



UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPIRITU SANTO

FACULTAD DE DERECHO POLITICA Y DESARROLLO

**“LA INCLUSIÓN DE UN PROCEDIMIENTO PARA REVOCAR LAS
RESOLUCIONES DE ADJUDICACIÓN QUE PUEDAN AFECTAR EL INTERÉS
GENERAL, INSTITUCIONAL O EL CORRECTO MANEJO DE LOS FONDOS
PÚBLICOS, A TRAVÉS DE UNA REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL
SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.”**

**Trabajo de titulación que se presenta como consecuencia del seminario de fin de
carrera, previo a la obtención del título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de
la República del Ecuador**

Autor: Alfredo Escobar Avilés

Tutor: Dr. Gloria Lecaro Nath

Samborondón, Octubre 2013

DEDICATORIA

Este trabajo de titulación se lo dedico a mi madre, mi ángel; a mi padre, hombre de lucha, alma incasable; y, a Michel, el mejor hermano mayor.

AGRADECIMIENTO

A Dios, quien guía e ilumina mi camino día a día, demostrándome que con esfuerzo y corazón, todo es posible;

A mi Ángel, quien me dio la vida y luchó todos los días directa o indirectamente, física y espiritualmente para que esto ocurra;

A Jimmy, por toda la ayuda y la confianza depositada;

A Pavlo, mi maestro, hermano y amigo; y,

A todas las personas que a lo largo de esta batalla, de una u otra manera depositaron su grano de arena, lucharon junto a mí y no me dejaron desfallecer a pesar de la adversidad.

Siempre estarán en mi corazón, este es un sueño cumplido!

INDICE GENERAL

PÁGINAS PRELIMINARES

Carta de aceptación del Tutor.....	i
Dedicatoria.....	ii
Agradecimiento.....	iii
Resumen.....	iv

Pág

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I: EL PROBLEMA

1.1. Antecedentes.....	3
1.2. Descripción detallada del problema.....	5
1.3. Enunciado del tema.....	8
1.4. Formulación del problema.....	8
1.5 Preguntas Directrices de investigación.....	8
1.6. Objetivos.....	9
1.6.1. Objetivo General.....	9
1.6.2 Objetivos específicos.....	9
1.7. Justificación.....	10

CAPITULO II: MARCO REFERENCIAL

2.1. Marco Teórico.....	12
2.1.1. Actos Administrativos.....	12
2.1.1.1. Diferencia entre los Actos Normativos y los Actos Administrativos.....	13
2.1.1.2. Eficacia de los Actos Administrativos.....	13
2.1.1.3. Elementos de los Actos Administrativos.....	14

2.1.1.4. Clasificación de los Actos Administrativos.....	15
2.1.1.5. Análisis del Acto Jurídico Resolución de Adjudicación según su clasificación.....	16
2.1.1.6. Extinción de los Actos Administrativos.....	16
2.1.1.7. Revocatoria de los Actos Administrativos.....	19
2.1.2. Legislación comparada en cuanto a la revocatoria de los actos administrativos (Colombia).....	23
2.1.3. El Sistema Nacional de Contratación Pública.....	25
2.1.4. Planificación Institucional.....	27
2.1.4.1. Objetivos de Planificación General de Instituciones Públicas.....	27
2.1.4.2. Niveles de Planificación.....	27
2.1.4.3. Planificación Estratégica.....	28
2.1.4.4. Planificación a mediano plazo.....	28
2.1.4.5. Planificación Operativa Anual (POA).....	28
2.1.4.6. Planificación Anual de Contrataciones (PAC).....	29
2.1.4.6.1. Objetivos del Plan Anual de Contrataciones.....	29
2.1.4.6.2. Consideraciones del Plan Anual de Contrataciones.....	30
2.1.4.6.3. Estudios.....	30
2.1.4.6.4. Disponibilidad Presupuestaria.....	30
2.1.4.6.5. Contenido del Plan Anual de Contrataciones.....	30
2.2. Marco Conceptual.....	31
2.2.1. Acto Administrativo.....	31
2.2.2. Revocatoria.....	31
2.2.3. Adjudicación.....	31
2.2.4. Contratación Pública.....	31
2.2.5. Etapa Precontractual.....	31
2.2.6. Interés General.....	32
2.2.7. Interés Público.....	32
2.2.8. Interés Particular.....	33
2.2.9. Planificación.....	33

2.2.10. Obra Pública.....	33
2.2.11. Extinción.....	33
2.2.12. Revocar.....	34
2.2.13. Nulidad.....	34
2.2.14. Ágil.....	34
2.2.15. Simplificar.....	34
2.2.16. Adecuar.....	34
2.2.17. Oportuno.....	34

2.3. Marco Legal.....34

2.3.1. Constitución de la República del Ecuador.....	34
2.3.2. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.....	39
2.3.3. Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.....	45
2.3.4. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.....	
492.3.5. Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva...54	
2.3.6. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.....	57

CAPITULO III: METODOLOGÍA

3.1. Tipo de Investigación.....	63
3.2. Conceptualización y Operacionalización de variables.....	64
3.2.1. Variable Independiente.....	64
3.2.2. Variable Dependiente.....	64
3.2.3. Instrumentos, herramientas y procedimientos de investigación.....	65

CAPITULO IV: ANÁLISIS DE RESULTADOS

4.1. Situación Actual.....	67
4.2. Reforma Propuesta.....	71

4.3. Conclusiones y recomendaciones.....	73
Referencias Bibliográficas.....	75
Bibliografía.....	76

UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPIRITU SANTO

FACULTAD DE DERECHO POLITICA Y DESARROLLO

“LA INCLUSIÓN DE UN PROCEDIMIENTO PARA REVOCAR LAS RESOLUCIONES DE ADJUDICACIÓN QUE PUEDAN AFECTAR EL INTERÉS GENERAL, INSTITUCIONAL O EL CORRECTO MANEJO DE LOS FONDOS PÚBLICOS, A TRAVÉS DE UNA REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.”

Autor: Alfredo Escobar Avilés
Tutor: Dra. Gloria Lecaro Nath

RESUMEN:

El Sistema Nacional de Contratación Pública fue instaurado en el Ecuador en agosto del 2008. Mediante este sistema se establecieron los nuevos procedimientos y principios bajo los cuales se debe regir la contratación pública en el Ecuador; sin embargo, al ser un sistema relativamente nuevo, existen vacíos legales que en la práctica, en ciertos casos, como el que se va a tratar, dejan inoperante al aparato estatal, pueden llegar a causar perjuicios económicos e incluso acarrear la responsabilidad administrativa de los funcionarios que se encuentren inmersos en el manejo de los procesos. Por lo expuesto, el desarrollo del presente trabajo está dividido en ocho capítulos, orientados a proponer una reforma a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, a través

de la cual se logre establecer un procedimiento para que las entidades públicas contratantes, al tenor de la misma Ley antes citada, puedan revocar las resoluciones de adjudicación que pueda afectar el interés general, Institucional o el correcto manejo de los fondos públicos, pero sin perjudicar el derecho particular del oferente adjudicatario.

Palabras claves: Sistema Nacional de Contratación Pública, Resolución de Adjudicación, Revocatoria, Acto Administrativo, Planificación Anual, Plan Nacional de Desarrollo.

INTRODUCCIÓN:

El desarrollo del presente trabajo está dividido en cinco capítulos orientados a establecer un procedimiento a través del cual las entidades públicas contratantes, al tenor de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, puedan revocar las resoluciones de adjudicación que puedan afectar el interés general e institucional.

El Capítulo I, “El Problema”, se encuentran detallado el problema de fondo, iniciando por una breve explicación de qué es el Sistema Nacional de Contratación Pública en el Ecuador actualmente, sus objetivos, principios y etapas; y, se enuncian los objetivos principales y específicos de la reforma planteada, con los cuales se justifica la necesidad de que la reforma sea acogida.

En el Capítulo II, “Marco Referencial”, encontraremos el marco teórico, el marco jurídico y el marco conceptual, cuya finalidad principal es analizar todos los conceptos y teorías que existen actualmente y que se relacionan con el problema planteado, mismo que se desea remediar mediante una reforma a la Ley Orgánica del Sistema Nacional del Sistema Nacional de Contratación Pública. Encontraremos también las normas vigentes que son aplicables o que vale la pena tomar en cuenta en primera instancia, para aplicar en el problema. El marco

conceptual contiene las definiciones de palabras claves que se encuentran dentro del presente trabajo, para mejor comprensión en el desarrollo del tema.

En el Capítulo III, “Metodología”, consta el tipo de investigación aplicada, la tabla en la cual se operacionales las variables dependientes e independientes; y, finalmente se detalla el tipo de herramientas y el procedimiento utilizado dentro del presente trabajo.

En el Capítulo IV, se encuentra el análisis de resultados dentro del cual se enuncian los procedimientos actuales aplicables que constan en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización, y se expone finalmente casos de ejemplos que generan el problema y el texto de la reforma que se propone para la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Finalmente, en el Capítulo V, se encuentra la conclusión de por qué es conveniente que se realice la reforma planteada y además, la recomendación a las instituciones públicas para que en aplicación de la iniciativa legislativa, propongan la reforma, con la finalidad de mejorar el Sistema Nacional de Contratación Pública.

CAPITULO I

EL PROBLEMA

1.1 Antecedentes:

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública entró en vigencia a partir del 4 de agosto del año 2008, estableciendo en el Ecuador el nuevo Sistema Nacional de Contratación Pública como un conjunto de principios, normas y procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas, orientadas al planteamiento, programación, presupuesto, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las entidades públicas contratantes; y, determinó los principios y normas que regulan los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría. Los principios establecidos en la Ley, son los de: legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad y participación nacional. De estos principios, el más importante para esta investigación, es el de oportunidad, mismo consiste en que, a criterio de los tratadistas ecuatorianos

Nelson López Jácome y Libia Rivas Ordoñez (2009) La Administración Pública debe actuar con la celeridad que el caso amerita o en atención a las circunstancias de cada caso en particular, a fin de satisfacer de forma eficiente y eficaz las necesidades y el interés público en general. (Pág. 72).

Cabe recalcar adicionalmente que los objetivos fundamentales de ésta nueva Ley son, agilizar, simplificar y adecuar los nuevos procedimientos de la contratación pública en el Ecuador, a lo que el tratadista ecuatoriano, especialista en Contratación Pública, señala:

Ab. Pablo Oswaldo Dávila C. (2013) Como es de conocimiento público, todo objetivo se redacta con un verbo, pero en el numeral sexto del Art.

9 de la LOSNCP, se utilizó 3 verbos muy importantes y vinculantes el uno del otro, mismos que deben entenderse en su sentido literal. Al efecto, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define dichos verbos en los siguientes términos: **Agilizar.**- hacer ágil, dar rapidez y facilidad al desarrollo de un proceso o a la realización de algo. **Simplificar.**- hacer más sencillo, más fácil o menos complicado algo. **Adecuar.**- Proporcionar, acomodar, apropiar algo a otra cosa. Los dos primeros obligan a las autoridades, funcionarios, servidoras y servidores públicos de las distintas instituciones del Estado a ejecutar los procedimientos de contratación de una manera rápida y sencilla, sin complicaciones ni trabas de ninguna naturaleza; objetivos que guardan relación con el principio de oportunidad consagrado en el Art. 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de contratación Pública, el mismo que debe entenderse de la siguiente manera: *“La Administración Pública debe actuar con la celeridad que el caso amerita, o en atención a las circunstancias de cada caso en particular, a fin de satisfacer de forma eficiente y eficaz las necesidades y el interés público en general”*. (LOPEZ JACOME, Nelson y Rivas, Libia; 2009, “Interrogantes y respuestas sobre la nueva Ley de Contratación Pública” Pág. 72). (Pág. 11 y 12).

Conforme a lo señalado anteriormente, por el tratadista, es evidente que el legislador ecuatoriano, en vista del deficiente e inseguro sistema nacional de contratación público anterior, decidió establecer uno nuevo, basado en sistemas públicos cibernéticos aplicados en países como Chile y Colombia, quienes se apoyan en bases de datos electrónicas y han establecen etapas que tratan de hacer pública, eficaz y eficiente la contratación pública, por esto, es que es válido el criterio de Nelson López Jácome y Libia Rivas Ordoñez (2009) “El uso de procedimientos electrónicos para fortalecer las adquisiciones gubernamentales, es uno de los ejes de la transformación contemporánea del estado, por su impacto en la eficiencia y eficacia del sector público”. (Pág. 59).

Es por esto que nuestra actual legislación de la materia, dentro de los procesos de contratación pública establece varias etapas, mismas que concluyen con la etapa final que será el principal objeto de la reforma planteada en este trabajo, la adjudicación del contrato, que de conformidad con la misma Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en el Art 6, numeral 1, “... *es el acto administrativo por el cual la máxima autoridad o el órgano competente otorga derechos y obligaciones de manera directa al oferente seleccionado, surte efecto a partir de su notificación y solo será impugnabile a través de los procedimientos establecidos en esta Ley...*”. Como podemos notar ya en esta parte de la investigación, el legislador, previendo algún tipo de conflicto tomó la precaución de establecer que, ante este acto administrativo denominado resolución de adjudicación, los oferentes que se consideren afectados puedan impugnarla a través de los procedimientos establecidos en la misma Ley; sin embargo, como podemos notar en primera instancia, la Ley otorga a los oferentes la herramienta de la impugnación, pero no establece cómo una entidad pública contratante, puede revocar o dejar sin efecto una resolución de adjudicación que luego de su emisión y previo al a suscripción del contrato, pueda afectar el interés general.

1.2.- Descripción detallada del problema:

El problema radica en que no existe un procedimiento claro, en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por medio del cual las instituciones públicas contratantes, quienes son las principales encargadas de velar por el cumplimiento de la Ley y precautelar el interés general, el orden público y el correcto manejo de los fondos públicos, puedan revocar las resoluciones de adjudicación, cuando estas vayan a afectar la oportuna ejecución de la planificación anual de conformidad con el plan nacional de desarrollo, lo que

perjudicaría económicamente a la institución pública, por ende al estado y al interés general.

Es importante investigar sobre el tema, ya que en el Ecuador el Sistema Nacional de Contratación Pública es relativamente nuevo y existen vacíos o falencias en cuanto a procedimientos aplicables, que nos llevan a varias interrogantes como esta, ¿Cómo revocar una resolución de adjudicación que es contraria al interés general y/o institucional, de una manera adecuada y ágil, para no afectar la ejecución oportuna y correcta del plan anual de contrataciones a través del cual las instituciones públicas planifican y socializan sus obras y proyectos?.

Actualmente están en vigencia el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, mismos que rigen y dan los lineamientos jurídico administrativos aplicables para el Gobierno Central y sus instituciones, como para los gobiernos autónomos descentralizados, respectivamente; sin embargo, en estos cuerpos legales, no se establece una revocatoria como tal de los actos administrativos, sino que se establece la extinción por razones de legitimidad, cuando contiene vicios que no pueden ser convalidados o subsanados; y, por razones de oportunidad, cuando existen razones de orden público que justifiquen declarar extinguido dicho acto. Para los actos que se pueden extinguir por razones de legitimidad, encontramos una lista en el artículo 371 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y en el artículo 94 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, pero en cuanto a las extinciones por oportunidad, el artículo 373 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que *“...Las máximas autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados podrán de oficio o a petición de parte declarar lesivos para el interés público los actos administrativos que generen derechos para el administrado que sean legítimos o que contengan vicios convalidables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, previa su extinción...”*; y, el artículo 97

del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, establece que “..La anulación por parte de la propia Administración de los actos declarativos de derechos y no anulables, requerirá la declaratoria previa de lesividad para el interés público y su impugnación entre el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente...”; entonces para las extinciones por razones de oportunidad, en referencia en los dos cuerpos legales antes citados, tenemos que pasar por un procedimiento adicional de declaratoria de lesividad del acto y posteriormente impugnarlo ante la vía Contencioso Administrativa, lo cual es correcto, pero no ágil, simplificado ni adecuado para el Sistema Nacional de Contratación Ecuatoriano, y por ende, es contrario al principio de oportunidad; por lo tanto, considero que se debería establecer un tratamiento especial para las revocatorias de los actos administrativos resolución de adjudicación, en los casos de la materia de contratación pública, ya que todo el trámite antes citado para la declaratoria de lesividad, previo a la extinción, por el tiempo que toma, afecta la planificación anual y la oportuna ejecución de la obra pública, e igual finalmente, el funcionario público se queda con la gran interrogante de cómo continuar con un proceso de contratación al tenor de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, si nada de esto está previsto en ella.

Por todo lo expuesto, es necesario que en el Ecuador se realice una reforma a la ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la que consistiría en incluir un artículo en el que se otorgue a la instituciones públicas contratantes, la facultad de revocar las resoluciones de adjudicación que puedan afectar el interés general y/o institucional, el correcto manejo de los fondos públicos, la planificación anual alineada al Plan Nacional de Desarrollo y por ende la oportuna ejecución de la obra pública, sin dejar de reconocer el derecho del oferente administrado.

1.03.- Enunciado del tema:

“LA INCLUSIÓN DE UN PROCEDIMIENTO PARA REVOCAR LAS RESOLUCIONES DE ADJUDICACIÓN QUE PUEDAN AFECTAR EL INTERÉS GENERAL, INSTITUCIONAL O EL CORRECTO MANEJO DE LOS FONDOS PÚBLICOS, A TRAVÉS DE UNA REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.”

1.4.- Formulación del problema

¿Cómo al tenor de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, las instituciones públicas contratantes podrían revocar las resoluciones de adjudicación que puedan afectar el interés general y/o institucional, el correcto manejo de los fondos públicos, la planificación anual y por ende la oportuna ejecución de la obra pública?

1.5.- Preguntas directrices o de investigación:

- ¿Qué es un acto administrativo?
- ¿Qué es el recurso de extinción de los actos administrativos?
- ¿Qué es la revocatoria de los actos administrativos?
- ¿Cuándo cabe la revocatoria de las resoluciones de adjudicación según legislación comparada?
- ¿Por qué sería importante revocar las resoluciones de adjudicación a través de la LOSNCP?
- ¿Qué es el interés institucional, el correcto manejo de los fondos públicos y el interés General?
- ¿Cómo en la práctica las instituciones del estado central evitan que los actos administrativos perjudiquen al Estado al tenor de la ERJAFE?
- ¿Cómo en la práctica los Gobiernos Autónomos Descentralizados evitan que los actos administrativos perjudiquen al Estado al tenor del COOTAD?

- ¿Cuál es el beneficio si se implementa la revocatoria de las resoluciones de adjudicación dentro del sistema de contratación pública?
- ¿La implementación de la revocatoria de las resoluciones de adjudicación perjudicaría el interés particular del oferente adjudicatario?

1.06.- Objetivos:

1.6.1. Objetivo General.-

Establecer un procedimiento a través del cual las Entidades Públicas Contratantes, al tenor de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, puedan revocar las resoluciones de adjudicación que puedan afectar al interés general, institucional, el correcto manejo de los fondos públicos, la planificación anual y la oportuna ejecución de la obra pública.

1.6.2.- Objetivos específicos.-

- Determinar cuál es la situación actual dentro del Sistema de Contratación Pública Ecuatoriano, en cuanto a la posibilidad de revocar o dejar sin efecto una resolución de adjudicación que pueda afectar el interés general, Institucional o el correcto manejo de los fondos públicos.
- Establecer un procedimiento específico y claro que permita revocar las resoluciones de adjudicación siempre que puedan afectar el interés general.
- Identificar cual es el beneficio procedimental y el vacío legal que se va a cubrir con la reforma planteada.

1.07.- Justificación:

La justificación de este proyecto es la necesidad que tienen las Entidades Públicas Contratantes, de tener un procedimiento claro, ágil, simplificado y adecuado, que se enmarque dentro del principio de oportunidad del Sistema Nacional de Contratación Pública, para poder revocar las resoluciones de adjudicación, cuando se logre determinar, en la etapa posterior a la adjudicación y anterior a la suscripción del contrato, que la contratación de esa obra, adquisición de bien o prestación de servicio, puede causar afectación al interés general y/o institucional, el correcto manejo de los fondos públicos, la planificación anual y la oportuna ejecución de la obra pública.

Para el estudio y análisis que comprenden esta investigación, se tendrá en cuenta los objetivos principales del Sistema Nacional de Contratación Pública, y los principios, sobre todo el de oportunidad.

Para realizar este trabajo, previamente se ha verificado que no existe actualmente un planteamiento de reforma sobre este tema.

La investigación y la reforma que se propondrá finalmente, nacen de la experiencia laboral dentro del ámbito de la contratación pública, luego de estudiar el aspecto legal y lo aplicable para poder cumplir con los objetivos del sistema de contratación.

Esta investigación se realizará inicialmente determinando el marco conceptual y referencial, en el que se incluirán los procedimientos de extinción y lesividad que actualmente establecen el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y descentralización, para establecer los motivos de su inaplicabilidad dentro de los Procedimientos establecidos por el Sistema Nacional de Contratación Pública.

Teniendo claro el procedimiento aplicable actualmente en el Ecuador, procederemos a establecer un modelo de procedimiento de revocatoria de resoluciones de adjudicación, que sea aplicable en nuestra legislación y que no se

contraponga a los principios legales y constitucionales ecuatorianos; es por esto que, el procedimiento, a más de establecer la revocatoria con la finalidad de precautelar el interés general y/o Institucional, no dejará desprotegido al oferente adjudicatario, ya que permitirá que esta revocatoria de la resolución sea impugnabile ante la vía contencioso administrativa, pero sin detener la ejecución de la obra pública de acuerdo con la planificación anual, alineada al plan nacional de desarrollo.

CAPITULO II

MARCO REFERENCIAL

2.1.- MARCO TEÓRICO: Para la elaboración de este trabajo de investigación, se utilizarán los acertados análisis, comentarios y conceptos de varios tratadistas, muchos de ellos ecuatorianos debido a la complejidad del tema tratado, quienes utilizan palabras claves que constarán en el desarrollo de esta investigación.

2.1.1.- Actos Administrativos: Una noción básica y clara del acto administrativo, nos las da el catedrático

Hernán Jaramillo Ordoñez (1984) Toda clase de empresa se desenvuelve por medio de actos administrativos. Los actos administrativos forman parte de las normas jurídicas. Se entiende por acto administrativo un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta a una declaración especial y por su alcance afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración Pública. (Pág. 42)

Luego de lo expuesto, podemos también dividirlos de una manera fácil desde dos puntos de vista, el objetivo y el subjetivo; subjetivamente, el acto administrativo es todo aquel que dicta la administración pública; y, objetivamente, es todo aquel acto que tiene un contenido administrativo o de derecho administrativo; sin embargo, estas definiciones, son un poco vacías en su contenido; la mayoría de la doctrina que estudia el derecho administrativo, ha acogido la que nos da Eduardo García de Enterría (1974) “Se puede entender como Acto jurídico de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo dictado por la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.” (Pág. 67)

Así pues, nos queda claro que el acto administrativo es la manifestación o exteriorización de la voluntad del poder público administrativo, cuya característica es que se adopta en vía de decisión singular, a diferencia de los reglamentos que dicta el legislador, que son de carácter general; se caracteriza por ser una imposición unilateral, ya sea de voluntad, conocimiento, juicio o deseo, que hace un sujeto perteneciente a la administración pública, en ejercicio de una potestad administrativa, no reglamentaria. Los actos administrativos se presumen válidos y ejecutables, por lo tanto produce efectos inmediatos, excepto estipulación expresa en contrario.

Debemos tener claro que un acto administrativo no es lo mismo que un acto normativo, ya que el segundo, es la manifestación de voluntad excepcional de la administración, que nace del ejercicio de una potestad legislativa material, atribuida a un órgano del Estado específicamente determinado. Un ejemplo es que el Reglamento produce efectos generales y no particulares como el acto administrativo.

2.1.1.1.- Diferencia entre los Actos Normativos y los Actos Administrativos.-

1.- La administración puede anular de oficio en cualquier tiempo los actos normativos, sin embargo, la administración no puede anular de oficio los actos administrativos declarativos de derechos, pues éstos deben de someterse al recurso de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

2.- Los actos normativos ilegales son por regla general nulos de pleno derecho, y por otro lado, los actos administrativos ilegales son por regla general anulables.

3.- La potestad normativa sólo le corresponde a aquellos órganos a quienes la ley ha previsto específicamente, el poder de dictar actos es una cualidad general de toda la administración, es su modo normal de expresarse.

4.- Mientras el acto normativo crea derecho y se incorpora al ordenamiento, el acto administrativo es el resultado de la ejecución del derecho, es concreto, se

consume o finaliza. Si se desea un nuevo cumplimiento, hay que dictar un nuevo acto.

2.1.1.2.- Eficacia de los Actos Administrativos.- A mediados del siglo XIX en ciertos casos los Tribunales a nivel internacional, decidieron sobre la validez de los Actos Administrativos, por lo tanto, debido a que ninguna administración pública puede actuar sin rapidez ni celeridad, se ha impuesto sobre este el criterio de eficacia, ya que sería complicado que la administración pública cumpla con su labor eficientemente, si cada vez que emite un acto, debido a duda o desacuerdo sobre la legalidad, su contenido y eficacia, por parte del administrado, este no lo acate inmediatamente; este criterio coincide con el de

Hernán Jaramillo Ordoñez (1984) El acto administrativo, una vez perfeccionado, produce todos sus efectos, y por lo mismo, cuando requiere ser llevado a los hechos, puede y debe ser ejecutado. La ejecutoriedad, es la posibilidad de la administración de ejecutar el acto por sí misma. (Pág. 50)

A su vez, ambos criterios los encontramos plasmados en los artículos 366 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, y el 68 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que establecen que los Actos sujetos al derecho Administrativo se presumen válidos, legítimos y ejecutables.

2.1.1.3.- Elementos de los Actos Administrativos.- Para poder seguir abordando este concepto, es válido establecer que los elementos de los actos administrativos son: sujeto, voluntad, objeto, competencia, motivación, fin y formalidad; mencionados estos elementos, me permito mencionar que el sujeto es la persona quien emite el acto, que debe ser el funcionario público competente; la voluntad, a pesar de así citarla, no es tal, ya que los actos administrativos se emiten en cumplimiento de un deber administrativo, establecido en una norma que debe ser cumplida; el objeto es el contenido del acto, es la materia o el

contenido sobre el cual se decide, certifica, valora u opina; motivación es la parte medular que le da soporte al acto, es común que se confunda a la motivación con la causa (antecedentes de hecho y de derecho), pero debemos tener claro que la motivación es la base legal que le da la juridicidad del mismo, refiriéndome como tal al resultado analítico de los fundamentos de hecho en relación con los de derecho; fin, que es la finalidad del acto administrativo en cuanto a que se desea con la emisión del mismo; y, formalidad que son los requisitos de forma que establece la ley, dependiendo del caso, para que el acto sea válido.

2.01.01.04.- Clasificación de los Actos Administrativos.-

Por su naturaleza	a)	actos jurídicos		
	b)	actos materiales		
Por las voluntades que intervienen en su formación	a)	Unilaterales o simples	1)	Acto colegial
	b)	Plurilaterales	2)	Acto complejo
			3)	Acto condición
			4)	Acto contractual
Por la relación de la voluntad con la ley	a)	Acto obligatorio, vinculado o reglado		
	b)	Actos discrecionales		
Por su radio de acción	a)	Internos		
	b)	Externos		
Por razón de su finalidad	a)	Actos preliminares y de procedimiento		
	b)	Actos de decisión o resolución		
	c)	Actos de ejecución		
Por su contenido y efectos jurídicos	a)	Actos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares	1)	Acto de Admisión
			2)	Acto de aprobación
			3)	Actos de dispensa
			4)	Autorización licenciada por permiso
			5)	Actos de ejecución Forzada
	b)	Actos destinados a limitar la esfera Jurídica de los particulares	1)	Ordenes Administrativas
			2)	Expropiación
			3)	Sanción Administrativa
			4)	Ejecución forzada
	d)	Actos que hacen constar la existencia de un estado o de hecho o de derecho	1)	Registro
			2)	Certificación
			3)	Autenticación
			4)	Notificación
			5)	Publicación

2.1.1.5. Análisis del Acto Jurídico Resolución de Adjudicación, según su clasificación.- Del análisis del cuadro antes expuesto, podemos establecer que la resolución de adjudicación de un contrato, emitida dentro de un proceso de contratación pública es: por su naturaleza, un acto jurídico; unilateral según las voluntades que intervienen en su formación; por la relación con la voluntad o con la ley, es mixta, ya que es reglada y discrecional, debido a que la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, da la potestad (“podrá adjudicar”) de adjudicar o no un contrato, pero reglamenta a través del INCOP, cuando no sería procedente adjudicar, o siempre y cuando existan razones técnicas, económicas o

jurídicas que permitan no consideren procedente la adjudicación, siempre siendo potestativo, bajo la responsabilidad de la entidad, a través de su máxima autoridad; por su radio de acción, es externa, ya que tiene efectos públicos particulares en cuanto al derecho otorgado al oferente y generales en cuanto que es oponible a terceros; por su finalidad, es un acto de decisión o resolución, sin que esto lleve mayor explicación; y, por su contenido y efecto jurídico, es un acto destinado a ampliar la esfera jurídica del particular y es un acto de aprobación que otorga el derecho de suscribir un contrato con la entidad pública.

Las resoluciones de adjudicación de contratos, tiene efectos singulares, ya que el acto administrativo de efectos singulares, esta direccionado s una sola persona o un grupo determinado de personas.

2.1.1.6. Extinción de los Actos Administrativos.- Es válido el criterio de

Agustín A. Gordillo (2007) La suspensión del acto acarrea la cesación sólo provisional de sus efectos jurídicos. En cambio la extinción implica la cesación definitiva de ellos y del acto. La modificación del acto, por su parte, no hace cesar los efectos sino que los transforma o cambia en algún sentido determinado. Dado que lo tipificante del acto administrativo es su calidad de producir efectos jurídicos, no parece que puedan imaginarse casos de actos que subsistan sin producir efectos jurídicos. A la inversa, puede ser posible encontrar efectos ultra activos de actos ya desaparecidos del mundo jurídico. Pero un acto sin efectos jurídicos no existe ya en el mundo jurídico. Cabe por fin preguntarse si un acto puede encontrarse en una suerte de vida vegetativa, de la cual pueda o no surgir. Es el interrogante que se les plantea a muchas administraciones públicas cuando advierten, tardíamente, que adjudicaron a la oferta económica más conveniente pero resulta luego ser una oferta aventurera, no seria. Al poco tiempo deben extinguir por caducidad el vínculo con la empresa incumplidora. Allí se preguntan si pueden tardíamente adjudicar a la siguiente oferta

en el orden de méritos, si ésta todavía mantiene su oferta originaria. Una situación parecida se presenta cuando adjudican a la mejor oferta sólo parcialmente y luego piensan que podrían con provecho adjudicarle el resto, a veces casi pasado un año de la primigenia adjudicación. Si no hay elementos de juicio para dubitar la sinceridad y honestidad de la administración, la respuesta afirmativa se impone. Un acto que designa a una persona para una función pública, puede dejar de producir ese efecto en forma definitiva y por lo tanto extinguirse, por exoneración, cesantía, renuncia, muerte, incapacidad, revocación, anulación, supresión del cargo, etc. Estos supuestos deben ser distinguidos entre sí, pero tienen un vínculo común. En todos esos casos el acto queda extinguido y deja de producir efectos jurídicos. Sea que se lo pronuncie extinguido o no por acto expreso, al terminarse sus efectos jurídicos él carece de vida desde el punto de vista del derecho y debe por tanto considerarse extinguido desde un punto de vista práctico. Lo mismo si el acto ha agotado sus efectos jurídicos por cualquier otro motivo. Con todo, ha de advertirse que para algunos autores la extinción se refiere a los casos en que el acto es voluntariamente retirado (es decir, retirado por acto de la administración) del campo jurídico, por circunstancias no consideradas ni advertidas en el momento de emisión del mismo; en ese criterio la extinción del acto se diferenciaría de la cesación de los efectos, p. ej., cumplimiento del término o del objeto.

Los actos administrativos se expiden para surtir efectos en el tiempo y se extinguen, de manera regular, cuando los producen; cuando, se agota su contenido. Esto puede ocurrir, ya porque se cumple aquello que ha sido ordenado (imposición de una multa, orden de derrocamiento), ya porque se vence el plazo fijado o porque falla o se cumple la condición establecida (licencias por un período determinado o sujetas a que se haga o se deje de hacer algo). El primer inciso del Art. 367 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y

Descentralización, se refiere a esto último, en los siguientes términos: "...Los actos administrativos se extinguen o reforman en sede administrativa de oficio o a petición del administrado. En general, se extinguirán los actos administrativos por el cumplimiento de alguna modalidad accidental a ellos, tales como plazo o condición..."

Hay también casos excepcionales en los que un hecho sobreviniente convierte en imposible el cumplimiento del acto, o en que este último puede extinguirse por voluntad de quien ha sido beneficiado con el mismo (piénsese en el caso de una licencia); nos encontramos, de ser así, frente al rechazo o la renuncia.

Pero de lo antes expuesto, los actos administrativos pueden extinguirse también de forma irregular, sin que se produzcan los efectos que motivaron su expedición. En este caso se habla de revocatoria del acto, que se produce por razones de conveniencia administrativa (oportunidad) o por la existencia de irregularidades invalidantes; en este último caso, la revocatoria puede dictarse en sede administrativa o a petición de parte. No es necesario detenerse en las formas regulares de extinción de los actos administrativos.

A continuación se hará referencia a la revocatoria, la forma irregular de extinción, en los casos en que esta es posible en sede administrativa. Pero antes, es necesario partir de una característica de los actos administrativos que condiciona esas posibilidades: la estabilidad.

2.1.1.7. Revocatoria de los Actos Administrativos.- ¿Es posible que la Administración revoque actos administrativos regulares, esto es, dictados con apego al ordenamiento jurídico vigente y sin causas de invalidez que puedan anularlos? La respuesta lógica, como lo dice Hernán Jaramillo Ordoñez (1984) "Los actos administrativos son en principio revocables" (Pág. 49), sin embargo encontramos una peculiaridad que es donde se nos genera un problema para los objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública, "Por regla general, todo acto administrativo puede ser revocado por otro, pero por excepción, hay actos que no pueden ser revocados sino por otros órganos de mayor jerarquía" (Pág. 49)

En la segunda cita del párrafo anterior, Si atendemos a la anotada característica de estabilidad de los actos administrativo, la revocatoria del acto administrativo, no se debería dar, pero puede ocurrir que mantener las situaciones surgidas de un acto administrativo resulte, en un momento determinado, contrario al interés colectivo.

Un ejemplo de lo antes señalado, sería un acto administrativo, denominado resolución de adjudicación, emitido por un gobierno autónomo descentralizado, que por haberse modificado ciertas condiciones que se tomaron en cuenta al momento de expedir el acto, han variado, y perjudican al interés colectivo; ante esto, considero y concuerdo con el tratadista antes citado, en cuanto a que es plenamente posible que la Administración revoque actos administrativos cuando existan razones de orden público que lo justifiquen, me refiero en éste caso a la existencia de razones de oportunidad que autoricen la revocatoria de un acto administrativo. Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que la existencia razones de orden público no puede convertirse en una autorización para afectar los derechos de los beneficiarios del acto administrativo, sin que exista una adecuada compensación.

La doctrina ha hecho notar que la primacía del interés público frente al privado, que se expresa en la revocatoria por razones de oportunidad, establece claros vínculos entre esta última y la expropiación, tanto así que García de Enterría y Fernández (2001), refiriéndose a la legislación española, hablan de la revocatoria por razones de oportunidad como “una operación materialmente expropiatoria”. (Pág. 658)

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la revocatoria de los actos administrativos por razones de oportunidad se sustenta en el principio, constitucionalmente reconocido, de prevalencia del interés público; como contrapeso, la Constitución establece la necesidad de compensar adecuadamente a los particulares por el perjuicio que reciban como resultado de los actos de la Administración o de sus agentes, o del sacrificio de su interés particular en aras del interés colectivo.

Los arts. 368 y 369 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, que copian los arts. 91 y 92 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, aplican estos principios y, al tiempo que establecen la posibilidad de que la Administración extinga o reforme sus propios actos por razones de oportunidad, establecen la obligación de reconocer, previamente, la indemnización que corresponda por el daño causado al administrado.

La declaratoria se justifica, dice el Art. 368 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, ante la existencia de razones de orden público. Se trata, por lo tanto, no un mero cambio de parecer o de un capricho de la Administración, sino de motivos suficientemente claros y fundamentados que impidan mantener la vigencia del acto original, so pena de afectar a la colectividad.

Evidentemente, al motivar la revocatoria no será suficiente la mera referencia a que existen razones de orden público; esas razones deben exponerse y detallarse.

En el art. 369 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización se establecen las condiciones para el pago de la indemnización, pago que debe hacerse antes de resolver la extinción del acto y luego de un procedimiento sumario instaurado de oficio o a petición de parte. El inciso final del artículo citado aclara que la indemnización no debe pagarse cuando los derechos que emanen del acto revocado hayan sido conferidos a título precario o cuando la afectación se refiere a derechos reflejos o intereses legítimos.

No requiere mayor análisis el mandato sobre los derechos conferidos a título precario, pues lo que en él consta resulta evidente y, por ello, hasta puede ser innecesario.

En efecto, es claro que si desde un inicio se estableció que el acto administrativo concedía derechos con carácter precario, esto es, que podían ser dejados sin efecto en cualquier momento, no cabe reclamar una indemnización cuando se cumple lo que ya habían previsto las reglas de juego. Vale la pena, sin

embargo, mencionar el caso de los derechos reflejos o intereses legítimos, que la doctrina contrapone a los derechos subjetivos.

El derecho subjetivo, dice Gordillo (2009), “es una protección que el orden jurídico otorga en forma exclusiva a un individuo determinado”, mientras que el derecho reflejo o interés legítimo es “una protección algo más debilitada, otorgada por el orden jurídico generalmente a un conjunto determinado de individuos”. (Pág. 38); Quien concuerda con Cassagne (2006) quien define al interés legítimo como aquel que “ofrece al particular una garantía de legalidad, lo que importa una utilidad instrumental, donde a través de la observancia de la legalidad puede el particular obtener la tutela indirecta del propio derechos sustancial” o subjetivo. (Pág. 371). Entre nosotros, la noción de interés legítimo ha sido desarrollada por

Jorge Zavala Egas (2005) Cuando se tiene la titularidad de un derecho subjetivo –dice– la Administración está obligada a dar, hacer o no hacer alguna cosa a favor del titular del mismo, sin que se dependa para este resultado del ejercicio de su poder; el interés legítimo, en cambio, depende del ejercicio del poder de la Administración, esto es, cuando éste se ejercita sin que constituya una correlativa obligación, así calificada por el ordenamiento jurídico, a un derecho subjetivo de su titular. Por ejemplo, si la Administración puede, legalmente, decidir si en una extensión de terreno construye un mercado o una escuela, su poder puede ejercerse para la realización del uno o de la otra. Los vecinos pueden estar interesados en lo primero porque los favorece o, en lo segundo, porque la primera opción los perjudica más que la segunda; pero ninguno tiene derecho subjetivo, reconocido por norma jurídica alguna, para exigir que la Administración construya mercado o escuela y, en función de su interés, solo podrán exigir la conservación de su situación jurídica, si aquella ejerce su poder en forma ilegítima, recurriendo contra el acto administrativo como titulares de un interés legítimo (Pág. 121-122)

La noción de derechos reflejos o intereses legítimos fue introducida en nuestro ordenamiento jurídico por el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo, del que la ha tomado el COOTAD. Se trata, como puede verse, de excluir del ámbito de los derechos protegidos en el caso de una revocatoria por razones de oportunidad, a los que conforme la doctrina a la que se ha hecho referencia no pueden considerarse como derechos de una persona determinada.

No es del caso entrar en el debate sobre la existencia o no de los pretendidos derechos reflejos o intereses legítimos, para

Juan Carlos Benalcázar (s.f.) se trata de una figura artificiosa que surge de una concepción estrecha e inadecuada del derecho subjetivo, pues habrá un derecho siempre que la justicia obligue a adecuar el comportamiento propio a los estatutos jurídicos del otro, a sus títulos y dignidad”, con lo que la idea de derechos reflejos desaparece como ya lo está advirtiendo un gran sector de la doctrina.

Habría que tomar en cuenta, sobre todo, que la exclusión que comentamos contradice el principio de responsabilidad que establecen los incisos finales del art. 11 de la Constitución de la República, principio que habla en general de derechos sin establecer distinciones entre ellos. De todos modos, de lo que se trata es de dejar en claro que la indemnización solo corresponde cuando el afectado por la revocatoria puede justificar la existencia de un daño concreto que disminuya su patrimonio.

Como se ha visto, el primer tema es abordado por el art. 369 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, que dispone que el pago se haga antes de resolver la revocatoria.

2.1.2.- LEGISLACIÓN COMPARADA EN CUANTO A LA REVOCATORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS (Colombia).- En cuanto a la revocatoria de los actos administrativos en Colombia, encontramos las sentencias en las que se

remiten a señalar los parámetros que la administración debe tener en cuenta para la revocación de actos administrativos realizados por ella misma.

En este sentido las sentencias son de gran utilidad para entender esa compleja figura de lo que es la “[revocatoria directa](#) de actos administrativos”,

Tenemos pues en un primer lineamiento que la administración pública colombiana tiene funciones que sirven para regular sus propias actuaciones y hasta la posibilidad de autocontrol sobre la propia actividad pública, en este sentido el término de ejecutoriedad aparece visible con toda su fuerza para aplicar obligatoriamente sus actos en forma unilateral a los personas o administrados aún sin el consentimiento de éstos, así sea la extinción del acto cuando concurren las causales previstas en el Código Contencioso Administrativo, bien sea por el funcionario que expidió el acto o por el inmediato superior.

La revocatoria de los actos administrativos es uno de los privilegios colombianos que se halla previsto en el Código Contencioso Administrativo, como ya lo he mencionado, puesto que si bien allí se establecen las causales para poder revocar un acto administrativo también se establecen allí los límites legales por los cuales no se puede revocar un acto.

En este orden de ideas los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en los siguientes casos únicamente:

- Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o la Ley.
- Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
- Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Es así como al mirar las diferentes sentencias se hace un gran énfasis en que se pone una limitante expresa dentro del texto del articulado jurídico colombiano que señala un lineamiento bien claro en el cuándo y el cómo debe proceder la administración frente a determinados casos cuando se dé la revocatoria directa del acto administrativo.

Igualmente, no podrán ser revocados los actos subjetivos cuando no se haya conferido consentimiento expreso y escrito del titular del acto, puesto que en el derecho administrativo colombiano, tal como señalan varias sentencia del consejo de Estado Colombiano, de “manera general, se observa que las actuaciones administrativas en Colombia, cualquiera que sea su materia, están reguladas más o menos detalladamente en Código Contencioso Administrativo colombiano y no hay en el Estado de derecho facultades puramente discrecionales, porque ello eliminaría la justiciabilidad de los actos en que se desarrollan, y acabaría con la consiguiente responsabilidad del Estado y de sus funcionarios.

En este orden de ideas podemos proseguir diciendo que en el sistema jurídico de Colombia, cuando un acto administrativo haya creado, extinguido o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, pero, según lo visto, la revocatoria directa de los actos administrativos en Colombia, tiene la pretensión de dejar sin efectos jurídicos a un a acto administrativo desde el nacimiento mismo de aquel, por lo cual desde el momento mismo en que pretendió producir efectos ya sea, modificando, extinguiendo o suprimiendo derechos subjetivos o intereses legítimos. Por lo tanto la administración debe evitar situaciones que vayan en contra del orden jurídico. Además como lo enseñan dichas sentencias no debe olvidarse que los derechos individuales según nuestra Constitución, merece protección en tanto hubieren sido adquiridos conforme a las leyes, es decir, con justo título.

2.1.3.- EL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ECUATORIANO:

Para analizar de manera pormenorizada el Sistema Nacional de Contratación Pública en el Ecuador, es menester que conozcamos tanto su definición, sus objetivos, así como los órganos competentes, extraídos de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador, a través de los artículos que transcribo a continuación:

Art. 7.- Sistema nacional de contratación pública SNCP.- El Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) es el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las Entidades Contratantes. Forman parte del SNCP las entidades sujetas al ámbito de esta Ley.

Art. 8.- Órganos competentes.- El Instituto Nacional de Contratación Pública junto con las demás instituciones y organismos públicos que ejerzan funciones en materia de presupuestos, planificación, control y contratación pública, forman parte del Sistema Nacional de Contratación Pública, en el ámbito de sus competencias.

Art. 9.- Objetivos del sistema.- Son objetivos prioritarios del Estado, en materia de contratación pública, los siguientes:

1. Garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo;
2. Garantizar la ejecución plena de los contratos y la aplicación efectiva de las normas contractuales;
3. Garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública;
4. Convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional;
5. Promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas, en el marco de esta Ley;
6. Agilizar, simplificar y adecuar los procesos de adquisición a las distintas necesidades de las políticas públicas y a su ejecución oportuna;

7. Impulsar la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana que se desarrollen a nivel nacional, de conformidad con el Reglamento;
8. Mantener una sujeción efectiva y permanente de la contratación pública con los sistemas de planificación y presupuestos del Gobierno central y de los organismos seccionales;
9. Modernizar los procesos de contratación pública para que sean una herramienta de eficiencia en la gestión económica de los recursos del Estado;
10. Garantizar la permanencia y efectividad de los sistemas de control de gestión y transparencia del gasto público; y,
11. Incentivar y garantizar la participación de proveedores confiables y competitivos en el SNCP."

Entonces el Sistema Nacional de Contratación Pública se constituye en todo ese conjunto de principios, normas, procedimientos y mecanismos que íntimamente relacionados de manera organizada permitirán orientar de manera eficaz la planificación, programación, control, presupuestos, administración y ejecución de todas las contrataciones realizadas por las entidades contratantes sujetas a la presente Ley, determinadas en su ámbito de aplicación.

Por otro lado es necesario manifestar que el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP) es el organismo rector de la contratación pública en el Ecuador, creado por la Ley con amplias atribuciones determinadas a través de la misma, órgano que junto con otras instituciones del sector público forman parte del Sistema Nacional de Contratación Pública en el Ecuador dentro del ámbito de sus competencias.

Dr. Francisco Bonilla Barragán (2008), El estado ecuatoriano a través del Sistema Nacional de Contratación Pública se ha planteado entre otros objetivos primordiales garantizar la calidad

en el gasto público a través de la plena ejecución de los contratos, garantizando la transparencia en el proceso de contratación, promoviendo la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas de nuestro país mediante ofertas competitivas, todo esto modernizando los procesos de manera continua, para llegar de ésta manera a convertir a la contratación pública en nuestro país en un elemento dinamizador de la producción nacional.(Pág. 2)

2.1.4.- PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL:

2.1.4.1.- Objetivos de Planificación General de las Instituciones Públicas.-

Integrar a base de un plan estratégico y planes operativos institucionales, los objetivos, metas y proyectos, a ejecutarse por parte de la institución, con el propósito de alcanzar la eficiencia institucional, a través de proyectos oportunos que beneficien a la colectividad, que sean socializados y que se asocien al Plan Nacional del Buen Vivir.

2.1.4.2.- Niveles de Planificación.- La planificación de las instituciones públicas debe efectuarse en tres instancias: Largo y Mediano Plazo a través de un plan estratégico institucional; y, a corto plazo mediante el plan operativo anual.

2.1.4.3.- Planificación Estratégica.- Es el conjunto de decisiones y acciones que las instituciones públicas ejecutarán individual o coordinadamente a base de las atribuciones legales asignadas; el alcance de las decisiones y acciones que estarán establecidas en función de la voluntad y la capacidad institucional tomando como referencia la compleja, cambiante y conflictiva realidad en la que se desenvuelve el sistema Nacional de Contratación Pública Ecuatoriano.

El Plan Estratégico Institucional integra la acción de largo, mediano y corto plazo. La acción de largo plazo contempla la dirección a la cual se orientan las instituciones públicas. La Planificación Estratégica constituye una herramienta

básica para el proceso de toma de decisiones en todos los niveles y áreas de la organización. Constituye un instrumento para vincular el Plan con el Presupuesto, ya que la asignación de los fondos se realiza en función de las operaciones y acciones previstas, garantizando así la disponibilidad de recursos requeridos para la ejecución efectiva del Plan.

2.1.4.4.- Planificación a mediano plazo.- La planificación a mediano plazo de las instituciones públicas incluye varios años, en los que se planificará proyectos, que se traduzcan en obras, adquisición de bienes o prestación de servicios que adquiera la Institución, sea individualmente o por etapas.

El objetivo más importante de la planificación a mediano plazo es integrar las actividades proyectadas, mediante la preparación de planes globales que permitan consolidar los resultados a nivel institucional y/o sectorial. La planificación a mediano plazo se actualizará una vez al año al preparar el plan operativo anual de la Institución que corresponda. A la finalización del año calendario se evaluará el avance logrado en su aplicación sobre una base comparativa y en forma acumulativa.

2.1.4.5.- Planificación Operativa Anual (POA).- El Plan Operativo Anual de la Instituciones Pública, básicamente es un segmento del plan de mediano plazo y se lo prepara para disponer de una herramienta que oriente a la Institución sobre las acciones prioritarias en el corto plazo, sin perder de vista los objetivos globales de la planificación a mediano plazo.

Es un instrumento de gestión que en el corto plazo, proporciona detalles de cómo se desarrollará o se desagregará el plan estratégico institucional, determina el qué, cómo, cuándo, quién, dónde y con qué hacer, por lo tanto detalla objetivos o metas, acciones, plazos, recursos y responsables.

La preparación y la ejecución del plan anual aprobado, es responsabilidad de los varios niveles administrativos u operativos que posea la institución, para decidir su ejecución.

El plan de cada una de estas unidades contendrá la información establecida en el formato específico determinado para el efecto, que en términos generales responderá contrataciones de adquisición de bienes o prestación de servicios incluidos los de consultoría, que se vayan a ejecutar, para obtener la “obra pública”. Cada proyecto se sustentará en anexos que contendrán estudios de pre factibilidad y factibilidad.

2.1.4.6.- Plan Anual de Contrataciones (PAC):

El Plan Anual de Contratación (PAC), es la planificación anual que debe realizar toda Entidad Contratante, para realizar la adquisición de bienes, servicios, obras y consultorías necesarias para desarrollar y cumplir con sus actividades de manera eficiente. Por esta razón es de suma importancia que las Entidades elaboren cuidadosa y minuciosamente esta planificación con el fin de cumplir sus metas institucionales.

2.1.4.6.1.- Objetivos del Plan Anual de Contrataciones.- El objetivo del Plan Anual de Contratación (PAC), es permitir el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, a través del cumplimiento de los objetivos y necesidades institucionales. Por esta razón las metas y objetivos de cada Institución deben estar alineados al Plan Nacional de Desarrollo y al Presupuesto establecido por el Estado Art. 22 de la LOSNCP.

2.1.4.6.2.-Consideraciones del Plan Anual de Contrataciones.- Previa a la contratación de bienes, servicios, obras o consultorías las Entidades deben ubicar, cada uno de los requerimientos en el PAC; caso contrario no podrán realizar la adquisición de dichos productos.

2.1.4.6.3.-Estudios.- De acuerdo al Art. 23 de la LOSNCP: “Antes de iniciar un procedimiento precontractual, de acuerdo a la naturaleza de la contratación, la Entidad deberá contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente

aprobados por las instancias correspondientes, vinculados al Plan Anual de Contratación de la Entidad....”; es decir que además de la obligación de ubicar los requerimientos en el PAC, la Entidad está en la obligación de realizar estudios técnico-económicos que permitan realizar la contratación de un producto de calidad y costo adecuado.

2.1.4.6.4.-Disponibilidad Presupuestaria.- Por otro lado el Art. 27 del Reglamento a la LOSNCP menciona que: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LOSNCP, para iniciar un proceso de contratación se requiere certificar la disponibilidad presupuestaria y la existencia presente o futura de recursos suficientes para cubrir las obligaciones derivadas de la contrataciones que constan en el PAC...”; lo que quiere decir que además de ubicar los requerimientos en el PAC y realizar un estudio para cada adquisición, es responsabilidad directa de la Entidad, certificar la disponibilidad de fondos que permitan cubrir el costo de los productos publicados en el PAC.

2.1.4.6.5.-Contenido del Plan Anual de Contrataciones.- El contenido del Plan Anual de Contrataciones, está regulado bajo el Reglamento General de la LOSNCP según lo estipulado en el Art. 22 LOSNCP.

De acuerdo al Art. 26 del RGLOSNCPEL PAC contendrá por lo menos, la siguiente información:

- 1.- Los procesos de contratación que se realizarán en el año fiscal.
- 2.- Una descripción del objeto de las contrataciones contenidas en el Plan, suficiente para que los Proveedores puedan identificar las obras, bienes, servicios o consultoría a contratarse;
- 3.- El presupuesto estimativo de los bienes, servicios u obras a adquirir o contratar; y,
- 4.- El cronograma de implementación del Plan.

2.2.- MARCO CONCEPTUAL:

2.2.1.- Acto Administrativo: La decisión general o especial que, en ejercicio de sus funciones, torna la autoridad administrativa, y que afecta a derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas.

2.2.2.- Revocatoria: Dejar sin efecto una declaración de voluntad o un acto jurídico en que unilateralmente se tenga tal potestad; como testamento, mandato, donación (por ciertas causas) y otros. | Llamar nuevamente. | Disuadir.

2.2.3.- Adjudicación: Es el acto administrativo por el cual la máxima autoridad o el órgano competente otorga derechos y obligaciones de manera directa al oferente seleccionado, surte efecto a partir de su notificación.

2.2.4.- Contratación Pública: 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.

2.2.5.- Etapa Precontractual: Constituye una fase externa, en donde, a través de la invitación o convocatoria, según el proceso que corresponda, la institución del estado hace pública su intención de contratar, y necesita de agentes externos como los proveedores para que presenten sus ofertas. Esta etapa inicia con la publicación del proceso en el portal; las preguntas, respuestas y aclaraciones; recepción y calificación de las ofertas; convalidación de errores de forma; concluyendo con la adjudicación.

2.2.6.- Interés General: Interés de los individuos en su condición de integrantes de una sociedad política, o sea interés por los valores que los individuos y sus familias necesitan pero que solo pueden lograr en forma conjunta, en una acción racionalmente planeada y coordinada "en equipo". Este concepto es en cierto

modo una versión secularizada del "bien común", propia del pensamiento político católico. Se usa preferentemente en el análisis de la política interior.

2.2.7.- Interés Público: Es denominación de un concepto esencial de las ciencias políticas, con muy distintas expresiones (res publica, commonwealth, "procomún", etc.), pero siempre identificable con el bien común de la sociedad entera, entendida como un cuerpo social, y no tanto con el interés del Estado en sí mismo (razón de Estado). No es un concepto unívocamente definido. La expresión se usa para reflejar el postulado de que la finalidad de las acciones del Estado, o de las instituciones de una comunidad políticamente organizada, ha de ser el bien (felicidad, interés, utilidad o beneficio) del conjunto del pueblo (la totalidad de los que componen una nación). La defensa de los intereses nacionales es el propósito declarado de la acción exterior de los Estados. El concepto hizo su aparición con los desarrollos intelectuales que llevaron a la Revolución francesa, periodo durante el cual llegó a reemplazar el concepto anterior de utilidad pública, estando así íntimamente ligado con el desarrollo del liberalismo. Se puede concebir como la guía o criterio para tomar decisiones políticas y económicas que buscan el bien común de una sociedad. Tal sociedad puede ser, por ejemplo, la de un Estado en general o las personas de cualquier comunidad en particular. En la teoría jurídico política actual está, por definición, representado en las diferentes ramas de las autoridades estatales de gobierno y administración pública, tales como las de salud pública, educación, protección del medio ambiente, seguridad, el Ministerio Público en asuntos de justicia, etc. Así, por ejemplo, se ha escrito: "El acto administrativo debe siempre mirar a la satisfacción del interés general"

2.2.8.- Interés Particular: El interés particular concurre cuando la actuación administrativa para la que se predica la abstención puede producir consecuencias en la esfera jurídica del actuante o le puede reportar cualquier clase de beneficio o ventaja personal. El interés ha de ser propio y particular y directo, ya sea personal, ya de mandantes o parientes, que no cabe confundir con el interés cívico general o institucional.

2.2.9.- Planificación: Los esfuerzos que se realizan a fin de cumplir objetivos y hacer realidad diversos propósitos se enmarcan dentro de una planificación. Este proceso exige respetar una serie de pasos que se fijan en un primer momento, para lo cual aquellos que elaboran una planificación emplean diferentes herramientas y expresiones.

La planificación supone trabajar en una misma línea desde el comienzo de un proyecto, ya que se requieren múltiples acciones cuando se organiza cada uno de los proyectos. Su primer paso, dicen los expertos, es trazar el plan que luego será concretado.

En otras palabras, la planificación es un método que permite ejecutar planes de forma directa, los cuales serán realizados y supervisados en función del planeamiento.

2.2.10.- Obra Pública: Una obra pública es aquella que desarrolla el Estado y que tiene un fin social. Esas obras se financian con fondos públicos (recaudados mediante los impuestos y tributos) y no tienen afán de lucro (es decir, su objetivo no es generar ganancias financieras, sino prestar un servicio útil a la comunidad).

2.2.11.- Extinción: Cese, cesación, término, conclusión. Desaparición de una persona, cosa, situación o relación y, a veces, de sus y consecuencias también. DE DERECHOS. Hecho de que cesen o acaben, ya por haberlos satisfecho, por haberlos abandonado o renunciado o por no ser ya legalmente exigibles.

2.2.12.- Revocar: Dejar sin efecto una declaración de voluntad o un acto jurídico en que unilateralmente se tenga tal potestad.

2.2.13.- Nulidad: Carencia de valor. | Falta de eficacia. | Incapacidad. | Ineptitud. | Persona inútil. | Inexistencia. | Ilegalidad absoluta de un acto. La nulidad puede resultar de la falta de las condiciones necesarias y relativas, sea a las cualidades personales de las partes, sea a la esencia del acto; lo cual comprende sobre todo

la existencia de la voluntad y la observancia de las formas prescritas para el acto. Puede resultar también de una ley. Los jueces no pueden declarar otras nulidades de los actos jurídicos que las expresamente establecidas en los códigos.

2.2.14.- Ágil: Ligero, pronto, expedito.

2.2.15.- Simplificar: Hacer más sencillo, más fácil o menos complicado algo.

2.2.16.- Adecuar: Proporcionar, acomodar, apropiar algo a otra cosa.

2.2.17.- Oportuno: Que se hace o sucede en tiempo a propósito y cuando conviene.

2.3.- MARCO LEGAL:

2.3.1.- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley:

7. Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir.

Art. 227.- 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.

Art. 272.- La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será Regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:

1. Tamaño y densidad de la población.
2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.
3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

Art. 275.- El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios

consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

Art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.
2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.
3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.
4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.
5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.
6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.
7. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.

Art. 277.- Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado:

1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza.
2. Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo.
3. Generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento.
4. Producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos.
5. Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley.
6. Promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales y en general las actividades de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada.

Art. 279.- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República.

Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley.

Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional.

Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del

presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

Art. 292.- El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 293.- La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía. Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley.

Art. 294.- La Función Ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual. La Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrianual se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, las aprobará u observará.

2.3.2.- LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA:

Art. 1.- Objeto y ámbito.- Esta Ley establece el Sistema Nacional de Contratación Pública y determina los principios y normas para regular los

procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, que realicen:

1. Los Organismos y dependencias de las Funciones del Estado.
2. Los Organismos Electorales.
3. Los Organismos de Control y Regulación.
4. Las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo.
5. Los Organismos y entidades creados por la Constitución o la Ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.
7. Las corporaciones, fundaciones o sociedades civiles en cualquiera de los siguientes casos: a) estén integradas o se conformen mayoritariamente con cualquiera de los organismos y entidades señaladas en los números 1 al 6 de este artículo o, en general por instituciones del Estado; o, b) que posean o administren bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título se realicen a favor del Estado o de sus instituciones; siempre que su capital o los recursos que se le asignen, esté integrado en el cincuenta (50%) por ciento o más con participación estatal; y en general toda contratación en que se utilice, en cada caso, recursos públicos en más del cincuenta (50%) por ciento del costo del respectivo contrato.
8. Las compañías mercantiles cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución que posean o administren bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y

entregas que, a cualquier otro título se realicen a favor del Estado o de sus instituciones; siempre que su capital, patrimonio o los recursos que se le asignen, esté integrado en el cincuenta (50%) por ciento o más con participación estatal; y en general toda contratación en que se utilice, en cada caso, recursos públicos en más del cincuenta (50%) por ciento del costo del respectivo contrato. Se exceptúan las personas jurídicas a las que se refiere el numeral 8 del artículo 2 de esta Ley, que se someterán al régimen establecido en esa norma.

Art. 4.- Principios.- Para la aplicación de esta Ley y de los contratos que de ella deriven, se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional.

Art. 5.- Interpretación.- Los procedimientos y los contratos sometidos a esta Ley se interpretarán y ejecutarán conforme los principios referidos en el artículo anterior y tomando en cuenta la necesidad de precautelar los intereses públicos y la debida ejecución del contrato.

Art. 6.- Definiciones.-

1. Adjudicación: Es el acto administrativo por el cual la máxima autoridad o el órgano competente otorga derechos y obligaciones de manera directa al oferente seleccionado, surte efecto a partir de su notificación y solo será impugnable a través de los procedimientos establecidos en esta Ley.

5. Contratación Pública: 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.

Art. 7.- Sistema nacional de contratación pública SNCP.- El Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) es el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las Entidades Contratantes. Forman parte del SNCP las entidades sujetas al ámbito de esta Ley.

Art. 9.- Objetivos del sistema.- Son objetivos prioritarios del Estado, en materia de contratación pública, los siguientes:

1. Garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo;
2. Garantizar la ejecución plena de los contratos y la aplicación efectiva de las normas contractuales;
3. Garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública;
4. Convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional;
5. Promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas, en el marco de esta Ley;
6. Agilizar, simplificar y adecuar los procesos de adquisición a las distintas necesidades de las políticas públicas y a su ejecución oportuna;
7. Impulsar la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana que se desarrollen a nivel nacional, de conformidad con el Reglamento;
8. Mantener una sujeción efectiva y permanente de la contratación pública con los sistemas de planificación y presupuestos del Gobierno central y de los organismos seccionales;
9. Modernizar los procesos de contratación pública para que sean una herramienta de eficiencia en la gestión económica de los recursos del Estado;
10. Garantizar la permanencia y efectividad de los sistemas de control de gestión y transparencia del gasto público; y,
11. Incentivar y garantizar la participación de proveedores confiables y

competitivos en el SNCP.

Art. 22.- Plan anual de contratación.- Las Entidades Contratantes, para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, sus objetivos y necesidades institucionales, formularán el Plan Anual de Contratación con el presupuesto correspondiente, de conformidad a la planificación plurianual de la Institución, asociados al Plan Nacional de Desarrollo y a los presupuestos del Estado. El Plan será publicado obligatoriamente en la página Web de la Entidad Contratante dentro de los quince (15) días del mes de enero de cada año e interoperará con el portal COMPRASPÚBLICAS. De existir reformas al Plan Anual de Contratación, éstas serán publicadas siguiendo los mismos mecanismos previstos en este inciso.

El contenido del Plan de contratación y los sustentos del mismo se regularán en el Reglamento de la presente Ley.

Art. 32.- Adjudicación.- La máxima autoridad de la Institución de acuerdo al proceso a seguir en base al tipo de contratación, adjudicará el contrato, al oferente cuya propuesta represente el mejor costo, de acuerdo a lo definido en los números 17, 18 y 19 del artículo 6 de esta Ley; y, a los parámetros objetivos de evaluación previstos en cada procedimiento.

Art. 33.- Declaratoria de procedimiento desierto.- La máxima autoridad de la Entidad Contratante, siempre antes de resolver la adjudicación, declarará desierto el procedimiento de manera total o parcial, en los siguientes casos:

1. Por no haberse presentado oferta alguna;
2. Por haber sido inhabilitadas las ofertas presentadas por incumplimiento de las condiciones o requerimientos establecidos en los Pliegos;
3. Por no celebrarse el contrato por causas imputables al adjudicatario, siempre que no sea posible adjudicar el contrato a otro oferente; y,
4. Por considerarse inconvenientes para los intereses nacionales o institucionales

todas las ofertas o la única presentada. La declaratoria de inconveniencia deberá estar sustentada en razones económicas, técnicas o jurídicas.

Una vez declarado desierto el procedimiento, la máxima autoridad podrá disponer su archivo o su reapertura. La declaratoria definitiva de desierto cancelará el proceso de contratación y por consiguiente se archivará el expediente. La declaratoria de desierto o cancelación no dará lugar a ningún tipo de reparación o indemnización a los oferentes.

Art. 34.- Cancelación del procedimiento.- En cualquier momento entre la convocatoria y 24 horas antes de la fecha de presentación de las ofertas, la máxima autoridad de la entidad podrá declarar cancelado el procedimiento, sin que dé lugar a ningún tipo de reparación o indemnización, mediante acto administrativo motivado, en los siguientes casos:

1. De no persistir la necesidad, en cuyo caso se archivará el expediente;
2. Cuando sea necesario introducir una reforma sustancial que cambie el objeto de la contratación; en cuyo caso se deberá convocar a un nuevo procedimiento; y,
3. Por violación sustancial de un procedimiento precontractual.

Art. 35.- Adjudicatarios fallidos.- Si el adjudicatario o los adjudicatarios no celebraren el contrato por causas que les sean imputables, la máxima autoridad de la entidad, declarará fallido al oferente o a los oferentes y notificará de esta condición al INCP. El adjudicatario fallido será inhabilitado del RUP por el plazo de tres (3) años, tiempo durante el cual no podrá contratar con las Entidades Contratantes previstas en esta Ley.

Art. 36.- Expediente del proceso de contratación.- Las Entidades Contratantes deberán formar y mantener un expediente por cada contratación en el que constarán los documentos referentes a los hechos y aspectos más relevantes de sus etapas de preparación, selección, contratación, ejecución, así como en la fase

pos contractual. El Reglamento establecerá las normas sobre su contenido, conformación y publicidad a través del portal de COMPRASPÚBLICAS.

Art. 102.- Reclamaciones y recursos administrativos.- Los oferentes que se consideren afectados por actos administrativos emitidos por las entidades previstas en el artículo 1 de la presente Ley por asuntos relacionados con su oferta, respecto al trámite precontractual o de la adjudicación, tendrán el derecho de presentar las reclamaciones y los recursos administrativos de los que se crean asistidos, de conformidad con la Ley. La reclamación o recurso presentado no suspende la ejecución del acto impugnado. De la resolución que tome la entidad se podrá presentar demanda contencioso administrativa.

Art. 103.- Términos para deducir la impugnación y para resolver.- Exclusivamente para deducir la impugnación prevista en esta Ley, los oferentes tendrán el término de cinco (5) días contados desde la notificación de la adjudicación, la Entidad Contratante en el término de cinco (5) días calificará el recurso como procedente o mandará a ampliarlo, debiendo expedir, de manera motivada, su resolución en un término no mayor a quince (15) días contados a partir de la providencia de calificación del recurso presentado.

2.3.3.- REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Art. 24.- Adjudicación.- La máxima autoridad de la Entidad Contratante o su delegado, adjudicará el contrato mediante resolución motivada, observando para el efecto lo definido en los números 17, 18 y 19 del artículo 6 de la Ley; y, los parámetros objetivos de evaluación previstos en los Pliegos.

Art. 25.- Del Plan Anual de Contratación.- Hasta el 15 de enero de cada año, la máxima autoridad de cada entidad contratante o su delegado, aprobará y publicará el Plan Anual de Contratación (PAC), el mismo que contendrá las

obras, bienes o servicios incluidos los de consultoría que se contratarán durante ese año, en función de sus respectivas metas institucionales y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley.

El Plan Anual de Contratación podrá ser reformado por la máxima autoridad o su delegado, mediante resolución debidamente motivada, la misma que junto con el plan reformado serán publicados en el portal www.compraspublicas.gov.ec. Salvo las contrataciones de ínfima cuantía o aquellas que respondan a situaciones de emergencia, todas las demás deberán estar incluidas en el PAC inicial o reformulado.

Los procesos de contrataciones deberán ejecutarse de conformidad y en la oportunidad determinada en el Plan Anual de Contratación elaborado por cada entidad contratante, previa consulta de la disponibilidad presupuestaria, a menos que circunstancias no previstas al momento de la elaboración del PAC hagan necesario su modificación. Los formatos del PAC serán elaborados por el INCOP y publicados en el Portal www.compraspublicas.gov.ec.

Art. 26.- Contenido del PAC.- El Plan Anual de Contratación estará vinculado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo o de los planes regionales, provinciales, locales o institucionales y contendrá, por lo menos, la siguiente información:

1. Los procesos de contratación que se realizarán en el año fiscal;
2. Una descripción del objeto de las contrataciones contenidas en el Plan, suficiente para que los proveedores puedan identificar las obras, bienes, servicios o consultoría a contratarse;
3. El presupuesto estimativo de los bienes, servicios u obras a adquirir o contratar; y,
4. El cronograma de implementación del Plan.

Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de entidades contratantes que realicen actividades empresariales o de carácter estratégico, en coordinación con

el INCOP, establecerán el contenido del PAC que será publicado en el Portal, con la finalidad de que dicha información no afecte el sigilo comercial y de estrategia necesario para el cumplimiento de los fines y objetivos de dichas entidades.

Art. 113.- Forma y suscripción del contrato.- En todos los casos en que la ley exija la suscripción de contrato, éste se otorgará por escrito; y, en los contratos de tracto sucesivo, en caso de prórroga, para que sea válida, deberá convenirse, también de manera expresa y por escrito. La entidad contratante verificará la aptitud legal del contratista en el momento de la suscripción del contrato, sin que ello signifique un trámite adicional para el contratista. Luego de la suscripción y cumplidas las formalidades del caso, la Entidad entregará un ejemplar del contrato al contratista.

Adjudicado el contrato, el adjudicatario o su representante debidamente autorizado, deberá suscribir el contrato dentro del término previsto en los pliegos o en la Ley, para lo cual la entidad contratante le notificará señalando la fecha para hacerlo, que no podrá exceder de quince (15) días término siguientes a la fecha de adjudicación, excepción hecha para el caso de que el adjudicatario sea un consorcio o asociación, en cuyo caso tendrá quince días adicionales para la formalización de dicha asociación.

El contratista no estará obligado a presentar documentos que ratifiquen su idoneidad legal si es que la información necesaria para esa certeza consta en registros públicos, será la entidad contratante que verificará esta situación.

Art. 150.- Derecho a reclamar.- Los oferentes que se consideren afectados en sus intereses por actos administrativos emitidos por las entidades previstas en el artículo 1 de la Ley, por asuntos relacionados con su oferta, respecto al trámite precontractual o de la adjudicación, tendrán derecho a presentar las reclamaciones de conformidad al procedimiento previsto en el presente capítulo. En las reclamaciones los oferentes podrán petitionar o pretender:

1. La formulación de observaciones, consideraciones y reservas de derechos,

cuando se impugnaren los actos de simple administración; y,

2. La enmienda, derogación, modificación o sustitución total o parcial de actos administrativos relacionados con los procedimientos de contratación en los que intervengan.

El reclamo se presentará por escrito ante el órgano autor del hecho, comportamiento u omisión; emisor del acto administrativo; o ante aquel al cual va dirigido el acto de simple administración, en el término de cinco días contados a partir de la notificación. El órgano puede dictar medidas de mejor proveer, y otras para atender el reclamo.

El órgano ante quien se presente el reclamo tendrá un término de quince días para resolverlo, contado a partir de la fecha de la providencia de calificación del reclamo. El reclamo y su resolución serán publicados en el Portal www.compraspublicas.gov.ec.

Art. 151.- Recurso de reposición.- Las resoluciones que atiendan los reclamos podrán ser recurridas en recurso de reposición ante el propio órgano que las expidió. Son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del oferente.

Art. 152.- Términos.-

1. El término para la interposición del recurso de reposición será de 5 días contados a partir del día siguiente al de su notificación.

2. El término máximo para dictar y notificar la resolución será de 15 días. Transcurrido este término sin que recaiga resolución, se entenderá favorable el recurso al peticionario.

3. Contra la resolución de un recurso de reposición no cabrá ningún otro recurso en vía administrativa.

Art. 153.- Requisitos.- La interposición del reclamo o recurso deberá expresar:

1. El nombre y apellidos del reclamante o recurrente, así como la identificación personal del mismo;
2. El acto que se impugna o recurre;
3. Firma del reclamante o recurrente, identificación del lugar o medio que se señale a efectos de notificaciones;
4. Órgano de la entidad contratante al que se dirige;
5. La pretensión concreta que se formula, con los fundamentos de hecho y de derecho en que se ampare;
6. La firma del compareciente, de su representante o procurador y la del abogado que lo patrocina; y,
7. Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

Art. 154.- Aclaración y complementación.- Si el reclamo o recurso no estuviere claro o no se cumplieran con los requisitos señalados en el artículo anterior, la autoridad competente ordenará que se aclare o complete el reclamo en el término de cinco días y, de no hacerlo, se tendrá por no presentado el reclamo.

Art. 155.- Impulso.- El procedimiento se impulsará de oficio y, de acuerdo al criterio de celeridad, se dispondrá en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, no requerirán de un cumplimiento sucesivo.

Art. 158.- Suspensión de la ejecución.- La interposición de cualquier reclamo o recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo decisión en contrario de la autoridad.

2.03.04.- CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN:

Artículo 364.- Potestad ejecutiva.- Los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados podrán dictar o ejecutar, para el cumplimiento de sus fines, actos administrativos, actos de simple administración, contratos administrativos y hechos administrativos. Se entenderá por acto administrativo toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa. Por actos de simple administración se entenderán aquellos actos jurídicos de la administración pública que no crean, modifican ni extinguen derechos subjetivos. Los contratos administrativos son aquellas declaraciones bilaterales de voluntad alcanzadas entre un ente estatal o no estatal en ejercicio de una función administrativa y un particular u otro ente público. Los hechos administrativos son aquellas actividades materiales traducidas en operaciones técnicas o actuaciones físicas ejecutadas en ejercicio de una función administrativa, productora de efectos jurídicos ya sea que medie o no una decisión o un acto administrativo.

Artículo 365.- Vigencia.- Los actos administrativos deberán ser obligatoriamente notificados al administrado y no tendrán eficacia con respecto a quienes se haya omitido la notificación. La ejecución de actuaciones ordenadas en actos administrativos no notificados constituirá, para efectos de la responsabilidad de los funcionarios públicos, vía de hecho.

Artículo 366.- Autotutela, legitimidad y ejecutoriedad.- Los actos administrativos de los órganos de administración de los gobiernos autónomos descentralizados gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad. Los actos administrativos serán inmediatamente ejecutables. La presentación de reclamo o recursos no suspenderá la ejecución de los actos administrativos, salvo que la propia autoridad motivadamente lo decida, por considerar que se podría causar daños de difícil o imposible reparación, o perjuicios al administrado o a terceros. La suspensión se ordenará previa ponderación entre el interés público y el interés particular en conflicto.

Artículo 367.- De la extinción o reforma.- Los actos administrativos se extinguen o reforman en sede administrativa de oficio o a petición del administrado. En general, se extinguirán los actos administrativos por el cumplimiento de alguna modalidad accidental a ellos, tales como plazo o condición. Los actos administrativos podrán extinguirse o reformarse en sede administrativa por razones de legitimidad o de oportunidad.

Artículo 368.- Extinción o reforma de oficio por razones de oportunidad.- La extinción o reforma de oficio de un acto administrativo por razones de oportunidad tendrá lugar cuando existen razones de orden público que justifiquen declarar extinguido dicho acto administrativo. El acto administrativo que declara extinguido otro acto administrativo, por razones de oportunidad, no tendrá efectos retroactivos. La extinción la podrá realizar la misma autoridad que expidiera el acto o quien la sustituya en el cargo, así como cualquier autoridad jerárquicamente superior a ella.

Artículo 369.- Daños causados.- La autoridad que decida extinguir o reformar un acto administrativo por razones de oportunidad, que afecte total o parcialmente un derecho subjetivo, deberá previamente pagar la debida indemnización por el daño que se cause al administrado. Para el efecto, se instaurará, de oficio o a petición de parte, un expediente administrativo que será sustanciado de manera sumaria. Los administrados podrán impugnar judicialmente la resolución que adopte la administración de los gobiernos autónomos descentralizados correspondiente con respecto al pago de la mencionada indemnización. Dicha impugnación no impedirá la extinción del acto administrativo resuelto por el funcionario público correspondiente. Esta indemnización no tendrá lugar cuando lo que se ve afectado por el mencionado acto es un derecho otorgado expresa y válidamente a título precario o derechos reflejos o intereses legítimos.

Artículo 370.- Extinción de oficio por razones de legitimidad.- Cualquier acto administrativo expedido por los gobiernos autónomos descentralizados deberá ser

extinguido cuando se encuentre que dicho acto contiene vicios que no pueden ser convalidados o subsanados. El acto administrativo que declara extinguido un acto administrativo por razones de legitimidad tiene efectos retroactivos.

Artículo 371.- Vicios que impiden la convalidación del acto.- No son susceptibles de convalidación alguna y en consecuencia se considerarán como nulos de pleno derecho los siguientes actos administrativos:

- a) Los que lesionen, de forma ilegítima, los derechos y libertades consagrados en la Constitución de la República;
- b) Los dictados por órgano incompetente por razón de la materia, del tiempo o del territorio;
- c) Los que tengan un contenido materialmente imposible;
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta;
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos de la administración, sean colegiados o no;
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición;
- g) Aquellos que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales; y,
- h) Los actos que tengan por objeto satisfacer ilegítimamente un interés particular en contradicción con los fines declarados por el mismo acto, así como los actos que no se encuentren debidamente motivados.

Artículo 372.- Vicios susceptibles de convalidación.- Todos los demás actos no enumerados en el artículo anterior, que incurran en otras infracciones al ordenamiento jurídico, distintas de las que se señalan en el mismo, inclusive la desviación de poder, son anulables y por lo tanto podrán ser convalidados por la autoridad tan pronto como dichos vicios sean encontrados. La convalidación de

los actos regirá desde la fecha en que se expide el acto convalidatorio. Si el vicio es de incompetencia por el grado, el acto viciado será convalidado por la autoridad jerárquica superior y si el vicio consistiere en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado mediante el otorgamiento de la misma por el órgano o autoridad competente. El defecto de forma de los actos administrativos sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.

Artículo 373.- Lesividad.- Las máximas autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados podrán de oficio o a petición de parte declarar lesivos para el interés público los actos administrativos que generen derechos para el administrado que sean legítimos o que contengan vicios convalidables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, previa su extinción.

La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos tres años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo. Transcurrido el plazo de tres meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad, se producirá la caducidad del mismo. La acción contenciosa de lesividad podrá interponerse ante los tribunales distritales de lo contencioso administrativo en el plazo de tres meses a partir de la declaratoria. Iniciado el procedimiento administrativo de lesividad, la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado respectivo podrá suspender la ejecución del acto materia de dicho procedimiento, cuando éste pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación o le cause daños a terceros.

Artículo 392.- Reclamo.- Dentro del plazo de treinta días de producidos los efectos jurídicos contra el administrado, éste o un tercero que acredite interés legítimo, podrá presentar reclamo administrativo en contra de cualquier conducta o actividad de las administraciones de los gobiernos autónomos descentralizados.

Las impugnaciones contra actos administrativos debidamente notificados se realizarán por la vía de los recursos administrativos.

Artículo 393- Sustanciación.- En la sustanciación de los reclamos administrativos, se aplicarán las normas correspondientes al procedimiento administrativo contemplado en este Código, en todo aquello que no se le oponga.

Artículo 394.- Resolución.- La resolución debidamente motivada se expedirá y notificará en un término no mayor a treinta días, contados desde la fecha de presentación del reclamo. Si no se notificare la resolución dentro del plazo antedicho, se entenderá que el reclamo ha sido resuelto a favor del administrado.

2.3.5.- ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA:

Art. 65.- ACTO ADMINISTRATIVO.- Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa.

Art. 66.- VIGENCIA.- Los actos administrativos, para su plena validez deberán ser obligatoriamente notificados al administrado y mientras no lo sean no tendrán eficacia con respecto a quienes se haya omitido la notificación. La ejecución de actuaciones ordenadas en actos administrativos no notificados constituirá, para efectos de la responsabilidad de los funcionarios públicos, vías de hecho.

Art. 67.- RESTRICCIÓN DE CONTENIDO.- Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aun cuando aquellas tengan grado igual o superior a éstas.

Art. 68.- LEGITIMIDAD Y EJECUTORIEDAD.- Los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y de ser el caso, se notifiquen, salvo los casos de suspensión previstos en este estatuto.

Art. 69.- IMPUGNACION.- Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial. La impugnación en sede administrativa se hará de conformidad de este estatuto. La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables. En todo caso, quien se considere afectado por un acto administrativo lo podrá impugnar judicialmente ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de manera directa. No será necesario para el ejercicio de este derecho el que haya precedido reclamación, administrativa previa la misma que será optativa.

Art. 89.- ORIGEN DE LA EXTINCION O REFORMA.- Los actos administrativos que expidan los órganos y entidades sometidos a este estatuto se extinguen o reforman en sede administrativa de oficio o a petición del administrado.

En general, se extinguirán los actos administrativos por el cumplimiento de alguna modalidad accidental a ellos, tales como plazo o condición. También se podrán extinguir los actos administrativos surgidos como consecuencia de decisiones de otros poderes públicos que incidan en las instituciones u órganos administrativos sujetos al presente estatuto.

Art. 90.- RAZONES.- Los actos administrativos podrán extinguirse o reformarse en sede administrativa por razones de legitimidad o de oportunidad.

Art. 91.- EXTINCION O REFORMA DE OFICIO POR RAZONES DE OPORTUNIDAD.- La extinción o reforma de oficio de un acto administrativo por razones de oportunidad tendrá lugar cuando existen razones de orden público que justifican declarar extinguido dicho acto administrativo. El acto administrativo que declara extinguida un acto administrativo por razones

de oportunidad no tendrá efectos retroactivos. La extinción la podrá realizar la misma autoridad que expidiera el acto o quien la sustituya en el cargo, así como cualquier autoridad jerárquicamente superior a ella.

Art. 92.- DAÑOS CAUSADOS.- La autoridad que decida extinguir o reformar un acto administrativo por razones de oportunidad, que afecte total o parcialmente un derecho subjetivo, deberá previamente pagar la debida indemnización por el daño que se cause al administrado. Para el efecto, se instaurará, de oficio o a petición de parte, un expediente administrativo que será sustanciado de manera sumaria. Los administrados podrán impugnar judicialmente la resolución que adopte la Administración con respecto al pago de la mencionada indemnización. Dicha impugnación no impedirá la extinción del acto administrativo resuelta por la respectiva autoridad. Esta indemnización no tendrá lugar cuando lo que se ve afectado por el mencionado acto es un derecho otorgado expresa y válidamente a título precario o derechos reflejos o intereses legítimos.

Art. 93.- EXTINCION DE OFICIO POR RAZONES DE LEGITIMIDAD.- Cualquier acto administrativo expedido por los órganos y entidades sujetas a este estatuto deberá ser extinguido cuando se encuentre que dicho acto contiene vicios que no pueden ser convalidados o subsanados. Los actos administrativos surgidos como consecuencia de decisiones de otros poderes públicos con incidencia en las instituciones u órganos sujetos al presente estatuto también deberán ser extinguidos cuando el acto contenga vicios no convalidables o subsanables. El acto administrativo que declara extinguido un acto administrativo por razones de legitimidad tiene efectos retroactivos.

Art. 94.- VICIOS QUE IMPIDEN LA CONVALIDACION DEL ACTO.- No son susceptibles de convalidación alguna y en consecuencia se considerarán como nulos de pleno derecho:

- a) Aquellos actos dictados por un órgano incompetente por razones de materia, territorio o tiempo;
- b) Aquellos actos cuyo objeto sea imposible o constituya un delito; y,
- c) Aquellos actos cuyos presupuestos fácticos no se adecuen manifiestamente al previsto en la norma legal que se cita como sustento.

Tampoco son susceptibles de convalidación aquellos actos cuyo contenido tenga por objeto satisfacer ilegítimamente un interés particular en contradicción con los fines declarados por el mismo acto, así como los actos que no se encuentren debidamente motivados.

Art. 95.- VICIOS SUSCEPTIBLES DE CONVALIDACION.- Todos los demás actos que incurran en otras infracciones al ordenamiento jurídico que las señaladas en el artículo anterior, inclusive la desviación de poder, son anulables y por lo tanto podrán ser convalidados por la autoridad tan pronto como dichos vicios sean encontrados con el propósito de garantizar la vigencia del ordenamiento jurídico. La convalidación de los actos regirá desde la fecha en que se expide el acto convalidatorio. Si el vicio es de incompetencia por el grado, el acto viciado será convalidado por la autoridad jerárquica superior y si el vicio consistiere en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado mediante el otorgamiento de la misma por el órgano o autoridad competente.

Art. 97.- LESIVIDAD.- La anulación por parte de la propia Administración de los actos declarativos de derechos y no anulables, requerirá la declaratoria previa de lesividad para el interés público y su impugnación entre el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente. La lesividad deberá ser declarada mediante Decreto Ejecutivo cuando el acto ha sido expedido ya sea por Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial; en los otros casos, la lesividad será declarada mediante Resolución del Ministro competente. La acción contenciosa de lesividad podrá interponerse ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo en el plazo de tres meses a partir de la declaratoria de lesividad.

2.03.06.- CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS

Art. 2.- Lineamientos para el desarrollo.- Para la aplicación de este código, a través de la planificación del desarrollo y las finanzas públicas, se considerarán los siguientes lineamientos:

1. Contribuir al ejercicio de la garantía de derechos de la ciudadanía que en este Código incluye a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades por medio de las políticas públicas, la asignación equitativa de los recursos públicos y la gestión por resultados;
2. Fomentar la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades; así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades;
3. Aportar a la construcción de un sistema económico social, solidario y sostenible, que reconozca las distintas formas de producción y de trabajo, y promueva la transformación de la estructura económica primario-exportadora, las formas de acumulación de riqueza y la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo;
4. Promover el equilibrio territorial, en el marco de la unidad del Estado, que reconozca la función social y ambiental de la propiedad y que garantice un reparto equitativo de las cargas y beneficios de las intervenciones públicas y privadas;
5. Fortalecer el proceso de construcción del Estado plurinacional e intercultural, y contribuir al ejercicio de derechos de los pueblos, nacionalidades y comunidades y sus instituciones;
6. Fortalecer la soberanía nacional y la integración latinoamericana a través de las decisiones de política pública; y,
7. Propiciar a través de la política pública, la convivencia armónica con la naturaleza, su recuperación y conservación.

Art. 3.- Objetivos.- El presente código tiene los siguientes objetivos:

1. Normar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de las Finanzas Públicas, así como la vinculación entre éstos;
2. Articular y coordinar la planificación nacional con la planificación de los distintos niveles de gobierno y entre éstos; y,
3. Definir y regular la gestión integrada de las Finanzas Públicas para los distintos niveles de gobierno.

Art. 6.- Responsabilidades conjuntas.- Las entidades a cargo de la planificación nacional del desarrollo y de las finanzas públicas de la función ejecutiva, no obstante el ejercicio de sus competencias, deberán realizar conjuntamente los siguientes procesos:

1. Evaluación de la sostenibilidad fiscal.- Con el objeto de analizar el desempeño fiscal y sus interrelaciones con los sectores real, externo, monetario y financiero, se realizará la evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas en el marco de la programación económica, para lo cual se analizará la programación fiscal anual y cuatrianual, así como la política fiscal.
2. Coordinación.- Las entidades a cargo de la planificación nacional, de las finanzas públicas y de la política económica se sujetarán a los mecanismos de coordinación que se establezcan en el reglamento del presente código.
3. Programación de la inversión pública.- La Programación de la inversión pública consiste en coordinar la priorización de la inversión pública, la capacidad real de ejecución de las entidades, y la capacidad de cubrir el gasto de inversión, con la finalidad de optimizar el desempeño de la inversión pública.
4. Seguimiento y evaluación de la planificación y las finanzas públicas.- El seguimiento y evaluación de la planificación y las finanzas públicas consiste en compilar, sistematizar y analizar la información sobre lo actuado en dichas materias para proporcionar elementos objetivos que permitan adoptar medidas correctivas y emprender nuevas acciones públicas. Para este propósito, se debe monitorear y evaluar la ejecución presupuestaria y el desempeño de las

entidades, organismos y empresas del sector público en función del cumplimiento de las metas de la programación fiscal y del Plan Nacional de Desarrollo.

Para el cumplimiento de estas responsabilidades, las entidades rectoras de la planificación nacional del desarrollo y las finanzas públicas podrán solicitar la asistencia y participación de otras entidades públicas, de conformidad con sus necesidades. Dichas entidades estarán obligadas a solventar los costos de tales requerimientos.

Art. 9.- Planificación del desarrollo.- La planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad.

Art. 10.- Planificación nacional.- La planificación nacional es responsabilidad y competencia del Gobierno Central, y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo. Para el ejercicio de esta competencia, la Presidenta o Presidente de la República podrá disponer la forma en que la función ejecutiva se organiza institucional y territorialmente.

Al gobierno central le corresponde la planificación a escala nacional, respecto de la incidencia territorial de sus competencias exclusivas definidas en el artículo 261 de la Constitución de la República, de los sectores privativos y de los sectores estratégicos definidos en el artículo 313 de la Constitución de la República, así como la definición de la política de hábitat y vivienda, del sistema nacional de áreas patrimoniales y de las zonas de desarrollo económico especial, y las demás que se determinen en la Ley. Para este efecto, se desarrollará una Estrategia Territorial Nacional como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, y procedimientos de coordinación y armonización entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias.

Art. 11.- Del ejercicio desconcentrado de la planificación nacional.- La función ejecutiva formulará y ejecutará la planificación nacional y sectorial con enfoque territorial y de manera desconcentrada. Para el efecto, establecerá los instrumentos pertinentes que propicien la planificación territorializada del gasto público y conformarán espacios de coordinación de la función ejecutiva en los niveles regional, provincial, municipal y distrital. Se propiciará, además, la relación de la función ejecutiva desconcentrada con los gobiernos autónomos descentralizados, la sociedad civil y la ciudadanía, en el marco de las instancias de participación de cada nivel de gobierno de conformidad con la Ley.

Art. 12.- Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Art. 42.- Contenidos mínimos de los planes de desarrollo.- En concordancia con las disposiciones del Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados deberán contener, al menos, lo siguiente:

a) Diagnóstico.- Para la elaboración del diagnóstico, los gobiernos autónomos descentralizados deberán observar, por lo menos, contenidos que describan las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio, la situación deficitaria, los proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con los circunvecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, el modelo territorial actual;

b) Propuesta.- Para la elaboración de la propuesta, los gobiernos autónomos descentralizados tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos; y,

c) Modelo de gestión.- Para la elaboración del modelo de gestión, los gobiernos autónomos descentralizados deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social. Los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados considerarán los objetivos de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno.

Art. 20.- Objetivos del Sistema.- Son objetivos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa:

1. Contribuir, a través de las políticas públicas, al cumplimiento progresivo de los derechos constitucionales, los objetivos del régimen de desarrollo y disposiciones del régimen del buen vivir, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República;
2. Generar los mecanismos e instancias de coordinación de la planificación y de la política pública en todos los niveles de gobierno; y,
3. Orientar la gestión pública hacia el logro de resultados, que contemple los impactos tangibles e intangibles.

CAPÍTULO III METODOLOGÍA

3.1.- Tipo de investigación

El método utilizado para realizar esta investigación es el cualitativo, ya que la información y el análisis realizado se basa en el ámbito empírico del Derecho Administrativo, entre la Administración y el Administrado; y, el Sistema Procesal Administrativo Ecuatoriano.

El tipo de investigación aplicado es explicativa, ya que su finalidad es encontrar las razones o causas que provocan ciertos fenómenos de manera general.

En el caso específico de este trabajo de investigación, el fenómeno es la falta de un procedimiento ágil, simplificado y adecuado, en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que permita cumplir con el principio de oportunidad establecido dentro del Sistema Nacional de Contratación Pública Ecuatoriano.

La falta de este procedimiento afecta en ciertos casos afecta el interés general, institucional, el correcto manejo de los fondos públicos y la planificación anual alineada al Plan Nacional del Buen Vivir.

Así mismo, la presente investigación es exploratoria, ya que tiene como objetivo la reforma a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación

Pública, que a partir del año 2008 estableció un nuevo Sistema de Contratación en el Ecuador.

Aunque existen reformas a punto de ser publicadas en el Registro Oficial para su promulgación, no se ha abordado éste tema, a pesar de existir enredos y quejas en instituciones públicas, debido a la falta de procedimiento de revocatoria, alineado a los principios del Sistema de Contratación Vigente.

3.2.- CONCEPTUALIZACIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES

3.2.1.- Variable Independiente: falta de un *procedimiento* que permita *revocar* las resoluciones de adjudicación.

3.2.2.- Variable Dependiente: *Reformar* la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, con la finalidad de incluir un artículo que establezca un procedimiento *ágil, simplificado* y *adecuado*, que permita revocar las resoluciones de adjudicación.

Variable	Definición Conceptual	Definición Operacional	Dimensiones	Indicadores
Variable Independiente				

Falta de un procedimiento que permita revocar las resoluciones de adjudicación.	Dejar sin efecto una declaración de voluntad o un acto jurídico en que unilateralmente se tenga tal potestad.	Carencia de procedimiento o en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	Afectación al interés general, institucional y a la planificación institucional anual.	Perjuicio económico.
Variable Dependiente				
Reformar la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, con la finalidad de incluir un artículo que establezca un procedimiento ágil, simplificado y adecuado, que permita revocar las resoluciones	Crear un procedimiento ágil, simplificado y adecuado para que una Entidad Pública Contratante pueda revocar las resoluciones de adjudicación.	Cumplir con los principios del Sistema Nacional de Contratación Pública, sobre todo con el principio de oportunidad	Evitar que las instituciones públicas contratantes, puedan afectar severamente su planificación anual.	Ayudar a que todo el Sistema Público Administrativo, Central y Seccional, puedan cumplir con el Plan nacional del Buen Vivir.

de adjudicación.				
---------------------	--	--	--	--

3.2.3.- Instrumentos, herramientas y procedimientos de la investigación

Para poder crear un artículo que se incluya en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, ha sido necesario tomar en cuenta varios instrumentos, ya que se ha realizado una investigación con el método cualitativo.

Se realizó con la investigación de campo para poder determinar cuál es la realidad del problema en las instituciones públicas. Se ha revisado por algunas ocasiones el Portal de Compras Públicas para poder revisar varios procesos de contratación y verificar que existen revocatorias de resoluciones de adjudicación, que se han realizado sin tener in sustento legal.

Adjunto al presente trabajo de investigación se encuentran dos resoluciones de extinción realizadas por el Gobierno Provincial del Guayas, mismas que se tramitaron por causales de legalidad y de oportunidad, aplicando el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización, en la primera resolución, efectivamente se siguió el procedimiento de extinción por oportunidad, pero sin establecer la lesividad, al contrario, como medida subsanable, se suscribió un acuerdo entre las partes en el cual el administrado declaró que no existía perjuicio contra él.

Otra herramienta de investigación fueron las entrevistas funcionarios públicos, las cuales se encuentran también en la sección de anexos en el presente trabajo.

Según mi criterio, ejerciendo el rol de funcionario público en calidad de Asesor de Compras Públicas del Gobierno Provincial del Guayas, la Contratación Pública en el Ecuador, que estableció el nuevo Sistema, en muchos aspectos nos queda debiendo y prácticamente no nos permite actuar con agilidad debido a vacíos legales, lo que ocurre en los casos en que los funcionarios públicos, en cumplimiento de nuestro deber de precautela el interés general, velar por la oportuna ejecución del Plan Anual de Contrataciones y tratar de que no se retrase la ejecución de la obra pública, al momento de encontrar adjudicada una

contratación luego de cumplir con el procedimiento establecido, pero previo a la suscribir del contrato, por factores externos a la institución nos damos cuenta que no es conveniente continuar con la contratación, y buscamos la forma de revocar o dejar sin efecto la adjudicación, pero no encontramos un procedimiento aplicable en la ley de la materia, y tenemos que remitirnos en nuestro caso al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, para tratar de aplicar el procedimiento que más convenga institucionalmente, pero muchas veces, este termina no adecuándose a la necesidad.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE RESULTADOS

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo la reforma a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que consistirá en la inclusión de un artículo que establezca un procedimiento ágil, simplificado y adecuado, alineado a los principios del Sistema Nacional de Contratación Pública, que permita revocar las resoluciones de adjudicación, cuando éstas afecten el interés general, institucional y la planificación institucional, causando un perjuicio económico o el retardo en la obra pública.

4.1.- Situación Actual:

Actualmente, en nuestra legislación, para atacar el problema planteado encontramos que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, vigente desde el 19 de octubre del año 2010, establece en su Art. 364, que los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados podrán dictar o ejecutar, para el cumplimiento de sus fines, actos administrativos, mismos que define como *“...toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma*

directa...”, y según el artículo 366, “...*Los actos administrativos de los órganos de administración de los gobiernos autónomos descentralizados gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad. Los actos administrativos serán inmediatamente ejecutables. La presentación de reclamo o recursos no suspenderá la ejecución de los actos administrativos, salvo que la propia autoridad motivadamente lo decida, por considerar que se podría causar daños de difícil o imposible reparación, o perjuicios al administrado o a terceros. La suspensión se ordenará previa ponderación entre el interés público y el interés particular en conflicto...*”, hasta aquí, el legislador nuevamente hace referencia a la presentación de recursos por parte del administrado, llamado “Oferente” según la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y en casos de que la Administración Pública, denominada Entidad Contratante según el mismo cuerpo legal antes citado, cuando considere que se podría causar daños de difícil o imposible reparación, o perjuicios al administrado o a terceros, permite suspender el acto, previa ponderación entre el interés público y el particular; más adelante, en el artículo 367, se establece también la facultad de extinguirlos en sede administrativa, de oficio o a petición del administrado, situación particular y compleja que analizaremos más adelante.

El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, vigente desde el 18 de marzo del 2002, en su Art. 64, al igual que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que las Administraciones Públicas Central e institucional de la Función Ejecutiva sometidos a este estatuto manifiestan su voluntad jurídica de derecho público a través de acto administrativos; actos administrativos que de conformidad con el Art. 65 del mismo cuerpo legal, se define como “...*toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa...*”; y, manteniendo el mismo esquema jurídico, en el Art. 68 y 69, establecen que “...*los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y de ser el caso, se notifiquen, salvo los casos de suspensión previstos en este estatuto...*”;y, “...*Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto*

serán impugnables en sede administrativa o judicial. La impugnación en sede administrativa se hará de conformidad de este estatuto. La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables. En todo caso, quien se considere afectado por un acto administrativo lo podrá impugnar judicialmente ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de manera directa. No será necesario para el ejercicio de este derecho el que haya precedido reclamación, administrativa previa la misma que será optativa...”; hasta aquí, podemos notar como nuevamente el legislador, hace referencia a la presentación de impugnación por parte del administrado “Oferente”, y en casos de que la Administración Pública “Entidad Contratante” considere, permite suspender el acto. Finalmente, el Art. 89, también establece la posibilidad de extinguir los actos administrativos en sede administrativa, de oficio o a petición del administrado.

Hasta aquí nos encontramos con: 1.- Los objetivos de contratación básicos de agilizar, simplificar y adecuar el sistema nacional de contratación ecuatoriano; 2.- una etapa final procesal de contratación (adjudicación) que puede ser impugnable por el oferente, según la misma Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; y, 3.- un sistema jurídico-administrativo, que define que las Administraciones Públicas Central e institucional de la Función Ejecutiva y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, actúan a través de Actos Administrativos, mismos que son impugnables por parte de los Administrados “Ofereentes” y sujetos a suspensión, reforma o extinción por parte de las instituciones públicas contratantes.

Aunque parecería que todo se encuentra previsto por parte del legislador, nos encontramos con el grave problema de no poder cumplir con agilizar, simplificar ni adecuar el proceso de contratación, cuando existen situaciones en las que luego de la adjudicación y antes de la suscripción del contrato, la Entidad Pública Contratante, determina que mantener dicha adjudicación a favor del oferente, por razones de oportunidad, ya sea técnica o económica, causaría un perjuicio institucional y general, por un mal manejo involuntario de fondos públicos o retraso en la ejecución de la obra pública; esta situación se da con frecuencia

en las instituciones Públicas, ante lo cual como herramientas jurídicas para dejar sin efecto solamente, tenemos la suspensión del acto administrativo, al tenor del Art. 366 y 68 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización y Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, respectivamente, pero luego de la suspensión, regresando a la Ley Especial de contratación pública, cómo cumplimos con los tres objetivos tantas veces citados y estos en concordancia con el principio de oportunidad, para contratar inmediatamente la obra, bien o servicio que fue objeto del proceso en el que suspendimos el acto administrativo de resolución de adjudicación, pues bien, aparentemente los mismos Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización y Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, nos darían la respuesta con la figura de la extinción del acto, sin embargo, esta respuesta no se alinea con los objetivos y principio en análisis, ya que ésta extinción, por razones de oportunidad, tiene su procedimiento, que es el siguiente:

Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, “...

Art. 97.- Lesividad.- La anulación por parte de la propia Administración de los actos declarativos de derechos y no anulables, requerirá la declaratoria previa de lesividad para el interés público y su impugnación entre el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente.

La lesividad deberá ser declarada mediante Decreto Ejecutivo cuando el acto ha sido expedido ya sea por Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial; en los otros casos, la lesividad será declarada mediante Resolución del Ministro competente.

La acción contenciosa de lesividad podrá interponerse ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo en el plazo de tres meses a partir de la declaratoria de lesividad...”

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía Y Descentralización, “...Art. 373.- Lesividad.- Las máximas autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados podrán de oficio o a petición de parte declarar lesivos para el interés público los actos administrativos que generen derechos para el administrado que sean legítimos o que contengan vicios convalidables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, previa su extinción.

La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos tres años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo.

Transcurrido el plazo de tres meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad, se producirá la caducidad del mismo. La acción contenciosa de lesividad podrá interponerse ante los tribunales distritales de lo contencioso administrativo en el plazo de tres meses a partir de la declaratoria.

Iniciado el procedimiento administrativo de lesividad, la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado respectivo podrá suspender la ejecución del acto materia de dicho procedimiento, cuando éste pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación o le cause daños a terceros...”

En resumen, la figura jurídica de extinción en los dos cuerpos legales antes citados, lleva a las instituciones públicas a establecer la lesividad del acto e inmediatamente impugnarlo para seguir la acción de lesividad ante el órgano jurisdiccional competente que en este caso sería un Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, quien debe analizar y resolver sobre la lesividad del acto, para que luego la institución pública que lo declaró lesivo inicialmente, pueda declarar extinguido el mismo y, a ciegas, dentro de vacíos legales, intentar buscar la viabilidad para volver a iniciar un proceso que permita continuar con la

contratación de la obra, bien o servicio, para tratar de cumplir con la ciudadanía, la obra pública y la planificación alineada con el plan nacional del buen vivir.

Finalmente, que cabe recalcar que los procedimientos, analizados como posibles soluciones, se encuentran fuera de la ley especial del Sistema Nacional de Contratación Pública ecuatoriano y es evidente que los mismos, no se alinean ni sirven para cumplir con los objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública, y adicionalmente, podrían llegar a entorpecer la oportuna ejecución de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios, dentro de una planificación socializada y alineada al Plan Nacional de Desarrollo, impidiendo la cooperación con la finalidad constitucional del “Buen vivir”.

4.2.- Reforma propuesta

Alineado a los principios y objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública, considero que lo que se necesita, es un procedimiento que no obstruya la planificación ni la ejecución oportuna de la obra pública, a manera de ilustración, voy a dar varios ejemplos:

1.- ¿Qué si se inicia un proceso de contratación para la construcción de un puente, pero en la etapa de adjudicación, por condiciones climáticas posteriores a los estudios para construir el puente, la Institución Pública determina una vez adjudicada la contratación, que la construcción del puente técnica o económicamente ya no es conveniente?

2.- ¿Qué pasa si se va a contratar la consultoría para el cobro de un impuesto determinado y ese impuesto se elimina luego de adjudicado el proceso pero antes de suscribir el contrato?

3.- ¿Qué pasa si voy a comprar ciertos equipos tecnológicos pero en la etapa de entre la adjudicación y la contratación, salen al mercado equipos con mejor tecnología y que son más convenientes y funcionales para la Institución?

4.- Qué pasa si suscribo un contrato de alquiler de bayas publicitarias por toda la vía Guayaquil salinas a 10 metros de distancia de la vía, y en la etapa de entre la adjudicación y la suscripción del contrato, se emite una ordenanza que prohíbe la colocación de vallas en ésta vía dentro de los 40 metros considerados desde la vía.

Para este tipo de conflictos, en los que no sería procedente continuar con las suscripciones de los contratos, considero procedente que se implemente la siguiente reforma:

Art....- Revocatoria de las Resoluciones de Adjudicación: Cuando por razones de oportunidad, ya sean técnicas o económicas, luego de realizada la adjudicación y previo a la suscripción del contrato, dentro del término de 15 día posteriores a la adjudicación, la Entidad Contratante podrá determinar la inconveniencia de continuar con la contratación y previo informe técnico motivado, la Máxima Autoridad, bajo su responsabilidad, podrá proceder a revocar la resolución de adjudicación.

La revocatoria de las resoluciones de adjudicación, dará lugar a que el adjudicatario pueda solicitar por la vía Administrativa, el reembolso de los gastos en que ha incurrido, siempre que se encuentren debida y legalmente comprobados, tomando en cuenta, conforme a lo dispuesto en esta Ley, que en ningún caso se podrá iniciar la ejecución del contrato sin la previa celebración o formalización del mismo; en caso de no existir acuerdo, el adjudicatario podrá reclamar el pago por la vía judicial; y, la correspondiente indemnización de daños y perjuicios a que hubiere lugar.

La entidad a su vez deberá repetir contra el o los funcionarios o empleados responsables si los hubiere.

Una vez revocada la Resolución de Adjudicación, la Entidad Contratante podrá reformar el proyecto para iniciar otro proceso de contratación; o, podrá elaborar otro proyecto alineado al Plan Nacional de Desarrollo, utilizando los fondos de la partida asignada para esa contratación.

Como podemos ver, en la reforma planteada, se cumple con los objetivos y principios del Sistema Nacional de Contratación Pública, no se obstruye ni detiene la oportuna ejecución de la obra pública ni la planificación, ni se deja desprotegido al oferente adjudicatario.

4.3.- Conclusiones y recomendaciones

Como pudimos analizar en su momento, si aplicáramos la extinción, esta nos llevaba a una lesividad en la vía contencioso administrativa, que trababa la agilidad para poder volver a contratar o liberar los fondos de la partida comprometida con la adjudicación en cuestión; a más de que, los Gobiernos Autónomos Descentralizados se rigen por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, y las instituciones del Gobierno Central, por el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, lo cual actualmente no da uniformidad al procedimiento aplicado por instituciones que se rigen por leyes distintas, pero que las tratan de aplicar en la materia de Contratación Pública, que tiene su Ley Orgánica.

Ante lo expuesto, concluyendo con esta investigación, considero que es necesario realizar la reforma planteada, ya que esta permitirá que las instituciones públicas contratantes, legalmente y sin ningún enredo, puedan aplicar la misma Ley especial de la materia, para resolver el problema planteado en este trabajo. Este proceso de revocatoria, no salva de la responsabilidad a la Máxima Autoridad de la Entidad Contratante, ni desprotege al oferente Administrado, al contrario, permite que las Entidades Públicas puedan seguir sus procesos de contratación con agilidad, simplificando procesos y adecuándolos a las necesidades al Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, este trabajo tiene como objetivo tratar de que las mismas instituciones públicas que se ven afectadas por la falta de éste procedimiento de revocatoria de las resoluciones de adjudicación, hagan uso de su iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 134 numeral 3 de la Constitución de la República, para poder obtener las reformas necesarias para cumplir con los principios y objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública Ecuatoriano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Hernán Jaramillo Ordoñez. Manual de Derecho Administrativo. Loja, Universidad Nacional de Loja, 1984. (Pág. 12, 14, 19)
- William López Arévalo. Tratado de Contratación Pública. Ecuador. Editorial Jurídica Ecuador. 2010. (Pág. 75)
- Dra. Libia Rivas Ordoñez/Dr. Nelson López Jácome. Interrogantes y Respuestas sobre la Nueva Ley de Contratación Pública. Ecuador. NINA Comunicaciones. 2009. (Pág. 3,4)
- Pablo Oswaldo Dávila C. Manual de Práctica Procesal de la Contratación Pública. Ecuador. 2013 (Pág. 4)
- Agustín Gordillo. Tratado de derecho administrativo. Tomo 1, Parte general. 1ª ed., Buenos Aires, Macchi, 1974. (Pág. 16)
- Juan Carlos Cassange. Derecho Administrativo I. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1997. (Pág. 75)
- Agustín Gordillo. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 2, 9ª edición, Buenos Aires, F.D.A., 2009 (Pág. 21)

- Jorge Zavala Egas, Derecho administrativo, t. I, Guayaquil, Edino, 2005. (Pág. 21)
- Juan Carlos Benalcázar. Fundamentos constitucionales del acto administrativo,s.f.,www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2764&Itemid=134 (Pág. 22)
- Francisco Bonilla. La Contratación Pública en el Ecuador, s.f., http://franciscobonillabarragan.blogspot.com/2012_01_01_archive.html (Pág. 27)

BIBLIOGRAFÍA.

1. Constitución de la República del Ecuador.
2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización.
3. Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva.
4. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
5. Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
6. Diccionario de la Lengua Española, España, ESPASA, 2001.
7. Diccionario del Derecho Civil, Dr. Juan Larrea Holguín, Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2006
8. Manual de Práctica Procesal de la Contratación Pública Ecuatoriana, Ab. Oswaldo Dávila C., Ecuador, Independiente, 2013
9. http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=165&Itemid

10. <http://www.monografias.com/trabajos22/acto-administrativo/acto-administrativo.shtml>
11. <http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas-juridicas/derecho-publico-tomo-2/derecho-publico-tomo-2.pdf>
12. <http://patriciocargua.blogspot.com/2012/01/>