



## RESOLUCIÓN No. 08-2024

### LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

#### CONSIDERANDO:

Que los artículos 184.2 y 185 de la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial número 449, de 20 de octubre del 2008, establecen como una función de la Corte Nacional de Justicia, desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración, integrados por las sentencias emitidas por las salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia que reiteren por tres ocasiones la misma opinión sobre un mismo punto, para lo cual debe remitirse el fallo al Pleno de la Corte a fin de que ésta delibere y decida en el plazo de hasta sesenta días sobre su conformidad, bajo prevención que de no pronunciarse en dicho plazo, o en caso de ratificar el criterio, esta opinión constituirá jurisprudencia obligatoria.

Que el procedimiento contenido en el artículo 185 de la Constitución, se compone de cuatro etapas necesarias para que la jurisprudencia de las Salas que, en principio, tiene efectos *inter partes* se transforme en precedente jurisprudencial obligatorio con efecto *erga omnes*:

- Existencia de por lo menos tres sentencias o autos con fuerza de sentencia ejecutoriados en los que exista una opinión o criterio uniforme de la sala para resolver los casos, siempre y cuando los casos resueltos tengan o presenten similar patrón fáctico;
- Remisión de los fallos que contienen las opiniones reiteradas del Pleno de la Corte Nacional para su estudio;
- Deliberación de las y los integrantes del Pleno; y,

- Expedición dentro del plazo de sesenta días de la resolución de ratificación o rechazo del precedente.

Que los artículos 180.2 y 182 del Código Orgánico de la Función Judicial, publicado en el Suplemento del Registro Oficial número 544, de 9 de marzo del 2009, establece que al Pleno de la Corte Nacional de Justicia le corresponde desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales, fundamentado en los fallos de triple reiteración, debiendo la resolución mediante la cual se declare la existencia de un precedente jurisprudencial obligatorio contener únicamente el punto de derecho respecto del cual se ha producido la triple reiteración, el señalamiento de la fecha de los fallos y los datos de identificación del proceso, lo que se publicará en el Registro Oficial a fin de que tenga efecto generalmente obligatorio.

Que la Corte Nacional de Justicia mediante Resolución Nro. 1A-2016, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 767, de 2 de junio del 2016, expidió el Procedimiento de Identificación y Sistematización de Líneas Jurisprudenciales, Unificación de la Estructura de las Sentencias de la Corte Nacional de Justicia y la Estructura de la Resolución de Aprobación de Precedentes Jurisprudenciales Obligatorios.

Que el artículo 1561 del Código Civil establece que todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.

Que el artículo 135 del Código Orgánico Administrativo señala que la Administración Pública realiza la dirección del procedimiento administrativo en ejercicio de las competencias que se le atribuyen en el ordenamiento jurídico.

Que el artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública determina los principios aplicables al ámbito de la contratación pública, entre los cuales destaca el principio de oportunidad.

Que el artículo 71 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, señala: En los contratos sometidos a esta Ley se estipulará

obligatoriamente cláusulas de multas, así como una relacionada con el plazo en que la entidad deberá proceder al pago del anticipo, en caso de haberlo; el que no podrá exceder del término de quince (15) días. Las multas se impondrán por retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales conforme al cronograma valorado, así como por incumplimientos de las demás obligaciones contractuales, las que se determinarán por cada día de retardo; las multas se calcularán sobre el porcentaje de las obligaciones que se encuentran pendientes de ejecutarse conforme lo establecido en el contrato. Las multas para la entidad contratante cumplirán estrictamente lo que establece esta Ley, además de las cláusulas contractuales, específicamente sobre las características de las prendas, las fechas de entrega y el plazo máximo de pago luego de haber recibido la obra, de conformidad con los plazos considerados para pagar la totalidad, establecidos en la Ley Orgánica de Pagos en Plazos Justos. En caso de incurrir en este incumplimiento se aplicará lo establecido en el artículo 101 de esta Ley. El Servicio Nacional de Contratación Pública establecerá mecanismos electrónicos para la recepción de denuncias que versen sobre el incumplimiento de los requisitos mínimos contractuales, para lo cual intervendrá en el ámbito de sus competencias como ente de control. Las multas impuestas al contratista pueden ser impugnadas en sede administrativa, a través de los respectivos recursos, o en sede judicial o arbitral.

Que el Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece en sus artículos 292 y 293 los procedimientos para la imposición de las multas durante la ejecución contractual.

Que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se ha referido en reiteradas ocasiones sobre la relación entre nulidad e ilegalidad, concluyendo que:

“[...] En consecuencia se puede afirmar que un acto nulo siempre llevaría implícito la ilegalidad del mismo, pero no viceversa, por cuanto un acto

ilegal no necesariamente será nulo, a menos que se verifique la ocurrencia de un vicio grave [...]”<sup>1</sup>

Que se ha identificado que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ha reiterado el criterio jurídico desarrollado en las sentencias que se detallan a continuación:

- a) **Juicio No. 01803-2018-00076 (Resolución 544-2021)**, expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 7 de julio de 2021, las 16h25, emitida por los Jueces Nacionales doctores Milton Velásquez Díaz (ponente), Fabián Racines Garrido y Patricio Secaira Durango.
- b) **Juicio No. 01803-2018-00402 (Resolución 730-2022)**, expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 19 de julio de 2022, las 16h56, emitida por los Jueces Nacionales doctores Milton Velásquez Díaz (ponente), Patricio Secaira Durango y Fabián Racines Garrido.
- c) **Juicio No. 17811-2018-01410 (Resolución 1225-2023)**, expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 15 de diciembre de 2023, las 15h12, emitida por los Jueces Nacionales doctores Milton Velásquez Díaz (ponente), Patricio Secaira Durango e Iván Larco Ortuño.

Que en los casos precitados, la Administración impuso las multas cuando se llevó a cabo la terminación unilateral del contrato (Resoluciones Nos. 730-2022 y 1225-2023) y una vez que la entidad fue citada con la demanda, en la cual se pretendía la terminación del contrato (Resolución No. 544-2021).

---

<sup>1</sup> Sentencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del Recurso de Casación No. 554-2006, de 11 de junio de 2012.

Que, en razón de ello, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ha desarrollado y reiterado la siguiente Línea Argumental Común:

- a) Las multas por retraso o incumplimiento de las obligaciones contractuales, conforme el artículo 71 de la LOSNCP, no responden al ejercicio de una potestad administrativa sancionadora en sentido estricto, sino al ejercicio de una facultad de coerción para la correcta ejecución del contrato. Lo cual involucra que la Administración tiene a su disposición la potestad coercitiva, que le permite, sin terminar el contrato, impulsar al contratista a corregir su conducta y cumplir con sus obligaciones, a fin de que el interés público se vea beneficiado por medio de la ejecución del objeto contractual.
- b) En similar sentido se ha pronunciado la Procuraduría General del Estado en ejercicio de su facultad consultora, al indicar que: *“La aplicación de las sanciones en materia contractual, en definitiva, debe realizarse dentro de la legalidad y de la razonabilidad. En el caso de las multas, que son sanciones pecuniarias, su propósito es que el contratista corrija su conducta, para no seguir recibiendo la sanción inmediata al retardo en el cumplimiento de sus obligaciones”* (OF. PGE. No. 09269 de 8 de agosto de 2012, contenido en: Procuraduría General del Estado. Boletín Jurídico No 9. Julio a Diciembre 2012. Pág. 136).
- c) En este orden, si bien la determinación de penalidades no está sujeta a plazos de caducidad del procedimiento, sin embargo, ello no implica que el ejercicio de esta facultad coercitiva se mantenga indefinida en el tiempo. Así, el propio artículo 71 de la LOSNCP, establece que se determinarán las multas por *“cada día de retardo”*, bajo la finalidad de presionar el cumplimiento del contrato. Ello puesto que es irrazonable que las penalidades se impongan en un lapso ampliamente distante a la fecha del incumplimiento de las obligaciones.

- d) Bajo esta línea, la ejecución razonable de este tipo de multas, requiere: (i) una detección oportuna del retraso o incumplimiento por parte de la Administración pública y (ii) la determinación inmediata de la sanción mediante su facultad coercitiva, puesto que su finalidad es que el contratista corrija el retardo o el incumplimiento contractual, en atención al principio de conservación del contrato administrativo.
- e) Por ello, en todos los casos, la Sala Especializada concluyó que la Administración Pública impuso de manera inoportuna las multas, sin observar su finalidad, es decir, impulsar el cumplimiento del contrato. Ello, en concordancia con lo establecido en el artículo 71 LOSNCP, que prevé que en los contratos públicos obligatoriamente se estipularán cláusulas de multas, mismas que se impondrán por el retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales conforme al cronograma valorado, así como por incumplimientos de las demás obligaciones contractuales; las cuales se determinarán por cada día de retraso, y se calcularán sobre el porcentaje de las obligaciones pendientes.

En uso de la atribución prevista en los artículos 180 y 180.2 del Código Orgánico de la Función Judicial,

#### **RESUELVE:**

**Art 1.-** Declarar como precedente jurisprudencial obligatorio, el siguiente punto de derecho:

***“Las multas a las que se refiere el inciso segundo del artículo 71 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública obedecen al ejercicio de la facultad coercitiva de la administración pública, cuyo fin es que el contratista corrija el retardo o el incumplimiento contractual acusado durante la ejecución. Su detección e imposición debe ser oportuna, razón por la cual, hacerlo de manera paralela a la***

***terminación unilateral del contrato o posterior a ella acarrearía su ilegalidad.”***

**Art. 2.-** Esta resolución tendrá efectos generales y obligatorios, inclusive para la misma Corte Nacional de Justicia, sin perjuicio del cambio de criterio jurisprudencial en la forma y modo determinados por el segundo inciso del artículo 185 de la Constitución de la República del Ecuador.

## **DISPOSICIÓN GENERAL**

La Secretaría General de la Corte Nacional de Justicia remitirá copias certificadas de la presente resolución a la Dirección Técnica de Procesamiento de Jurisprudencia e Investigaciones Jurídicas, para su sistematización y al Registro Oficial para su inmediata publicación.

Dado en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en el Salón de Sesiones del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, a los quince días del mes de mayo del año dos mil veinticuatro.

### **Lectura de fácil comprensión**

El precedente jurisprudencial refiere a que las multas provenientes de la ejecución de un contrato administrativo deben imponerse oportunamente, pues su finalidad es impulsar el cumplimiento del contrato, por lo que sería ilegal si se impusieran, por ejemplo, al momento de decidir la terminación unilateral del contrato, en la liquidación del mismo o etapas posteriores.

f) Dr. José Suing Nagua, PRESIDENTE (E); Dra. Enma Tapia Rivera, Dra. Daniella Camacho Herold, Dr. Milton Velásquez Díaz, Dr. Alejandro Arteaga García, Dra. Rosana Morales Ordóñez, Dr. Gustavo Durango Vela, Dr. David Jacho Chicaiza, Dr. Iván Larco Ortuño, Dr. Patricio Secaira Durango, Dr. Adrián Rojas Calle, Dra. Hipatia Ortiz Vargas, Dr. Julio César Inga Yanza, Dra. Rita Bravo Quijano, JUEZAS Y JUECES NACIONALES; Dr. Pablo Loayza Ortega, Dra. Liz Barrera Espín, Dra. Gabriela Mier Ortiz, Dr. Manuel Cabrera Esquivel,

Dr. Marco Rodríguez Mongón, Dr. Diego Gordillo Cevallos, CONJUEZAS Y  
CONJUECES NACIONALES. Certifico. f) Dra. Isabel Garrido Cisneros,  
SECRETARIA GENERAL.