar los cambios requeridos, el contratista corrige su incumplimiento y de esta manera, la Administración garantiza el cumplimiento pleno y efectivo del contrato administrativo. Ahora bien, en el supuesto de que el contratista no pueda cumplir con el objeto del contrato o con los plazos establecidos, será procedente que la Administración opte por la terminación unilateral y anticipada del mismo.

Si una obra es entregada con materiales diferentes a los estipulados en el contrato, aunque cumplan con la misma función, se considerará como incumplimiento. Para lo que la

Administración, puede exigir correcciones sin la necesidad de terminar el contrato.

(López Vargas , N. O., 2016) señala que ante un incumplimiento del contrato se debe aplicar la sanción proporcional al grado de la falta evitando de esta forma que el contratista se inhabilite injustamente. Las multas para los contratos de alto valor pueden tomarse como una alternativa adecuada.

La terminación unilateral de un contrato no debe causar perjuicios considerados innecesarios cuando existan alternativas que contrasten a estos incumplimientos menores. Es vital que se considere la gravedad del incumplimiento y el impacto social. Para ello, se deben aplicar sanciones extremas que impidan que a futuro se repitan estas acciones y que garanticen el cumplimiento de los objetivos estatales.

Un ejemplo ilustrativo de esta situación sería un socavón en una carretera de importancia estratégica para el tránsito diario y la actividad turística de determinado lugar. Para su reconstrucción, se adjudica el contrato a un contratista; sin embargo, este incumple los plazos establecidos, lo que ocasiona que los ciudadanos no puedan transitar y los turistas se vean afectados en sus actividades. Ante esta situación, la Administración Pública constata que el contratista no puede ejecutar el contrato con la rapidez y prioridad requeridas, por lo que decide dar por terminado de manera unilateral y anticipada el contrato, con el fin de adjudicarlo a otro oferente que tenga la capacidad de cumplirlo conforme a la urgencia que la situación demanda.

Cuando la Administración da por terminado el contrato, se debe garantizar el debido

proceso, implicando que se realice un procedimiento en donde el contratista pueda defenderse y justificar su incumplimiento y sus causas. Si no puede justificar, la entidad da por finalizado el contrato mediante una resolución motivada que es motivada por la máxima autoridad. (LOSNCP, 2008)

## CASO PRÁCTICO

### ANTECEDENTES

La resolución UEPT-0011-2024 emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca, a través del Proyecto Tranvía, trata sobre la terminación unilateral de la orden de compra CE-20240002580588, cuyo objeto fue la adquisición de pantalones índigo con cinta reflectiva. Este contrato formaba parte del proceso para la “Adquisición de ropa de trabajo y equipos de protección personal”, y fue adjudicado a la Asociación de Producción Textil Crespo Mejía (ASOPROCRESMÉ), representada legalmente por el señor Luis Gerardo Zhingre Chumbay, con RUC 0190432742001.

El contrato establecía un plazo de entrega hasta el 6 de mayo de 2024, con un valor total de 2.231,46 dólares más IVA, bajo la modalidad de pago contra entrega. Sin embargo, desde el inicio de la ejecución contractual se evidenció un incumplimiento por parte del proveedor, ya que no realizó la entrega de los bienes dentro del plazo acordado.

El administrador del contrato trató de mantener comunicación con la asociación mediante correos electrónicos enviados los días 11, 14, 19, 25, 26, 27 y 28 de marzo de 2024, además de llamadas telefónicas y oficios. No se obtuvo respuesta oportuna. Posteriormente, el 31 de mayo de 2024, un miembro de la asociación informó que la organización se encontraba en proceso de disolución; sin embargo, este hecho no fue formalizado ante el SERCOP, por lo que no

constituyó una justificación válida del incumplimiento contractual.

Como consecuencia de la falta de entrega y comunicación, el GAD Cuenca determinó la necesidad de iniciar el procedimiento de terminación unilateral conforme lo establece la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), garantizando el derecho a la defensa del contratista.

#### FUNDAMENTACIÓN

De acuerdo con los informes técnico, económico y jurídico elaborados, se constató que la Asociación de Producción Textil Crespo Mejía incumplió de manera total el contrato. Conforme a la orden de compra CE-20240002580588, el proveedor disponía de un plazo máximo de 29 días calendario para cumplir sus obligaciones antes de configurarse el incumplimiento definitivo.

El cálculo de las multas se realizó conforme a lo dispuesto en el contrato y la normativa vigente:

Desde el 7 al 20 de mayo de 2024, se aplicó una penalidad del 1 por mil diarios del valor de la orden, equivalente a 31,22 dólares.

Desde el 21 de mayo hasta el 17 de junio de 2024, se aplicó una multa del 1,5 por mil diarios, generando 93,80 dólares adicionales.

El total de las multas acumuladas fue de 125,02 dólares.

Cabe resaltar que el contrato no generó perjuicio económico para la entidad, puesto que se estableció bajo la modalidad de pago contra entrega, sin anticipos ni desembolsos previos.

El proceso de terminación se enmarcó en los artículos 94 y 95 de la LOSNCP, que facultan a la entidad contratante a declarar la terminación unilateral por incumplimiento del contratista. El 8 de julio de 2024, mediante el Oficio Nro. 2523, se notificó al proveedor,

otorgándole 10 días hábiles para presentar sus descargos. Al no recibir respuesta formal ni evidencias de cumplimiento, el 1 de agosto de 2024, el Procurador Síndico Municipal emitió su revisión jurídica, concluyendo que se cumplió con el debido proceso administrativo y recomendando proceder con la terminación.

En consecuencia, la entidad fundamentó su decisión en el incumplimiento contractual comprobado, la falta de respuesta oportuna, la inexistencia de justificación legal válida, y el respeto a las normas que rigen la contratación pública en el Ecuador.

### DECISIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos expuestos, el GAD Municipal de Cuenca, a través del Proyecto Tranvía, resolvió lo siguiente:

Declarar la terminación unilateral y anticipada de la orden de compra CE-20240002580588, debido al incumplimiento total del proveedor en la entrega de los bienes contratados.

Declarar a la Asociación de Producción Textil Crespo Mejía (ASOPROCRESME) como contratista incumplida, e inscribir a su representante legal, Luis Gerardo Zhingre Chumbay, en el Registro de Contratistas Incumplidos del SERCOP, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Establecer la liquidación económica del contrato con un valor total de 125,02 dólares en concepto de multas por el retraso en la entrega de los bienes.

Ordenar la publicación de la presente resolución en el portal institucional de compras públicas y en la página web del GAD Cuenca, en cumplimiento del principio de transparencia.

En conclusión, la resolución refleja una actuación legal, técnica y administrativamente sustentada por parte del GAD Municipal de Cuenca. La entidad protegió los recursos públicos,

garantizó el debido proceso y aplicó las sanciones pertinentes ante un incumplimiento contractual evidente. Este caso reafirma la importancia de la gestión responsable en la contratación pública y la obligación de los proveedores de cumplir con los compromisos adquiridos frente al Estado.

### **3.3.2 *Por quiebra o insolvencia del contratista***

De acuerdo con el art. 94 de la LOSNCP la segunda causal hace referencia a los problemas financieros del contratista por las cuales no puede cumplir con las condiciones y obligaciones de este. Incluyendo a los casos de insolvencia o quiebra, en donde la situación económica o legal es un impedimento para continuar con el proceso.

Más precisamente, esta causal se relaciona con aspectos de índole financiera o económica del contratista, ya sea por quiebra o insolvencia, que le impiden asegurar el cumplimiento de sus obligaciones económicas, dado que su patrimonio resulta insuficiente o negativo. No obstante, su aplicación requiere un análisis detallado de la situación financiera e incluso de aspectos judiciales que puedan afectar su capacidad de cumplimiento. (Baldeón, I., 2015)

Para comprender mejor esta causal, es importante diferenciar entre quiebra, que se aplica a las personas jurídicas, e insolvencia, que corresponde a las personas naturales. Desde el punto de vista legal, la quiebra ocurre cuando una empresa no puede cumplir con sus deudas o cuando sus obligaciones exceden el valor justo de sus activos, situaciones en las cuales puede ser declarada formalmente en quiebra. (Gómez, G.) menciona que cuando la empresa no puede

cancelar sus cuentas o sus obligaciones son mayores al valor de sus activos ocurre este cierre. Por otro lado, para (Cabanellas, G., 2012) la quiebra es “(...) insolvencia, bancarrota, de pasivo superior al activo, de superar las deudas a los bienes y a los créditos”.

Según (Cabanellas, G., 2012) el término insolvencia es la incapacidad que tiene una persona para dar cumplimiento a sus obligaciones de carácter económico a falta de recursos, generando desconfianza solo la integridad o capacidad para manejar una organización.

En estos ambos casos, el contratista hace frente a una situación financiera considerada crítica que le impide hacer frente a las obligaciones del contrato. Esta circunstancia no solo afecta directamente el cumplimiento contractual, sino que también puede generar la apertura de procesos legales en su contra, los cuales complican aún más la gestión de su patrimonio y limitan su capacidad de responder adecuadamente a los compromisos adquiridos, incrementando el riesgo de incumplimiento total del contrato.

Tanto la quiebra de una persona jurídica como la insolvencia de una persona natural, es indispensable que exista una sentencia ejecutoriada que confirme legalmente la situación financiera del contratista. Esta condición resulta fundamental, ya que proporciona a la Administración Pública el sustento necesario para fundamentar de manera válida y legítima la procedencia de la terminación unilateral del contrato, asegurando que la medida se adopte sobre bases jurídicas sólidas y evitando decisiones arbitrarias.

## CASO PRÁCTICO

## ANTECEDENTES

La Municipalidad de San Miguel celebró un contrato con la empresa Construcciones Andinas S.A. para la construcción de un nuevo centro comunitario. Durante los primeros meses, la empresa avanzó con las obras conforme al cronograma, pero posteriormente empezó a tener serios problemas financieros: no pudo pagar a sus trabajadores ni a sus proveedores, acumuló deudas con el Servicio de Rentas Internas y con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y varios de sus bienes fueron embargados.

Ante esta situación el representante legal de la empresa presentó ante el juez competente una declaración de insolvencia, y el juzgado emitió una resolución reconociendo su estado de quiebra. Al recibir la notificación de esta resolución judicial, la Municipalidad verificó que la empresa ya no tenía capacidad económica ni técnica para continuar ejecutando el contrato. En aplicación del artículo 94, numeral 2 de la LOSNCP, la entidad contratante procedió a declarar la terminación unilateral del contrato, argumentando que la quiebra del contratista le impedía cumplir con las obligaciones pactadas.

Con esta decisión la Municipalidad resguardó los recursos públicos, evitó mayores perjuicios al proyecto y pudo convocar a un nuevo proceso de contratación para finalizar la obra con otro proveedor solvente.

En resumen, esta causal se aplica cuando el contratista entra en quiebra o insolvencia y pierde la capacidad de cumplir con el contrato, permitiendo a la entidad estatal terminarlo de forma anticipada y proteger los intereses del Estado y de la ciudadanía.

### ***3.3.3 Si el valor de las multas supera el monto de la garantía de fiel cumplimiento del contrato***

La tercera causal prevista en este artículo de la LOSNCP se fundamenta en el cumplimiento del porcentaje de valor destinado a la garantía de fiel cumplimiento, tal como lo establece el artículo 74 de la ley. Esta garantía tiene como finalidad respaldar que el contratista cumpla adecuadamente con las obligaciones adquiridas y cubrir posibles sanciones o multas derivadas de retrasos o incumplimientos. Por lo tanto, si la garantía presentada resulta insuficiente para solventar los montos correspondientes a estas penalidades, la Administración Pública está en la potestad de declarar la terminación unilateral del contrato. Esta medida busca proteger el interés público, asegurando que los contratos se ejecuten conforme a lo pactado y que exista un mecanismo efectivo para responder frente a incumplimientos por parte del contratista.

No obstante, tal como lo establece el propio artículo 74, existen ciertos contratos en los que no se requiere la presentación de esta garantía. Ante esta situación, podría pensarse inicialmente que, en este tipo de contratos, no sería posible proceder a la terminación anticipada y unilateral por parte de la Administración.

Pese a que se puede argumentar que no procede la terminación unilateral del contrato por motivo de no haber entregado la garantía correspondiente, se considera que es posible aplicar esta medida inclusive si esta garantía no se encuentra disponible, debido a que la causal no depende de manera directa de la existencia de esta, sino de la forma en que las metas acumuladas en el contrato superen el porcentaje determinado. En este caso, el porcentaje corresponde de

acuerdo con el art. 74 de la LOSNCP al 5% del monto total del contrato. De esta manera, la normativa es permisiva para que las metas sean acumuladas hasta ese límite sin que se termine el contrato por esta causa. Una vez superado ese umbral, la entidad estaría en la facultad de dar por terminado el contrato antes y de manera unilateral por esta causa. (Baldeón, I., 2015)

La LOSNCP establece que los contratistas tienen la obligación de proporcionar garantías al momento de la suscripción de los contratos administrativos, con el fin de asegurar el correcto cumplimiento de las obligaciones asumidas. Entre estas garantías se incluyen la garantía de fiel cumplimiento, que respalda que el contratista cumplirá con todas las obligaciones contractuales; la garantía del anticipo, destinada a asegurar el correcto uso de los anticipos entregados; y, en ciertos casos, las garantías técnicas para determinados bienes, conforme a lo previsto en los artículos 74, 75 y 76 de la ley, respectivamente. Estas garantías constituyen mecanismos fundamentales para proteger el interés público y asegurar la adecuada ejecución de los contratos.

En los procesos de contratación de servicios no normalizados u obras, si la propuesta económica que se ha seleccionado es menor al presupuesto de referencia en un porcentaje que sea igual o mayor al 10% se deberá aumentar el valor de la garantía de fiel cumplimiento. El aumento se dará en función del 20% de la diferencia entre el monto adjudicado y el presupuesto referencial, con la finalidad de que se asegure que el contratista cumpla de manera eficiente con las obligaciones que se establecen en el contrato. (LOSNCP, 2008)

Esta disposición tiene como finalidad garantizar una cobertura más sólida de la garantía de fiel cumplimiento en aquellos contratos en los que la oferta económica presentada sea

significativamente inferior al presupuesto referencial. Al incrementar la garantía en estos casos, se busca proteger los intereses de la Administración y mitigar los riesgos que puedan surgir durante la ejecución del contrato, asegurando que el contratista cumpla con todas sus obligaciones. De esta manera, se contribuye a la correcta realización de la obra o prestación del servicio, promoviendo la eficiencia, la transparencia y la seguridad jurídica en los procesos de contratación pública.

De acuerdo con el art. 74 de la LOSCNP (2008) no es obligatorio presentar una garantía de fiel cumplimiento. Dicha excepción tiene base en contratos como los de compraventa de inmuebles en los que los contratos cuyo valor es menor al multiplicar el coeficiente por 0.000002 del presupuesto inicial del estado. Para estas situaciones no se requieren garantía pues el riesgo es mínimo.

Según la doctrina, las multas se conciben como sanciones de carácter económico que se incluyen de manera obligatoria en los contratos administrativos. Su finalidad principal es corregir el comportamiento del contratista frente a incumplimientos o retrasos en la ejecución del contrato, actuando como un mecanismo preventivo y correctivo. Además, estas multas cumplen una función de alerta para la Administración, señalando oportunamente cuando los plazos o las obligaciones contractuales no se están cumpliendo conforme a lo establecido. De esta manera, las sanciones económicas no solo buscan resarcir posibles perjuicios, sino también incentivar el cumplimiento oportuno y eficiente del contrato, garantizando la correcta ejecución de la obra, servicio o suministro contratado en beneficio del interés público.

De acuerdo con el art. 71 de la LOSNCP (2008) las multas deben ser calculadas en base al porcentaje de las obligaciones que se encuentren pendiente de acuerdo con lo estipulado en el contrato. Dichas sanciones las impone el administrador del contrato o el fiscalizador si los hubiere, en el que se determinan las fechas, incumplimientos y los valores correspondientes.

Esto implica que, si existe un cronograma de actividades para la ejecución de una obra y se presenta un incumplimiento en la primera fase, las multas deben imponerse únicamente sobre el porcentaje correspondiente a esa parte específica incumplida, y no sobre la totalidad del contrato. De esta manera, se garantiza que las sanciones económicas sean proporcionales al incumplimiento real del contratista, evitando cargas desmedidas o injustas.

Esto se encuentra en concordancia con lo dispuesto en el artículo 292 del RLOSNC, el cual establece que el cálculo de las multas debe realizarse sobre el porcentaje de las obligaciones que aún están pendientes de ejecutarse. Para este cálculo, se debe considerar el reajuste de precios correspondiente, pero sin incluir los impuestos, asegurando que las sanciones económicas reflejen únicamente el valor real del incumplimiento del contratista.

Cuando existen retrasos que no son justificados dentro del cumplimiento del contrato, el contratante deberá aplicar una multa diaria al contratista, calculada sobre el porcentaje de las obligaciones que están pendientes y no debe incluir impuesto. Además, no puede ser menor al 0.1 % del monto total del contrato. (RLOSNC, 2009)

Siguiendo el principio de jerarquía normativa, es importante destacar que las multas

deben aplicarse únicamente sobre la parte del contrato que ha sido incumplida, evitando así que se penalice de manera desproporcionada la totalidad del contrato por un incumplimiento parcial. Asimismo, la ley no establece un límite máximo para la imposición de estas sanciones, lo que significa que la Administración tiene la potestad de aplicar multas incluso si su valor supera la garantía de fiel cumplimiento proporcionada por el contratista. (Méndez, F., 2020)

El Procurador General del Estado mediante oficio Nro. 05179 indicó que la administración pública puede aplicar sanciones proporcionales a retrasos o incumplimientos siempre y cuando se vele por el bienestar público. Asimismo, aclaró que la LOSNCP no establece un límite específico para el monto de estas multas, no siendo necesario que se fije en los contratos de carácter administrativo. (PGE, 2011)

Es importante subrayar que esta disposición posee un carácter general y puede complementarse con cláusulas específicas en determinados contratos, las cuales establezcan criterios particulares para la aplicación de multas por retrasos injustificados. Estas cláusulas adicionales buscan adaptarse a la naturaleza del contrato, el tipo de obra o servicio, y la magnitud de las obligaciones asumidas por el contratista. Sin embargo, en todos los casos, el propósito fundamental de imponer multas sigue siendo garantizar el cumplimiento de los plazos acordados, prevenir retrasos en la ejecución y proteger el interés público, asegurando que la obra, servicio o suministro contratado se ejecute de manera oportuna, eficiente y conforme a lo estipulado en el contrato.

## CASO PRÁCTICO

### ANTECEDENTES

La Resolución No. DGM-001-2023, emitida por el director general de Movilidad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca, constituye un caso representativo del ejercicio de la potestad administrativa de terminación unilateral de un contrato de consultoría, en el marco de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. (LOSNCP, 2008)

El proceso contractual tuvo como objeto la realización de un estudio integral de ingresos, costos operativos y condiciones de operación de las operadoras de transporte público intracantonal rural, con el propósito de establecer un modelo tarifario técnico para cada ruta del cantón Cuenca.

Durante la ejecución del contrato se produjeron diversas incidencias administrativas, entre ellas los cambios sucesivos de administradores del contrato y la falta de entrega oportuna de los productos previstos. A pesar de que el contratista presentó borradores parciales, estos fueron incompletos y presentaban deficiencias técnicas que no se lograron subsanar dentro de los plazos establecidos.

Como consecuencia, los informes de la administración concluyeron que el avance del contrato era del 0%, evidenciando un incumplimiento absoluto de las obligaciones contractuales asumidas por el contratista.

### FUNDAMENTACIÓN

El GAD de Cuenca fundamentó jurídicamente la terminación del contrato en el artículo 94 de la LOSNCP, que faculta a la entidad contratante a dar por terminado un contrato cuando:

Numeral 1: existe incumplimiento del contratista.

Numeral 3: el valor de las multas supera la garantía de fiel cumplimiento.

En este caso, además de no haberse presentado entregables válidos, el monto acumulado de las multas ascendió a USD 58.760,00, cifra superior a la garantía de fiel cumplimiento, lo que reforzó la pertinencia de la decisión y garantizó la protección de los recursos públicos.

El procedimiento se desarrolló respetando el debido proceso, conforme lo establece el artículo 95 de la LOSNCP. El contratista fue notificado oportunamente, se le concedió el plazo legal para presentar sus descargos, y aunque alegó haber cumplido parcialmente, sus argumentos fueron desestimados por falta de sustento técnico y jurídico.

La resolución fue debidamente motivada con base en informes técnicos, económicos y jurídicos, cumpliendo con la obligación constitucional de motivación de los actos administrativos y con las garantías del derecho administrativo ecuatoriano.

#### DECISIÓN

La Resolución No. DGM-001-2023 dispuso varias medidas administrativas:

Declarar la terminación unilateral y anticipada del contrato.

Declarar al contratista como incumplido, lo que conlleva su suspensión en el Registro Único de Proveedores (RUP) por cinco años, conforme al artículo 98 de la LOSNCP.

Ordenar la liquidación del contrato, estableciendo un avance físico de 0%.

Exigir al contratista el pago de USD 58.760,00 en un plazo de 10 días.

Requerir a la aseguradora la ejecución de la póliza de garantía de fiel cumplimiento.

Notificar al SERCOP para incluir al contratista en el Registro de Incumplimientos, afectando su participación futura en procesos de contratación pública.

Esta decisión refleja el ejercicio de las cláusulas exorbitantes del derecho administrativo, en especial la prerrogativa de la Administración Pública de poner fin unilateralmente a los contratos en defensa del interés público.

En la práctica, este acto administrativo representa una respuesta legítima ante la inejecución contractual, particularmente considerando que el proyecto tenía un impacto directo en la planificación del transporte público rural de Cuenca.

Finalmente, el caso pone de relieve dos lecciones clave:

La importancia del control efectivo del administrador del contrato, pues los cambios continuos y la falta de seguimiento oportuno contribuyeron al incumplimiento.

La relevancia de las garantías contractuales, que en este caso protegieron al GAD Cuenca frente al perjuicio económico.

En conclusión, la Resolución No. DGM-001-2023 constituye una aplicación ejemplar de la normativa de contratación pública, orientada a salvaguardar el interés general, proteger los fondos públicos y sancionar la irresponsabilidad contractual

### ***3.3.4 Por suspensión de los trabajos, por decisión del contratista, por las de (60) días, sin que medie fuerza mayor o caso fortuito***

La cuarta causal de terminación anticipada se relaciona con el incumplimiento del plazo establecido para la ejecución del objeto contractual. En este sentido, el tiempo constituye un elemento esencial en los contratos administrativos, pues la satisfacción del interés general exige que las obras, bienes o servicios sean entregados en la fecha fijada por la Administración. El retraso o incumplimiento en los plazos afecta directamente la finalidad pública del contrato, por lo que la ley faculta a la entidad contratante a darlo por terminado de forma unilateral para salvaguardar la eficacia y el cumplimiento de los objetivos previstos.

El contratista puede justificar la suspensión de sus obligaciones cuando se presente un caso fortuito o fuerza mayor, siempre que se demuestre que el hecho fue imprevisible, irresistible y ajeno a su voluntad. En tales circunstancias, la entidad contratante está obligada a analizar y verificar la existencia de estos supuestos antes de determinar cualquier sanción o la terminación del contrato, ya que se trata de situaciones excepcionales que eximen al contratista de responsabilidad por el incumplimiento.

Según (Cabanellas, G., 2012) conviene precisar que, cuando el contratista demuestra que la suspensión de sus obligaciones obedece a un caso fortuito o a fuerza mayor, no procede aplicar esta causal de terminación, siempre que la entidad contratante verifique y constate la existencia real de dicho acontecimiento. El caso fortuito es entonces un hecho que no se espera o no se puede evitar y que se debe asumir por quien realiza la actividad, salvo la ley mencione algo diferente.

Para (Cabanellas, G., 2012) un evento inesperado también se considera a una fuerza mayor que se origina a causa de una acción legal que la realizan personas, En caso de que la administración constate la existencia de un caso fortuito o fuerza mayor que impida la ejecución del contrato, corresponde otorgar al contratista una ampliación del plazo contractual, de manera que pueda retomar las obligaciones una vez superado el evento imprevisto. Dicho plazo se computará desde el día siguiente a la solución del acontecimiento que originó la suspensión. Esta disposición se encuentra en armonía con lo previsto por el SERCOP en las Condiciones Generales de los Contratos, las cuales regulan los efectos de tales eventualidades sobre la continuidad de la relación contractual.

Cuando el imprevisto derivado de caso fortuito o fuerza mayor imposibilite de manera definitiva la ejecución del contrato, la normativa prevé que las partes puedan optar por una terminación por mutuo acuerdo, conforme lo dispone el artículo 93 de la LOSNCP. Sin embargo, si el contratista se negara a aceptar esta terminación consensuada, se configuraría la séptima causal de terminación unilateral prevista en el artículo 94 de la misma ley, el cual lo detallaremos casi al finalizar este capítulo.

## CASO PRÁCTICO

### ANTECEDENTES

El presente caso se origina a partir del Contrato Nro. 004-GPI-PS-2021, suscrito el 21 de junio de 2021 entre el Gobierno Provincial de Imbabura y el Ing. Christian Mauricio Tutillo Camacho, cuyo objeto contractual fue el adoquinado de la vía González Suárez – San Pablo – Pijal Alto, ubicada en el cantón Otavalo.

El contrato tuvo un valor de USD 1'950.500,56 más IVA y un plazo de ejecución de 300 días, al que posteriormente se añadió un contrato complementario por USD 156.039,96. No obstante, durante la ejecución de la obra se evidenciaron problemas recurrentes de cumplimiento, que culminaron con el abandono del proyecto por más de 60 días por parte del contratista, sin que mediara causa de fuerza mayor o caso fortuito.

Dicha situación se enmarca en la causal de terminación unilateral prevista en el artículo 94 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), que sanciona la suspensión injustificada de los trabajos por más de sesenta días como incumplimiento contractual grave.

Además del abandono, el contratista acumuló multas superiores a USD 228.000,00, generadas por deudas laborales y falta de amortización del anticipo, lo cual agravó el incumplimiento. También se verificó que mantenía mora con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y que no canceló los haberes de los trabajadores, provocando incluso conflictos sociales, como la retención de maquinaria por parte de los habitantes de la zona. Todos estos hechos fueron documentados en los informes de fiscalización y administración del contrato.

### FUNDAMENTACIÓN

Conforme al artículo 95 de la LOSNCP, la Prefectura de Imbabura procedió a notificar al contratista mediante oficio de fecha 11 de octubre de 2023, concediéndole un plazo de diez días para que subsanara el incumplimiento.

El 26 de octubre de 2023, el contratista presentó sus descargos, alegando problemas con la comunidad y señalando supuestas deficiencias en la fiscalización. Sin embargo, estos argumentos fueron desvirtuados por los informes técnicos y económicos, que confirmaron de manera fehaciente el abandono de los trabajos, el incumplimiento de obligaciones laborales y financieras, y la ausencia de justificación válida.

Con base en estos antecedentes, la Procuraduría Síndica y la Dirección Financiera emitieron criterios jurídicos y económicos favorables a la terminación unilateral, conforme a lo previsto en el artículo 94 de la LOSNCP.

Asimismo, la liquidación contractual determinó un saldo a favor del Gobierno Provincial de Imbabura de USD 247.188,49, suma que incluyó intereses por anticipo no devengado. El procedimiento administrativo se desarrolló respetando el debido proceso y cumpliendo con los requisitos de validez del acto administrativo establecidos en el artículo 99 del Código Orgánico

Administrativo (COA): competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación.

### DECISIÓN

Mediante Resolución Nro. PCI-P-043-2023, el Prefecto Richard Oswaldo Calderón resolvió lo siguiente:

Declarar la terminación unilateral del contrato principal y del contrato complementario.

Declarar al contratista como incumplido, disponiendo su inscripción en el Registro Único de Proveedores (RUP) a través del SERCOP, conforme al artículo 98 de la LOSNCP.

Aprobar la liquidación económica con un saldo a favor del Gobierno Provincial de USD 247.188,49.

Conceder un plazo de diez (10) días al contratista para realizar el pago correspondiente, bajo advertencia de ejecutar las garantías en caso de incumplimiento.

Disponer la publicación de la resolución en la página institucional y en el portal de compras públicas, asegurando su publicidad y transparencia.

Esta resolución constituye un ejemplo claro de aplicación de la potestad administrativa de terminación unilateral ante un incumplimiento grave y reiterado del contratista. La Prefectura de Imbabura actuó dentro del marco legal vigente, garantizando debido proceso, motivación y transparencia, a la vez que protegió el interés público al recuperar valores adeudados e impedir la participación futura del contratista incumplido en nuevos procesos de contratación estatal.

Finalmente, el caso resalta la importancia de la fiscalización técnica y jurídica como elemento esencial para respaldar decisiones administrativas fundamentadas, y reafirma el compromiso de la administración pública con la eficiencia, la legalidad y la defensa de los recursos del Estado.

### ***3.3.5 Por haberse celebrado contratos contra expresa prohibición de esta ley***

La quinta causal de terminación unilateral procede cuando los contratos administrativos contravienen de manera directa una prohibición legal. Esta causal se fundamenta en lo previsto en los artículos 62, 63, 64 y 65 de la LOSNCP, los cuales regulan las inhabilidades generales y especiales, así como las prohibiciones y nulidades que impiden contratar con las entidades del Estado. En este sentido, si durante la ejecución del contrato se verifica que el contratista incurrió en alguna de estas causales de inhabilidad o prohibición, la administración pública está facultada para disponer la terminación anticipada, en resguardo del principio de legalidad y del interés general.

Las inhabilidades generales para realizar contratos con el Estado de acuerdo el art. 1463 del Código Civil incluyen a las personas consideradas incapaces, tales como los impúberes, dementes, personas sordas que no puedan comunicarse de manera verbal, por escrito o señas, así como los menores adultos, personas jurídicas o personas con interdicción. Cualquier contrato que sea celebrado con estas personas se considerará nulo, si no da cumplimiento a los requisitos legales según menciona el art. 1697 que establece la nulidad relativa o absoluta en contexto de la naturaleza del acto o la condición de las partes.

Los artículos 62 y 63 de la LOSNCP regulan las inhabilidades generales y especiales para celebrar contratos con los órganos del Estado, estableciendo los supuestos en los que una persona o entidad no puede vincularse contractual o legalmente con la Administración Pública.

De igual manera, se establece que ciertas personas no pueden celebrar contratos con las entidades del Estado, con el fin de prevenir conflictos de interés y garantizar la transparencia en la contratación pública. Entre las que se encuentra el presidente de la República, su gabinete, miembros de la SERCEP alcaldes, prefectos y sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. Además de los servidores públicos suspendidos en el RUP o con deudas pendientes con el Estado.

La segunda inhabilidad especial contemplada en el artículo 63 establece que no pueden celebrar contratos con el Estado aquellas personas que hayan participado en la elaboración de estudios, proyectos o especificaciones técnicas relacionadas con los ejecutores de las obras. Esta restricción busca evitar conflictos de interés y garantizar la imparcialidad en la contratación pública. Sin embargo, la misma norma prevé una excepción: estas personas podrán contratar cuando el objeto del contrato sea la fiscalización, supervisión o actualización de los estudios previamente elaborados, permitiendo así que se aproveche su conocimiento técnico sin comprometer la transparencia y la legalidad de los procesos (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2018).

El art. 252 prohíbe que se contrate con el Estado a los familiares cercanos de las autoridades locales tales como consejeros, concejales y vocales dentro de su jurisdicción. Asimismo, no se puede contratar a los socios o directivos que ya consten como funcionarios públicos inhabilitados o sus cónyuges para evitar temas de conflictos de interés (RLOSNC, 2022).

En caso de que, a pesar de las prohibiciones expresamente establecidas por la ley, se llegase a celebrar un contrato, la máxima autoridad de la entidad contratante tiene la facultad de declarar la terminación unilateral del mismo, sin que ello implique obligación de realizar pagos o reconocer indemnizaciones de ningún tipo. Esta medida busca garantizar la legalidad y la correcta administración de los recursos públicos. Adicionalmente, conforme a lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP, 2008), los contratos celebrados en contravención a la normativa son considerados nulos, debiendo el Procurador General del Estado promover la acción correspondiente para su declaración de nulidad, asegurando así el respeto a los principios de legalidad y transparencia en la contratación pública.

## CASO PRÁCTICO

### ANTECEDENTES

El caso “CONSORCIO RÍO MACHÁNGARA” vs. “ETAPA EP”, identificado con el proceso N° 01803-2018-00068, se origina a partir de un proceso de licitación pública iniciado el 30 de diciembre de 2016 por ETAPA EP, con el objeto de contratar la construcción de una conducción de agua, la rehabilitación del canal Machángara y la construcción del interceptor XIII del Río Machángara. Durante la fase preparatoria, se conformó la Comisión Técnica encargada del proceso, cuyos integrantes fueron publicados detalladamente en el portal del SERCOP, incluyendo nombres, apellidos, números de cédula y funciones específicas, asegurando transparencia y publicidad para los oferentes. El “CONSORCIO RÍO MACHÁNGARA” presentó su propuesta, la cual fue evaluada durante el período de convalidación de errores y calificación de ofertas, obteniendo la mayor puntuación y cumpliendo

con los criterios técnicos, financieros y legales establecidos, lo que condujo a su habilitación y recomendación para la adjudicación del contrato. Posteriormente, mediante Resolución N° ETAPAEP-GG-2017-0076-R de fecha 23 de febrero de 2017, el Gerente General de ETAPA EP adjudicó formalmente el contrato N° 2017-23 al consorcio por un monto de \$8.999.220,91 USD y un plazo de 450 días, contados a partir de la notificación de disponibilidad del anticipo. Sin embargo, el 27 de octubre de 2017, el consorcio fue notificado de la Resolución N° ETAPA-EP-GG-2017-0361-R, mediante la cual se declaraba la terminación anticipada y unilateral del contrato, fundamentada en la existencia de un vínculo de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad entre un integrante del consorcio y un miembro de la Comisión Técnica, constituyendo una inhabilidad especial según lo dispuesto en el Art. 63 numeral 3 de la LOSNCP.

#### FUNDAMENTACIÓN

La decisión de ETAPA EP de declarar la terminación unilateral del contrato se encuentra sustentada en el Art. 94 numeral 5 de la LOSNCP, que contempla la causal de terminación por inhabilidad del contratista para contratar. En este caso, el consorcio, al completar el formulario de presentación y compromiso de oferta, declaró que la misma se realizó de buena fe y que no se encontraba sujeto a inhabilidades generales ni especiales, conforme a los Arts. 62 y 63 de la LOSNCP y los Arts. 110 y 111 de su Reglamento. No obstante, omitió declarar la relación de parentesco existente, incurriendo en una infracción grave a las disposiciones legales. Los jueces destacaron que la información sobre los miembros de la Comisión Técnica estaba disponible públicamente, lo que permitía a los oferentes conocer dicha composición antes de presentar su oferta. Sin embargo, es relevante señalar que, al momento de la terminación, el contrato no se

había protocolizado en notaría, no se había entregado anticipo alguno y no se había iniciado la ejecución de la obra. Esta situación impide que los efectos tradicionales de la terminación unilateral, como la ejecución de garantías y el registro del contratista como incumplido previstos en el Art. 95 de la LOSNCP, puedan aplicarse, generando un tratamiento particular respecto de los efectos de la terminación.

## DECISIÓN

En virtud de los antecedentes y fundamentos expuestos, se determina que la decisión adoptada por ETAPA EP al declarar la terminación anticipada y unilateral del contrato N.º 2017-23 celebrado con el Consorcio Río Machángara resulta legalmente procedente, al configurarse una causal de inhabilidad especial prevista en el artículo 63 numeral 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP). Dicha inhabilidad se materializó al comprobarse la existencia de un vínculo de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad entre un integrante del consorcio contratista y un miembro de la Comisión Técnica encargada del proceso de licitación, situación que vulnera los principios de transparencia, imparcialidad y concurrencia que rigen la contratación pública.

Sin embargo, considerando que al momento de la terminación no se había protocolizado el contrato, no se había entregado anticipo ni iniciado la ejecución de la obra, los efectos jurídicos de la terminación unilateral deben ser limitados, en tanto no puede disponerse la ejecución de garantías, ni el registro del contratista como incumplido conforme al artículo 95 de la LOSNCP. En este sentido, la resolución de terminación produce únicamente el efecto de dejar sin efecto la adjudicación y extinguir el vínculo contractual, sin que procedan sanciones adicionales contra el consorcio.

Por tanto, se concluye que la terminación unilateral fue válida en su fundamento jurídico,

pero sus efectos deben adecuarse a la etapa precontractual en la que se encontraba el proceso, garantizando el equilibrio entre la potestad administrativa de la entidad contratante y el derecho del contratista a no ser afectado por medidas desproporcionadas.

### ***3.3.6 En los demás casos estipulado en el contrato de acuerdo con su naturaleza***

Esto se debe a la naturaleza del contrato y, por lo tanto, debe ser considerada de acuerdo con las especificaciones establecidas en el instrumento contractual correspondiente, prestando especial atención a lo dispuesto en los pliegos. Al referirnos a la “naturaleza del contrato”, se hace énfasis en aquellos elementos esenciales que dan origen al vínculo contractual y que son inherentes a su existencia y funcionamiento. Diferentes autoridades, funcionarios públicos y sus familiares se encuentran impendidos de realizar contrataciones con el Estado con el fin de garantizar transparencia. Esta causal se vincula con la propia naturaleza del contrato y se incluirá de acuerdo con lo estipulado en el pliego de la contratación. (Baldeón, I., 2015)

Estos elementos constituyen la base sobre la cual se regulan los derechos y obligaciones de las partes, asegurando que la ejecución del contrato se ajuste a los fines y condiciones previstos inicialmente.

Esta causal se encuentra concebida con el propósito de garantizar la adecuada ejecución del objeto contractual, asegurando que los fines previstos en el contrato se cumplan de manera efectiva y eficiente. No obstante, es importante subrayar que la administración no puede ejercer esta prerrogativa de manera arbitraria o abusiva, ya que su uso debe ceñirse estrictamente a los

principios de legalidad, proporcionalidad y buena fe que rigen la contratación pública. El control de este ejercicio garantiza que la facultad de la administración se utilice como un instrumento de gestión responsable y no como un mecanismo de afectación injustificada de los derechos de los contratistas.

La inclusión de estipulaciones detalladas en los pliegos de condiciones constituye un elemento esencial para garantizar transparencia y seguridad jurídica tanto para la entidad contratante como para el contratista. Al precisar de manera anticipada las causales que podrían dar lugar a la terminación unilateral del contrato, se brinda al contratista la posibilidad de identificar sus obligaciones y riesgos con claridad, lo que le permite adoptar estrategias preventivas que eviten incumplimientos y aseguren la correcta ejecución del contrato. Esta previsión fortalece la confianza entre las partes, fomenta la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y asegura que la contratación se ajuste a los principios de legalidad, equidad y buena fe que rigen el derecho administrativo.

Por otra parte, la entidad contratante está facultada para ejercer la terminación unilateral del contrato, siempre que lo haga de manera justificada y en estricto cumplimiento de las disposiciones previamente establecidas en los pliegos de condiciones. Esta facultad no puede ser utilizada de forma arbitraria, sino que debe estar respaldada por criterios objetivos y por las cláusulas contractuales acordadas, garantizando así la legalidad del procedimiento y la protección de los derechos de ambas partes. De esta manera, se asegura que la terminación unilateral se aplique únicamente en casos que realmente lo ameriten, promoviendo la transparencia y la correcta administración de los recursos públicos. Esto se debe a que se definen

de manera clara las obligaciones y responsabilidades de ambas partes.

## CASO PRÁCTICO

### ANTECEDENTES

Con fecha 10 de marzo de 2014, la empresa pública EP PETROECUADOR suscribió con la compañía MANTENIMIENTOS AYUDA A LA EXPLOTACIÓN Y SERVICIOS S.A. el Contrato No. 2014009, cuyo objeto fue el “Diseño, Construcción, Instalación y Puesta en Operación de un Nuevo Horno para la Planta Universal – Refinería La Libertad”. El contrato tuvo un monto total de USD 9’183.519,65, más USD 1’102.022,36 correspondientes al 12% de IVA, y un plazo de ejecución de 580 días, contados a partir de la notificación de la transferencia del anticipo por parte de la Gerencia de Refinación.

Durante el desarrollo del contrato se evidenciaron retrasos injustificados y deficiencias en la calidad técnica de los documentos entregados. El contratista no cumplió con los plazos ni con las especificaciones exigidas, y las observaciones técnicas y administrativas emitidas por la fiscalización nunca fueron subsanadas. Esta situación llevó a la conclusión de que el objeto contractual no podría ejecutarse en su totalidad, generando un incumplimiento grave de las obligaciones asumidas.

El 4 de abril de 2017, mediante Oficio No. 09291-CCI-OSC, EP PETROECUADOR notificó formalmente al contratista las observaciones y la decisión preliminar de dar por terminado de forma unilateral el contrato, otorgándole un plazo de 10 días para presentar sus descargos y remediar los incumplimientos. No obstante, el contratista presentó su informe el 20 de abril de 2017, fuera del tiempo legalmente permitido, y sus argumentos no lograron justificar las falencias contractuales.

## FUNDAMENTACIÓN

La Administración basó su decisión en los numerales 1 y 6 del artículo 94 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), que establecen como causales de terminación unilateral:

Numeral 1: El incumplimiento del contratista de las obligaciones contractuales.

Numeral 6: La realización de subcontrataciones sin autorización o en montos que superen los límites legales o contractuales.

Los informes del equipo de fiscalización y del administrador del contrato evidenciaron que la empresa contratista realizó subcontrataciones no autorizadas, superando los montos permitidos y violando las disposiciones contractuales. Además, la falta de entrega de productos en las condiciones técnicas acordadas y los reiterados atrasos injustificados configuraron un incumplimiento absoluto de las obligaciones contractuales.

El procedimiento seguido respetó los principios del debido proceso administrativo, conforme al artículo 95 de la LOSNCP, garantizando al contratista el derecho a ser notificado y a presentar sus descargos. Asimismo, se cumplieron los requisitos de validez de los actos administrativos previstos en el artículo 99 del Código Orgánico Administrativo (COA): competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación.

El Informe de Liquidación Económica Final, contenido en el memorando No. 00195-RREF-RLL-MAN-MME-2017 de 18 de julio de 2017, determinó los valores pendientes y el monto del anticipo no devengado, disponiendo su recuperación conforme a la normativa vigente.

## DECISIÓN

Mediante la resolución administrativa correspondiente, EP PETROECUADOR resolvió:

Declarar la terminación unilateral y anticipada del Contrato No. 2014009, la Orden de Trabajo No. 5002445 y el Contrato Complementario REF No. 2014057, suscritos con la empresa MANTENIMIENTOS AYUDA A LA EXPLOTACIÓN Y SERVICIOS S.A.

Declarar al contratista como proveedor incumplido, disponiendo su inhabilitación en el Registro Único de Proveedores (RUP) por cinco años, conforme al artículo 98 de la LOSNCP.

Ejecutar las garantías y recuperar los valores correspondientes al anticipo no devengado, en un plazo de 10 días contados desde la notificación de la resolución.

Ordenar a la Subgerencia de Finanzas notificar al contratista para que proceda con el pago del anticipo y demás valores establecidos en la liquidación.

Disponer a la Subgerencia de Logística y Abastecimiento la publicación de la resolución en el Portal Institucional del SERCOP y en la página oficial de EP PETROECUADOR, garantizando así la publicidad y transparencia del acto administrativo.

Las consecuencias para el contratista fueron severas, pues perdió la posibilidad de continuar con la ejecución del contrato, fue inhabilitado por cinco años para participar en nuevos procesos de contratación pública y se le exigió la devolución de valores recibidos indebidamente, además de la ejecución de las pólizas de garantía.

En síntesis, este caso ejemplifica el uso legítimo de la potestad administrativa de terminación unilateral como una herramienta de control y protección del interés público. EP PETROECUADOR actuó dentro del marco legal de la LOSNCP, buscando resguardar los recursos estatales frente a un incumplimiento grave.

Sin embargo, el caso también evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de seguimiento y fiscalización contractual, ya que una supervisión más oportuna podría haber evitado que las deficiencias se agraven hasta llegar a la terminación anticipada.

En conclusión, la Resolución de terminación del Contrato No. 2014009 demuestra que la terminación unilateral, aunque severa, es una medida necesaria y legítima cuando el contratista incumple de manera reiterada y sustancial, reafirmando así la autoridad de la Administración Pública y la preeminencia del interés general sobre los intereses particulares.

***3.3.7 La Entidad Contratante también podrá declarar terminado anticipada y unilateralmente el contrato cuando, ante circunstancias técnicas o económicas imprevistas o de caso fortuito o fuerza mayor, debidamente comprobadas, el contratista no hubiere accedido a terminar de mutuo acuerdo el contrato. En este caso, no se ejecutará la garantía de fiel cumplimiento del contrato ni se inscribirá al contratista como incumplido.***

La última causal que habilita la terminación unilateral y anticipada del contrato administrativo se configura cuando el contratista se rehúsa a finalizar el contrato de mutuo acuerdo, aun cuando se ha verificado la existencia de un caso fortuito o de fuerza mayor ocurrido durante la ejecución contractual, el cual imposibilitó el cumplimiento del objeto pactado. Esta disposición busca salvaguardar el interés público, evitando la prolongación de relaciones contractuales que, por circunstancias ajenas a las partes, resultan inviables de ejecutar conforme a lo previsto.

De todas las causales de terminación, esta es la única en la que no se ejecuta la garantía de fiel cumplimiento ni se registra al contratista en el RUP como incumplido, dado que la imposibilidad de cumplir no le resulta imputable. En otras palabras, esta causal tiene como finalidad permitir que la Administración Pública ponga fin al contrato cuando, por circunstancias

ajenas a las partes, resulta imposible cumplir con el objeto pactado. De esta manera, se habilita a la entidad contratante a buscar alternativas que garanticen la satisfacción del interés público, al mismo tiempo que se evita imponer al contratista las consecuencias propias de un incumplimiento contractual. Con ello, se procura un equilibrio entre la protección de los fines estatales y el respeto a los derechos y garantías de las partes involucradas. (Méndez, F., 2020)

En la doctrina existen distintos criterios sobre la terminación de mutuo acuerdo, pues algunos sostienen que esta puede verse limitada por la posición de la Administración. Coincidimos con el criterio de Baldeón, quien señala que, si el contratista no acepta dicha terminación, corresponde a la entidad proceder de manera unilateral. No obstante, en tal caso no deberían generarse efectos propios de un incumplimiento, como su inscripción en el RUP o la ejecución de la garantía de fiel cumplimiento, ya que ello vulneraría los derechos del contratista. (Pilamunga, L. 2023)

Si el contratista utiliza los recursos del anticipo para otros fines a los previstos en el objeto contractual, estaría incumpliendo sus obligaciones contractuales, lo que facultaría a la entidad contratante para aplicar las sanciones correspondientes e iniciar las acciones legales pertinentes. Esta medida busca garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera adecuada y eficiente, protegiendo el interés general y asegurando el cumplimiento del objeto contractual de acuerdo con los principios de legalidad, transparencia y buena fe que rigen la contratación pública.

Es fundamental que los contratistas gestionen de manera responsable los recursos

provenientes del anticipo, destinándolos exclusivamente al cumplimiento del contrato y evitando cualquier desviación o uso indebido que pueda comprometer la ejecución contractual. La adecuada administración de estos recursos no solo garantiza la eficiencia en la prestación de los servicios o la ejecución de obras, sino que también protege el interés público y fortalece la confianza entre las partes. En caso de que surjan dificultades financieras que impidan cumplir con las obligaciones contractuales, es recomendable que el contratista busque soluciones de mutuo acuerdo con la entidad contratante, a fin de prevenir conflictos legales y salvaguardar los derechos y obligaciones de ambas partes involucradas.

Cuando el contrato termina de manera unilateral, el contratista deberá devolver el anticipo no amortizado en un lapso de 30 días desde que se notifica, además la liquidación correspondiente. Si no se realiza la devolución se ejecutará una garantía de buen uso del anticipo por el monto pendiente. A la par, si no se paga a tiempo van corriendo los intereses que se descontarán de la garantía de fiel cumplimiento. Dichas medidas protegen y aseguran que los recursos públicos sean bien utilizados y el contratista se responsable (LOSNCP, 2008).

## CASO PRÁCTICO

### ANTECEDENTES

El Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (SNMLCF) suscribió el Contrato N° SNMLCF-2020-011 el 7 de octubre de 2020 con el tecnólogo médico Gustavo Abdón Vanegas Olmedo, para la adquisición de reactivos y consumibles de amplificación de identificación humana con STR's autosómicos y de cromosoma Y, destinados a los laboratorios de genética forense de Quito y Guayaquil.

El contrato tuvo un valor de USD 464.261,50 más IVA y un plazo de 60 días, contados desde la notificación de disponibilidad del anticipo. El contratista presentó las garantías respectivas: una póliza de Buen Uso de Anticipo y otra de Fiel Cumplimiento, emitidas por Latina de Seguros C.A.

Durante la ejecución, se suscribieron dos contratos modificatorios: el primero, el 20 de noviembre de 2020, y el segundo, el 8 de diciembre del mismo año, en los que se ajustaron descripciones, cantidades, precios y cronogramas de entrega.

Posteriormente, la administradora del contrato, Ing. Stefanie Karina Vinuesa Bayas, mediante Informe Técnico del 17 de diciembre de 2020, determinó la existencia de circunstancias técnicas y económicas que impedían continuar con la ejecución, por lo cual recomendó la terminación del contrato por mutuo acuerdo.

El SNMLCF notificó al contratista el 18 de diciembre de 2020 solicitando su aceptación, pero éste, mediante oficio del 21 de diciembre de 2020, rechazó la propuesta. En virtud de esta negativa, la Coordinación Jurídica recomendó aplicar el numeral 7 del artículo 94 de la LOSNCP, procediendo con la terminación unilateral por causas técnicas y económicas imprevistas.

El 24 de diciembre de 2020, se notificó formalmente al contratista el inicio del procedimiento conforme al artículo 95 de la LOSNCP, otorgándole 10 días para pronunciarse. El

8 de enero de 2021, el contratista respondió manifestando su conformidad con la liquidación económica y su disposición a devolver el anticipo recibido, aunque expresó su desacuerdo con la terminación.

#### FUNDAMENTACIÓN

Constitución de la República del Ecuador:

Art. 226, que dispone que las instituciones públicas deben actuar dentro de sus competencias y conforme a la ley.

Art. 288, que exige que las contrataciones públicas se rijan por principios de eficiencia, transparencia y responsabilidad.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP):

Art. 92 numeral 4, que reconoce la terminación unilateral como una forma legal de extinción contractual.

Art. 94 numeral 7, que permite la terminación unilateral anticipada cuando, ante circunstancias técnicas o económicas imprevistas, el contratista no acepta resolver el contrato de mutuo acuerdo. En estos casos, no se ejecuta la garantía de fiel cumplimiento ni se declara al contratista como incumplido, pero éste debe devolver el anticipo no amortizado dentro de los 30 días posteriores a la notificación.

Art. 95, que regula el procedimiento de terminación unilateral, estableciendo la necesidad de notificación previa, informes técnico y económico, y plazo para que el contratista justifique o remedie la situación.

Reglamento General de la LOSNCP (Art. 146): que dispone la notificación a las aseguradoras, la publicación de la resolución en el portal del SERCOP y la ejecución de garantías si el contratista no efectúa el pago correspondiente.

Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (Art. 148): que otorga al director general del SNMLCF la facultad de dirección, coordinación y control, pudiendo delegar la emisión de resoluciones administrativas.

En aplicación de estas normas, la subdirectora General del SNMLCF, Abg. Gabriela Valeria Díaz Peñafiel, en calidad de delegada del director general, actuó dentro de su competencia y con la debida motivación leg

### DECISIÓN

Mediante Resolución No. SNMLCF-DG-2021-001 de fecha 12 de enero de 2021, la Subdirección General del SNMLCF resolvió:

Declarar la terminación anticipada y unilateral del Contrato N° SNMLCF-2020-011 y de sus modificatorios, con base en el numeral 7 del artículo 94 de la LOSNCP, al configurarse circunstancias técnicas y económicas imprevistas que impedían su ejecución.

Aprobar la liquidación económica del contrato conforme al informe técnico-económico de la administradora.

Requerir al contratista la devolución de los valores resultantes de la liquidación, dentro de los 30 días posteriores a la notificación, advirtiéndole que, de no hacerlo, se ejecutarían las garantías correspondientes.

Disponer la publicación de la resolución en el Sistema Oficial de Contratación del Estado (SOCE) y en la página institucional del SNMLCF.

Hay que aclarar que no se declara al contratista como incumplido ni se ejecuta la garantía de fiel cumplimiento, por tratarse de una terminación derivada de causas imprevistas y no atribuibles al proveedor.

### **3.4 Tramites y efectos de la terminación unilateral de un contrato administrativo**

El artículo 95 de la LOSNCP regula el procedimiento aplicable a la terminación unilateral y anticipada de los contratos administrativos. Como condición inicial, la normativa establece la obligación de la entidad contratante de notificar al contratista acerca de la decisión de dar por terminado el contrato. Dicha notificación debe realizarse con una antelación no inferior a diez días, plazo durante el cual el contratista tiene la posibilidad de ejercer su derecho de defensa, presentando las explicaciones o alegaciones que estime pertinentes. Este mecanismo busca garantizar el respeto al debido proceso y otorgar seguridad jurídica en la adopción de la medida administrativa.

La ley dispone que, junto con la notificación de terminación unilateral del contrato, se deberán remitir los informes técnico y económico que permitan verificar el grado de cumplimiento de las obligaciones tanto de la entidad contratante como del contratista. Esta exigencia garantiza que la decisión esté debidamente fundamentada, asegurando transparencia y motivación en el acto administrativo. Además, la notificación debe precisar de manera concreta el tipo de incumplimiento o mora en que ha incurrido el contratista, advirtiéndole que, en caso de no subsanar la situación dentro del plazo legalmente previsto, se procederá a declarar la terminación unilateral del contrato. De esta manera, se salvaguarda el derecho de defensa del contratista y se asegura que la medida administrativa se adopte conforme a los principios de legalidad, transparencia y equidad.

Durante el plazo otorgado, el contratista tiene la oportunidad de subsanar el

incumplimiento señalado por la administración. Una vez notificado sobre las causas que motivan la intención de dar por terminado el contrato, corresponde al contratista presentar los fundamentos fácticos y jurídicos que puedan justificar su actuación y, al mismo tiempo, adoptar las medidas necesarias para corregir la situación. No obstante, si el contratista no logra justificar la mora o no corrige el incumplimiento dentro del término previsto, la entidad contratante estará facultada para declarar la terminación unilateral del contrato. Esta decisión deberá formalizarse mediante resolución de la máxima autoridad de la entidad, la cual será comunicada por escrito al contratista y publicada en el portal electrónico del SERCOP, garantizando así la transparencia y la validez del acto administrativo. (López, N. 2015).

En caso de que los descargos del contratista no sean aceptados, la máxima autoridad de la entidad contratante, a través de resolución formal, procederá a disponer la terminación unilateral del contrato y deberá publicarla en el portal del SERCOP. Dicha resolución únicamente será válida si observa los requisitos previstos en los artículos 99 y 100 del Código Orgánico Administrativo, los cuales exigen que todo acto administrativo se sustente en la competencia de la autoridad que lo emite, tenga un objeto lícito y determinado, se adopte con voluntad expresa, respete el procedimiento legal correspondiente y se encuentre debidamente motivado.

Según el art. 98 del COA la declaración unilateral es la voluntad que se efectúa en ejercicio de la función administrativa y que incide jurídicamente en las partes, siempre y cuando se agote con su cumplimiento y de manera directa. La decisión debe estar debidamente motivada, lo que implica que la autoridad administrativa debe explicar de manera clara y fundamentada las normas y principios legales aplicables al caso de terminación. Además, debe identificar los

hechos relevantes que sustentan la decisión y demostrar la pertinencia y coherencia con el régimen jurídico vigente, asegurando que la actuación administrativa se ajuste a los criterios de legalidad, transparencia y racionalidad propios del derecho público. Esta motivación garantiza que la terminación sea comprensible, justificada y susceptible de control, tanto interno como judicial.

En este contexto, resulta relevante recordar que en la doctrina se ha discutido acerca de la posibilidad de que el contratista impugne dicho acto cuando no cumple con los requisitos legales. El debate se enfocaba en determinar si la impugnación debía plantearse como una controversia contractual o mediante una acción subjetiva, siendo esta distinción fundamental por los plazos para presentar el recurso y las importantes consecuencias que ello implica en los contratos administrativos.

La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el precedente 2023-005 sobre contratación pública, determinó que el plazo para interponer acciones judiciales por controversias contractuales es de cinco años, conforme a lo previsto en el numeral 3 del artículo 306 del COGEP (Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, 2023-005).

En relación con los efectos derivados de la terminación unilateral de un contrato, el más inmediato es la inhabilitación automática del contratista inscrito en el Registro Único de Proveedores (RUP). Esta medida conlleva su calificación como contratista incumplido y la consecuente suspensión de su inscripción en dicho registro por un período de cinco años,

conforme lo previsto en el artículo 98 de la LOSNCP

Un caso reciente que ilustra de manera clara la aplicación del artículo 95 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) en el Ecuador, es la Resolución No. EGU-RES-0007-25, emitida por la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC EP), a través de su Unidad de Negocio Electroguayas, el 17 de enero de 2025. Esta resolución se originó a partir de la terminación unilateral del Contrato N° EGU-CON-0071-24, que había sido firmado el 15 de noviembre de 2024 con el Consorcio Servicios de Ingeniería y Montaje Worlding S.A. – Projects and Industrial Products LLC. El objetivo del contrato era alquilar soluciones de generación termoeléctrica terrestre con una capacidad de 260 megavatios (MW), por un monto total de USD 104.052.439,30, y un plazo de ejecución de 650 días.

Al poco tiempo de haberse suscrito el contrato, la entidad detectó que el contratista no había entregado las garantías y pólizas exigidas dentro del plazo establecido. Esta falta impedía el inicio del proyecto, ya que sin dichas garantías no se podía liberar el anticipo económico ni asegurar el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Ante el incumplimiento, la entidad impuso una multa del 11,5% del valor total del contrato, equivalente a más de USD 11 millones, lo cual superaba el porcentaje permitido y configuraba las causales de terminación previstas en el artículo 94 de la LOSNCP.

Siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 95 de la LOSNCP, CELEC EP notificó al contratista el 27 de diciembre de 2024 sobre su decisión de iniciar el proceso de terminación unilateral. En la notificación se adjuntaron los informes técnico, económico y jurídico que justificaban la medida, y se concedió un plazo de diez días para que el contratista

pudiera remediar el incumplimiento o justificar la mora. Este paso es fundamental, ya que la ley garantiza el derecho a la defensa del contratista antes de que la entidad adopte una decisión definitiva.

Transcurrido el plazo, el contratista no presentó ninguna justificación válida ni corrigió el incumplimiento, por lo que la entidad, cumpliendo con el procedimiento legal, emitió la resolución de terminación unilateral el 17 de enero de 2025. En este documento, la Gerencia de la Unidad de Negocio Electroguayas declaró la terminación anticipada y unilateral del contrato, declaró al contratista como incumplido, y dispuso la liquidación económica del contrato, determinando que el consorcio debía pagar a la entidad pública más de USD 11,9 millones en concepto de multas. Además, se ordenó que la resolución fuera publicada en el portal del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), garantizando la transparencia del proceso y el cumplimiento de la norma.

Este caso refleja cómo las entidades públicas ecuatorianas aplican el artículo 95 de la LOSNCP de forma rigurosa y respetando el debido proceso. Primero se notifica formalmente al contratista, se le permite presentar sus descargos, y solo después, si persiste el incumplimiento, se procede a la terminación unilateral mediante una resolución motivada. La actuación de CELEC EP demuestra la importancia de este artículo como mecanismo de control y protección del interés público, evitando que los proyectos estatales se vean perjudicados por incumplimientos contractuales y garantizando la correcta ejecución de los recursos públicos.

## 4 CONCLUSIONES

Dentro del análisis realizado se puede comprender que la contratación pública es un componente importante dentro del funcionamiento del Estado, puesto que mediante esto se ejecutan las obras, se adquieren bienes y se prestan servicios que responden al interés colectivo. Por tal motivo, el contar con mecanismos que garanticen el uso eficiente de los recursos públicos en cumplimiento con los compromisos contractuales es importante para asegurar la legalidad, eficiencia y transparencia en la gestión pública. Esta prerrogativa no intenta sancionar al contratista sino velar por el interés colectivo y asegurar que los recursos sean utilizados de acuerdo estipule la ley. La aplicación debe estar respaldada por causas justificadas y objetivas que se sustenten en informes jurídicos, técnicos y financieros.

Usar esta facultad involucra que exista un máximo respeto del principio de legalidad, lo que a su vez implica que la Administración actúe dentro de los límites normativos. No se trata que el poder sea absoluto, sino de manejarlo como una herramienta que motiva, controla y fundamenta las decisiones. Estas deberán estar explicadas con base a pruebas, hecho y normas que garanticen el debido proceso y se eviten las injusticias.

Dentro de esta línea, el principio de proporcionalidad es esencial, puesto que la terminación debe ser el último recurso y debe aplicarse cuando otras alternativas no sean convenientes. La medida debe ser la correcta, equilibrada y necesaria frente a cualquier incumplimiento detectado, donde se busque la armonía del interés público con los derechos del contratista.

En el Derecho Administrativo, dicha facultad muestra que existe un régimen jurídico especial, en donde el Estado actúa con prerrogativas superiores en comparación de los particulares, en defensa del interés público. No obstante, estas potestades se deben ejercer con ética, responsabilidad y manteniendo el límite constitucional.

Además, la culminación de los contratos unilaterales tiene impactos no solo legales sino sociales y económicos que inciden en la estabilidad de las compañías y su continuidad en referencia a las obras y servicios. Por tal motivo, la Administración debe estudiar con cuidado las consecuencias y mantener una transición respetuosa y ordenada.

Esta facultad muestra la importancia de planificar, supervisar y controlar los procesos de contratación, mediante una gestión eficiente que reduce la necesidad de buscar alternativas extremas como una terminación anticipada a su vez que se promueve la cultura de prevención.

Para concluir, la terminación unilateral de los contratos de carácter administrativo es una herramienta válida que permite proteger los intereses públicos siempre y cuando se ejerza bajo criterios jurídicos, técnicos y éticos. Debe ser motivada, excepcional y transparente, en donde ser refleje el compromiso del Estado con la equidad, legalidad y el desarrollo sostenible.

La terminación unilateral de los contratos administrativos prevista en el artículo 94 de la LOSNCP genera consecuencias jurídicas directas y significativas para el contratista.

En primer lugar, implica la extinción anticipada de las obligaciones contractuales

privándole del derecho a continuar con la ejecución de la obra, servicio o provisión contratada. Conlleva la ejecución de la garantía de fiel cumplimiento, el registro del contratista como incumplido y su eventual inhabilitación temporal en el Registro Único de Proveedores (RUP), afectando su capacidad de participar en futuros procesos de contratación pública. Desde el punto de vista económico el contratista puede verse obligado a restituir los anticipos recibidos o indemnizar los daños ocasionados a la Administración dependiendo del grado de incumplimiento. El ordenamiento jurídico le reconoce el derecho a impugnar el acto administrativo de terminación ante la vía contencioso-administrativa, garantizando así su derecho a la defensa y al debido proceso. Es así como los efectos jurídicos de esta figura buscan asegurar la responsabilidad del contratista frente a sus obligaciones protegiendo el interés público y la correcta utilización de los recursos estatales.

Para la Administración Pública la facultad de declarar la terminación unilateral de un contrato constituye una prerrogativa jurídica excepcional derivada del principio de supremacía del interés general.

Este poder permite a la entidad contratante poner fin al vínculo contractual cuando el contratista incurre en incumplimiento o cuando circunstancias técnicas, económicas o de fuerza mayor impiden la continuidad de la ejecución. Su ejercicio debe sujetarse estrictamente a los principios de legalidad, proporcionalidad y motivación, a fin de evitar arbitrariedades y garantizar la transparencia en la gestión pública.

La terminación unilateral de los contratos administrativos constituye un mecanismo que permite a la Administración Pública poder actuar de manera responsable ante incumplimientos o situaciones que puedan poner en riesgo el interés general. Su ejercicio genera efectos jurídicos relevantes, ya que exige a la entidad sustentar su decisión conforme a la normativa vigente,

respetar los derechos del contratista y además mantener la transparencia en todo el procedimiento. Todo acto administrativo es impugnabile especialmente cuando afectan derechos y carecen de motivación, o se dictan fuera del marco legal.

Esta medida debe comprenderse como una acción orientada a proteger los recursos del Estado y garantizar que los contratos realmente cumplan con su propósito: es decir, atender las necesidades colectivas con eficacia, equidad y legalidad.

## **5 RECOMENDACIONES**

Es fundamental que se mejore la formación jurídica y técnica del personal a cargo de la gestión de los contratos públicos, en especial de aquellos que tienen atribución de declarar la terminación unilateral. La mayoría de estas decisiones tienen base en interpretaciones erróneas e incompletas que generan conflictos. Por tal motivo, la SERCOP y las unidades de contratación deberán implementar talleres de capacitación continua que garanticen que estas decisiones sean fundamentadas y respetan al debido proceso de ambas partes.

Se sugiere también que las entidades contratantes trabajen con protocolos internos que estén estandarizados para la aplicación de la terminación unilateral, en el que se incluyan plazos, etapas, responsables y mecanismos de control. Estos protocolos deben contemplar advertencias previas y oportunidades de mejora para el contratista, que le permita corregir los incumplimientos menores y se dé una finalización anticipada del contrato, fomentando a su vez una gestión preventiva.

Se debe reforzar los mecanismos de supervisión por parte de los entes reguladores tales como la Contraloría General del Estado y el SERCOP, para lo cual, se debería establecer un sistema que dé seguimiento a las resoluciones de terminaciones unilaterales que permita que se realice una verificación de la causa, legalidad y proporcionalidad. Esto ayudaría a que el proceso sea transparente a la par de generar información estadística para futuras reformas dentro de la normativa.

El uso de mecanismos alternativos es esencial para la resolución de conflictos, entre los que están el arbitraje administrativo y la mediación que permiten que se puedan resolver los problemas sin recurrir a una terminación como tal. Dichas cláusulas deben facilitar el diálogo entre las partes y evitar la paralización de servicios y obras que afectan a la población.

Finalmente, es importante que los organismos públicos difundan la normativa y la jurisprudencia que se relacione con la terminación unilateral. Para ello, se debería crear una base de datos que tenga acceso abierto con las resoluciones, precedentes judiciales y criterios que permitan que el trato sea igual para todos los contratistas. Además, contribuiría al fortalecimiento institucional y a una cultura de administración legal, transparente y eficiente.

## 6 REFERENCIAS

CRE	Constitución de la Republica
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
RLOSNCP	Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
COA	Código Orgánico Administrativo
CC	Código Civil
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
SNCP	Sistema Nacional de Contratación Pública
PAC	Plan Anual de Contrataciones
RUP	Registro Único de Proveedores

## **Bibliografía**

- Acosta, P. (2016). *El interés general como principio inspirador de las políticas públicas*. España: Revista General del Derecho Administrativo.
- Alexy, R. (2019). *Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad*. . Lima: Palestra.
- Ayala Escorza, M. del C. . (2022). *Contratos civiles*. . CDMX: IURE Editores.
- Baldeón, I. (2015). *Análisis del Régimen Jurídico de las terminaciones unilaterales de contratos: causas y efectos. Contrataciones directas originadas como consecuencia. Comparación entre la legislación de 1990 y la actual* . . Quito: Fondo Empresarial CEAS.
- Bernal, F. (2008). *Derecho Administrativo. ESAP*.
- Cabanellas, G. (2012). *Diccionario enciclopédico de derecho usual (Vol. 2)*. . Buenos Aires: Heliasta.
- Cárdenas Ordoñez, M. (2001). *La Formalización de los Contratos en la Ley de Contratación Pública*. . Cuenca: Universidad del Azuay.
- COA. (2017). *Contrato Administrativo* . Quito: Ediciones Legales.
- Correa, J. (2002). *Contratos Administrativos*. Buenos Aires: Abeledo Perrot .
- CRE. (2008). LEXIS S.A.
- CRE. (s.f.). *Constitución de la Republica*.
- Dromi, R. . (2015). *Derecho Administrativo TOMO I*. Argentina.
- Escudero Bué , I. (2020). *Administración eficiente de los recursos públicos asociados a la contratación pública en el marco de la gestión de resultados para el desarrollo*. Quito:

Universidad Andina Simon Bolivar.

Fernandez Moreta, M. (2014). *Los Contratos Complementarios en referencia a la Contratación Pública ecuatoriana* . Quito: UASB-Digital.

Fernandez Ruiz, F. (2016). *Debate sobre la existencia del contrato administrativo* . CDMX: Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Gómez, G. (s.f.). *La quiebra: la última decisión a tomar*. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas .

Gordillo, A. . (2017). *El Acto Administrativo. En Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas (págs. Tomo I pág. X-6)* . Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Granja, N. (2015). *Fundamentos de Derecho Administrativo* . Quito: Editorial Jurídica del Ecuador.

Hernandez Fraga, K., & Guerra Cosme, D. (2012). *El principio de Autonomía de la voluntad contractual civil. Sus límites y limitaciones* . Universidad de Cienfuegos .

Islas Montes, R. (2009). *Sobre el principio de legalidad* . . CDMX: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano .

Jaramillo Ordoñez, H. . (1996). *Manual de Contratación Pública* . Loja: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Loja .

Jéze, G. (1950). *Principios Generales de derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma.

LCP. (1990). *Ley de Contratación Pública*. Quito: Ediciones Legales.

López Suarez, D., & Aguilar, J. . (2016). *Manual de Contratación Pública - Segunda Edición* . . Quito: Corporacion de Estudios y Publicaciones .

López Vargas , N. O. (2016). *Problemas jurídicos en torno a la contratación directa en*

*el Ecuador, originados como consecuencia de una terminación unilateral.* . Quito:: UASB-Digital .

LOSNCP. (2008). *Ley Organica del Sistema Nacional de Contratacion Plublica* . LEXIS S.A.

Mans Puigarnau, J. M. . (1979). *Los principios generales del derecho: repertorio de reglas, máximas y aforismos jurídicos con la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia.* . Barcela: Bosh.

Marienhoff . (1983). *TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO - Tomo I.*

Mazaud, J., y F. Chabas. . (1990.). *Lecons de droit civil.* . Paris: Cujas.

Méndez, F. (2020). *Análisis de las causales de terminación unilateral de los contratos en el procedimiento licitatorio.* Cuenca : UCACUE.

Molina , R. . (2006). *La terminación unilateral del contrato ad nulum* . Revista de Derecho Privado.

Padilla Ruiz, P. (2018). *Los principios de eficacia y eficiencia en la actuación del empleado público y su conexión con la evaluación del desempeño* . Revista Aranzadi Doctrinal 10.

PGE. (2011). *Oficio Nro. 05179,* .

Pilamunga, L. . (2023). *La presunción de inocencia y las prerrogativas del Estado en la terminación unilateral de los contratos públicos.* Chimborazo: Universidad Nacional de Chimborazo. .

Pucha, J. . (2016). *Los procesos de contratación pública y su incidencia en la declaratoria de contratista incumplido.* Chimborazo: Universidad Nacional de Chimborazo.

Puente, M. & Lavalle,. (2015). *Las cláusulas exorbitantes.* . Revista de Derecho Themis,

- RLOSNC. (2009). *Plan Anual de Contratacion*. Quito: LEXIS S.A.
- Ruiz, J. (2016). *El Contrato Administrativo*. CDMX.
- Viscarra, O. (2021). *Evolución histórica de la contratación pública en el Ecuador y su vinculación con la planificación nacional* . . Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

## **Anexo**



Universidad  
Católica  
de Cuenca


**AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN EN EL  
REPOSITORIO INSTITUCIONAL**

CÓDIGO: F - DB - 30  
VERSION: 01  
FECHA: 2021-04-15  
Página 1 de 1

**AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL**

Franklin Marcelo Ortega Jiménez, portador de la cédula de ciudadanía N°0104892286, y Wilson Geovanny Roldan Cali portador de la cédula de ciudadanía N° 0150065910. En calidad de autor y titular de los derechos patrimoniales del trabajo "Estudio de las causales de terminación unilateral en los contratos administrativos conforme el Art. 94 de la LOSNCP. ", de conformidad a lo establecido en el artículo 114 Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, reconocemos a favor de la Universidad Católica de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos y no comerciales. Autorizo además a la Universidad Católica de Cuenca, para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el Repositorio Institucional de conformidad a lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 20 de noviembre de 2025

  
F.....

Franklin Marcelo Ortega Jiménez

C.I 0104892286

  
F.....

Wilson Geovanny Roldan Cali

C.I 0150065910