



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**  
**MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA**  
**CARRERA DE DERECHO**

---

**TÍTULO:**

**“NÓRMESE EN LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL  
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, LA EJECUCIÓN DE  
SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS QUE PROVOQUEN LA TERMINACIÓN  
UNILATERAL DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS”**

TESIS PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL  
TÍTULO DE ABOGADO

**AUTOR:**

*Pablo Oswaldo Cabrera Marín*

**DIRECTOR:**

*Dr. Mario Alfonso Guerrero González, Mg. Sc.*

*Loja - Ecuador*  
*2014*



## **CERTIFICACIÓN DEL DIRECTOR DE TESIS**

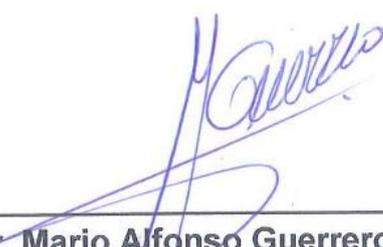
**Dr. Mario Alfonso Guerrero González, Mg. Sc.**

**DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**

### **CERTIFICO:**

Que he dirigido la Tesis previa la obtención del título de Abogado, denominada: "NÓRMESE EN LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, LA EJECUCIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE PROVOQUEN LA TERMINACIÓN UNILATERAL DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS", y una vez que su autor el señor egresado Pablo Oswaldo Cabrera Marín, ha cumplido con las sugerencias y observaciones realizadas de mi parte, autorizo que el trabajo se presente ante el Tribunal de Grado para su sustentación y defensa.

Loja, mayo del 2014



---

**Dr. Mario Alfonso Guerrero González, Mg. Sc.**  
**DIRECTOR DE TESIS**

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Yo Pablo Oswaldo Cabrera Marín, declaro ser autor del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de mi tesis en el repositorio Institucional-Biblioteca Virtual.

AUTOR: Pablo Oswaldo Cabrera Marín

FIRMA: .....



CÉDULA: 1400565899

FECHA: Loja, noviembre 2014

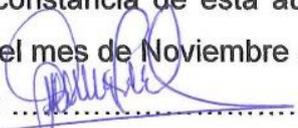
**CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.**

Yo, Pablo Oswaldo Cabrera Marín declaro ser autor de la tesis titulada "NÓRMESE EN LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, LA EJECUCIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE PROVOQUEN LA TERMINACIÓN UNILATERAL DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS", como requisito para optar al título de Abogado, autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en le Repositorio Digital Institucional:

Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los veinte y ocho días del mes de Noviembre del dos mil catorce, firma el autor.

Firma:  .....

Autor: Pablo Oswaldo Cabrera Marín

Número de cedula: 1400565899

Dirección: General Leónidas Plaza, Cantón Limón Indanza, provincia de Morona Santiago.

Correo Electrónico: [pacab113@hotmail.com](mailto:pacab113@hotmail.com)

Teléfono: 0997388304

**DATOS COMPLEMENTARIOS**

Tribunal de grado: Dr. Mg. Gonzalo Aguirre Valdivieso (Presidente)

Dr. Mg. Igor Eduardo Vivanco Muller (Vocal)

Dra. Mg. María Antonieta León Ojeda (Vocal)

## **DEDICATORIA**

A mi adorada Madre, por su ejemplo que me inspira a seguir adelante y que es guía permanente en mi vida, por su amor y su apoyo.

A mis Hermanos, compañeros infalibles en todos los momentos de mi existencia, por su comprensión y apoyo incondicional.

**Pablo**

## **AGRADECIMIENTO**

A la Universidad Nacional de Loja, en las personas de sus directivos, docentes y administrativos.

A mis Maestros.

Al Dr. Mario Alfonso Guerrero González, Mg. Sc., Director de Tesis, por las orientaciones y sugerencias aportadas a la mejor elaboración de este trabajo investigativo.

A todas las personas que de una u otra forma contribuyeron a que este trabajo concluya satisfactoriamente.

**El Autor**

## **1. TÍTULO**

**“NÓRMESE EN LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, LA EJECUCIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE PROVOQUEN LA TERMINACIÓN UNILATERAL DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS”**

## **2. RESUMEN**

En la administración pública ecuatoriana constantemente se da la terminación unilateral de los contratos públicos, lo que puede afectar los intereses de la propia administración, de los contratistas y de la sociedad en general por lo que me interesé por estudiar una temática relacionada con este asunto, siendo el título de este trabajo el siguiente: “NÓRMESE EN LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, LA EJECUCIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE PROVOQUEN LA TERMINACIÓN UNILATERAL DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS”.

La Constitución de la República del Ecuador, establece que las servidoras y servidores públicos son responsables, administrativa, civil y penalmente por las acciones u omisiones en el ejercicio de su función; por su parte la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, determina la responsabilidad personal en el ámbito civil y penal por las actuaciones de estos servidores en el proceso de contratación.

Sin embargo existe un problema jurídico, que tiene que ver con que la mencionada Ley señala como una de las causas para la terminación unilateral del contrato público, el que éste haya sido celebrado en contradicción expresa con las prohibiciones establecidas en su normativa. Esta situación es frecuente en la administración pública ecuatoriana.

Al revisar el contenido de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se determina que no existen normas que estén orientadas a sancionar a las servidoras y servidores públicos, que participen en la celebración de contratos que contravengan expresas prohibiciones de esta Ley, generando un vacío jurídico que no permite imponer sanciones administrativas a estas personas.

En consecuencia existe una contradicción, al principio de responsabilidad señalado en la Constitución de la República del Ecuador, que genera un vacío jurídico el cual impide sancionar a las servidoras y servidores públicos que negligentemente permite que se celebren contratos en contradicción expresa con las prohibiciones señaladas en la Ley, por lo que este trabajo aborda la problemática señalada y concluye con el planteamiento de una propuesta jurídica, que contribuya a través de la aplicación de sanciones administrativas, a lograr un comportamiento más responsable de las servidoras y servidores públicos, garantizando los derechos e intereses de la administración, de los contratantes y de la sociedad en general.

## **2.1. ABSTRACT.**

In the Ecuadorian public administration constantly unilateral termination of public contracts is given, which may affect the interests of the administration itself, contractors and the general public so that interested me to study a related subject with the subject, being the title of this paper as follows: "REGULATE IN THE ORGANIC LAW OF NATIONAL PROCUREMENT SYSTEM, ADMINISTRATIVE SANCTIONS ENFORCEMENT OF PUBLIC SERVANTS RESULTING UNILATERAL TERMINATION OF PUBLIC CONTRACTS".

The Constitution of the Republic of Ecuador, states that public servants are responsible, administrative, civil and criminal law for acts or omissions in the exercise of its function, for its part, the Organic Law of the National System of Public Procurement, determines the personal responsibility in the civil and criminal law for the actions of these servers in the hiring process.

However, there is a legal problem that has to do with the said Act states that one of the causes for unilateral termination of the contract, which it has been held in express contradiction to the prohibitions in the legislation. This situation is common in the Ecuadorian government.

In reviewing the content of the Organic Law of the National System of Public Procurement, it is determined that there are no rules that are designed to penalize public servants who participate in the conclusion of contracts that

violate express prohibitions of this Act , creating a loophole which does not allow these people to impose administrative sanctions.

Consequently there is a contradiction , the principle of liability stated in the Constitution of the Republic of Ecuador , which generates a legal vacuum which prevents sanction public servants who negligently allows contracts to be concluded in express contradiction to the prohibitions contained in Act , so that this paper addresses the problem stated and concludes with the approach of a legal proposal to contribute through the application of administrative sanctions, to achieve a more responsible behavior of public servants , ensuring the rights and interests of the administration of the contracting and society in general.

### **3. INTRODUCCIÓN**

La administración pública ecuatoriana de acuerdo con la Constitución de la República, es un servicio a la colectividad y está regida por principios sustanciales de eficacia, eficiencia, calidad, coordinación, planificación y transparencia, esto exige el máximo de efectividad en todos los procesos que se desarrollan dentro de esta administración.

De igual forma la Constitución de la República del Ecuador, determina que las servidoras y servidores públicos ecuatorianos, serán administrativa, civil y penalmente responsables por las acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones.

Se empieza esta introducción, refiriendo los principios constitucionales anteriores porque los mismos son vulnerados, al producirse en el régimen jurídico vigente para la contratación pública en el Ecuador, una problemática jurídica que se resume en lo siguiente.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública determina como una de las causas para la terminación unilateral del contrato el que éste haya sido celebrado en contradicción con las prohibiciones señaladas en la mencionada Ley; sin embargo no existe dentro de esta normativa disposiciones expresas que se orienten a sancionar a las servidoras y servidores públicos responsables de haber permitido la celebración de contratos que contravengan las prohibiciones legales pertinentes.

Al no existir disposiciones legales específicas para determinar la responsabilidad administrativa de las servidoras y servidores públicos que permiten la celebración de contratos administrativos en contradicción con las expresas prohibiciones señaladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se está generando un vacío que pone en riesgo y afecta los derechos e intereses de la administración, de los contratistas y de la sociedad en general, además de ello se contraviene los principios constitucionales de la administración pública y de responsabilidad de las servidoras y servidores públicos por las acciones y omisiones en el desempeño de su función.

Para estudiar el problema anterior, se elabora este trabajo investigativo que se titula: “NÓRMESE EN LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, LA EJECUCIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE PROVOQUEN LA TERMINACIÓN UNILATERAL DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS”.

El trabajo se estructura de acuerdo con las normas pertinentes del Reglamento del Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, y presenta las siguientes partes: título, resumen en castellano e inglés, introducción, revisión de literatura, materiales y métodos, resultados, discusión, conclusiones, recomendaciones, bibliografía, anexos, e índice.

En la revisión de literatura se hace constar un marco conceptual, en el que se aborda: la administración pública, el servicio público, las servidoras y

servidores públicos, los contratos en general, la contratación pública y los contratos públicos; en el marco doctrinario se analiza la responsabilidad administrativa de las servidoras y servidores públicos, y las sanciones administrativas aplicables a las servidoras y servidores públicos; dentro del marco jurídico se revisan las normas pertinentes que constan en la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica del Servicio Público y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; y finalmente como parte de la legislación comparada se revisa la normativa pertinente del ordenamiento jurídico de Colombia, El Salvador y España.

Dentro de los materiales y métodos como su nombre lo indica se revisan los materiales utilizados, los métodos aplicados y los procedimientos y técnicas empleadas para el desarrollo del trabajo.

En los resultados se hace la presentación de los datos obtenidos mediante la aplicación de la encuesta y las opiniones de los entrevistados, que sirven para realizar dentro de la discusión, la verificación de objetivos, la contrastación de la hipótesis y la fundamentación jurídica de la propuesta de reforma.

Finalmente constan, las conclusiones, recomendaciones, propuesta jurídica de reforma a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; las referencias bibliográficas; los anexos en los que se presenta el proyecto de tesis aprobado, el formulario de encuesta, el formato de entrevista; y, el índice.

## **4. REVISIÓN DE LITERATURA**

### **4.1. MARCO CONCEPTUAL**

#### **4.1.1. La Administración Pública**

En el lenguaje cotidiano con las palabras administración pública, se hace referencia a las instituciones del Estado que realizan acciones y gestiones en beneficio de los intereses comunes. Para tener una idea más clara al respecto, es importante citar y comentar los siguientes criterios.

“Por administración se entiende el conjunto de órganos encargados de cumplir las múltiples intervenciones del Estado moderno y de atender los servicios que él presta. Al analizar la definición aparecen un aspecto instrumental y orgánico (por eso se habla de órganos, aunque también de dependencias, entidades, oficinas, agencias etc.) y otro finalista: el aparato administrativo existe para ejercer la intervención estatal y para atender a la prestación de los servicios a su cargo. Ellos dependen normalmente de la rama ejecutiva o gobierno”<sup>1</sup>.

De acuerdo con lo anterior, la administración hace referencia al conjunto de órganos a través de los cuales se cumple la intervención del Estado, en la prestación de los servicios que ofrece a la comunidad, los cuales están casi siempre subordinados al poder ejecutivo o gobierno.

---

<sup>1</sup> VIDAL PERDOMO, Jaime, Derecho Administrativo, 15ª Edición, Editorial Temis, Bogotá-Colombia, 2004, p. 1.

También se ha definido a la administración pública en la siguiente forma:

“La administración pública es una ciencia y arte, a la vez, que tiene por objeto el conocimiento y práctica de múltiples actividades, o servicios, ejercidos consciente e intencionalmente por los órganos administrativos y servidores públicos, en general, en razón del mandato o representación del Estado, para lograr diferentes fines en favor de la colectividad”<sup>2</sup>.

En el caso anterior se considera que la administración pública es una ciencia que permite el conocimiento de los órganos administrativos y de las actividades de los servidores públicos, cumplidas en razón de un mandato o representación otorgada por parte del Estado para cumplir fines comunes en beneficio de la colectividad, también se la considera como un arte, el cual se manifiesta en la práctica de las actividades y servicios que implica este tipo de administración.

Finalmente la administración pública, ha sido considerada en los siguientes términos:

“En el léxico jurídico, la noción de Administración Pública, se consolida en la Revolución Francesa, y es a partir de ese momento histórico (siglo XVIII) que podemos hablar propiamente de Administración Pública, que solo puede ser entendida desde el punto de vista jurídico-político.

---

<sup>2</sup> GRANJA GALINDO, Nicolás, Fundamentos de Derechos Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2006, pág. 99.

Indudablemente que en cualquier país civilizado, el fin de la administración pública, será siempre, la satisfacción de las necesidades de interés general.

La Administración Pública es la organización encargada de tomar las decisiones políticas y hacerlas cumplir mediante una serie de órganos o departamentos (gobierno, ministerios, secretarías de Estado, gobiernos territoriales o regionales, policía seguridad social, etc.)”<sup>3</sup>.

Es decir que dentro del lenguaje jurídico, la idea de administración pública, se fundamenta a partir de la Revolución Francesa, aproximadamente por el Siglo XVII, en los que se empieza utilizar este término con la finalidad de designar a la administración del Estado desde un punto de vista jurídico y político.

Tomando en cuenta la última parte de la cita, se establece que la administración pública es la organización que se encarga de tomar decisiones en el ámbito político, con la finalidad de hacerlas cumplir mediante la acción de diferentes órganos o departamentos estatales, entre los que se cuenta el propio gobierno central, los ministerios, las secretaría, y los gobiernos seccionales, así como las instituciones de policía y de seguridad social entre otras. En todos los casos el fin último de la administración pública, es el de lograr la satisfacción de las necesidades y requerimientos de la población.

---

<sup>3</sup> LÓPEZ ARÉVALO, Willan, Tratado de Contratación Pública, Teoría, Práctica Jurisprudencia, Tomo I, Segunda Edición, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2011, pág. 22.

Considerando parte de cada uno de los criterios que se han expuesto se puede establecer que la administración pública es la actividad desarrollada por el Estado, a través de sus instituciones y de las personas que laboran en ella en calidad de servidoras y servidores públicos, a propósito de atender las necesidades y requerimientos que en los diferentes ámbitos tienen los integrantes de la sociedad, y que pretende cumplir el fin último de la organización estatal que es la de garantizar el bienestar común de todos sus miembros.

#### **4.1.2. El Servicio Público**

La administración pública se asocia de manera directa con la idea del servicio público, pues este consiste en la finalidad principal de aquella, por lo tanto es necesario entender su concepto, para ello presento la siguiente información.

“SERVICIO PÚBLICO. Concepto capital del Derecho Público y del Administrativo es éste del servicio público, que ha de satisfacer una necesidad colectiva por medio de una organización administrativa o regida por la Administración Pública.

1. Panorámica. Los servicios públicos son consecuencia de la cultura y del grado político alcanzado por una sociedad: en los pueblos salvajes no existe ninguna prestación de esta índole, salvo entender en forma muy amplia el servicio militar que el caudillo o reyezuelo puede imponer y las contribuciones en frutos o ganado que pueda exigir. En naciones de rudimentaria estructura, las

necesidades públicas se satisfacen por entidades privadas que tienden a procurarse el reconocimiento de un monopolio apenas demuestran su utilidad y afirman su influjo. Pero en los Estados modernos, toda la acción de los Poderes públicos se interpreta en la fase ejecutiva o de acción, como un servicio público, y tanto revisten este carácter la justicia o las aduanas como los ferrocarriles o mataderos de ganado.

2. Prestación. El servicio público se presta por la misma Administración o por los particulares, con contrato o concesión administrativa, o mediante autorización simplemente precaria, revocable en cualquier momento o ampliable en la explotación a favor de nuevos prestadores de servicio.

Para Hauriou, el servicio público es el de carácter “técnico prestado al público de manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública y por una organización pública”.<sup>4</sup>

Según lo expresado en la cita, el servicio público es un concepto trascendental en el ámbito del derecho público y administrativo y tiene como finalidad la satisfacción de una necesidad colectiva, a través de una prestación cumplida por parte de una organización administrativa que está regida por la administración pública.

Los servicios públicos se asumen como el resultado del desarrollo de una cultura y del nivel político alcanzado por una civilización, que conduce a que en los Estados modernos, la acción de la administración pública, sea

---

<sup>4</sup> CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VII, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires-Argentina, 2001, pág. 397.

considerada como un servicio público, prestado a través de la fase ejecutiva y de acción que se manifiesta en la gestión desarrolladas en los diferentes ámbitos en los que tiene influencia este tipo de actividades.

El servicio público puede ser prestado de forma directa por la misma administración, o también por los particulares a través de la suscripción de una concesión, o mediante autorización expedida para el efecto. El servicio público tiene siempre un carácter técnico, puesto que el Estado debe garantizar que su prestación se realice de manera regular y continua, con la finalidad de satisfacer una necesidad pública, evidentemente la entidad prestadora del servicio debe pertenecer a la administración pública.

Es importante citar además, el siguiente criterio sobre el concepto que se está abordando en este subtema.

“Aquella actividad desarrollada por los poderes públicos para atender necesidades de interés general que los individuos no pueden satisfacer aisladamente y que, en su organización y funcionamiento, se encuentra sometida a un régimen jurídico especial de derecho público”<sup>5</sup>.

Según la cita anterior el servicio público es considerado como la actividad que desarrollan los poderes públicos con la finalidad de atender y satisfacer las necesidades de interés general de los individuos que integran la

---

<sup>5</sup> DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA, Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid-España, 2001, pág. 1309.

sociedad, las cuales no pueden ser satisfechas de forma aislada. La organización y funcionamiento del servicio público, se encuentra sometida a un régimen especial de derecho público.

Otra opinión respecto al concepto de servicio público, se ha elaborado en los siguientes términos:

“SERVICIO PÚBLICO. Actividad de la administración mediante la cual se satisface una necesidad colectiva o general, a través de un procedimiento de Derecho Público. La doctrina clásica considera a una actividad como un servicio público en tanto haya una prestación de la administración en forma directa o indirecta, satisfacción de una necesidad de interés general y la titularidad intransferible del Estado”<sup>6</sup>.

En el caso anterior se asume que el servicio público constituye una actividad desarrollada por la administración con la finalidad de atender una necesidad colectiva o de carácter general, mediante un procedimiento regulado por el Derecho Público. Para que se verifique un servicio público es necesaria una prestación de parte de la administración, sea de forma directa o indirecta, se requiere además que esta actividad esté orientada a satisfacer un interés general, y que el titular de la prestación de esta actividad sea el Estado.

Sobre la base de los elementos que integran los criterios que se han expresado de parte de los autores que han sido citados anteriormente, se

---

<sup>6</sup> CHANAMÉ ORBE, Raúl, Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Adrus, Lima-Perú, 2010, pág. 552.

establecer que el servicio público está representado por todas las actividades que el Estado a través de la administración pública ejecuta con la finalidad de atender una necesidad colectiva de la sociedad. La prestación del servicio está regida por el derecho público, y requiere como elemento esencial que quien la realiza sea la administración pública, de manera directa o a través de las formas establecidas para el efecto.

#### **4.1.3. Las Servidoras y Servidores Públicos**

Se ha denominado así el presente subtema para atender al criterio de género que actualmente se encuentra incorporado en la legislación ecuatoriana, sin embargo para entender adecuadamente el concepto se abordará las opiniones existentes sobre el servidor público en general.

En la Enciclopedia Jurídica Omeba, se define al servidor público, en la siguiente forma:

“Aquél que presta sus servicios en la Administración Pública como funcionario, empleado o trabajador en general”<sup>7</sup>.

La cita permite entender de manera clara que servidor público es la persona que labora para la administración pública o presta servicios para ésta en condición de funcionario, empleador o trabajador.

---

<sup>7</sup> ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo AP8, Editorial Bibliográfica Omeba, México D.F. 2007, pág. 1801.

En la búsqueda de criterios acerca del concepto de servidor público, se encontró la siguiente opinión:

“Es considerado un servidor público toda persona física que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública. Los servidores públicos son responsables por los actos u omisiones en que puedan incurrir en el desempeño de sus respectivas funciones”<sup>8</sup>.

Partiendo de la esencia del concepto anterior es posible establecer que se conoce como servidor público a la persona que desempeña algún empleo o cargo dentro de la administración pública. Es muy importante la parte final de la cita por cuanto señala que las servidoras y los servidores públicos son responsables por los actos u omisiones que les sean atribuibles en el desempeño de sus funciones.

En la nota anterior se determina que por el hecho de cumplir una función tan compleja y delicada como es la prestación de servicios a la sociedad mediante el cumplimiento de funciones en relación de dependencia con la administración pública, las servidoras y servidores deben asumir la responsabilidad por los actos u omisiones, en las que incurren en el cumplimiento de su función.

Otra opinión sobre el concepto de servidor público se plantea en la siguiente forma.

---

<sup>8</sup> <http://definicionlegal.blogspot.com/2012/12/servidores-publicos.html>

“En nuestro país se consideran como servidores públicos a quienes laboran para la administración pública y cuya función es la de brindar servicios públicos a todos los ecuatorianos”<sup>9</sup>.

El concepto anterior adaptado a la realidad jurídica y social ecuatoriana, determina que servidor público es la denominación con la que se reconoce a las personas que laboran en relación de dependencia con la administración pública y que por esta razón están en la obligación de brindar servicios públicos a todos los integrantes de la sociedad ecuatoriana.

Según los elementos que se presentan en las citas anteriores, se puede entender que servidoras o servidor público, es la persona que trabaja en relación de dependencia para una institución que forma parte de la administración pública, estando regido en sus actuaciones por las disposiciones constitucionales y legales aplicables al ámbito en el que se desempeña, y de manera especial por aquellas que forman parte de la disciplina identificada como derecho administrativo.

#### **4.1.4. Los Contratos en General**

El trabajo que se desarrolla está relacionado de manera específica con los contratos públicos, sin embargo ellos son una especie del contrato en general por lo que no puede dejarse de lado este concepto.

---

<sup>9</sup> <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/109268-servidor-publico/>

Sobre los contratos, Manuel Sánchez Zuraty manifiesta:

“Gramaticalmente pueden definirse como acuerdos o convenios entre partes o personas que se obligan a materia o cosa determinada, y a cuyo cumplimiento pueden ser compelidas”<sup>10</sup>.

Según lo señalado en la cita, los contratos son acuerdos celebrados entre dos personas, a la que jurídicamente se denomina como partes, las cuales se obligan recíprocamente sobre una materia o cosa determinada, y pueden ser exigidas en cuanto a su cumplimiento.

Julien Bonnecase, en su Tratado Elemental de Derecho Civil, hace referencia a los contratos, en la siguiente forma:

“Definimos el contrato como un convenio cuya característica consiste en ser generador de obligaciones”<sup>11</sup>.

De una manera muy sencilla se establece en la cita anterior, que el contrato es el convenio que genera obligaciones, éstas lógicamente son exigibles a las partes que concurren a su celebración.

Otros autores también han emitido su opinión respecto a la conceptualización del contrato:

---

<sup>10</sup> SANCHEZ ZURATY, Manuel, Obligaciones y Contratos, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2011, pág. 12.

<sup>11</sup> BONNECASE, Julien, Tratado Elemental de Derecho Civil, (Parte B), Volumen 2, Biblioteca Clásicos del Derecho Civil Editorial Harla, México D.F. 2001, pág. 793.

“La convención es el acuerdo de dos o más personas sobre un objeto de interés jurídico, y el contrato es una especie particular de convención, cuyo carácter propio consiste en ser productor de obligaciones”<sup>12</sup>.

El criterio anterior permite entender que el contrato es una especie de convención, es decir de acuerdo, en el que intervienen una o más personas, con la finalidad de establecer un vínculo jurídico respecto a un objeto determinado, este vínculo generará obligaciones para los intervinientes en el convenio.

Concluyendo este subtema, es preciso indicar que el contrato, es el acuerdo de voluntades a las cuales dos partes, que pueden estar representadas por una o más personas, llegan sobre determinada cosa, o sobre un negocio jurídico que genera obligaciones recíprocas, cuyo cumplimiento puede ser exigible ante las autoridades correspondientes, aplicando los mecanismos previstos para el efecto en la Ley o en el propio contrato.

El contrato se identifica en la legislación ecuatoriana como una de las fuentes de las obligaciones, y de hecho que lo es pues las personas se vinculan a través de la celebración de estas convenciones con la finalidad de generar obligaciones recíprocas que les permitan cumplir cierto propósito en el desarrollo de sus actividades.

---

<sup>12</sup> PLANIOL, Marcel, y RIPERT, Georges, Derecho Civil (Parte B), Volumen 4, Biblioteca Clásicos del Derecho Civil, Editorial Harla, México D.F. 2001, pág. 815.

#### 4.1.5. La Contratación Pública

Es importante conocer rápidamente el concepto de contratación pública, la cual es facilitada mediante la celebración de los denominados contratos públicos.

La contratación pública, en un concepto inicial que se ha encontrado al respecto, es definida en la siguiente forma:

“Se refiere a todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría. Se entenderá que cuando el contrato implique la fabricación, manufactura o producción de bienes muebles, el procedimiento será de adquisición de bienes. Se incluyen también dentro de la contratación de bienes a los de arrendamiento mercantil con opción de compra”<sup>13</sup>.

Es decir dentro de la contratación pública se encuentran involucrados todos los procedimientos que deben desarrollarse con la finalidad de adquirir o arrendar bienes, ejecutar obras o prestar servicios incluidos aquellos que implican actividades de consultoría. En los casos en que el contrato tenga por objeto la fabricación, o producción de bienes muebles, el procedimiento se denominará de adquisición de bienes muebles. Dentro de la contratación de bienes están incluidos los contratos de arrendamiento mercantil con opción de compra.

---

<sup>13</sup> PÉREZ, Antonio José; LÓPEZ SUÁREZ, Daniel; AGUILAR, José Luis, Manual de Contratación Pública, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2011, pág. 74.

También se ha recopilado la siguiente definición sobre la contratación pública:

“Es el procedimiento por el cual un ente del sector público selecciona a la persona física o jurídica que tiene que ejecutar una obra, prestar un servicio o suministrar un bien, para satisfacer una finalidad pública”<sup>14</sup>.

Considerando lo que se señala en la cita se determina que la contratación pública constituye un procedimiento a través del cual una institución del sector público, realiza la selección de la persona física o jurídica, a quien una vez celebrado el contrato se le impondrá la obligación de ejecutar otra, realizar la prestación de un servicio, o suministrar un bien, con la finalidad de cumplir con una necesidad de carácter público.

Abundando un poco más en los fundamentos teóricos sobre la contratación pública se ha recaudado la siguiente cita:

“La contratación pública es el conjunto de normas, procedimientos y medios empleados por las Administraciones públicas y entidades del sector público para relacionarse con el sector privado y obtener de éste la prestación de obras, suministros y servicios o gestionar infraestructuras y servicios públicos.

A tal fin, las Administraciones y entidades del sector público disponen de dinero proveniente de los presupuestos públicos, motivo por el que

---

<sup>14</sup> <http://www.plataformadecontractacio.caib.es/docs/GuiaContratacion-es.pdf>

deben extremar la transparencia en las adjudicaciones, procurando generar en las licitaciones las adecuadas condiciones de competencia que garanticen el uso eficiente de los recursos públicos”<sup>15</sup>.

Concretando el criterio manifestado en la cita se puede establecer que la contratación pública, está constituida por el conjunto de preceptos jurídicos, procedimientos y medios que se emplean por parte de las entidades que integran la administración pública, con la finalidad de establecer relaciones jurídicas con el sector privado, para que éste realice la construcción de obras, le entrega de suministros, o la prestación de servicios.

Es interesante la puntualización que se hace en la cita en el sentido de que para poder cumplir con la contratación pública las entidades del Estado disponen de los recursos asignados en el presupuesto público, lo que les obliga a observar la máxima transparencia en las adjudicaciones, procurando realizar de manera adecuada los procesos de licitación, promoviendo incluso las condiciones de competencia, para garantizar la mejor inversión de los recursos públicos, estos son criterios que deberían cumplirse obligatoriamente en todos los procedimientos de la contratación pública, para garantizar que la misma cumpla con el propósito de facilitar la atención de las necesidades colectivas de la sociedad.

Suficientes son los elementos que se han presentado en los criterios que se tomaron en cuenta para abordar el concepto de contratación pública, para

---

<sup>15</sup> <http://www.diariojuridico.com/especiales-2/la-actualidad-de-la-contratacion-publica-en-espana-un-estudio-de-garayar-asociados.html>

establecer que esta hace referencia a los procedimientos que deben cumplirse con la finalidad de llegar a la celebración de contratos públicos, destinados a solemnizar el convenio entre las instituciones del Estado y las personas naturales o jurídicas, que asumen la obligación de ejecutar una obra pública, prestar un servicio público, o suministrar algún tipo de bien requerido por dicha entidad con la finalidad de poder satisfacer una necesidad de orden social. La contratación pública está regida por las normas del derecho administrativo, y por aquellas que dentro de éste se han incorporado con la finalidad exclusiva de regular esta materia.

#### **4.1.6. Los Contratos Públicos.**

Finalmente dentro de los conceptos que tienen relación con el trabajo que se está desarrollando, es importante conocer lo que son los contratos públicos.

La primera referencia para este análisis es tomada del Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, que en alusión al contrato administrativo, como también se conoce al contrato público, establece un importante aporte que se cita textualmente, a continuación.

“CONTRATO ADMINISTRATIVO. Aquel celebrado entre la Administración, por una parte, y un particular o empresa, por la otra, para realizar una obra pública, explotar un servicio público o u obtener la concesión de alguna fuente de riqueza dependiente de la entidad de Derecho Público. Esta combinación de voluntades, desiguales por su calidad, pública y aún soberana la una, y privada y aun sometida

en aspectos generales la otra, revela la flexibilidad de los vínculos contractuales, y anticipa la singularidad de esta contratación.

1. Clave jurídica. Aun siendo teoría en la actualidad declinante, uno de los criterios para caracterizar los contratos administrativos consiste en recurrir a la doble personalidad de la Administración. Con tal criterio, ésta, como persona de Derecho Público celebra tales contratos; mientras queda sujeta al Derecho Común cuando actúa como persona de Derecho Privado. La construcción de una carretera origina un contrato administrativo; la compra de un cuadro, para destinarlo a un museo, un contrato civil.

2. Peculiaridades. La finalidad de las obras y servicios públicos, en contraposición a los demás fines, se presenta asimismo como nota peculiar de la contratación administrativa; con la nota singular, cuando de estas obras se trata, de que el contrato suele cambiar de sexo jurídico, y se conoce como contrata; si bien ésta también se estile en las relaciones privadas, sobre todo para la construcción de casas cuyos planos se convienen con un empresario y cuyo precio total se ajusta luego de estudiar el proyecto, casi siempre tras consultar el presupuesto con competidores.

Otra nota de los contratos administrativos se encuentra en que la iniciativa corresponde casi exclusivamente a la Administración que además suele hacer oferta pública la libertad del otro contratante se reduce a aceptarla íntegramente y a ofrecer el menor precio, si de un trabajo se trata; o la máxima cuota, si de explotar algún servicio o riqueza es el caso”<sup>16</sup>.

La primera característica que se puede identificar en el concepto anterior, es que se define al contrato administrativo como el que celebra la

---

<sup>16</sup> CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires-Argentina, 2001, pág. 340.

administración con una persona particular o una empresa, con la finalidad de realizar una obra pública, explotar algún servicio público, u obtener una concesión de alguna fuente de riqueza que sea de propiedad del Estado. Se trata por lo tanto de una especie singular de contrato.

Un criterio para poder entender lo que son los contratos administrativos, es la doble personalidad de la administración. Así, como persona de derecho público la entidad estatal celebra contratos de carácter administrativo, está sujeta al derecho público; y queda sujeta al derecho común cuando actúa como una persona de derecho privado. Para la construcción de una obra pública como por ejemplo la construcción de un coliseo, debe celebrarse un contrato administrativo; mientras que para la adquisición de un bien como por ejemplo una obra de arte que será destinada a integrar un museo, se realiza la celebración de un contrato civil.

Otra característica que identifica al contrato administrativo, es la finalidad que tiene la construcción de obras públicas y la prestación de servicios públicos, que es la de procurar un beneficio colectivo a través de la atención de una necesidad común de la sociedad. Mientras que en las otras especies de contrato se procura un beneficio individual o dirigido solamente a un grupo de personas determinado.

De igual forma se identifica otra característica en los contratos administrativos, que tiene que ver con que la iniciativa para la celebración de los mismos corresponde generalmente a la administración pública, que hace

una oferta pública, con la finalidad de que los contratantes la acepten de manera íntegra, comprometiéndose a ofrecer el menor precio o en su defecto otorgar la máxima cuota en el caso de los contratos de concesión, que también entra como se vio anteriormente dentro de la concepción de los contratos administrativos.

Otro concepto respecto a la especie particular de contratos que se está analizando en este subtema, señala lo siguiente:

“Contratos Públicos, son aquellos actos o negocios jurídicos en los cuales interviene como parte la Administración Pública a nombre y en representación del Estado frente a los particulares o a la misma Administración, que implican el cumplimiento de obligaciones de dar, hacer o no hacer algo de las partes contratantes, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado, cuya causa es el interés general y el servicio público su objeto.

Todos aquellos negocios jurídicos en los cuales intervenga como parte la Administración Pública a nombre y en representación del Estado ecuatoriano, entran en la órbita de la Contratación Administrativa, regulados por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”<sup>17</sup>.

Desde la perspectiva del autor citado, los contratos públicos son todos aquellos actos en los cuales se identifica como una de las partes contratantes a la Administración Pública, que actúa como representante del

---

<sup>17</sup> LÓPEZ ARÉVALO, Willam, Tratado de Contratación Pública, Teoría, Práctica, Jurisprudencia, Tomo I, Segunda Edición, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2011, pág. 78.

Estado, que actúa frente a los particulares, con la finalidad de establecer obligaciones dar, hacer o no hacer algo, sujetándose a un régimen jurídico, que tiene por finalidad garantizar el interés general, el objeto esencia de esta clase de contratos es la prestación de un servicio público.

Los contratos públicos en general y todos aquellos negocios jurídicos en los que se da la intervención de la Administración Pública a través de cualquier entidad estatal, que participe en representación del Estado ecuatoriano, son materia de la contratación administrativa, que en el caso del Ecuador, se encuentra debidamente regulada en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, cuyas normas en cuanto sean pertinentes, serán analizadas más adelante en el presente trabajo de investigación.

El autor Gastón Jeze, aporta con su criterio respecto al tema estudiado, al manifestar:

“Son contratos administrativos los realizados por la administración para asegurar el funcionamiento de un servicio público, y se rigen por reglas especiales distintas a las aplicables a las relaciones de los particulares entre sí”<sup>18</sup>.

La característica esencial de los contratos administrativos de acuerdo con la referencia anterior, es que constituyen aquellos celebrados por la administración estatal, con la finalidad de garantizar el buen funcionamiento

---

<sup>18</sup> JEZE, Gastón, Servicios Públicos y Contratos Administrativos, Editorial Jurídica Universitaria, México D.F., 2007, pág. 586-587.

de un servicio público, se rigen por normas jurídicas especiales distintas en su esencia a las que se aplican para regular las relaciones entre particulares.

Para concluir el análisis sobre los contratos públicos es importante, precisar una opinión de carácter operacional sobre los mismos, señalando que son aquellos convenios en los que interviene como una de las partes contratantes la administración pública que actúa en representación del Estado, y por otro una persona natural o jurídica.

La finalidad de los contratos públicos, como su nombre lo indica, está en posibilitar la contratación de la construcción de una obra, la prestación de un servicio, o el suministro de bienes, que son necesarios con la finalidad de que la administración pueda cumplir con los propósitos por los que ha sido instituido o pueda proveer eficientemente la atención de las necesidades colectivas de los integrantes de la sociedad.

Los contratos públicos, son regidos por normas jurídicas especiales que forman parte de la disciplina conocida como Derecho Administrativo, y están incorporadas en cuerpos legales especiales, puestos en vigencia con la finalidad de regir esta especie particular de contratación, que amerita de parte de los servidores públicos que intervienen en ella en representación del Estado, la máxima responsabilidad en cuanto a garantizar que la celebración de este tipo de contratos esté orientada únicamente por la búsqueda del bienestar colectivo de la sociedad.

## **4.2. MARCO DOCTRINARIO**

### **4.2.1. La Responsabilidad Administrativa de las Servidoras y Servidores Públicos.**

En el presente trabajo de investigación se trata de determinar la necesidad de aplicar responsabilidad administrativa a las servidoras y servidores públicos, por cuya acción u omisión se produce la terminación unilateral de los contratos públicos. Para entender adecuadamente este subtema es necesario precisar algunos criterios doctrinarios, en torno a la responsabilidad en la administración pública, para lo cual se acude al criterio del autor Nicolás Granja Galindo, quien manifiesta lo siguiente:

“Nos preguntamos, ¿es el Estado responsable de los actos realizados en su nombre?. Ciertamente que, durante muchos años atrás, se defendió el criterio de que el Poder público no debía ser responsabilizado de sus actos, obligándole a concurrir como un particular a contestar una demanda, y que no debía ser condenado a una indemnización de perjuicios. La razón fundamental de esta corriente fue la de que los términos de soberanía y responsabilidad fueron incompatibles entre sí. Esta teoría de la responsabilidad del Estado, actualmente se ha revolucionado en forma total.

La responsabilidad jurídica por los actos que realizan las personas, tanto naturales como jurídicas, constituye una de las mejores garantías del Derecho porque, en el orden privado, ella garantiza a los ciudadanos el respeto recíproco de sus derechos a través del cumplimiento de las leyes civiles y penales.

De otro lado,, la responsabilidad en el Derecho público tiene también mayor importancia todavía que en el Derecho privado porque,, hoy en día, ha evolucionado tanto la jurisprudencia del derecho occidental, particularmente del derecho francés, que ha incidido positivamente en la aceptación de la responsabilidad del Estado por fallas en el servicio público, esto es en la Administración pública”<sup>19</sup>.

Sobre la base de los elementos que han sido puntualizados en el criterio doctrinario se determina que durante muchos años, estuvo en vigencia la teoría de que el Estado no debía ser responsabilizado de los actos realizados por la administración pública en su nombre, ya que no podía concurrir como los particulares a contestar las demandas planteadas en su contra; y tampoco debía ser condenado a una indemnización de perjuicios. Esta tesis se basaba en el hecho de que la soberanía y la responsabilidad eran incompatibles entre sí, actualmente dicho planteamiento ha cambiado en forma total.

Una de las causas para las que se haya replanteado la teoría de la responsabilidad del Estado, es el hecho de que la responsabilidad por los actos desarrollados por las personas naturales y jurídicas, constituye una garantía eficiente de la vigencia del derecho, puesto que en el ámbito privado garantiza que se respeten los derechos de los ciudadanos mediante la observancia de las normas civiles y penales que los protegen; mientras que en el ámbito público, el establecimiento de responsabilidad, es absolutamente importante porque permite que el Estado asuma sus

---

<sup>19</sup> GRANJA GALINDO, Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2013, pág. 142-143.

obligaciones respecto de las fallas que pueden cometerse en el ejercicio de la administración pública y en la prestación de los servicios que ésta realiza en favor de la sociedad.

Continuando con el análisis de la responsabilidad en el ámbito administrativo, y siguiendo en el desglose de la opinión del autor antes citado al respecto, tenemos lo siguiente:

“En razón de la importancia de las relaciones que considera el Derecho público, esto es, entre el Estado y los particulares, o entre los organismos públicos entre sí, la responsabilidad en estudio comprende no solamente la civil y la penal sino también la responsabilidad administrativa. Se manifiesta que los fundamentos de esta responsabilidad son tres:

- a) Un riesgo o perjuicio que ocasiona daños en las personas o en los bienes de los particulares, constituyendo gravámenes que no están obligados a soportar;
- b) La imputabilidad del perjuicio a un particular, derivada de la Administración pública como persona del servicio público, esto es, que exista una relación de causa a efecto entre la libre actividad de la Administración Pública y el perjuicio sufrido por el particular; y,
- c) La ilicitud del acto ejecutado por causa de violación de la ley, del contrato, o bien, de ciertas disposiciones que debieron respetarse”<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> GRANJA GALINDO, Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2013, pág. 143-144.

El párrafo con el que inicia la cita anterior, permite establecer que la responsabilidad de la administración pública, no es aplicable sólo en el ámbito civil y penal, sino que también puede ser aplicada administrativamente.

Los fundamentos en los que se basa la responsabilidad de la administración pública, son básicamente: el riesgo o perjuicio ocasionado a los derechos de las personas o bienes de los particulares; la relación de causa y efecto entre la actividad desarrollada por la administración pública y el perjuicio que se causa al particular; y la ilicitud del acto, por ser contrario a las normas jurídicas, a los acuerdos establecidos en el contrato, o a las disposiciones que debieron ser respetadas por parte de la administración.

Para enfocar de manera estricta como la responsabilidad puede recaer tanto en la administración como en los servidores que ejecutan las actividades conferidas a ella, sirven y son pertinentes los siguientes criterios:

“Más, lo anteriormente dicho, no quiere decir que no deba distinguirse entre la falta personal del funcionario o servidor público y la falla en sí del servicio público. Partimos del hecho por el que el Estado no tiene voluntad ni conciencia para dinamizar sus actos, en razón de que es una persona moral, y se encuentra, por lo mismo, representado en sus actuaciones por personas naturales que, al actuar, ejecutan su voluntad y la presunta del órgano administrativo del cual son sus titulares.

Algunos son los criterios que se han vertido para establecer las diferencias entre la falta personal del funcionario o servidor público y

la falla en el servicio. En síntesis, diríamos, que hay falla del servicio público, cuando el hecho perjudicial revela un acto impersonal y a un administrador más o menos sujeto al error, y que existe falta personal, cuando el acto perjudicial revela al hombre con sus debilidades, sus pasiones y sus imprudencias, según Laferrière.

La falta personal, en consecuencia, entraña la responsabilidad civil de los funcionarios o servidores públicos, transgresores de la ley, ya ante el Estado, ya ante los terceros perjudicados. Por lo que, los juicios de responsabilidad contra tales funcionarios o servidores públicos han de conocer los juzgados y tribunales ordinarios.

La falla del servicio público, en cambio, entraña la responsabilidad del Estado frente a los diversos actos de la Administración, los mismos que pueden ser actos de poder público, actos de servicio y actos contractuales: en tales casos salvo disposición expresa en contrario el Estado o la Administración pública están obligados al pago de las correspondientes indemnizaciones por los daños causados, por tratarse de actos sujetos al derecho común, y porque hoy en día, como dijimos, la responsabilidad del Estado es aceptada ampliamente y es debidamente sancionada. Por ejemplo, en el caso de la expropiación que, en su esencia, no constituye sino un atentado contra la propiedad privada.

De otra parte, los juicios seguidos por los particulares afectados contra la administración pública, han de conocer los tribunales de lo contencioso-administrativo. Desde luego, lo expresado anteriormente, como ya anotamos, sin perjuicio de la responsabilidad penal que es independiente de la responsabilidad del Estado o de la Administración.

Por último, la responsabilidad meramente administrativa, fundamentada en la potestad correctiva y disciplinaria del Estado, que

es de carácter interno, se diferencia sustancialmente de la responsabilidad común, a la que ya nos hemos referido, porque su fin primordial se orienta más bien a la seguridad de una mejor observancia de las normas de subordinación jerárquica dentro del cumplimiento exacto de todos los deberes de la función, con el objeto de mantener la normalidad de los servicios públicos”<sup>21</sup>.

Es importante establecer una distinción entre la responsabilidad que proviene de la falta personal en la que puede incurrir un servidor público; y la responsabilidad que obedece a la falla en la prestación de un servicio público.

La diferenciación antes mencionada procede, en razón de que el Estado y la administración pública como tal carece de voluntad y conciencia para controlar sus actos en razón de que se trata de una persona jurídica, que se encuentra representada por personas naturaleza, que en sus actuaciones si ponen de manifiesto su voluntad y su conciencia, que implica también la presunta voluntad del órgano administrativo respecto del cual ejercen su titularidad.

Para entender mejor lo anterior, y en atención que se han vertido muchos criterios para diferenciar la falta personal del servidor público y la falla del servicio público, es conveniente indicar, que: hay falla en la prestación del servicio público cuando se revela un acto impersonal y a un administrador

---

<sup>21</sup> GRANJA GALINDO, Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2013, pág. 144-145.

que es afectado por ese error; mientras que se identifica la existencia de una falta personal cuando el acto perjudicial deriva de una conducta humana afectada por las debilidades, pasiones e imprudencias en la que pueden incurrir el servidor público.

Por lo tanto la falta personal, provoca responsabilidad civil de los servidores públicos que con su conducta incumplen las normas legales, sea ante el propio Estado o ante las personas perjudicadas por dicho error, los procesos por este concepto deben ser sustanciados ante los jueces y tribunales ordinarios.

Por su parte la falla en la prestación del servicio público, entraña en cambio responsabilidad del Estado frente a los diversos actos de la administración, en tal caso el ente estatal está obligado al pago de las indemnizaciones que correspondan a los daños causados, por tratarse de actos sujetos al derecho común.

Los juicios que tengan como finalidad el reclamo de los particulares ante la administración pública han de ser sustanciados ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo sin perjuicio de que se pueda establecer una responsabilidad penal, la cual es independiente de la responsabilidad del Estado o de la Administración.

Finalmente en la cita se hace referencia a la responsabilidad administrativa, que está basada en la potestad disciplinaria y correctiva que puede ejercer el

Estado, la cual tiene un carácter interno y se diferencia de la responsabilidad común porque su finalidad es la de garantizar un mejor cumplimiento de las normas relacionadas con el orden jerárquico que debe existir en las instituciones de la administración pública, con la finalidad de que se puedan cumplir adecuadamente todos los deberes atribuidos a esta función, y de esta forma garantizar condiciones normales en la prestación de los servicios públicos.

Ampliando un poco más las referencias doctrinarias respecto a la responsabilidad administrativa, que es la que más interesa en el desarrollo de este trabajo, se cita también la siguiente nota.

“La responsabilidad administrativa se la impondrá al servidor, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que puede originar su actuación.

La responsabilidad administrativa es sancionada disciplinariamente, por la inobservancia que cometen los funcionarios y empleados a las Leyes, Reglamentos, Estatutos, Ordenanzas, Acuerdos, Resoluciones, etc. que rigen la vida jurídica de la institución, y básicamente por el incumplimiento de los deberes y atribuciones que el personal comete en razón de sus funciones.

Los sujetos activos son los servidores públicos que incurren en este tipo de responsabilidad cuando en el desempeño de sus puestos o cargos su conducta contraviene las obligaciones y deberes previstos de manera especial en la Ley...”<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> LÓPEZ JÁCOME, Nelson, La Responsabilidad Administrativa, Civil y Penal, Segunda Edición, Editorial Moma Comunicaciones, Quito-Ecuador, 2006, pág. 33.

Según se establece en las líneas anteriores, se trata la responsabilidad administrativa, de aquella que impone sanciones de carácter disciplinario a las servidoras y servidores públicos, que no cumplen con las normas previstas en las leyes, reglamentos, estatutos, ordenanzas, que se han establecido con la finalidad de regir la vida jurídica de la administración pública, y que básicamente ha incurrido en el incumplimiento de los deberes y atribuciones que les impone la norma jurídica en razón de las funciones que cumplen.

Son sujetos activos de la responsabilidad administrativa las servidoras y servidores públicos, cuando encontrándose en el desempeño de sus funciones incumplen las obligaciones y deberes que les impone la ley.

Como se mencionó con anterioridad la determinación de responsabilidad administrativa en contra de una servidora o de un servidor público da lugar a la aplicación de sanciones disciplinarias, que tiene por objeto lograr un nivel de persuasión de manera que estos servidores acoplen sus actuaciones a los deberes y obligaciones que les impone la ley, y cumplan a cabalidad su rol protagónico respecto de la verificación de los propósitos que persigue la administración pública.

La responsabilidad administrativa, implica la imposición de algunas sanciones, que se aplican de acuerdo con la gravedad de la conducta cometida por la servidora o servidor público sancionado, y con los perjuicios

que la misma puede ocasionar para los intereses de la administración o de los derechos y garantías de los particulares administrados.

#### **4.2.2. Las Sanciones Administrativas Aplicables a las Servidoras y Servidores Públicos.**

La responsabilidad administrativa para el caso de las servidoras y servidores públicos, da lugar a que se apliquen algunas sanciones de carácter administrativo, por lo cual es conveniente entender en qué consisten este tipo de sanciones y cuáles se encuentran incorporadas dentro de esta clasificación.

Victoriana López Agüero, presenta un concepto acerca del tipo de sanción que se está estudiando, cuando señala:

“La sanción administrativa es el acto impuesto por un órgano estatal que deriva de un evento dañoso, actuando en función administrativa, como consecuencia de la violación de un deber impuesto por una norma.

Este concepto deriva de la Potestad Sancionadora de la Administración; que precisa de una norma-ley que lo habilite. Limitada por el principio de legalidad y por el principio de discrecionalidad que establece un marco de posibilidades para la imposición de la sanción, una vez verificado la trasgresión”<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> LÓPEZ AGÜERO, Victoriana, Sanciones Administrativas, en <http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/2001/1-Sociales/S-031.pdf>

Tomando en cuenta el criterio anterior se entiende que la sanción administrativa, consiste en un acto que el órgano estatal impone, al haberse verificado un evento añoso, cometido en el ejercicio de una función administrativa, y provocando la vulneración o incumplimiento de uno de los deberes impuestos por la norma jurídica.

La posibilidad de que se puedan aplicar tales actos, deriva de la potestad sancionadora que se le confiere a la administración pública, la cual debe basarse en una norma jurídica que habilite para la aplicación de sanciones. Esta potestad está limitada por el principio de legalidad que exige que la sanción y la facultad para aplicarla estén previstas en una norma jurídica; y también el principio de discrecionalidad, que señala un marco legal en el que se establecen varias posibilidades para que se pueda aplicar la imposición de una sanción, una vez que se haya verificado el comportamiento señalado como infracción.

Otro criterio respecto a la sanción de carácter administrativo, es el siguiente:

“Las sanciones administrativas son un tipo de acto administrativo que consiste en una represalia por parte del estado, consecuencia de una conducta ilícita del administrado. Se define como cualquier afectación realizada por parte de la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, a resultas de un procedimiento administrativo, y con una finalidad puramente represora”<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> <http://definicionlegal.blogspot.com/2013/01/sanciones-administrativas.html>

La información anterior permite entender que las sanciones administrativas, se aplican a través de un acto administrativo, mediante el cual se impone una represalia por parte del Estado, como respuesta a una conducta ilícita cometida por parte de un administrado. Esto implica una afectación, al administrado como consecuencia de haberse comprobado su responsabilidad en una conducta ilegal, luego de sustanciarse el correspondiente procedimiento administrativo, con la finalidad de reprimir por el perjuicio causado.

Aportando una opinión operacional sobre la sanción administrativa, es preciso indicar que la misma consiste en una represalia de carácter disciplinario que se aplica a la servidora o servidor, que ha incurrido en la inobservancia de las normas legales que rigen respecto de sus deberes y obligaciones en el cumplimiento de su función, y que tiene como finalidad responsabilizarle por el perjuicio causado a través de su acción u omisión, en contra de los intereses de la administración pública o de los administrados.

En el Ecuador, es posible aplicar a las servidoras y servidores públicos algunas sanciones administrativas entre las que se destacan principalmente: la amonestación verbal, la amonestación escrita, la suspensión en el ejercicio de funciones y la destitución. Se revisa a continuación las nociones doctrinarias sobre cada una de estas especies de sanción administrativa.

**Amonestación Verbal.** Sobre esta sanción administrativa se menciona lo siguiente:

“Consiste en una llamada de atención privada que le hace el Jefe Inmediato al funcionario, cuando el funcionario ha cometido una falta disciplinaria de menor gravedad”.<sup>25</sup>

De acuerdo con el concepto general anterior, la amonestación verbal consiste en una llamada de atención que a través de la palabra hace el jefe inmediato superior a un funcionario, cuando este ha cometido alguna falta disciplinaria de menor gravedad.

En el caso de la administración pública ecuatoriana, la amonestación verbal es aplicable al servidor cuando este desacata los deberes y obligaciones que le corresponden de acuerdo con la función que cumple, o no cumple con las disposiciones impartidas por las autoridades de la institución con la finalidad de cumplir los objetivos institucionales.

**Amonestación Escrita.** Se trata de otra especie de amonestación respecto a la cual se señala lo siguiente:

“Es el llamado de atención que se le notifica por escrito a un funcionario que haya cometido una falta que amerite tal sanción”<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> [http://www.copeg.org/secciones/sec\\_copeg/manuales\\_iso/MANUALES\\_ADMINISTRATIVOS/Políticas%20Procedimientos%20Administrativos/PA-Sanciones%20Disciplinarias/2-SancionesDisciplinarias-Rev\\_01.pdf](http://www.copeg.org/secciones/sec_copeg/manuales_iso/MANUALES_ADMINISTRATIVOS/Políticas%20Procedimientos%20Administrativos/PA-Sanciones%20Disciplinarias/2-SancionesDisciplinarias-Rev_01.pdf)

<sup>26</sup> Ibidem

Considerando lo manifestado en la cita la amonestación escrita, es un llamado de atención que se hace al funcionario público, notificándole por escrito acerca del cometimiento de la falta y de la sanción que se le impone por este concepto.

En el caso de la administración pública ecuatoriana la amonestación escrita se cumple cuando un servidor haya recibido dos amonestaciones verbales, esto amerita a que se le imponga una amonestación escrita por haber cometido alguna falta considerada como leve.

**La Multa o Sanción Pecuniaria.** Esta especie de sanción administrativa es definida en la siguiente forma:

“La sanción pecuniaria o pena pecuniaria es un castigo que consiste en el pago de una multa (dinero) por haber cometido un hecho punible según la Ley”<sup>27</sup>.

Es clara la cita en el sentido de señalar que la pena pecuniaria, es aquella que impone al servidor público el pago de una multa, es decir de una cantidad de dinero, al haberse determinado que es el responsable de un hecho que la ley sanciona con la imposición de dicha penal.

En el caso de la legislación ecuatoriana, se determina que la multa no podrá exceder del diez por ciento de la remuneración básica unificada y se aplicará a la servidora o servidor público que haya incurrido en dos amonestaciones escritas dentro de un mismo año calendario.

---

<sup>27</sup> <http://www.derecho.com/c/Sancion+pecuniaria>

**Suspensión.** Es otra de las sanciones administrativas que se pueden aplicar a las servidoras y servidores públicos, la cual se describe en la siguiente forma.

“La suspensión de funciones es la situación administrativa en que queda un funcionario que ha sido sancionado merced a un expediente disciplinario o procedimiento judicial”<sup>28</sup>.

Considerando lo mencionado anteriormente la suspensión, es la situación del servidor administrativo, que en calidad de sanción es separado del cumplimiento de sus funciones por un período determinado de tiempo. En el caso de la legislación ecuatoriana se contempla la suspensión hasta por un tiempo que no exceda de treinta días, sin goce de remuneración.

**Destitución.** Finalmente, es importante hacer referencia a este tipo de sanción administrativa, que ha sido considerada doctrinariamente en la siguiente forma.

“Privación de empleo o cargo público hecha por la autoridad competente, en caso de que el empleado o funcionario haya incurrido en falta o perdido la confianza de los superiores”<sup>29</sup>.

Según lo señalado la destitución se aplica en el ámbito administrativo, con la finalidad de separar del empleo o cargo público, a un funcionario que haya incurrido en alguna falta para la cual la ley prevé este tipo de sanción.

---

<sup>28</sup> [http://www.logos21.es/demos/tema/index\\_18.htm](http://www.logos21.es/demos/tema/index_18.htm)

<sup>29</sup> CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires-Argentina, 2001, pág. 216.

### **4.3. MARCO JURÍDICO**

#### **4.3.1. En la Constitución de la República del Ecuador**

Es importante revisar las siguientes normas de la Constitución de la República del Ecuador, que están relacionadas con la temática que es abordada en el presente trabajo.

“Art. 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.

Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo.

La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia”<sup>30</sup>.

La norma constitucional anterior, es importante porque permite determinar que en el Ecuador se considera como servidoras o servidores públicos, a las

---

<sup>30</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, pág. 44.

personas que trabajan, prestan servicios o ejercen algún cargo, función o dignidad en alguna institución que forma parte del sector público.

Un principio constitucional, consagrado en el inciso segundo del artículo citado, es el de la irrenunciabilidad de los derechos de las servidoras y servidores públicos, determinando que deben existir normas legales que definan un organismo que debe regir todo lo concerniente a los recursos humanos de las instituciones públicas, así como también lo relacionado con las remuneraciones, el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad y cesación de funciones de los servidores públicos.

Finalmente se consagra el principio de equidad y justicia, respecto de la remuneración de los servidores públicos la cual debe guardar proporción con la naturaleza de las funciones que desempeñan, y aplicar criterios para valorar la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia de estas personas en el ejercicio de su cargo.

Sobre la responsabilidad de las servidoras y servidores públicos, la Constitución de la República del Ecuador, establece:

“Art. 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas.

Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas”<sup>31</sup>.

Según lo establecido en la disposición constitucional anterior, todas las servidoras y los servidores públicos, están sometidos a un régimen de responsabilidad aplicable por los actos que ejecuten en el ejercicio de sus funciones o por las omisiones en las que incurran en este desempeño.

Por efecto de lo anterior, las servidoras y servidores públicos son responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos del Estado.

En lo que tiene relación con el ámbito penal la misma constitución de la república del Ecuador determina que los servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, están sujetos a las sanciones previstas en la legislación penal para los delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito; con la finalidad de proteger los intereses de la administración y de la sociedad en

---

<sup>31</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, pág. 44-45.

general se declara que la acción para perseguir los delitos antes mencionados y las penas correspondientes, son imprescriptibles, y que los procesos por estas infracciones se iniciarán y sustanciará incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas rigen para quienes participan de alguna forma en estas infracciones, aun cuando no tenga la calidad de servidoras o servidores públicos.

El artículo que se comenta es de suma importancia dentro de este trabajo de investigación porque permite establecer que las servidoras y servidores de la administración pública, son responsables por los actos u omisiones en las que incurran en el ejercicio de su función; y que se les puede imponer responsabilidad administrativa, responsabilidad civil y responsabilidad penal.

El afán de la norma constitucional, al imponer responsabilidad en los tres ámbitos indicados a las servidoras y servidores públicos, es el de garantizar eficiencia, transparencia y honestidad en el desempeño de quienes cumplen una función pública al servicio del Estado.

Considerando lo señalado en la Constitución de la República del Ecuador, es pertinente que para el caso de las servidoras y servidores públicos, cuya responsabilidad se determine en la terminación unilateral de los contratos públicos que han sido celebrados en contradicción con las prohibiciones señaladas en la Ley de la materia, sean sancionados administrativamente, pues este comportamiento desdice de la eficiencia que se debe demostrar en el desempeño de tan delicadas atribuciones, puesto que en la celebración

de contratos públicos se ponen en juego los intereses de la administración, de los particulares o de las personas jurídica que actúan como contratistas, y también de la sociedad en general.

En resumen atendiendo lo dispuesto en el artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador, si es factible imponer sanciones de carácter administrativo a las servidoras y servidores públicos por cuya responsabilidad se hayan celebrado contratos públicos en contravención con las normas legales pertinentes.

#### **4.3.2. En la Ley Orgánica de Servicio Público**

Las servidoras y servidores públicos que intervienen en los procesos de contratación, están regidos por las normas de la Ley Orgánica de Servicio Público, por eso es conveniente estudiar en este subtema las normas que tienen relación con el trabajo.

“Art. 4.- Servidoras y servidores públicos.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

Las trabajadoras y trabajadores del sector público estarán sujetos al Código del Trabajo”<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013, pág. 5.

Ratificando lo señalado en la norma constitucional, en el artículo anterior, se determina que son servidoras y servidores públicos, las personas que de cualquier forma o a través de cualquier título, presten servicios ejerciendo un cargo, una función o dignidad dentro de las instituciones que pertenecen al sector público.

Aplicando este concepto se establece que las personas que intervienen en los procesos de contratación, de los que participan las instituciones de la administración pública ecuatoriana, son servidoras o servidores públicos a quienes se les ha conferido el cumplimiento de esa función.

Es importante señalar algunos deberes que están obligados a cumplir las servidoras y los servidores públicos, de acuerdo con la Ley Orgánica de Servicio Público, que menciona:

“Art. 22.- Deberes de las o los servidores públicos.- Son deberes de las y los servidores públicos:

a) Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la Ley;

...e) Velar por la economía y recursos del Estado y por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes en general confiados a su guarda, administración o utilización de conformidad con la ley y las normas secundarias;

...h) Ejercer sus funciones con lealtad institucional, rectitud y buena fe. Sus actos deberán ajustarse a los objetivos propios de la institución en la que se desempeñe y administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas de su gestión”<sup>33</sup>.

Del contenido legal anterior se establece que son deberes ineludibles de las personas que se desempeñan como servidoras y servidores públicos: respetar y garantizar el respeto a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes; velar por los recursos del Estado y garantizar la conservación de todos los bienes confiados a su guarda, administrarlos y utilizarlos de acuerdo con la ley y las normas secundarias; y, ejercer las funciones a ellos encomendadas, demostrando siempre lealtad institucional, rectitud y buena fe, por lo que sus actos deberán ajustarse a los objetivos institucionales de la entidad en la que preste sus servicios, y procurando la administración de los recursos del Estado sobre la base de la legalidad, eficacia, economía y eficiencia para lo cual están llamados a dar cuentas de su gestión.

En el caso que estamos analizando es imprescindible el cumplimiento por parte de las servidoras y servidores públicos que intervienen en los procesos de contratación de todos los deberes que les impone la ley, pero de manera especial de aquellos a los que se ha hecho referencia anteriormente, pues en dichos procesos es obvio que entran en juego los recursos del Estado,

---

<sup>33</sup> LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013, pág. 17.

los objetivos institucionales y la observancia indispensable de todos los preceptos constitucionales y legales pertinentes. En consecuencia quienes celebren contratos que se encuentren en oposición a las prohibiciones legales obviamente incumplen en su condición de servidores públicos con los deberes que les impone la norma que se está analizando.

“Art. 41.- Responsabilidad administrativa.- La servidora o servidor público que incumpliera sus obligaciones o contraviniera las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho.

La sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso”<sup>34</sup>.

A través del artículo anterior se determina que las servidoras y servidores públicos responsables del incumplimiento de sus obligaciones, o de haber contravenido las normas legales y reglamentarias relacionadas con el servicio público, o con la normativa conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa y será objeto de la aplicación de sanciones disciplinarias, sin perjuicio de que se apliquen las acciones civiles o penales que corresponda iniciar de acuerdo con la naturaleza de cada hecho.

---

<sup>34</sup> LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013, pág. 30.

Para la aplicación de las sanciones administrativas a las servidoras y servidores públicos, se observará en el correspondiente procedimiento las garantías del debido proceso.

A través de la norma jurídica anterior se ratifica que el incumplimiento de las obligaciones propias de su función y la inobservancia de las disposiciones legales que son aplicables a las actividades que desarrollan las servidoras y servidores públicos, generan en su contra responsabilidad administrativa, la cual conlleva la aplicación de sanciones disciplinarias de acuerdo con la gravedad de la conducta cometida.

Finalmente es necesario citar y comentar la siguiente norma jurídica que está relacionada con las sanciones disciplinarias que pueden imponerse a las servidoras y servidores públicos:

“Art. 43.- Sanciones disciplinarias.- Las sanciones disciplinarias por orden de gravedad son las siguientes:

- a) Amonestación verbal;
- b) Amonestación escrita;
- c) Sanción pecuniaria administrativa;
- d) Suspensión temporal sin goce de remuneración; y,
- e) Destitución.

La amonestación escrita se impondrá cuando la servidora o servidor haya recibido, durante un mismo mes calendario, dos o más amonestaciones verbales.

La sanción pecuniaria administrativa o multa no excederá el monto del diez por ciento de la remuneración, y se impondrá por reincidencia en faltas leves en el cumplimiento de sus deberes. En caso de reincidencia, la servidora o servidor será destituido con sujeción a la ley.

Las sanciones se impondrán de acuerdo a la gravedad de las faltas”<sup>35</sup>.

De acuerdo con la gravedad de la falta las sanciones que pueden imponerse a la servidoras y servidores públicos son amonestación verbal; amonestación escrita, sanción pecuniaria administrativa; suspensión temporal sin goce de remuneración y destitución.

La amonestación verbal se aplicará para las faltas leves y consistirá la advertencia que a través de la palabra hablada hace la autoridad al servidor que ha incurrido en una falta; la amonestación escrita procede cuando el servidor haya recibido durante un mismo mes calendario, dos o más amonestaciones verbales.

La multa puede imponerse por un monto que no exceda el diez por ciento de la remuneración básica unificada que percibe la servidora o servidor público

---

<sup>35</sup> LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013, pág. 32.

sancionado, y se impondrá por la reincidencia en faltas leves en el cumplimiento de su función.

La suspensión es aplicable hasta por un lapso de treinta días, sin remuneración, que se aplica a las servidoras o servidores públicos que incumplan los deberes o inobserven las prohibiciones establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público.

Finalmente tenemos la destitución, que es la sanción más drástica aplicable en el ámbito administrativo a las servidoras y servidores públicos, por alguna de las causales que para el efecto están expresamente establecidas en la Ley.

#### **4.3.3. En la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública**

Como ya se mencionó anteriormente en este trabajo de investigación, la contratación pública en el Ecuador, está regulada en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por lo que se abordarán las normas pertinentes a este estudio.

**“Art. 94.- Terminación Unilateral del Contrato.-** La Entidad Contratante podrá declarar terminada anticipada y unilateralmente los contratos a que se refiere esta Ley, en los siguientes casos:

1. Por incumplimiento del contratista;

2. Por quiebra o insolvencia del contratista;
3. Si el valor de las multas supera el monto de la garantía de fiel cumplimiento del contrato;
4. Por suspensión de los trabajos, por decisión del contratista, por más de sesenta (60) días, sin que medie fuerza mayor o caso fortuito;
5. Por haberse celebrado contratos contra expresa prohibición de esta Ley;
6. En los demás casos estipulados en el contrato, de acuerdo con su naturaleza; y,
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.

En este último caso, el contratista tiene la obligación de devolver el monto del anticipo no amortizado en el término de treinta (30) días de haberse notificado la terminación unilateral del contrato en la que constará la liquidación del anticipo, y en caso de no hacerlo en término señalado, la entidad procederá a la ejecución de la garantía de Buen Uso del Anticipo por el monto no devengado. El no pago de la liquidación en el término señalado, dará lugar al pago de intereses

desde la fecha de notificación; intereses que se imputará a la garantía de fiel cumplimiento del contrato”<sup>36</sup>.

La norma legal anterior determina los casos en los cuales la entidad contratante, puede declarar la terminación anticipada y unilateral de los contratos que regula la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y que son básicamente los siguientes:

- ✓ El incumplimiento por parte del contratista; la quiebra o insolvencia en que éste pueda incurrir.
- ✓ Cuando el valor de las multas aplicables al contratista supera el monto de la garantía de cumplimiento del contrato.
- ✓ Por haber sido suspendidos los trabajos por decisión del contratista por un período mayor de sesenta días, sin que concurra como causa fuerza mayor o caso fortuito.
- ✓ Por haber sido celebrado el contrato contraviniendo expresas prohibiciones señaladas en la ley –esta causal por ser la que está relacionada con este trabajo será analizada de forma más profunda, más adelante-.
- ✓ Por las causas establecidas en el contrato.

---

<sup>36</sup> LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013, pág. 37-38.

- ✓ La institución contratante, puede declarar terminado de forma unilateral y anticipada el contrato, cuando ante circunstancias técnicas o económicas que surgen de improviso, o por caso fortuito o fuerza mayor debidamente comprobados, el contratista no hubiere accedido a terminar por mutuo acuerdo el contrato. En estos casos no se ejecutará la garantía de fiel cumplimiento, ni tampoco el contratista quedará inscrito en el registro de contratistas incumplidos.

La causal señalada en el numeral 5 del artículo 94 establece que se puede declarar la terminación del contrato por haber sido celebrado en expresa prohibición de esta Ley. Es importante, desglosar de mejor forma esta causal señalando lo siguiente.

El haberse celebrado contratos con expresa prohibición de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, hace referencia explícita a aquellos casos en los cuales no se han observado las disposiciones de esta normativa en aspectos como por ejemplo celebrar contratos subdivididos, situación que está expresamente en la Disposición General Segunda de la mencionada Ley.

Otra situación en la que se incumpliría expresamente las normas establecidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sería la suscripción de un contrato con algún proveedor incurso en prohibiciones generales o especiales señaladas en sus normas, como por ejemplo con los deudores morosos del Estado.

En los casos anteriores es evidente que la institución contratante, debe terminar con una relación contractual en la que se generó la misma violando las disposiciones legales aplicables; pero es necesario además que se imponga una sanción administrativa a la servidora o servidor público que permitió la celebración del contrato, contraviniendo expresas prohibiciones señaladas en la Ley, pues uno de los deberes implícitos en el comportamiento eficiente que deben tener es corroborar que los procesos de contratación se adecúen en todas sus partes a los preceptos establecidos en las normas legales.

La responsabilidad de las servidoras y servidores públicos dentro de los procesos de contratación, se encuentra establecida en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en la siguiente forma:

“Art. 99.- Responsabilidades.- En todos los procedimientos precontractuales previstos en esta Ley, los oferentes participarán a su riesgo.

Los miembros de la asociación o consorcio contratista serán responsables solidaria e indivisiblemente por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la oferta y del contrato, indistintamente del plazo de duración de la asociación. La ejecución del contrato es indivisible y completa para los asociados, a efectos de determinar su experiencia y cumplimiento.

La máxima autoridad de la entidad, así como los funcionarios o servidores de la misma que hubieren intervenido en cualquiera de las etapas de los procedimientos precontractuales de preparación,

selección, contratación así como en la ejecución misma de los contratos serán personal y pecuniariamente responsables por el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio, de ser el caso, de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

Los contratistas o proveedores podrán demandar o recurrir contra el o los funcionarios o empleados por cuya acción u omisión, la entidad incumplió sus obligaciones contractuales”<sup>37</sup>.

El inciso tercero de la norma citada determina que la máxima autoridad de la entidad contratante, y las servidoras y servidores públicos que intervienen en cualquiera de las etapas de la contratación o en la ejecución de los contratos son persona y pecuniariamente responsables del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de que sean susceptibles de aplicarles la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

El artículo anterior, habla únicamente de responsabilidades civiles y penales, dejando de lado la sanción administrativa que es la que desde la perspectiva planteada en este trabajo debe ser aplicada con la finalidad de garantizar la eficiencia de las servidoras y servidores públicos que intervienen en los procesos de contratación, la cual debe aplicarse de manera específica para el caso de que se celebren contratos públicos en contradicción con las prohibiciones establecidas en la Ley de la materia.

---

<sup>37</sup> LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013, pág. 37-38.

#### **4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA**

Se ha tomado para el análisis de la legislación comparada, los cuerpos legales que se abordan en los siguientes subtemas.

##### **4.4.1. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de Colombia.**

En la legislación colombiana, relacionada con la contratación aplicada al ámbito público encontramos las siguientes normas jurídicas que tienen alguna relación con el trabajo desarrollado:

**“Artículo 26°.-** *Del Principio de Responsabilidad.* En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.

6o. Los contratistas responderán cuando formulen propuestas en las que se fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación del contrato.

7o. Los contratistas responderán por haber ocultado al contratar, inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones, o por haber suministrado información falsa.

8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado<sup>38</sup>.

A través de la norma anterior se incorpora el principio de responsabilidad que impone a las servidoras y servidores públicos colombianos algunos deberes y obligaciones en el cumplimiento de sus funciones, entre los cuales se puede destacar los siguientes:

- Están en la obligación de procurar que se cumplan los fines de la contratación pública, para ello deben vigilar que se cumpla

---

<sup>38</sup> <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>

correctamente con la ejecución del objeto del contrato y proteger los derechos de la entidad contratante, los del contratista y también los de terceras personas que puedan ser afectados mediante la ejecución del contrato.

- Serán responsables por sus actos y omisiones antijurídicos estando obligados a pagar la correspondiente indemnización por los daños que se causen a consecuencia de ellas.
  
- Deberán responder cuando hubieren declarado abiertas las licitaciones sin que exista previamente los correspondientes pliegos con las especificaciones que fueren necesarias, o cuando éstos hayan sido elaborados de forma incompleta o confusa, que conduzcan a interpretaciones subjetivas.
  
- Sus actuaciones están regidas por las normas para la administración de bienes ajenos y deben ajustarse a la ética y a la justicia.
  
- La responsabilidad para dirigir y manejar la actividad de contratación y los procesos de selección corresponde al representante de la institución y no podrá trasladarla a ningún otro organismo de la misma.
  
- Los contratistas serán responsables cuando artificiosamente presenten propuestas con condiciones económicas y de contratación

sumamente bajas, a propósito de obtener la adjudicación del contrato; de igual forma serán responsables por haber ocultado inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones en las que estaban inmersos o haber proporcionado información falsa; y, también responderán por la buena calidad del objeto contratado, particular que deberá ser vigilado por la entidad contratante.

De igual forma en la legislación colombiana, se hace referencia de manera específica a la responsabilidad que se les puede aplicar a los servidores públicos sobre este tema, el ordenamiento que se está analizando, establece:

**“Artículo 51°.- De la Responsabilidad de los Servidores Públicos.** El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley”<sup>39</sup>.

El artículo anterior, establece de manera muy objetiva, que las servidoras y servidores públicos, serán responsables disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones u omisiones dentro de la actuación contractual, esto dentro de los términos previstos en la Constitución y en la Ley.

Como se puede observar la legislación colombiana es diferente de la que rige en la actualidad en el Ecuador, pues incorpora claramente preceptos legales a través de los cuales es posible imponer responsabilidad a las

---

<sup>39</sup> <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>

servidoras y servidores públicos, por sus acciones u omisiones dentro de los procesos de contratación pública.

En el caso de la legislación ecuatoriana no existen normas específicas destinadas a determinar la responsabilidad para las servidoras y servidores públicos que actúan dentro de los procesos de contratación, y menos para el caso específico en que incurran en alguna acción u omisión que ocasione posteriormente la terminación unilateral del contrato.

#### **4.4.2. Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública de El Salvador.**

En la legislación salvadoreña, se incorporan normas que están destinadas a regular la contratación pública, y que imponen responsabilidad a las servidoras y servidores públicos que intervienen en la misma.

“Art. 19.- El titular de la institución o la persona designada por éste, está en la obligación de dar seguimiento a la actuación de los subalternos y será responsable por la negligencia en que incurriere en la observancia de esta obligación. Si hubiere indicio de la comisión de algún delito por parte de los subalternos en el cumplimiento de sus funciones, deberá comunicarse de inmediato a la autoridad competente para no incurrir en responsabilidad por la omisión del aviso correspondiente. El Titular será responsable solidariamente por la actuación de sus subalternos en el incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley; asimismo, en su caso deberá iniciar los procedimientos e imponer las sanciones que la misma

establece, sin perjuicio de deducir la responsabilidad penal si la hubiere.

Los subalternos que tuvieren a su cargo los actos preparatorios de las adquisiciones y contrataciones, así como lo relacionado con la vigilancia de su ejecución y liquidación, responderán personalmente por las infracciones o delitos que ellos cometieren, en ocasión de los actos regulados en esta Ley.

Asimismo, los subalternos estarán obligados a denunciar pronta y oportunamente ante la Fiscalía General de la República, las infracciones o delitos de que tuvieren conocimiento, inclusive los cometidos por cualquiera de sus superiores en cumplimiento de esta Ley. Para lo cual se le garantizará estabilidad en su empleo, no pudiendo por esta causa ser destituido o trasladado ni suprimida su plaza en la partida presupuestaria correspondiente; la Corte de Cuentas de la República verificará el cumplimiento de lo anterior”<sup>40</sup>.

Es importante la norma anterior porque determina en primera instancia la responsabilidad del titular de la institución, respecto a dar seguimiento a los actos de los servidores que actúan dentro del proceso de contratación, y en el caso de que hubieren indicios sobre la configuración de algún delito, debe comunicarlo de inmediato ante la autoridad competente para no incurrir en responsabilidad por omisión.

De igual forma en la disposición anterior, se confiere al titular de la institución la potestad para sancionar a los subalternos por las acciones u omisiones de

---

<sup>40</sup> <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-adquisiciones-y-contrataciones-de-la-administracion-publica>

las que fueren responsables dentro del desarrollo del proceso de contratación.

Es muy clara la norma anterior en el sentido de determinar que las servidoras y servidores que intervengan en los actos preparatorios que se desarrollan para las adquisiciones y contrataciones, y también en la ejecución y liquidación de las mismas, son responsables personalmente por las infracciones legales que cometan en estos procesos, y en los actos regulados en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones.

Es importante el precepto final contenido en la norma en el sentido de determinar que las servidoras y servidores están en la obligación de denunciar de manera oportuna ante la Fiscalía, las infracciones o delitos que fueran cometidos en los procesos de contratación. Para incentivar el cumplimiento de este deber, se les garantiza estabilidad, asegurando que no podrán ser destituidos por esta causa, ni ser trasladados o su partida suprimida en el presupuesto correspondiente.

La legislación salvadoreña es diferente a la que tiene vigencia en materia de contratación pública actualmente en el Ecuador, pues impone responsabilidad tanto para las autoridades de las instituciones públicas como para las servidoras y servidores públicos que intervienen en los procesos de contratación, la cual implica asumir personalmente las consecuencias que en el ámbito civil, administrativo y penal tuvieren sus actuaciones. Un aspecto

importante que debe ser considerado para garantizar eficientemente la transparencia en materia de contratación pública, es el que impone el deber tanto de las autoridades como de los servidores de denunciar el cometimiento de infracciones penales que pueden darse en los procesos contractuales.

#### **4.4.3. Ley de contratos del sector público de España.**

En el caso de la legislación española, la Ley vigente para regir los contratos del sector público, establece en su parte pertinente:

*“Disposición adicional decimonovena. Responsabilidad de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas.*

1. La responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas derivada de sus actuaciones en materia de contratación administrativa, tanto por daños causados a particulares como a la propia Administración, se exigirá con arreglo a lo dispuesto en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.
2. La infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en la presente Ley por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando mediare al menos negligencia

grave, constituirá falta muy grave cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia”<sup>41</sup>.

De acuerdo con las normas anteriores se impone responsabilidad tanto patrimonial como disciplinaria es decir administrativa, para las autoridades y para los servidores que intervienen en los procesos de contratación pública en las que se pueda verificar algún tipo de perjuicio tanto para la propia administración como para los administrados y para terceras personas.

Es decir que, en el caso de la legislación española se hace responsable a las autoridades y a los servidores públicos por los actos u omisiones que generen perjuicios para la administración pública, y esta responsabilidad se incorpora en las normas que rigen lo relacionado con la contratación pública, situación que no sucede en el Ecuador, porque la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública, adolece de vacíos legales, al no establecer normas que permitan sancionar administrativamente a las servidoras y servidores públicos que tienen responsabilidad en la celebración de contratos en contradicción con las normas jurídicas y con las prohibiciones establecidas en ellas, que posteriormente conducen a la terminación unilateral de dichos contratos.

Resumiendo el análisis de la legislación comparada es posible observar que en el ordenamiento jurídico de Colombia, El Salvador y España, si se establecen disposiciones a través de las cuales se sanciona

---

<sup>41</sup> <http://www.usal.es/webusal/files/A44336-44436.pdf>

administrativamente a las servidoras y servidores públicos, que incurren en acciones u omisiones dentro del proceso de contratación pública que afectan los intereses de la administración, de los contratistas y de terceras personas.

## 5. MATERIALES Y MÉTODOS

### 5.1. MATERIALES

En el desarrollo de este trabajo de investigación se utilizaron los materiales siguientes: útiles de escritorio como papel bond, tinta, engrapadora, perforadora, lápices, borradores, etc. Se emplearon también recursos tecnológicos como: computadora, impresora, calculadora, copiadora, y proyector infocus. Para sustentar el trabajo se emplearon textos elaborados por autores nacionales e internacionales que están relacionados con la temática, información recopilada de Internet, así como la Constitución de la República y las Leyes que contienen la normativa pertinente.

### 5.2. MÉTODOS

Se emplearon los siguientes métodos:

**El método científico**, porque se ha identificado un problema que está presente en la normativa jurídica ecuatoriana y que provoca efectos negativos en la administración pública y también para los derechos de los contratistas y en torno a ello se realizó el planteamiento de objetivos e hipótesis que orientan todo el desarrollo del trabajo.

**El método inductivo-deductivo**. Fue utilizado con la finalidad de identificar las características particulares del problema, y luego enfocarlo desde una perspectiva de carácter general.

**El método exegético**, fue aplicado dentro de la revisión de literatura con la finalidad de analizar las normas jurídicas contenidas en la normativa constitucional y legal, que guardan una relación con la temática.

**El método hermenéutico**, se utilizó para poder realizar el análisis de todos los elementos de la problemática a objeto de identificar ésta de una manera general, se empleó para la descripción de cada uno de los elementos que guardan relación con la problemática.

**El método mayéutico**, se empleó con la finalidad de a partir de las opiniones tomadas de otros autores, elaborar opiniones generales que permitan concretar el aporte del autor del trabajo acerca de cada una de las categorías abordadas en el trabajo de investigación.

**El método comparativo**, fue aplicado con la finalidad de revisar las disposiciones legales que en torno al tema se han puntualizado en las legislaciones de otros países.

**El método hipotético**, se utilizó en este trabajo porque se realiza el planteamiento de una hipótesis, consistente en un presupuesto a priori el cual guía el desarrollo del proceso investigativo.

**El método estadístico**, se empleó con la finalidad de presentar los resultados obtenidos a través del proceso investigativo de campo, y desarrollar el análisis e interpretación de los mismos.

### **5.3. PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS**

El procedimiento empleado para el desarrollo del trabajo investigativo se resume en la recopilación bibliográfica de todos los elementos que constan en la revisión de literatura del trabajo, y de los resultados obtenidos en la investigación de campo, que son presentados en el presente informe final que ha sido elaborado cumpliendo con cada uno de los pasos previstos en el Reglamento del Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, que son los siguientes: Título, Resumen, Introducción, Revisión de Literatura, Materiales y Métodos, Resultados, Discusión, Conclusiones, Recomendaciones, Bibliografía, Anexos e Índice. En la parte correspondiente a las recomendaciones se presenta la Propuesta Jurídica de Reforma, que es una parte esencial de este trabajo.

En la parte teórica del trabajo se empleó la técnica de la consulta bibliográfica que sirve para recopilar todos los aspectos que están relacionados con la investigación, y que constan en libros, textos, el internet, y las normas constitucionales y legales pertinentes.

Para reunir resultados e información de campo relacionada con el problema investigado se recurrió al empleo de la técnica de la encuesta aplicada a un número de treinta abogados en libre ejercicio y la entrevista, que en su caso se aplicó a un número de cinco persona que realizan actividades relacionadas con la temática estudiada.

## **6. RESULTADOS**

En esta parte del trabajo se realiza la presentación de los resultados obtenidos a través de la encuesta y la entrevista, que fueron aplicadas conforme a la planificación metodológica elaborada en el proyecto de investigación.

### **6.1. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LAS ENCUESTAS**

Para aplicar la encuesta se elaboró un formulario que contiene cinco preguntas que están relacionadas con el trabajo que se desarrolla, especialmente con los objetivos y la hipótesis que se plantearon.

Elaborada la encuesta se hizo la selección de una muestra al azar integrada por treinta profesionales del derecho que realizan su actividad como abogados en libre ejercicio en el distrito judicial de Morona Santiago, especialmente en la ciudad de Macas.

Seleccionada la población para la encuesta se realizó la aplicación de la misma, para ello fue necesario concurrir a las oficinas en donde cumplen su actividad los profesionales encuestados, quienes manifestaron una excelente colaboración.

Los resultados que se obtuvieron en la aplicación de la encuesta, son los siguientes:

**PRIMERA PREGUNTA:** ¿Cree usted que existen casos en que se produce la terminación unilateral de los contratos públicos, por haberse celebrado contra expresas disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?

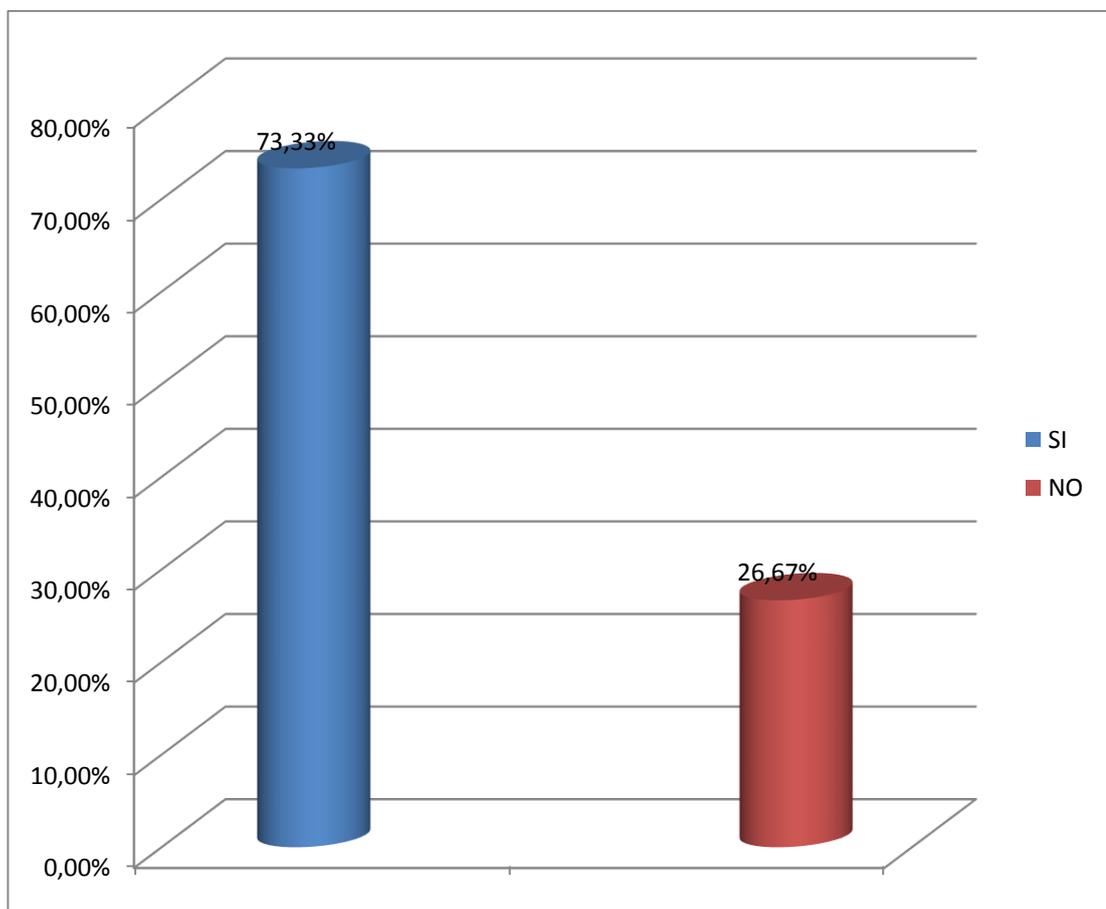
**TABLA No. 1**

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	22	73.33
NO	8	26.67
TOTAL:	30	100.00

**FUENTE:** Aplicación de Encuestas

**ELABORACIÓN:** Pablo Oswaldo Cabrera Marín

**REPRESENTACIÓN GRÁFICA No. 1**



## **INTERPRETACIÓN:**

Veintidós personas que corresponden al 73.33% de los profesionales del derecho que fueron encuestados señalan que si existen casos en que se produce la terminación unilateral de los contratos públicos, por haber sido celebrado contra expresas prohibiciones señaladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Por otro lado tenemos el criterio de ocho profesionales participantes de la encuesta quienes representan el 26.67% de la población investigada, ellos contestan de manera negativa la interrogante, es decir consideran que no existen casos en que se declara la terminación unilateral de los contratos públicos por haber sido celebrados contraviniendo expresas prohibiciones señaladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

## **ANÁLISIS:**

Las opiniones que se han obtenido de parte de la mayoría de las personas participantes en la encuesta contribuyen a demostrar que en la administración pública ecuatoriana, si se dan casos en que se declara la terminación unilateral de los contratos públicos, por haberse celebrado los mismos contraviniendo de forma expresa disposiciones señaladas en la Ley Orgánica de Servicio Público, estos criterios sirven para confirmar la existencia del problema jurídico estudiado en este trabajo.

**SEGUNDA PREGUNTA:** ¿Considera usted que existen vacíos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para imponer responsabilidad administrativa a las servidoras y servidores públicos, que ocasionan la terminación unilateral de los contratos públicos?

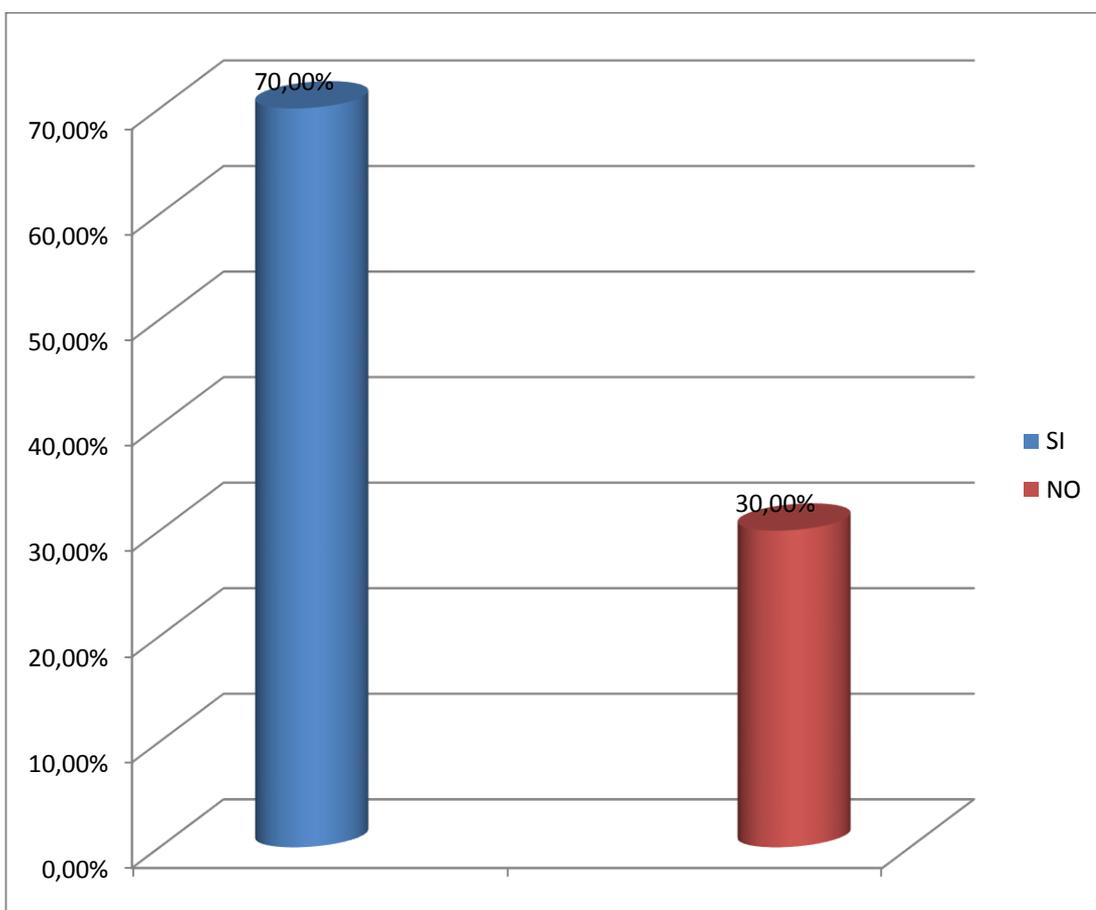
**TABLA No. 2**

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	21	70.00
NO	9	30.00
TOTAL:	30	100.00

**FUENTE:** Aplicación de Encuestas

**ELABORACIÓN:** Pablo Oswaldo Cabrera Marín

**REPRESENTACIÓN GRÁFICA No. 2**



## **INTERPRETACIÓN:**

Veintiún personas que representan el 70% de la población investigada, señalan que existen vacíos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para aplicar responsabilidad administrativa a las servidoras y servidores públicos, que son responsables de que se produzca la terminación unilateral de los contratos públicos.

Por otro lado, nueve profesionales encuestados, que corresponden al 30% del total de integrantes de la población, dan una respuesta negativa, es decir no están de acuerdo con que en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se identifiquen vacíos para imponer responsabilidad administrativa, a las servidoras o servidores públicos por cuya responsabilidad se declara la terminación unilateral de los contratos públicos.

## **ANÁLISIS:**

Según los resultados que se ha obtenido en esta pregunta es posible determinar que conforme al criterio de las personas encuestadas en este trabajo de investigación, se logra determinar que en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, existen vacíos que no permiten imponer sanciones administrativas para las servidoras y servidores públicos que son responsables de que se declare la terminación unilateral de los contratos públicos.

**TERCERA PREGUNTA:** ¿Cree usted que los vacíos existentes en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para sancionar a los servidores que son responsables de la terminación unilateral de contratos públicos, afecta el principio de responsabilidad que se aplica a estos servidores en el ejercicio de sus funciones?

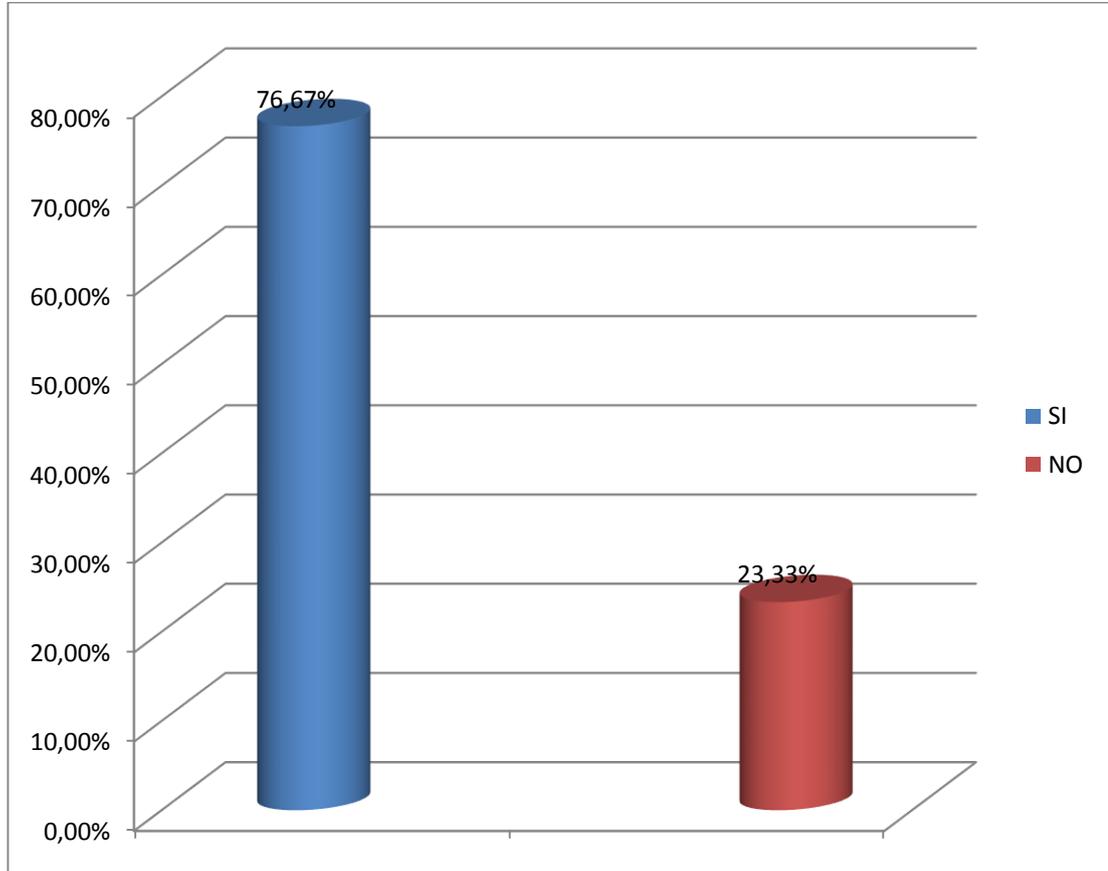
**TABLA No. 3**

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	23	76.67
NO	7	23.33
TOTAL:	30	100.00

**FUENTE:** Aplicación de Encuestas

**ELABORACIÓN:** Pablo Oswaldo Cabrera Marín

**REPRESENTACIÓN GRÁFICA No. 3**



## **INTERPRETACIÓN:**

En esta pregunta se obtiene el criterio de veintitrés personas que representan el 76.67% de la población investigada, quienes consideran que los vacíos que se identifican en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para poder sancionar a los servidores públicos que son responsables de la terminación unilateral de contratos públicos, afecta el principio de responsabilidad que se les aplica a estos servidores en el ejercicio de sus funciones. Por otro lado siete personas, que representan el 23.33% del total de personas encuestadas, contestan de forma negativa la interrogante, es decir consideran que los vacíos que existen en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para sancionar a los servidores públicos que son responsables de la terminación unilateral de contratos públicos, no afecta el principio de responsabilidad que se les puede aplicar a estos servidores en el ejercicio de sus funciones.

## **ANÁLISIS:**

Tomando en cuenta los resultados que se han obtenido en esta pregunta es posible determinar que los vacíos que existen en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para sancionar a los servidores responsables de la terminación unilateral de los contratos públicos, afecta el principio de responsabilidad en el cumplimiento de sus funciones que está señalado en la Constitución de la República del Ecuador, y que debe ser asumido por todas las servidoras y servidores públicos en el país.

**CUARTA PREGUNTA:** ¿Considera usted que es necesario imponer sanciones administrativas a los servidores públicos, que sean responsables de la celebración de contratos en contradicción a las prohibiciones señaladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?

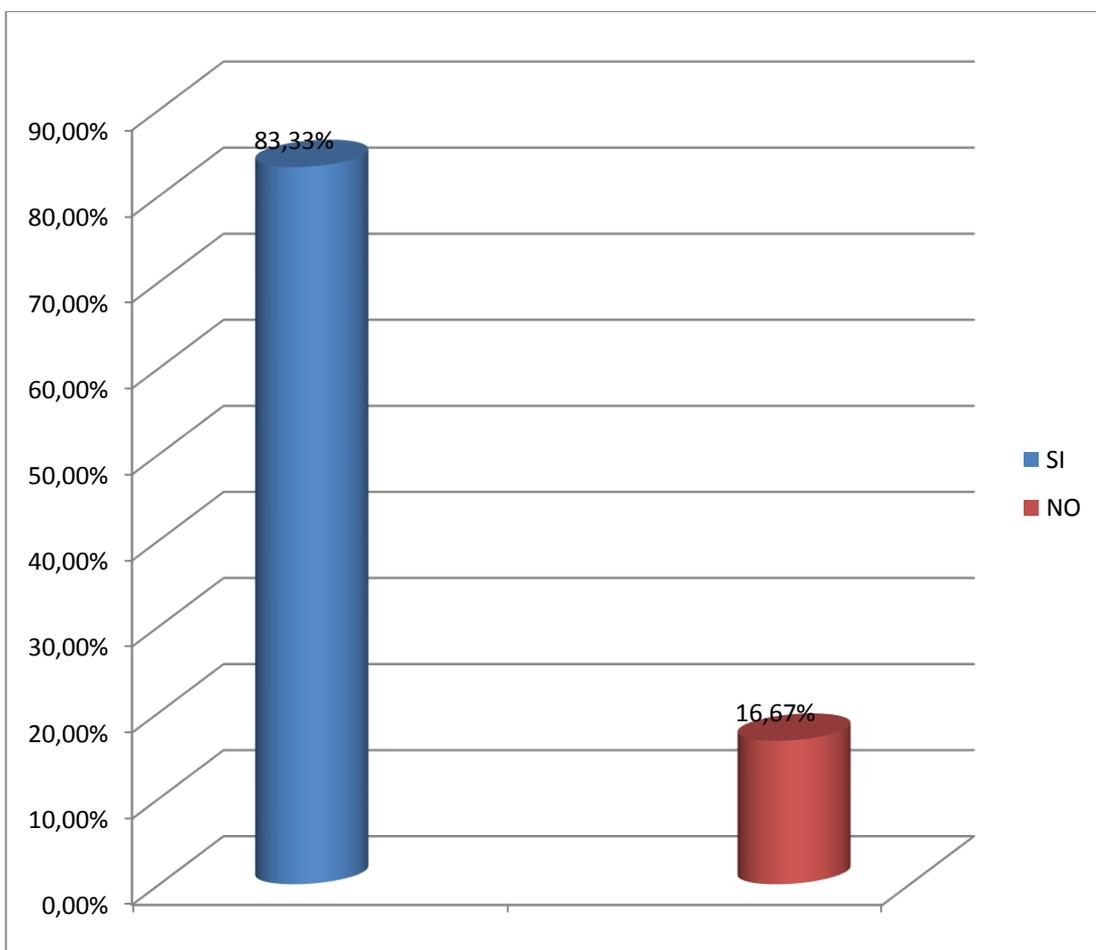
**TABLA No. 4**

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	25	83.33
NO	5	16.67
TOTAL:	30	100.00

**FUENTE:** Aplicación de Encuestas

**ELABORACIÓN:** Pablo Oswaldo Cabrera Marín

**REPRESENTACIÓN GRÁFICA No. 4**



## **INTERPRETACIÓN:**

En esta pregunta se obtiene el criterio de veinticinco personas que representan el 83.33%, quienes consideran que si es necesario que se impongan sanciones administrativas para los servidores públicos que son responsables de la celebración de contratos, en contradicción con las prohibiciones que se encuentran establecidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Por otro lado cinco profesionales del derecho que participaron en la encuesta y que corresponden al 16.67% del total de personas encuestadas, señalan que no es necesario que se impongan sanciones administrativas para las servidoras y servidores públicos que tienen responsabilidad en la celebración de contratos públicos, realizadas en contradicción con las prohibiciones que están previstas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

## **ANÁLISIS:**

Según los resultados que se han obtenido en esta interrogante es posible establecer que los profesionales del derecho encuestados, están de acuerdo con que es necesario sancionar administrativamente a las servidoras y servidores públicos responsables de que se celebren contratos públicos en contradicción con las normas legales que son aplicables en esta materia.

**QUINTA PREGUNTA:** ¿Sería conveniente realizar el planteamiento de una reforma legal a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para incorporar sanciones administrativas aplicables a las servidoras y servidores públicos, que sean responsables de la terminación unilateral de los contratos públicos?

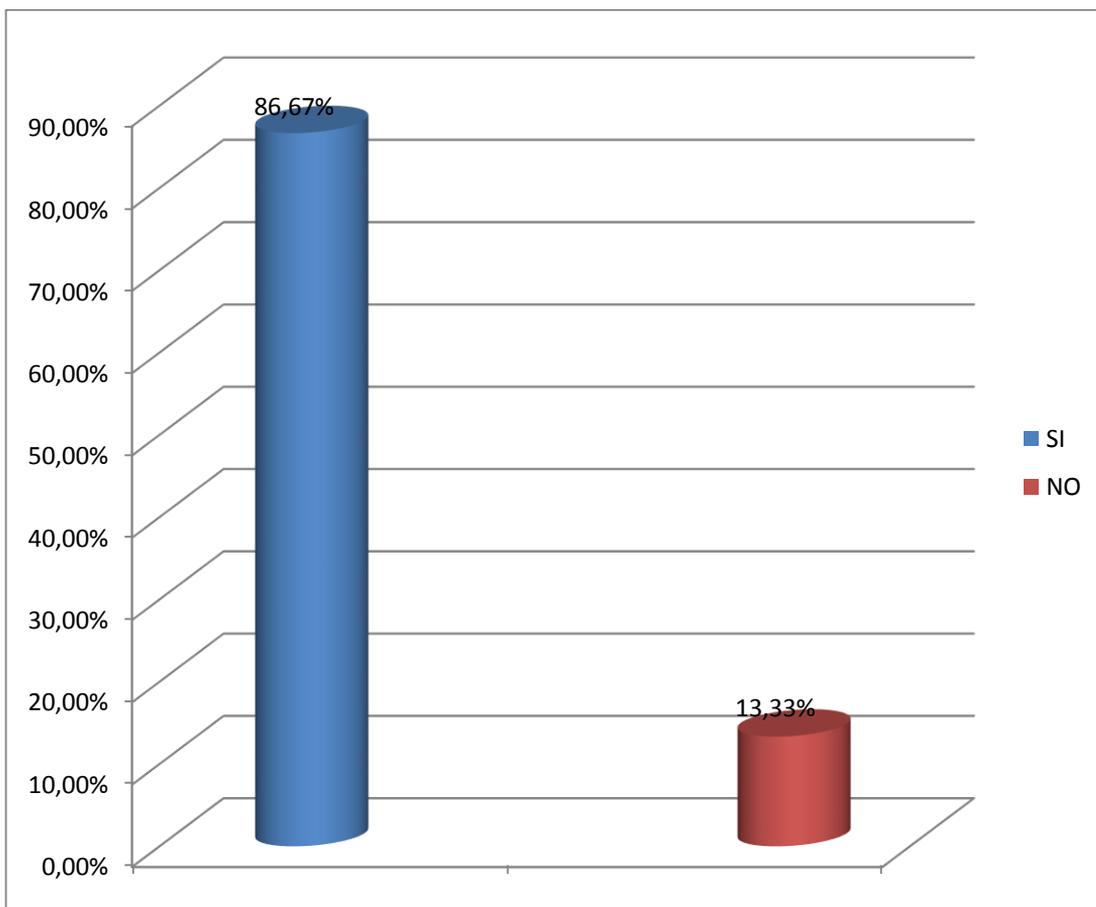
**TABLA No. 5**

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	26	86.67
NO	4	13.33
TOTAL:	30	100.00

**FUENTE:** Aplicación de Encuestas

**ELABORACIÓN:** Pablo Oswaldo Cabrera Marín

**REPRESENTACIÓN GRÁFICA No. 5**



## **INTEPRETACIÓN:**

Veintiséis personas que corresponden al 86.67% del total de profesionales del derecho participantes en la encuesta, señalan que sería conveniente que se realice el planteamiento de una reforma a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, con la finalidad de incorporar sanciones administrativas aplicables a las servidoras y servidores públicos, que sean responsables de la terminación unilateral de los contratos públicos.

Por otro lado se obtiene el criterio de cuatro profesionales del derecho que representan el 13.33% del total de encuestados, quienes contestan de manera negativa la interrogante, es decir no comparten que se plantee una reforma a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, con la finalidad de que se sancione a las servidoras o servidores públicos que sean responsables de la terminación unilateral de los contratos públicos.

## **ANÁLISIS:**

Conforme la información que ha sido presentada en esta investigación es posible determinar que la mayoría de los profesionales del derecho encuestados están de acuerdo con que se realice una propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, con la finalidad de que se incorporen sanciones administrativas para las servidoras y servidores responsables de ocasionar la terminación unilateral de los contratos públicos.

## 6.2. RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS

Otra técnica utilizada con la finalidad de recopilar los criterios de personas que conocen acerca del problema de investigación fue la entrevista, en este caso se elaboró cinco preguntas relacionadas con la temática, y se hizo la selección de igual número de entrevistados, quienes manifestaron los criterios que se presentan a continuación:

### **PRIMERA ENTREVISTA JUEZ DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MORONA SANTIAGO**

- 1. ¿Cree usted que existen casos en que se produce la terminación unilateral de los contratos públicos, por haberse celebrado contra expresas disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?**

Si, por eso la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, señala como causa de terminación unilateral, que el contrato se haya celebrado contra expresas disposiciones en el mencionado cuerpo legal, existen algunos casos como por ejemplo celebrar contratos subdivididos.

- 2. ¿Considera usted que existen vacíos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para imponer responsabilidad administrativa a las servidoras y servidores públicos, que ocasionan la terminación unilateral de los contratos públicos?**

Si hay vacíos, porque no se establecen las sanciones que serían aplicables en estos casos, que lamentablemente son comunes en muchas instituciones públicas del Estado ecuatoriano.

3. **¿Cree usted que los vacíos existentes en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para sancionar a los servidores que son responsables de la terminación unilateral de contratos públicos, afecta el principio de responsabilidad que se aplica a estos servidores en el ejercicio de sus funciones?**

Si porque el principio de responsabilidad de las servidoras y servidores públicos determina que serán civil, administrativa y penalmente responsables por los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones, lo que no se está cumpliendo por no existir en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, las sanciones pertinentes.

4. **¿Considera usted que es necesario imponer sanciones administrativas a los servidores públicos, que sean responsables de la celebración de contratos en contradicción a las prohibiciones señaladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?**

Yo creo que es necesario con la finalidad de que pongan más cuidado e interés en la celebración de los contratos, y con esto se evitaría los perjuicios que puede ocasionar la terminación unilateral de los mismos, por haber sido celebrados en contradicción a las prohibiciones establecidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

5. **¿Sería conveniente realizar el planteamiento de una reforma legal a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para incorporar sanciones administrativas aplicables a las servidoras y servidores públicos, que sean responsables de la terminación unilateral de los contratos públicos?**

La reforma es pertinente, pues es necesario lograr mayor responsabilidad en el sector de la administración pública, especialmente en un tema tan

necesario como la celebración de contratos del que depende en mucho la prestación de servicios y la realización de obras en beneficio de la comunidad.

## **SEGUNDA ENTREVISTA A ABOGADO EN LIBRE EJERCICIO**

- 1. ¿Cree usted que existen casos en que se produce la terminación unilateral de los contratos públicos, por haberse celebrado contra expresas disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?**

La situación que usted señalada es en efecto una causa para la terminación unilateral de los contratos públicos, señalada en la Ley de la materia, yo creo que si existen casos de esta naturaleza en la administración pública ecuatoriana.

- 2. ¿Considera usted que existen vacíos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para imponer responsabilidad administrativa a las servidoras y servidores públicos, que ocasionan la terminación unilateral de los contratos públicos?**

El vacío está en que no se señalan sanciones administrativas destinadas a aplicarse en los casos en que las servidoras y servidores públicos, incurran en conductas que puedan ocasionar la terminación unilateral de los contratos públicos.

- 3. ¿Cree usted que los vacíos existentes en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para sancionar a los servidores que son responsables de la terminación unilateral de**

**contratos públicos, afecta el principio de responsabilidad que se aplica a estos servidores en el ejercicio de sus funciones?**

Yo creo que si se incumple el principio al que usted hace referencia puesto que no se establecen sanciones por conductas que pueden ocasionar perjuicios a la administración y también a los contratistas.

**4. ¿Considera usted que es necesario imponer sanciones administrativas a los servidores públicos, que sean responsables de la celebración de contratos en contradicción a las prohibiciones señaladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?**

Yo pienso que si existe la necesidad de imponer sanciones es el único mecanismo a través del cual se puede lograr más eficiencia, especialmente de aquellos servidores que tienen la delicada función de intervenir en los procesos de contratación pública.

**5. ¿Sería conveniente realizar el planteamiento de una reforma legal a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para incorporar sanciones administrativas aplicables a las servidoras y servidores públicos, que sean responsables de la terminación unilateral de los contratos públicos?**

Yo estoy de acuerdo en que se haga la reforma que usted sugiere pues convendría para garantizar que exista una mayor responsabilidad de parte de quienes intervienen en los procesos de contratación pública.

**TERCERA ENTREVISTA A JEFE DE TALENTO HUMANO DEL  
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL  
DE LIMÓN INDANZA**

**1. ¿Cree usted que existen casos en que se produce la terminación unilateral de los contratos públicos, por haberse celebrado**

**contra expresas disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?**

Si existen los casos que usted menciona, puesto que a veces si hay contratos que han sido celebrados sin cumplir con las disposiciones pertinentes de la Ley.

- 2. ¿Considera usted que existen vacíos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para imponer responsabilidad administrativa a las servidoras y servidores públicos, que ocasionan la terminación unilateral de los contratos públicos?**

Podría decirse que si hay un vacío en la Ley, ya que en ella no se señalan sanciones específicas de carácter administrativo para las servidoras y los servidores que son responsables de permitir que se llegue a la celebración de un contrato, en contradicción con los preceptos legales.

- 3. ¿Cree usted que los vacíos existentes en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para sancionar a los servidores que son responsables de la terminación unilateral de contratos públicos, afecta el principio de responsabilidad que se aplica a estos servidores en el ejercicio de sus funciones?**

El principio de responsabilidad determina que todas las servidoras y servidores públicos, somos responsables por los actos u omisiones cometidos en el ejercicio de nuestras funciones, de allí que cuando se produce la celebración de un contrato en contradicción con la ley, se incurre en un acto contrario a la administración, que por lo mismo debe ser sancionado.

- 4. ¿Considera usted que es necesario imponer sanciones administrativas a los servidores públicos, que sean responsables**

**de la celebración de contratos en contradicción a las prohibiciones señaladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?**

Lamentablemente la administración pública ecuatoriana no ha logrado desterrar el problema de que es necesaria la amenaza de una sanción para actuar de forma responsable, por eso pienso que si deberían señalarse sanciones administrativas aplicables en estos casos.

- 5. ¿Sería conveniente realizar el planteamiento de una reforma legal a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para incorporar sanciones administrativas aplicables a las servidoras y servidores públicos, que sean responsables de la terminación unilateral de los contratos públicos?**

Si sería conveniente realizar el planteamiento de la reforma que usted sugiere esto contribuirá a garantizar que los contratos públicos no sean celebrados sin cumplir de manera efectiva con todos los preceptos señalados en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

**CUARTA ENTREVISTA A JUEZ DE LA UNIDAD JUDICIAL ESPECIALIZADA DE LO CIVIL Y MERCANTIL DE MORONA SANTIAGO**

- 1. ¿Cree usted que existen casos en que se produce la terminación unilateral de los contratos públicos, por haberse celebrado contra expresas disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?**

Si, al detectar el incumplimiento de las normas legales, se configura una causal para decretar la terminación unilateral de los contratos públicos, así está expresamente señalado en la Ley.

- 2. ¿Considera usted que existen vacíos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para imponer**

**responsabilidad administrativa a las servidoras y servidores públicos, que ocasionan la terminación unilateral de los contratos públicos?**

Si hay vacíos por cuanto en esta Ley no se mencionan las sanciones administrativas que deberían aplicarse a las servidoras y servidores públicos, que sean responsables de celebrar contratos en que se incumplan expresas disposiciones legales, y por esta causa de produzca la terminación unilateral de dichos contratos.

3. **¿Cree usted que los vacíos existentes en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para sancionar a los servidores que son responsables de la terminación unilateral de contratos públicos, afecta el principio de responsabilidad que se aplica a estos servidores en el ejercicio de sus funciones?**

Es importante recordar que de acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador, las servidoras y servidores públicos son responsables de los actos ejecutados en el ejercicio de su función, en este caso no sería la excepción y por lo mismo es conveniente sancionar administrativamente a los responsables de la terminación unilateral de los contratos públicos.

4. **¿Considera usted que es necesario imponer sanciones administrativas a los servidores públicos, que sean responsables de la celebración de contratos en contradicción a las prohibiciones señaladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?**

Yo pienso que sí, la ley debe contener medios coercitivos que conlleven al cumplimiento de sus disposiciones, especialmente en ámbitos tan delicados como son los relacionados con la contratación pública y el incumplimiento de las prohibiciones establecidas en la materia.

5. **¿Sería conveniente realizar el planteamiento de una reforma legal a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para incorporar sanciones administrativas aplicables a las servidoras y servidores públicos, que sean responsables de la terminación unilateral de los contratos públicos?**

Yo creo que si sería pertinente que se haga una reforma legal, con la finalidad de que las servidoras y servidores públicos por cuya acción u omisión se celebren contratos públicos en contradicción con las normas legales, puedan ser sancionados administrativamente, esto servirá para lograr un comportamiento más responsable de los servidores en las instituciones públicas del Ecuador.

#### **QUINTA ENTREVISTA A DIRECTOR FINANCIERO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE MORONA**

1. **¿Cree usted que existen casos en que se produce la terminación unilateral de los contratos públicos, por haberse celebrado contra expresas disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?**

Hay casos en que aplicando la normativa jurídica debe declararse la terminación unilateral de los contratos públicos, por haberse llegado a la celebración de los mismos contraviniendo expresas disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

2. **¿Considera usted que existen vacíos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para imponer responsabilidad administrativa a las servidoras y servidores públicos, que ocasionan la terminación unilateral de los contratos públicos?**

Si hay un vacío porque no existe en esta Ley normas para sancionar estas conductas.

3. **¿Cree usted que los vacíos existentes en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para sancionar a los servidores que son responsables de la terminación unilateral de contratos públicos, afecta el principio de responsabilidad que se aplica a estos servidores en el ejercicio de sus funciones?**

Si, porque según lo establece la Constitución de la República, las servidoras y los servidores son responsables de los actos u omisiones en las que incurran en el ejercicio de sus funciones, sin embargo por un vacío de la norma jurídica no es posible aplicar la sanción administrativa que corresponde por la negligencia en el desempeño de las actividades que deben cumplir para garantizar que la contratación se realice aplicando las normas jurídicas.

4. **¿Considera usted que es necesario imponer sanciones administrativas a los servidores públicos, que sean responsables de la celebración de contratos en contradicción a las prohibiciones señaladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?**

Yo pienso que sí, pues es necesario que exista una mayor eficiencia en el ámbito de la contratación pública, con el propósito de que ésta constituya un mecanismo ágil a través del cual se pueden atender las necesidades y requerimientos de la población en diferentes ámbitos.

5. **¿Sería conveniente realizar el planteamiento de una reforma legal a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para incorporar sanciones administrativas aplicables a las servidoras y servidores públicos, que sean responsables de la terminación unilateral de los contratos públicos?**

Yo estoy de acuerdo con que se debe incorporar una reforma puesto que es contribuiría a que los contratos públicos se adecúen rigurosamente a los

preceptos establecidos en las normas legales y con eso evitar la terminación unilateral que representa perjuicios económicos para las instituciones y un retraso en la atención de las necesidades de la población.

**RESUMEN DE LAS ENTREVISTAS:** Luego de haber presentado la información obtenida de las personas que fueron entrevistadas, es posible resumir sus criterios en la forma siguiente:

Las personas entrevistadas señalan que en el Ecuador si existen casos en los cuales se resuelve la terminación unilateral de los contratos públicos, debido a que los mismos han sido celebrados contraviniendo expresas disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Las personas entrevistadas coinciden en que en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se evidencian vacíos que no permiten imponer responsabilidad administrativa, a las servidoras y servidores públicos que incurren en conductas por las cuales se produce la terminación unilateral de los contratos públicos.

Los profesionales que participaron en la entrevista, señalan que los vacíos que existen en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por los cuales no es posible sancionar administrativamente a los servidores públicos que son responsables de la terminación unilateral de los contratos públicos, afecta el principio de responsabilidad que se encuentra

establecido en la Constitución de la República, para estos servidores por las acciones u omisiones en las que incurran en el desempeño de su función.

Los profesionales que fueron entrevistados manifiestan que si sería necesario que se impongan sanciones administrativas las servidoras y servidores públicos por cuya responsabilidad se haya producido la celebración de contratos públicos contraviniendo expresas prohibiciones señaladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Las personas entrevistadas aceptan que sería conveniente que se plantee una reforma jurídica a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, con la finalidad de que se incorporen sanciones administrativas que puedan aplicarse a las servidoras y servidores públicos cuya responsabilidad se determine para que se declare la terminación unilateral de los contratos públicos por haber sido celebrados en contradicción con las prohibiciones señaladas en la ley.

## 7. DISCUSIÓN

### 7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS

Los objetivos que se plantearon para ser verificados en este trabajo de investigación son los siguientes:

#### **OBJETIVO GENERAL:**

- ▣ ***Realizar un estudio crítico, doctrinario y jurídico, acerca de la regulación de las sanciones a los servidores públicos, responsables de la terminación unilateral de los contratos públicos, en la legislación ecuatoriana y las opiniones conceptuales y doctrinarias existentes al respecto.***

Este objetivo específico se verifica positivamente, porque en la revisión de literatura se han presentado conceptos, criterios doctrinarios y se ha realizado el análisis de las normas jurídicas, constitucionales y legales, que tiene relación con la imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos, que son responsables de ocasionar la terminación unilateral de los contratos públicos, por haber sido celebrados en contravención con la ley; en este análisis conceptual, doctrinario y jurídico se ha incorporado en todos los casos un criterio de orden crítico aportado por el autor de la investigación.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

- **Determinar la existencia de vacíos jurídicos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sobre la responsabilidad administrativa de las servidoras y servidores públicos, que ocasionan la terminación unilateral de los contratos públicos.**

Este objetivo específico queda confirmado por los resultados obtenidos en la segunda pregunta de la encuesta y en la segunda pregunta planteada a los entrevistados, pues en ambos casos las personas investigadas aceptan que en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Público, se identifican vacíos respecto a determinar la responsabilidad de las servidoras y servidores público, que con sus acciones u omisiones, provocan que se declare la terminación unilateral de los contratos públicos.

- **Demostrar que los vacíos existentes en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para sancionar a las servidoras y servidores responsables de la terminación unilateral de contratos públicos, contradice los preceptos señalados en la Constitución de la República del Ecuador, sobre los principios de la administración pública.**

Este objetivo se verifica positivamente por los resultados que se han obtenido en la tercera pregunta de la encuesta y la entrevista en donde los

profesionales que participaron señalan que los vacíos que se identifican en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para sancionar a las servidoras y servidores públicos, que tienen responsabilidad en la terminación unilateral de contratos públicos, son contradictorios con los principios establecidos en la Constitución de la República del Ecuador respecto a la administración pública, y de manera específica con el principio de que las servidoras y servidores públicos son responsables por las acciones u omisiones que cometen en el desempeño de su función.

- **Establecer la necesidad de que se sancione administrativamente a las servidoras y servidores públicos, por cuya responsabilidad se celebran contratos en contravención expresa de las prohibiciones señaladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.**

Este objetivo específico se verifica en la presente investigación, ya que en la cuarta pregunta que se planteó a los profesionales que participaron como encuestados y entrevistados, se obtuvieron criterios en base a los cuales es posible determinar que si es necesario que se establezcan sanciones administrativas para las servidoras y servidores públicos, que tengan responsabilidad en la celebración de contratos públicos declarados unilateralmente terminados por haberse suscrito contradiciendo las normas sobre las prohibiciones establecidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

- **Plantear una reforma jurídica a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, incorporando sanciones administrativas para las servidoras y servidores públicos, responsables de la terminación unilateral de los contratos públicos.**

Este objetivo específico se verifica positivamente ya que en la quinta pregunta de la encuesta y de la entrevista, las personas participantes de manera mayoritaria aceptan que es necesario el planteamiento de una reforma jurídica a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, con la finalidad de que se incorporen normas con preceptos que permitan la imposición de sanciones administrativas para las servidoras y servidores públicos que sean declarados responsables de la terminación unilateral de los contratos públicos, por haber sido celebrados en contradicción con las prohibiciones señaladas en la mencionada ley.

## **7.2. CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS**

En este trabajo de investigación se planteó la siguiente hipótesis:

**La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, no contiene sanciones administrativas para las servidoras y servidores públicos, responsables de la terminación unilateral del contrato público, por haberse celebrado contra expresa disposición de dicha**

**ley; este vacío jurídico contradice expresas normas previstas en la Constitución de la República del Ecuador, sobre la responsabilidad de los servidores de la administración pública, por lo que es indispensable realizar la correspondiente reforma a la mencionada Ley.**

La hipótesis antes planteada se contrasta positivamente porque en el marco jurídico al analizar las normas pertinentes de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se logró establecer que no existen sanciones administrativas aplicables a las servidoras y servidores públicos que son responsables de la terminación unilateral del contrato, por haberse celebrado este en contradicción expresa a las disposiciones de dicha ley.

Las personas encuestadas y entrevistadas concretan puntualmente su opinión en el sentido de que la Ley que se analiza no contiene disposiciones específicas para establecer responsabilidades administrativas a las servidoras y servidores públicos, que participan en la celebración de contratos en contradicción expresa a sus normas.

El vacío jurídico que se evidencia en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, es contradictorio con las normas señaladas en la Constitución de la República del Ecuador, que determina la responsabilidad de los servidores de la administración pública por los actos u omisiones en las que incurren en el ejercicio de sus funciones. Esta situación es corroborada por la mayoría de las personas encuestadas y entrevistadas

quienes también aceptan que existe la necesidad de incorporar una reforma jurídica que contribuya a superar el vacío legal existente, de manera que mediante la responsabilidad administrativa a las servidoras y servidores públicos por permitir la celebración de contratos públicos en contradicción expresa con las normas señaladas en la Ley, garantice un desempeño más eficiente en este ámbito, protegiendo los intereses de la administración pública, los derechos de los contratistas, y consecuentemente procure el beneficio de la sociedad en general que puede verse afectada por la demora en la prestación de servicios o la ejecución de obras objeto de los contratos cuya determinación se declara.

### **7.3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA PROPUESTA DE REFORMA**

En la parte final de este trabajo de investigación se realiza el planteamiento de una propuesta jurídica, la misma que se fundamenta en los siguientes criterios.

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 233, determina que las servidoras y servidores públicos serán administrativa, civil y penalmente responsables por las acciones u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones, este principio de responsabilidad procura garantizar que el servicio público sea desempeñado con eficiencia y honestidad, de forma que permita lograr las finalidades de la administración pública, al servicio de la sociedad.

Por otro lado la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, vigente en el Ecuador, en su artículo 99, determina que las autoridades y los servidores que intervienen en los procesos de contratación pública, son personalmente responsables en el ámbito civil y penal por las acciones u omisiones, que se les pueda atribuir dentro de los procesos de contratación.

No obstante la vigencia de los preceptos anteriores, en la misma Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se omite establecer una disposición a través de la cual sea posible sancionar administrativamente, al servidor público responsable de la terminación anticipada y unilateral del contrato administrativo, por la causal señalada en el numeral 5 del artículo 94 de la mencionada Ley, es decir por haber permitido la celebración de contratos contra expresa prohibición legal.

La situación anterior, genera inseguridad jurídica tanto para los contratistas como para la propia administración pública ecuatoriana, pues las autoridades de las entidades contratantes, no pueden aplicar sanciones administrativas, a servidores públicos por cuya responsabilidad, se incurrió en la celebración de un contrato, cuyas disposiciones contrarían de manera expresa las prohibiciones señaladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública –en casos como los que se señalaron puntualmente en este trabajo-; por lo que es indispensable incorporar normas legales en este sentido, a través del planteamiento de una reforma a la mencionada Ley, de manera que la sanción administrativa se constituya en un medio a través del cual se pueda garantizar mayor eficiencia de los

servidores públicos, en un ámbito de tanta complejidad e importancia social, jurídica y económica, como es la contratación pública.

A efecto de aportar con el propósito anterior, se realiza en la parte pertinente de este trabajo el planteamiento de una propuesta jurídica de reforma a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que es presentada con la finalidad de garantizar que las servidoras y servidores públicos que intervienen en los procesos de contratación, actúen de forma eficiente, so pena de ser sometidos a un debido proceso, que concluya con la imposición de una sanción administrativa en caso de comprobar su responsabilidad, en la celebración de contratos que contravengan expresas disposiciones de esta Ley.

## 8. CONCLUSIONES

Las conclusiones a las que se ha llegado son las siguientes:

- ✓ En la administración pública ecuatoriana existen algunos casos en que se resuelve la terminación unilateral de los contratos públicos, por haber sido celebrados contraviniendo expresas disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
- ✓ En la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se identifican vacíos jurídicos que no permiten imponer responsabilidad administrativa a las servidoras y servidores públicos, que por sus actuaciones u omisiones, provocan la terminación unilateral de los contratos públicos.
- ✓ Los vacíos que se identifican en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por los cuales no es posible sancionar a las servidoras y servidores que tienen responsabilidad en la terminación unilateral de los contratos públicos, afecta el principio de responsabilidad por sus acciones u omisiones que está vigente en el Ecuador de acuerdo con las normas de la Constitución de la República del Ecuador.

- ✓ La celebración de contratos públicos, contradiciendo las prohibiciones establecidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, ocasiona perjuicios para la administración, para los contratistas y para la sociedad en general, afectadas por el retraso en la construcción de obras o en la prestación de servicios que constituyen el objeto de la celebración del contrato.
  
- ✓ Las personas encuestadas y entrevistadas están de acuerdo en que es necesario que se imponga sanciones de tipo administrativo a las servidoras y servidores públicos que son responsables de la celebración de contratos públicos, en contradicción a las prohibiciones que están previstas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

## 9. RECOMENDACIONES

Es pertinente plantear las siguientes recomendaciones:

- ✓ A la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, que a través de la Comisión Legislativa correspondiente proceda a revisar la propuesta de reforma jurídica que se plantea en este trabajo de investigación, y en caso de considerarlo pertinente la ponga en vigencia con la finalidad de regular de mejor forma la contratación pública en el Ecuador.
- ✓ A la Asamblea Nacional de la República del Ecuador para que proceda a la revisión integral de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, con el propósito de adecuar sus normas y corregir los vacíos que se identifican en este ordenamiento para que se protejan eficientemente los intereses de la administración, los derechos de los administrados, y de igual forma se garantice la eficiencia en la prestación de servicios públicos y en la ejecución de las obras que son objeto de estos contratos.
- ✓ A las servidoras y servidores públicos que intervienen en los procesos de contratación pública, en representación de la administración, que asuma diligentemente su responsabilidad de precautelar los intereses del Estado y la sociedad en general y ajusten su proceder de manera

estricta a las disposiciones de la Constitución y de las Leyes pertinentes.

- ✓ A las personas naturales y a los representantes de las personas jurídicas que concurren como contratistas dentro de los procesos de contratación, que en el desarrollo de los mismos se ajusten al cumplimiento cabal de todas las disposiciones legales con la finalidad de evitar inconvenientes posteriores que retarden, compliquen la ejecución del contrato o en su defecto conduzcan a la declarar la terminación del mismo con los efectos negativos que ello representa.
  
- ✓ A las abogadas y abogados en libre ejercicio y a los estudiantes de derecho que nos preparemos constantemente en el conocimiento del derecho administrativo y en especial del régimen de contratación pública que tiene un frecuente aplicación en la sociedad ecuatoriana con la finalidad de estar aptos para brindar la asesoría necesaria en este ámbito.

## **9.1. PROPUESTA JURÍDICA DE REFORMA**

### **LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

#### **CONSIDERANDO:**

Que, la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación participación, planificación, transparencia y evaluación;

Que, la Constitución de la República del Ecuador, establece que ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por sus omisiones y serán administrativa, civil y penalmente responsables;

Que, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece como causal de terminación unilateral del contrato, el haberse celebrado contra expresa prohibición de esta Ley;

Que, en la administración ecuatoriana se dan muchos casos de terminación unilateral de los contratos por la causal señalada en el numeral anterior, causando perjuicio para la propia administración, los contratistas y la sociedad en general;

Que, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, no contempla la posibilidad de imponer sanciones administrativas para las servidoras y servidores públicos que permiten la celebración de contratos en contradicción expresa con las prohibiciones señaladas en esta Ley; y,

Que, es necesario garantizar un comportamiento más eficiente de las servidoras y servidores públicos que intervienen en los procesos de contratación pública, con la finalidad de proteger de mejor manera los intereses de la administración pública, y los derechos de los contratistas y de la sociedad en general que pueden ser afectados por la terminación de los contratos,

En uso de las atribuciones que le confiere el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador, resuelve expedir la siguiente:

## **REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

**Artículo único:** Luego del inciso tercero del artículo 99, inclúyase los siguientes incisos:

“A las servidoras y servidores públicos, que por su acción u omisión sean responsables de la celebración de contratos públicos en contradicción expresa a las prohibiciones señaladas en esta ley, que posteriormente sean

declarados unilateralmente terminados esta causa, se les impondrá responsabilidad administrativa y podrán ser sancionados según la gravedad de los perjuicios ocasionados a la administración pública, con las sanciones de: suspensión de funciones o destitución.

La servidora o servidor público destituido por la aplicación del inciso anterior, quedará inhabilitado permanentemente para el desempeño de cargos públicos.

Todas las sanciones previstas en este artículo se aplicarán luego de haberse sustanciado el correspondiente sumario administrativo, en el cual se aplicarán las garantías del debido proceso”.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA: Todas las normas que en su contenido se opongan a la presente quedan derogadas.

DISPOSICIÓN FINAL: Esta Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Salón de Sesiones de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, a los ..... días, del mes de ....., del año .....

**f). Presidenta**

**f). Secretaria**

## 10. BIBLIOGRAFÍA

- ✓ BONNECASE, Julien, Tratado Elemental de Derecho Civil, (Parte B), Volumen 2, Biblioteca Clásicos del Derecho Civil Editorial Harla, México D.F. 2001.
- ✓ CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VII, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires-Argentina, 2001.
- ✓ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013.
- ✓ CHANAMÉ ORBE, Raúl, Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Adrus, Lima-Perú, 2010.
- ✓ DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA, Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid-España, 2001.
- ✓ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo AP8, Editorial Bibliográfica Omeba, México D.F. 2007.
- ✓ GRANJA GALINDO, Nicolás, Fundamentos de Derechos Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2006.
- ✓ <http://definicionlegal.blogspot.com/2013/01/sanciones-administrativas.html>

- ✓ <http://definicionlegal.blogspot.com/2012/12/servidores-publicos.html>
- ✓ [http://www.copeg.org/secciones/sec\\_copeg/manuales\\_iso/MANUALES\\_ADMINISTRATIVOS/Políticas%20Procedimientos%20Administrativos/PA-Sanciones%20Disciplinarias/2-SancionesDisciplinarias-Rev\\_01.pdf](http://www.copeg.org/secciones/sec_copeg/manuales_iso/MANUALES_ADMINISTRATIVOS/Políticas%20Procedimientos%20Administrativos/PA-Sanciones%20Disciplinarias/2-SancionesDisciplinarias-Rev_01.pdf)
- ✓ <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>
- ✓ <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-adquisiciones-y-contrataciones-de-la-administracion-publica>
- ✓ <http://www.diariojuridico.com/especiales-2/la-actualidad-de-la-contratacion-publica-en-espana-un-estudio-de-garayar-asociados.html>
- ✓ <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/109268-servidor-publico/>
- ✓ <http://www.usal.es/webusal/files/A44336-44436.pdf>
- ✓ <http://www.derecho.com/c/Sancion+pecuniaria>
- ✓ [http://www.logos21.es/demos/tema/index\\_18.htm](http://www.logos21.es/demos/tema/index_18.htm)
- ✓ <http://www.plataformadecontractacio.caib.es/docs/GuiaContratacion-es.pdf>
- ✓ JEZE, Gastón, Servicios Públicos y Contratos Administrativos, Editorial Jurídica Universitaria, México D.F., 2007.

- ✓ LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013.
- ✓ LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013.
- ✓ LÓPEZ ARÉVALO, Willan, Tratado de Contratación Pública, Teoría, Práctica Jurisprudencia, Tomo I, Segunda Edición, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2011.
- ✓ LÓPEZ JÁCOME, Nelson, La Responsabilidad Administrativa, Civil y Penal, Segunda Edición, Editorial Moma Comunicaciones, Quito-Ecuador, 2006.
- ✓ PÉREZ, Antonio José; LÓPEZ SUÁREZ, Daniel; AGUILAR, José Luis, Manual de Contratación Pública, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2011.
- ✓ PLANIOL, Marcel, y RIPERT, Georges, Derecho Civil (Parte B), Volumen 4, Biblioteca Clásicos del Derecho Civil, Editorial Harla, México D.F. 2001.
- ✓ SANCHEZ ZURATY, Manuel, Obligaciones y Contratos, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2011.
- ✓ VIDAL PERDOMO, Jaime, Derecho Administrativo, 15ª Edición, Editorial Temis, Bogotá-Colombia, 2004.

## **11. ANEXOS**

### **11.1. PROYECTO DE INVESTIGACIÓN APROBADO**



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA  
MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA  
CARRERA DE DERECHO**

**“NÓRMESE EN LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, LA EJECUCIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE PROVOQUEN LA TERMINACIÓN UNILATERAL DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS”**

PROYECTO DE TESIS PREVIO A LA  
OBTENCIÓN DEL GRADO DE ABOGADO

**AUTOR:**

Pablo Oswaldo Cabrera Marín

Loja – Ecuador  
2013

## **1. TEMA**

**“NÓRMESE EN LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, LA EJECUCIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE PROVOQUEN LA TERMINACIÓN UNILATERAL DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS”.**

## **2. PROBLEMÁTICA**

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 223 determina que ninguna servidora ni servidor público, estarán exentos de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por sus omisiones, y serán responsables en el ámbito administrativo, civil y penal, por el manejo y administración de bienes, fondos y recursos públicos.

No obstante la vigencia de la norma constitucional anterior la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, omite establecer una disposición a través de la cual sea posible sancionar administrativamente, al servidor público responsable de la terminación anticipada y unilateral del contrato administrativo, por la causal señalada en el numeral 5 del artículo 94 de la mencionada Ley, es decir por haber permitido la celebración de contratos contra expresa prohibición legal.

La situación anterior, genera inseguridad jurídica tanto para los contratistas como para la propia administración pública ecuatoriana, pues las autoridades de las entidades contratantes, no pueden aplicar sanciones administrativas, a servidores públicos por cuya responsabilidad, se incurrió en la celebración de un contrato, cuyas disposiciones contrarían de manera expresa las prohibiciones señaladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; por lo que es indispensable incorporar normas legales en este sentido, a través del planteamiento de una reforma a la mencionada Ley, de manera que la sanción administrativa se constituya en un medio a través del cual se pueda garantizar mayor eficiencia de los servidores públicos, en un ámbito de tanta complejidad e importancia social, jurídica y económica, como es la contratación pública.

### **3. JUSTIFICACIÓN**

Se debe anotar como justificación para el planteamiento y ejecución del trabajo de investigación propuesto, los siguientes aspectos:

**JUSTIFICACIÓN SOCIAL:** El desarrollo de la investigación planteada de justifica desde la perspectiva social, por cuanto la contratación pública es un medio a través del cual las instituciones del Estado, logran cumplir con las funciones asignadas en el ámbito de la atención de las principales necesidades de la colectividad; además porque es significativo el número de personas que en calidad de contratistas, y personas dependientes de

aquellos, se encuentran involucradas en la problemática que se va a abordar en el trabajo.

**JUSTIFICACIÓN POLÍTICA:** Se justifica la investigación en este ámbito porque es necesario que la administración pública en todos los ámbitos cumpla con los preceptos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, con la finalidad de permitir que el Estado pueda cumplir su rol protagónico respecto a la atención eficiente de los requerimientos y necesidades de sus integrantes. Además porque es necesario garantizar el comportamiento responsable y de compromiso institucional que debe haber de parte de los servidores públicos que intervienen en situaciones tan importantes, como las relacionadas con la contratación pública.

**JUSTIFICACIÓN JURÍDICA:** El trabajo se justifica desde la perspectiva jurídica porque en su desarrollo se revisarán de forma puntual y pormenorizada las normas que se encuentran contenidas en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sin descartar la posibilidad de revisar las normas vigentes en el contexto del derecho internacional y de la legislación comparada que tengan relación con el problema de estudio.

Es importante además, desde el punto de vista jurídico, el desarrollo del presente trabajo porque permitirá garantizar de manera eficiente el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales que en el ámbito de la contratación pública se encuentran vigentes en el Ecuador, precautelando

con ello los derechos del Estado, y de los particulares que actúan como contratistas.

**JUSTIFICACIÓN ACADÉMICA:** El trabajo de investigación se justifica por cuanto el tratamiento del derecho administrativo, y dentro de éste de la contratación pública, es una temática que se aborda en el Módulo XI de la Carrera de Derecho de la Modalidad de Estudios a Distancia, estando enfocado el problema, dentro de las áreas de formación profesional de los estudiantes de Derecho.

En este mismo escenario se justifica el trabajo de investigación propuesto por cuanto se constituye en un requisito imprescindible, para optar por el grado de Abogado, que es la meta profesional a través de la cual podré culminar mi formación profesional en el nivel de pregrado.

Es trascendente señalar como aspecto de justificación, en el plano académico, que el proceso de desarrollo del trabajo en todas sus partes será permanentemente asesorado por Docentes de la Carrera de Derecho, quienes tendrán a su cargo la revisión del proyecto de investigación, así como la dirección del proceso de elaboración de la Tesis de Grado, y la revisión de la misma antes de que sea sustentada en forma pública.

El trabajo propuesto es absolutamente original, pues nace de la investigación propia realizada al marco jurídico que se va a estudiar, y además es actual, pues la contratación pública, tiene vigencia en la

sociedad ecuatoriana, en todos los espacios en donde el Estado realiza acción y gestión, a través de sus instituciones, en beneficio de la sociedad.

Dentro de la justificación, es preciso indicar que ejecutar el trabajo propuesto, es factible, por cuanto existen los recursos bibliográficos, informativos, documentales, necesarios para sustentar la investigación, además por el hecho de que hay la posibilidad de establecer contacto con profesionales en el libre ejercicio del derecho y con abogados que están desempeñando funciones relacionadas con el problema de estudio, que aportarán gustosos a este proceso investigativo en calidad de encuestados y entrevistados. En el caso del financiamiento de los costos que demande la realización del presente proyecto y de la Tesis de Grado, existen los medios económicos suficientes, para asumir todos gastos que deban realizarse.

## **4. OBJETIVOS**

### **4.1. OBJETIVO GENERAL.**

- Realizar un estudio crítico, doctrinario y jurídico, acerca de la regulación de las sanciones a los servidores públicos, responsables de la terminación unilateral de los contratos públicos, en la legislación ecuatoriana y las opiniones conceptuales y doctrinarias existentes al respecto.

## **4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.**

- Determinar la existencia de vacíos jurídicos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sobre la responsabilidad administrativa de las servidoras y servidores públicos, que ocasionan la terminación unilateral de los contratos públicos.
  
- Demostrar que los vacíos existentes en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para sancionar a las servidoras y servidores responsables de la terminación unilateral de contratos públicos, contradice los preceptos señalados en la Constitución de la República del Ecuador, sobre los principios de la administración pública.
  
- Establecer la necesidad de que se sancione administrativamente a las servidoras y servidores públicos, por cuya responsabilidad se celebran contratos en contravención expresa de las prohibiciones señaladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
  
- Plantear una reforma jurídica a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, incorporando sanciones administrativas para las servidoras y servidores públicos, responsables de la terminación unilateral de los contratos públicos.

## **5. HIPÓTESIS**

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, no contiene sanciones administrativas para las servidoras y servidores públicos, responsables de la terminación unilateral del contrato público, por haberse celebrado contra expresa disposición de dicha ley; este vacío jurídico contradice expresas normas previstas en la Constitución de la República del Ecuador, sobre la responsabilidad de los servidores de la administración pública, por lo que es indispensable realizar la correspondiente reforma a la mencionada Ley.

## **6. MARCO TEÓRICO**

Por tratarse de una temática que está directamente relacionada con la contratación pública, es necesario empezar entendiendo en que consiste esta especie particular de contratación.

Gervasio Martínez Villaseñor, acerca de lo que es la contratación pública, concreta su opinión en los siguientes términos:

“La contratación pública es el conjunto de normas, procedimientos y medios empleados por las Administraciones públicas y entidades del sector público para relacionarse con el sector privado y obtener de

éste la prestación de obras, suministros y servicios o gestionar infraestructuras y servicios públicos”<sup>42</sup>.

De acuerdo con la cita, la contratación pública representa el conjunto de normas, procedimientos y medios que son aplicados por la administración pública y las entidades que la integran, con la finalidad de poder establecer relaciones con el sector privado, y obtener la prestación de obras, suministros, servicios, o de gestionar infraestructuras y servicios públicos.

Para cumplir con los propósitos antes mencionados, es necesario la celebración de contratos públicos, respecto a los cuales se debe anotar que el autor William López Arévalo, menciona lo siguiente:

“Contratos Públicos, son aquellos actos o negocios jurídicos en los cuales interviene como parte la Administración Pública a nombre y en representación del Estado frente a los particulares o a la misma Administración, que implican el cumplimiento de obligaciones de dar, hacer o no hacer a cargo de las partes contratantes, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado, cuya causa es el interés general y el servicio público su objeto”<sup>43</sup>.

De acuerdo con lo manifestado, son contratos públicos, aquellos actos en los cuales interviene como una parte la administración pública, en nombre y representación del Estado, frente a los particulares, o a instituciones del a

---

<sup>42</sup> <http://www.diariojuridico.com/especiales-2/la-actualidad-de-la-contratacion-publica-en-espana-un-estudio-de-garayar-asociados.html>

<sup>43</sup> LÓPEZ ARÉVALO, William, Tratado de Contratación Pública, Teoría, Práctica, Jurisprudencia, Tomo I, Primera Edición, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2011, pág. 78.

misma administración, el cual genera obligaciones de dar, hacer o no hacer, que deben ser asumidas por las partes contratantes, de acuerdo a un régimen legal que está fuera del derecho privado, la causa principal de los contratos públicos es el interés general, y el objeto de la celebración de estos instrumentos, es la prestación de servicios públicos.

En la celebración de contratos públicos, es evidente la participación de quienes ejercen la calidad de servidoras o servidores públicos, para quienes se ha establecido un régimen previsto en la Constitución de la República del Ecuador, el cual en su parte pertinente, señala:

“Art. 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente, por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos...”<sup>44</sup>.

A través de la norma anterior, se incorpora el principio constitucional, de que las servidoras y servidores públicos, son responsables de las acciones u omisiones en las que incurran en el cumplimiento y ejercicio de su función; esta responsabilidad puede ser determinada en los ámbitos civil, administrativo y penal.

---

<sup>44</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013, pág. 37.

El principio de responsabilidad de las servidoras y servidores públicos, es omitido en las normas de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la cual en su artículo 94, sobre las causales para que la entidad contratante pueda declarar la terminación anticipada y unilateral del contrato público señala lo siguiente:

**“Art. 94.- Terminación Unilateral del Contrato.-** La Entidad Contratante podrá declarar terminada anticipada y unilateralmente los contratos a que se refiere esta Ley, en los siguientes casos:

1. Por incumplimiento del contratista;
2. Por quiebra o insolvencia del contratista;
3. Si el valor de las multas supera el monto de la garantía de fiel cumplimiento del contrato;
4. Por suspensión de los trabajos, por decisión del contratista, por más de sesenta (60) días, sin que medie fuerza mayor o caso fortuito;
5. Por haberse celebrado contratos contra expresa prohibición de esta Ley;
6. En los demás casos estipulados en el contrato, de acuerdo con su naturaleza; y,
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.

En este último caso, el contratista tiene la obligación de devolver el monto del anticipo no amortizado en el término de treinta (30) días de haberse notificado la terminación unilateral del contrato en la que constará la liquidación del anticipo, y en caso de no hacerlo en término señalado, la entidad procederá a la ejecución de la garantía de Buen Uso del Anticipo por el monto no devengado. El no pago de la liquidación en el término señalado, dará lugar al pago de intereses desde la fecha de notificación; intereses que se imputará a la garantía de fiel cumplimiento del contrato”<sup>45</sup>.

Interesa fundamentalmente en este estudio la causal señalada en el numeral cinco de la disposición antes citada. Es decir aquella que señala que será causa para la terminación anticipada y unilateral del contrato, la determinación de que el mismo se celebró contra expresa prohibición de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Se supone que por los deberes constitucionales y legales impuestos al servidor público, éste al intervenir en los procesos de contratación pública, deberá cerciorarse ante todo, de que los procedimientos precontractuales, contractuales y de ejecución del contrato, se ajustan en todo a las disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por lo que al incurrir en un acto de acción u omisión que pueda afectar los intereses de la administración pública y también del contratista, debido a la inobservancia de la Ley, debe ser sancionado en el ámbito administrativo, siendo éste el planteamiento que se va a sustentar a través

---

<sup>45</sup> LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013, pág. 38.

de un amplio estudio, como resultado del cual se demostrará la necesidad de incorporar reformas, que permitan la aplicación de dichas sanciones, otorgando seguridad jurídica al Estado y a las personas naturales o jurídicas que interviene en condición de contratistas.

## **7. METODOLOGÍA**

En la presente investigación se empleará principalmente el método científico, porque se parte del planteamiento de una hipótesis y de objetivos que serán contrastados y verificados con el desarrollo del proceso investigativo, y también los submétodos inductivo y deductivo, permitirán analizar pormenorizadamente la problemática planteada a través del análisis del tema general en sus subtemas y a la vez a partir de éstos arribar a conclusiones generales, y en base a ellas plantear recomendaciones orientadas a superar el problema tratado.

De igual forma se hará uso del método comparativo, de manera específica para el análisis de los referentes tomado de la legislación de otros países, en relación con el tema investigado, es decir para hacer un estudio del derecho comparado.

Así mismo se empleará los procedimientos de observación, análisis y síntesis que permitirán extraer los mejores referentes para el argumento de la parte teórica, y también analizar en forma crítica las opiniones vertidas por

los diferentes tratadistas nacionales e internacionales consultados y de las personas que sean investigadas en el proceso de estudio de campo, que se desarrollará para sustentar la información teórica presentada.

En la parte correspondiente a la investigación de campo, se hará uso del método estadístico, para poder realizar la descripción y análisis de los resultados que se obtengan.

Se recurrirá a la elaboración de fichas bibliográficas y nemotécnicas que permitirán realizar el acopio de información necesaria para la investigación, y específicamente para la estructuración de la revisión de literatura, en donde se privilegiará la consulta bibliográfica y documental, en textos, informes, artículos, etc., que guarden alguna relación con el problema de estudio tratado.

Para el trabajo de campo se utilizará la técnica de la encuesta que será aplicada a treinta profesionales del derecho con la finalidad de conocer sus opiniones respecto al tema investigado, el espacio geográfico será la ciudad de Macas.

Se acudirá asimismo a la realización de entrevistas a cinco personas que en razón de su experiencia tengan conocimientos sobre la problemática que motiva el presente estudio, en este caso se buscará conseguir el criterio de profesionales en Derecho Administrativo, Jueces, Fiscales y representantes de las entidades públicas.

El reporte de los resultados de la investigación de campo se realizará en base a la estadística descriptiva simple con la utilización de tablas en las que constarán los indicadores, las frecuencias y porcentajes alcanzados, estas tablas serán representadas en forma gráfica a través de la utilización de representaciones estadísticas, y de igual forma serán analizadas e interpretadas exponiendo una posición crítica al respecto.

Finalmente se elaborará las conclusiones y recomendaciones a las que se llegue luego de todo el estudio realizado, para concluir con la presentación del proyecto de reforma planteado a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el cual se orientará exclusivamente al señalamiento de normas relacionadas con el problema motivo de esta investigación.

Para el desarrollo de todo el trabajo se estará siempre a lo dispuesto en el Reglamento del Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, que de forma expresa señala todos los pasos que debe contemplar el desarrollo del proceso investigativo, y que son los siguientes: Título, Resumen en castellano e inglés, Introducción, Revisión de Literatura, Materiales y Métodos, Resultados, Discusión, Conclusiones, Recomendaciones, Anexos, Bibliografía, e Índice.

Por la naturaleza del trabajo investigativo planteado, en la parte correspondiente a recomendaciones, se incorporará la propuesta de Reforma Jurídica.

## 8. CRONOGRAMA DE TRABAJO

Nº	ACTIVIDAD	MESES																													
		FEBRERO				MARZO				ABRIL				MAYO				JUNIO				JULIO				SEPTIEM					
		semanas				semanas				semanas				semanas				semanas				semanas				semanas					
1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1	Elección del tema	x	x																												
2	Aprobación del tema			x																											
3	Desarrollo del proyecto de tesis				x	x	x																								
4	Aprobación del proyecto de tesis							x	x	x																					
5	Investigación de campo									x	x	x																			
6	Resultados de la investigación														x	x	x														
7	Desarrollo informe de tesis																x	x	x												
8	Presentación del informe																		x	x	x										
9	Aprobación de tesis																												x	x	
10	Designación de tribunal																												x	x	
11	Disertación de tesis																													x	x

## 9. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

Para el desarrollo del trabajo investigativo será indispensable el contingente de los siguientes recursos materiales y humanos:

### 9.1. RECURSOS MATERIALES.

	<b>\$</b>
Bibliografía de Derecho	550.00
Materiales de oficina	300.00
Pasado y Reproducción de Proyecto y Tesis	100.00
Movilización	400.00
Imprevistos	<u>300.00</u>
<b>TOTAL:</b>	<b>\$ 1650.00</b>

SON: MIL SEISCIENTOS CINCUENTA DÓLARES

### 9.2. FINANCIAMIENTO.

Los gastos que se presenten en la investigación propuesta serán financiados con recursos propios del autor.

### 9.3. RECURSOS HUMANOS.

- AUTOR:

- PROFESOR PERTINENTE:
- DIRECTOR DE TESIS:
- PERSONAS ENCUESTADAS:
- PERSONAS ENTREVISTADAS:
- MIEMBROS DEL TRIBUNAL DE GRADO.

## **10. BIBLIOGRAFÍA**

- ALVARADO, José Antonio, La Administración, Editorial Kapeluz S.A., México D.F., 2011.
- ANDRADE, Santiago, GRIJALVA Agustín, STORINI Claudia, La Nueva constitución del Ecuador, Estado, derechos e instituciones, Editorial Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador, 2009.
- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo I, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires-Argentina, 2001.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013.
- CHANAMÉ ORBE, Raúl, Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Adrus, Arequipa-Perú, 2010.
- DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA, Editorial Espasa Siglo XXI, Madrid-España, 2001

- GRANJA, Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2006.
- <http://www.diariojuridico.com/especiales-2/la-actualidad-de-la-contratacion-publica-en-espana-un-estudio-de-garayar-asociados.html>
- LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013.
- LÓPEZ ARÉVALO, William, Tratado de Contratación Pública, Teoría, Práctica, Jurisprudencia, Tomo I, Primera Edición, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2011.
- PÉREZ, Antonio José, Manual de Contratación Pública, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2011.
- PÉREZ LUÑO Alfredo Eduardo, La seguridad Jurídica, Editorial Bosch, Barcelona-España, 2000.
- REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2012.
- SANTOFIMIO, Jaime, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo IV, Editorial Signa Editores, Bogotá-Colombia, 2010.
- ZAVALA EGAS, Jorge, Lecciones Derecho Administrativo, Primera Edición, Editorial Ediciones Edilex S.A., Lima-Perú, 2011.

## 11.1. FORMATO DE ENCUESTA

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA  
MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA  
CARRERA DE DERECHO**

**ENCUESTA A ABOGADOS EN LIBRE EJERCICIO**

**Señor Abogado:**

Con la finalidad de concluir mi formación me encuentro realizando la tesis priva a la obtención del título de Abogado, la misma que se denomina: **“NÓRMESE EN LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, LA EJECUCIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE PROVOQUEN LA TERMINACIÓN UNILATERAL DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS”**, por lo que de la manera más comedida acudo a usted para pedirle que responda las siguientes preguntas relacionadas con el problema estudiado en el mencionado trabajo, anticipadamente expreso mi gratitud por su colaboración.

1. ¿Cree usted que existen casos en que se produce la terminación unilateral de los contratos públicos, por haberse celebrado contra expresas disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?  
SI ( )  
NO ( )  
¿Por qué?  
.....  
.....  
.....
2. ¿Considera usted que existen vacíos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para imponer responsabilidad administrativa a las servidoras y servidores públicos, que ocasionan la terminación unilateral de los contratos públicos?  
SI ( )  
NO ( )

¿Por qué?

.....  
.....  
.....

3. ¿Cree usted que los vacíos existentes en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para sancionar a los servidores que son responsables de la terminación unilateral de contratos públicos, afecta el principio de responsabilidad que se aplica a estos servidores en el ejercicio de sus funciones?

SI ( )

NO ( )

¿Por qué?

.....  
.....  
.....

4. ¿Considera usted que es necesario imponer sanciones administrativas a los servidores públicos, que sean responsables de la celebración de contratos en contradicción a las prohibiciones señaladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?

SI ( )

NO ( )

¿Por qué?

.....  
.....  
.....

5. ¿Sería conveniente realizar el planteamiento de una reforma legal a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para incorporar sanciones administrativas aplicables a las servidoras y servidores públicos, que sean responsables de la terminación unilateral de los contratos públicos?

SI ( )

NO ( )

¿Por qué?

.....  
.....  
.....

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

## 11.2. PREGUNTAS DE LA ENTREVISTA

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA  
MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA  
CARRERA DE DERECHO**

**ENCUESTA A ABOGADOS EN LIBRE EJERCICIO**

**Señor Abogado:**

Con la finalidad de concluir mi formación me encuentro realizando la tesis priva a la obtención del título de Abogado, la misma que se denomina: **“NÓRMESE EN LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, LA EJECUCIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE PROVOQUEN LA TERMINACIÓN UNILATERAL DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS”**, por lo que de la manera más comedida acudo a usted para pedirle que responda las siguientes preguntas relacionadas con el problema estudiado en el mencionado trabajo, anticipadamente expreso mi gratitud por su colaboración.

1. ¿Cree usted que existen casos en que se produce la terminación unilateral de los contratos públicos, por haberse celebrado contra expresas disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

2. ¿Considera usted que existen vacíos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para imponer responsabilidad administrativa a las servidoras y servidores públicos, que ocasionan la terminación unilateral de los contratos públicos?

.....  
.....  
.....

.....  
.....  
3. ¿Cree usted que los vacíos existentes en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para sancionar a los servidores que son responsables de la terminación unilateral de contratos públicos, afecta el principio de responsabilidad que se aplica a estos servidores en el ejercicio de sus funciones?

.....  
.....  
.....  
.....

4. ¿Considera usted que es necesario imponer sanciones administrativas a los servidores públicos, que sean responsables de la celebración de contratos en contradicción a las prohibiciones señaladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?

.....  
.....  
.....  
.....

5. ¿Sería conveniente realizar el planteamiento de una reforma legal a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para incorporar sanciones administrativas aplicables a las servidoras y servidores públicos, que sean responsables de la terminación unilateral de los contratos públicos?

.....  
.....  
.....  
.....

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

## 12. ÍNDICE

Portada	I
Certificación del Director de Tesis	II
Autoría	III
Carta de Autorización de tesis	IV
Dedicatoria	V
Agradecimiento	VI
1 TITULO	1
2 <b>RESUMEN</b>	2
2.1 ABSTRACT	4
3 <b>INTRODUCCIÓN</b>	6
4 <b>REVISIÓN DE LITERATURA</b>	9
4.1 MARCO CONCEPTUAL	9
4.1.1 La Administración Pública	9
4.1.2 El Servicio Público	12
4.1.3 Las Servidoras y Servidores Públicos	16
4.1.4 Los Contratos en General	18
4.1.5 La Contratación Pública	21
4.1.6 Los Contratos Públicos	24
4.2 MARCO DOCTRINARIO	30
4.2.1 La Responsabilidad Administrativa de las Servidoras y Servidores Públicos.	30
4.2.2 Las Sanciones Administrativas Aplicables a las Servidoras y Servidores Públicos	39

4.3	MARCO JURÍDICO	45
4.3.1	En la Constitución de la República del Ecuador	45
4.3.2	En la Ley Orgánica del Servicio Público.	49
4.3.3	En la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	55
4.4	LEGISLACIÓN COMPARADA	61
4.4.1	Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de Colombia	61
4.4.2	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública de El Salvador.	65
4.4.3	Ley de Contratos del Sector Público de España.	68
5	<b>MATERIALES Y MÉTODOS</b>	71
5.1	MATERIALES	71
5.2	MÉTODOS	71
5.3	PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS	73
6	<b>RESULTADOS</b>	74
6.1	RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LAS ENCUESTAS	74
6.2	RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS	86
7	<b>DISCUSIÓN</b>	96
7.1	VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS	96
7.2	CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS	99
7.3	FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA PROPUESTA DE REFORMA	101
8	<b>CONCLUSIONES</b>	104

9	<b>RECOMENDACIONES</b>	106
9.1	PROPUESTA JURÍDICA DE REFORMA	108
10	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	111
11	<b>ANEXOS</b>	114
11.1	PROYECTO DE INVESTIGACIÓN APROBADO	115
11.2	FORMATO DE ENCUESTA	133
11.3	PREGUNTAS DE LA ENTREVISTA	135
12	<b>ÍNDICE</b>	137