

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR

SEDE ECUADOR

AREA DE DERECHO

**MAESTRIA EN DERECHO CON MENCIÓN EN CONTRATACION PÚBLICA Y
MODERNIZACION DEL ESTADO**

TEMA:

**“ESTUDIO Y ANALISIS DE LA TEORIA DE LA IMPREVISION Y SU
APLICABILIDAD EN EL PROCESO PRECONTRACTUAL DE LOS CONTRATOS
DE CONCESIÓN DE OBRA PUBLICA EN EL ECUADOR”**

REALIZADO POR

DORA SUASNAVAS FLORES

2007

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho con Mención en Contratación Pública y Modernización del Estado, autorizo al Centro de Información de la Universidad para que haga de este trabajo un documento disponible para su lectura según las normas de la Institución.

También cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, los derechos de publicación de este trabajo o de partes de ella, manteniendo mis derechos de autor hasta por un período de 30 meses contados después de su aprobación.

Atentamente

Dra. Dora Suasnavas Flores

Junio -2007

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR

SEDE ECUADOR

AREA DE DERECHO

MAESTRIA EN DERECHO CON MENCIÓN EN CONTRATACION PÚBLICA Y

MODERNIZACION DEL ESTADO

TEMA:

**“ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LA TEORIA DE LA IMPREVISION Y SU
APLICABILIDAD EN EL PROCESO PRECONTRACTUAL DE LOS CONTRATOS
DE CONCESIÓN DE OBRA PUBLICA EN EL ECUADOR”**

REALIZADO POR

DORA SUASNAVAS FLORES

TUTOR

DR. JUAN PABLO AQUILAR

QUITO - 2007

RESUMEN DE LA TESIS

Este trabajo de investigación denominado “ESTUDIO Y ANALISIS DE LA TEORIA DE LA IMPREVISION Y SU APLICABILIDAD EN EL PROCESO PRECONTRACTUAL DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN DE OBRA PUBLICA EN EL ECUADOR” consta de dos partes perfectamente delimitados, la primera parte consiste en estudiar, analizar y proponer los conceptos sobre delegación y concesión de obra pública. Planteados los conceptos, se realiza una diferenciación entre lo que se denomina concesión como acto administrativo y concesión como contrato administrativo, se estudia la naturaleza jurídica del contrato de concesión y cuales son sus clases, para de esta manera determinar el objetivo y la forma de extinción de la concesión de obra pública. Finalmente se determinará cual es el marco jurídico del contrato de concesión de obra pública en nuestro país y la forma como el Estado a través de la Administración Pública y Seccional hace efectiva la contratación de la concesión, es decir, del proceso precontractual y contractual de las concesiones en el país.

En la segunda parte de este trabajo se enmarca doctrinariamente, que es y como se aplica la teoría de la imprevisión. Se realiza así mismo una diferenciación de esta figura jurídica con otras como: renegociación contractual, teoría del Hecho Príncipe y Fuerza Mayor. Para de esta manera saber adecuadamente en que momento podemos aplicar cada una de estas figuras en los procesos contractuales administrativos. Esta visión nos

dará una nueva manera de solventar los imprevistos que puedan suceder al momento de contratar una concesión de obra pública.

DEDICATORIA

La presente investigación la dedico a Mi Querida Madre, que se deslindo de toda vanidad y lujo, por darnos a sus hijos la oportunidad de ser seres humanos, honestos y justos.

INDICE

Introducción	09
--------------------	----

Capítulo Primero

<u>Contrato de Concesión de Obra Pública en el Ecuador</u>	11
1.1 Concepto de Delegación	11
1.2 Concepto de Concesión	13
1.3 Conceptos Generales del Contrato de Concesión de Obra Pública	14
2.- Naturaleza Jurídica del Contrato de Concesión de Obra Pública	19
3.- Objeto de la Concesión de Obra Pública.	22
4.- Marco Jurídico del Contrato de Concesión de Obra Pública en Ecuador ...	24
4.1. Constitución Política del Estado	24
4.2.- Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestaciones de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada	25
5.- Proceso de Contratación de las Concesiones en el Ecuador	27

Capítulo Segundo

<u>La Teoría de la Imprevisión</u>	31
2.1.- Antecedentes	31
2.1.1.- Equilibrio Económico Financiero del Contrato	33
2.2. Concepto de Teoría de la Imprevisión	34
a. <u>Teoría de la presuposición (Windscheid)</u>	36
b. <u>Teoría de la base del negocio</u>	36

c. <u>Teoría del equilibrio de las prestaciones</u>	37
d. <u>Teoría de la buena fe</u>	37
e. <u>Teoría de Betti</u>	37
f. <u>Teoría del medio económico jurídico</u>	37
g. <u>Teoría del abuso del derecho</u>	37
h. <u>Teoría de Llambías</u>	37
2.3. Naturaleza Jurídica de la Teoría de la Imprevisión	38
2.4. Objeto de la Teoría de la Imprevisión en los Contratos de Concesión de Obra Pública	40
2.5.- Requisitos para la Aplicación de la Teoría de la Imprevisión	40
2.6.- Quienes pueden Invocar la Teoría de la Imprevisión	43
2.7.- Características de la Teoría de la Imprevisión	45
2.8.- Diferencias con otras Instituciones Jurídicas: Lesión, Fuerza Mayor y el Hecho Príncipe	46
2.8.1.- Lesión	46
2.8.2.- Fuerza Mayor	47
2.8.3.- Hecho Príncipe	48
2.9.- Aplicación a Nuestro Marco Jurídico Administrativo	48
 <u>Capítulo Tercero</u>	
Conclusiones	52
 <u>Capítulo Cuarto</u>	
Recomendaciones	54
 <u>Capítulo Quinto</u>	
Bibliografía	56

INTRODUCCIÓN

Toda organización social requiere para su gestión administrativa de la prestación de bienes y servicios, más aún tratándose de un ente moral como es el Estado, en la que su actuación puede y debe ser concretada a través de personas que integran la llamada Administración Pública. El cumplimiento de su función específica, el bien común, reclama la realización de ciertas actividades, las mismas que precisan ser satisfechas de manera oportuna, eficaz, eficiente y transparente.

Estas actividades y bienes pueden ser procurados por entes con personalidad jurídica distinta de la Administración Pública Central o bien por particulares (personas físicas o jurídicas). Es decir el Estado necesita de la colaboración de otros sujetos, estatales o privados, para la satisfacción de sus cometidos o fines.

Es por esta razón, que el Estado por medio de la Administración Pública debe desarrollar métodos adecuados de contratación para que pueda satisfacer de bienes, servicios y obras públicas a los ciudadanos que integran el Estado y desarrollar toda clase de actos y contratos que el marco jurídico disponga en pos de un Estado moderno y descentralizado, es decir un Estado ágil y responsable, en el cuál tanto los servicios públicos como las obras públicas sean dotados con eficiencia y calidad.

Planteado ya este nuevo panorama estatal, lo que importa es que las personas (jurídicas o físicas), a quienes el Estado le ha delegado la facultad de otorgar estos servicios o de contribuir a estas obras públicas, se encuentren en las mejores condiciones jurídicas y económicas para prestarlos, caso contrario ocasionarían graves inconvenientes al Estado Central por que su fin primogéneo que es de dotar de servicios públicos a sus administrados no se estaría cumpliendo.

Es aquí donde debemos plantear que el Estado a través de la Administración Pública realice contratos públicos válidos, eficientes y eficaces en el tiempo y oportunidad. Para que tanto la Administración como el Administrado tengan una relación satisfactoria, en virtud de ello se debería aplicar teorías tales como la llamada “Teoría de la Imprevisión”, para que los sujetos de la relación contractual estén cubiertos en el supuesto de que se susciten acontecimientos extraordinarios e imprevistos que alteren fundamentalmente y con posterioridad al nacimiento del contrato, las condiciones existentes en dicho momento. La llamada “Teoría de la Imprevisión”, pretende arribar mediante su aplicación a soluciones justas y equitativas para los contratantes.

CAPÍTULO PRIMERO

CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA EN EL ECUADOR

En el presente capítulo se va a estudiar, analizar y proponer en un primer momento los conceptos sobre delegación y concesión de obra pública. Planteados los conceptos, haremos una diferenciación entre lo que se denomina concesión como acto administrativo y concesión como contrato administrativo.

Se tiene claro los conceptos de delegación y concesión, se estudia la naturaleza jurídica del contrato de concesión para de esta manera determinar sus objetivos.

Finalmente se determinará cual es el marco jurídico del contrato de concesión obra pública en nuestro país y la forma como el Estado a través de la Administración Pública y Seccional hace efectiva la contratación de la concesión, es decir, del proceso precontractual y contractual de las concesiones en el país.

1.1 .- CONCEPTO DE DELEGACIÓN

Para el doctor Fabián Corral, la delegación es: “Un acto político administrativo del Estado, antecedente necesario de un contrato administrativo, en virtud del cual se transfiere temporalmente a empresas mixtas o privadas: a) la prestación de servicios públicos de agua potable y riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones,

vialidad, facilidades portuarias, aeroportuarias, postales y “otros servicios de naturaleza similar”; b) la exploración y la explotación de recursos naturales no renovables y en general del productos del subsuelo; y, c) la concesión de canales o frecuencias radioeléctricos”.

Para el mismo autor los contratos de delegación, deben tener como antecedente necesario el acto político de delegación, que debe ajustarse a las previsiones de los artículos 247 y 249 del la Constitución Política del Estado y a lo señalado en los artículos 6, 41 y siguientes de la Ley de Modernización del Estado. Los defectos del acto de delegación acarrear la invalidez del contrato.

Las formas contractuales de la delegación son: a) concesión b) asociación c) capitalización d) traspaso de acciones; y, e) otras formas contractuales siempre y cuando estén previstas en la Ley, entre las que se cuentan: arrendamiento mercantil, licencia, permiso, venta de activos, administración de empresas estatales, transformación, fusión, escisión y otras formas societarias admitidas.

Los contratos relativos a la delegación en sus diversas formas deben contener cláusulas para asegurar que los servicios a prestarse atiendan a los intereses de los usuarios y preserven el medio ambiente, además de las previsiones, condiciones, términos y plazos, etc., que son propios de cada uno de esos contratos, según su naturaleza e índole técnica y jurídica.¹

¹ Fabián Corral, publicación Delegación y Concesión, diario el Comercio, 2006.

1.2.- CONCEPTO DE CONCESIÓN

La concesión económicamente hablando es el otorgamiento del derecho de explotación por un lapso de tiempo determinado de bienes y servicios por parte de una empresa a otra, generalmente privada.

Jurídicamente la concesión de servicios públicos es el contrato en la función administrativa en virtud del cual un ente estatal encomienda o delega a una persona sea este natural o jurídica, temporalmente, la ejecución de un servicio público, otorgándole el ejercicio de cierta potestad pública para asegurar su funcionamiento, efectuándose la explotación a costa y riesgo del concesionario, bajo la vigilancia y control del ente concedente²

Por lo que concluyendo la figura jurídico – económica de la concesión como tal, tiene por objeto la administración de los bienes públicos; mediante el uso, aprovechamiento, explotación, uso de las instalaciones, la construcción de obras, de nuevas terminales de cualquier índole sea marítima, terrestre o aérea de los bienes de dominio público del Gobierno. Las concesiones son concebidas como un negocio jurídico cuyo procedimiento administrativo y jurídico tiene como propósito la prestación de un servicio público, cuya finalidad principal es la de satisfacer las necesidades de la colectividad, es decir del interés público.

² Jorge Sarmiento, Concesiones de Servicios Públicos, Buenos Aires, 1999, Pág., 83, Segunda edición

1.3.- CONCEPTOS GENERALES DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA.

Para el doctor Pablo Federico Florian, a la concesión de obra pública se la puede definir como: “un contrato administrativo (es decir, de derecho público) celebrado entre el Estado y un tercero (administrado generalmente) donde este se obliga a realizar una obra (trabajo público) cuyo pago no le será efectuado directamente por el Estado, sino por ciertos administrados. En otras palabras, es un modo de ejecución de la obra pública por el que la administración contrata una empresa para la realización del trabajo, y no paga luego un precio por ella, sino que la remunera otorgándole la explotación de la nueva obra construida, durante el plazo determinado”.³

El profesor José Roberto Dromi, señala que la “...Concesión es un acto potestativo de la autoridad en el que el Estado en ejercicio de sus funciones administrativas establecidas dentro del ordenamiento jurídico positivo, confiere a una persona un derecho o poder que antes no tenía. Entonces, la concesión confiere un estatus jurídico, un nuevo derecho.”⁴

De acuerdo a lo definido por el diccionario jurídico Abeledo-Perrot, a la concesión de obra pública se la puede definir como: “un contrato administrativo mediante el cual el Estado encomienda a una persona individual o Jurídica, privada o pública, por tiempo determinado la construcción y explotación de una obra pública, dicha persona, llamada concesionario actúa a su propia costa y riesgo, percibiendo por su labor la retribución

³ José Roberto Dromi, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1994.

⁴ José Roberto Dromi, Instituciones del Derecho Administrativo, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1983.

correspondiente, que puede consistir en el precio pagado por los usuarios (tarifa), o en subvenciones y garantías otorgadas por el Estado o por ambas cosas a la vez”.⁵

“El contrato de concesión es aquel contrato administrativo a través del cual el Estado, los gobiernos seccionales, o las entidades de derecho público, por medio de la potestad que les otorga la ley, delegan parte de su autoridad para que un particular, persona natural o jurídica, administre un servicio por un tiempo determinado ejecute una obra pública, a cambio de recibir como pago las tasas de cobro que los particulares deben cancelar por la utilización del servicio que se ha concesionado.”⁶

*De todos los conceptos dados y escogidos para su análisis en el presente estudio, podemos colegir que el contrato de concesión de obra pública es: un contrato administrativo por medio del cuál los contratantes se obligan entre sí para que, por una parte el Concedente (Estado a través de la Administración Pública o Entes seccionales) delegue o ceda a un particular (persona natural o jurídica; sea esta mixta o privada), la potestad de construir y explotar una obra pública a su cuenta y riesgo, de manera eficiente, responsable, oportuna, continua y con calidad a cambio, el Concesionario obtendrá una retribución económica acorde o equiparada a la inversión realizada más una razonable utilidad, misma que **no debe ser pagado por el Concedente** sino por el beneficiario o usuario de la obra pública a través de una tarifa preestablecida por un lapso de tiempo determinado, luego del cual tanto la obra pública como la tarifa futura deben ser revertidos al Estado a través de la Administración Pública o Seccional.*

⁵ Abeledo-Perrot, Diccionario Jurídico, Buenos Aires, Argentina, 1986.

⁶ Refale Bielsa, Citado en la Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo III.

El concepto que he acabado de emitir sobre el contrato de concesión se basa primordialmente en los siguientes aspectos:

El contrato de concesión de obra pública es contrato administrativo: Por cuanto es “...Es el acuerdo de voluntades, generador de obligaciones, celebrado entre un órgano del Estado, en ejercicio de las funciones administrativas que le competen, con otro órgano administrativo o con un particular o administrado, para satisfacer necesidades públicas.”⁷

El contrato de concesión de obra pública es una delegación que realiza el Estado a un tercero que por lo general es una persona natural o jurídica, privada o mixta, ya que la Ley de Modernización del Estado en su Art. 6 dispone lo siguiente: “El Estado podrá delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de servicios públicos y la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de su propiedad. Esta delegación se hará por cualesquiera de los medios establecidos en la Constitución garantizando que, si se tratare de servicios públicos, éstos respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad, con especial énfasis en la determinación equitativa de precios y tarifas; y si se tratare de la exploración y explotación de recursos, se realice en función de los intereses nacionales”.

El contrato de concesión en general debe ser ejecutado de manera *eficiente, responsable, oportuna, continua y con calidad*, por el mismo hecho de ser considerado como un contrato administrativo y por tanto este debe responder a los principios

⁷ Tratado de Derecho Administrativo, Marienhoff, Miguel, Editorial Abeledo – Perrot- Argentina, Pág. 34, Tomo III-A-

generales del derecho administrativo que son: la oportunidad, la eficiencia, la transparencia, la continuidad, la universalidad y la calidad.

El contrato de concesión de obra pública encierra obligaciones de dar y hacer mutuas, por un lado el Estado a través de la Administración Pública delega o cede a una persona natural o jurídica privada o mixta la construcción de un obra pública (obligación de dar); por otro lado esta persona natural o jurídica privada o mixta esta obligada a hacer o realizar la ejecución de esta obra pública bajo las condiciones estipuladas en los documentos precontractuales (obligación de hacer). Por esta obligación de hacer el Estado debería tener la obligación de cancelar el valor de la inversión más una razonable utilidad (obligación de dar), pero por ser este contrato sui- generis quién cancela el valor de la construcción de la obra pública más una razonable utilidad es el administrado a través de una tarifa (pontazgo) y no quién debería tener la obligación que es el Estado a través de la Administración Pública. En conclusión el pago por la construcción de la obra pública más su razonable utilidad por la inversión realizada no la paga quién tiene la obligación original de dar sino un particular por el uso del bien que el Estado a través de la Administración Pública o seccional a concesionario.

En este momento del análisis, es oportuno realizar la distinción entre Concesión como un acto administrativo y el Contrato de Concesión, en la concesión considerada como un acto administrativo, se hace presente la voluntad unilateral del Estado que es quién fija las condiciones particulares y generales a las que el particular se obliga a cumplir para que pueda explotar la concesión que desea o requiere, en el contrato de concesión encontramos en un primer lugar un acuerdo bilateral (entre concedente y concesionario) regido por las cláusulas del convenio o contrato, aunque en este punto se debe precisar que este tipo de contrato generalmente son de tipo de adhesión, pues el Estado fija las

condiciones de antemano, aunque exista para el particular un cierto rango de negociación. Las concesiones consideradas como acto administrativo nacen de la iniciativa del particular.

En la concesión, tomada como acto administrativo, quién comparece ante la Autoridad pública o quién requiere de esta para ser acreedor de este derecho es el particular, en cambio en el contrato de concesión es la Administración pública la que decide delegar una facultad y convoca a los particulares, posibles interesados a participar de la construcción de una obra pública.

En el acto administrativo denominado concesión es el particular quién hace suyos los bienes que obtenga como beneficio de su actividad o explotación del bien, en cambio en el contrato de concesión, es el particular o concesionario quién generalmente participa en un porcentaje de la explotación o recibe una remuneración por el servicio prestado por delegación del Estado.

Podemos encontrar otras diferencias por ejemplo en el Contrato de Concesión existe un procedimiento pre-contractual y licitatorio que en el acto administrativo llamado concesión no es admisible; en los contratos de concesión cabe la terminación por mutuo acuerdo, en cambio la concesión (acto administrativo) se extingue por los casos permitidos en la ley y la resolución de la autoridad pública es de carácter unilateral.

La concesión Minera según la Ley de Minería en los artículos 7 y 113, se ajusta a estas características que es un acto administrativo, unilateral de utilidad pública competente reguladas por las leyes, es decir, es un acto regulado no discrecional, que otorga al particular un hecho real e inmueble sobre determinada extensión para ejecutar todas las

fases de la actividad minera, por lo que a criterio la concesión minera es un acto administrativo por las características emanadas en el inicio de este párrafo.

Así también se puede analizar los otros tipos de concesión que tiene nuestro marco jurídico, como por ejemplo las concesiones: eléctricas, hidrocarburíficas, de agua, telefónicas, etc., pero para el fin de este estudio basta con saber identificar cuando se habla de concesiones como actos administrativos (actos de voluntad unilateral por parte del Estado que la solicita la parte interesada en la explotación de ese bien) y cuando se habla de contratos de concesiones (cuando la voluntad es bilateral) y es la Administración Pública por medio de un proceso licitatorio que pone en consideración de los particulares su voluntad de delegar la construcción de una obra pública.

2.- NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA.

“El contrato de concesión es aquel contrato administrativo a través del cuál el Estado, la administración pública o seccional, por medio de la facultad que la ley les otorga, delegan parte de su Autoridad, para que un particular persona natural o jurídica, administre un servicio por un tiempo determinado o ejecute una obra pública, a cambio de recibir como pago las tasas de cobro que los particulares deben cancelar por la utilización del servicio que se ha concesionado.”⁸

De esta concepción podemos manifestar que la naturaleza tanto del Contrato de Concesión de Obra Pública es eminentemente administrativa, por cuánto uno de los contratantes es el Estado a través de la Administración Pública o Seccional.

⁸ Rafael Bielsa, citado en la enciclopedia jurídica Ameba, tomo III, Pág. 580

Al Contrato Administrativo, de acuerdo a la definición dada por Roberto Dromi es: “...un acto de declaración de voluntad común, productor de efectos jurídicos entre un órgano estatal en ejercicio de la función administrativa y un particular u otra ente estatal.”

Los elementos sustanciales para que un contrato sea considerado como administrativo son los siguientes:

1. Una de las partes es la Administración Pública
2. El objeto del contrato siempre tiene una finalidad pública a cubrirse
3. El procedimiento a seguirse de modo previo a su celebración esta determinado en el ordenamiento jurídico
4. Existe un grado de adhesión o subordinación, del interesado, a la voluntad pública que de modo previo a su celebración establece, en función de la necesidad o servicio público a cubrirse, los lineamientos y reglas sobre las cuales ha de contratarse.⁹

Si llegare a faltar uno de estos elementos ya no sería un contrato administrativo, por tanto si se analiza profundamente el contrato de concesión de obra pública se encuentra los cuatro elementos sustanciales de un contrato administrativo, es así que:

- 1.- Una parte contratante es el Estado a través de la Administración Pública o Seccional, en el caso que nos ocupa, es el Estado quién delega o concede a un particular la facultad de ejecutar una obra pública, ya que de acuerdo al Art. 249 de la Constitución

⁹ Patricio Secaira, Curso de Derecho Administrativo, editorial Universitaria, 2004

vigente dispone que: “Será responsabilidad del Estado la provisión de servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros de naturaleza similar. Podrá prestarlos directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual, de acuerdo con la ley...”

- 2.- La finalidad del contrato administrativo es lograr la satisfacción del interés general a través de los servicios públicos, fin que debe ser tenido en cuenta por la Administración Pública o seccional, al momento de la contratación.
- 3.- La Administración pública debe someterse, dentro del proceso contractual, al estricto cumplimiento de las normas jurídicas, es decir del ordenamiento jurídico, respetando los derechos subjetivos administrativos, que dicho ordenamiento jurídico confiere a los administrados, esto es lo que llamamos en Derecho Administrativo, el principio de e legalidad.
- 4.- El Dr. Patricio Secaira, explica esta característica de la siguiente manera: “La Administración Pública siempre tiene una ventaja sobre los particulares y el Estado aprovecha esta ventaja como condicionamientos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el sistema de contratación pública el sujeto activo del proceso administrativo es el Estado; por lo que tiene ciertas prerrogativas legales aplicables a la contratación las que permiten imponer las reglas aplicables a la contratación a las cuales se somete el particular que desea contratar con ella; este mecanismo se expresa por medio de las denominadas cláusulas exorbitantes.”

Como corolario de lo aquí estudiado podemos manifestar que el contrato de concesión de obra pública, tiene una relación jurídica de naturaleza pública, sometida a un

régimen de derecho administrativo, con las consecuencias que ello acarrea para cada uno de los sujetos integrantes de dicha relación.¹⁰

El contrato concesión al ser un contrato administrativo tiene las siguientes características:

- a) Es un contrato sinalagmático.- Puesto que existen relaciones recíprocas entre el concedente y el concesionario, se gobierna por principios propios y se aplica de manera subsidiaria la ley común.
- b) Es un contrato conmutativo.- Puesto que sus prestaciones son ciertas y equivalentes, por lo que resultan ser también onerosos
- c) Es un contrato intuito – persona.- Puesto que es ejercido personalmente por cuenta y riesgo del concesionario. Rigen también a estos contratos los principios generales aplicables a los demás como son: capacidad, forma, competencia y legalidad.

Si bien es cierto que la naturaleza jurídica de los contratos de concesión de obra pública, será siempre la de un contrato administrativo basado en el derecho público, pero la naturaleza jurídica de las relaciones entre el concedente y el beneficiario o usuario de la obra pública ejecutada, será distinta de acuerdo a las diferentes prestaciones que se realicen entre ellos.

3.- OBJETO DE LA CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA.

Como se ha manifestado anteriormente el Contrato de Concesión de Obra Pública es la delegación que realiza el Estado a través de la administración pública o seccional a una

¹⁰ José Luis Salomón, op.cit. pág. 377

persona natural o jurídica; privada o mixta, para que esta construya y explote una obra pública. Por la construcción de esta obra pública el Estado no debería pagar directamente un precio por ella, sino que son los usuarios y beneficiarios de la obra construida los que deberían cancelar el valor de la obra más una utilidad razonable y equitativa a su inversión por medio del pago de tarifas futuras, por un lapso de tiempo determinado.

De este concepto de contrato de concesión de obra pública podemos derivar que el objeto del contrato es, por un lado, la construcción y explotación de una obra pública. Construcción que debe realizarse de manera oportuna, eficaz, transparente, continúa y con la calidad requerida y por otro, de acuerdo al considerando cuarto de la Ley de Modernización del Estado, se determina que otro de los objetivos que el Estado tiene con los procesos de concesión es el de atenuar las cargas económicas que soporta el presupuesto General del Estado.

Concluyendo, el objeto del contrato de concesión de obra pública es lograr la construcción de una obra de interés público superando limitaciones técnicas y/o financieras que el Estado tiene para hacerlo en forma directa. O dicho de otra manera el flujo de dinero que en principio debía ser generado por el Estado para ejecutar dicha obra, fue financiado por un tercero que a cargo de construirla con los riesgos propios de una inversión, recibirá los derechos de cobrar a los beneficiarios directos de la misma una tarifa futura que será la suma del costo real de la obra más su rentabilidad económica por un período de tiempo definido. Constituyéndose así en un negocio jurídico beneficioso tanto para los inversionistas como para el Estado.

No debemos olvidar que siendo este contrato de concesión un contrato administrativo, siempre tiene una finalidad pública a cubrirse, es decir, su enfoque será dirigido siempre hacia la prestación de servicios públicos y por la tanto la satisfacción del interés público.

4.- MARCO JURÍDICO DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA EN ECUADOR

El marco jurídico en el que se desenvuelve el contrato de concesión de obra pública en el Ecuador no es muy amplio ya que se sujeta y desarrolla de acuerdo a las disposiciones de las siguientes normas jurídicas:

4.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO:

Art. 247.- Tercer inciso.- Será facultad exclusiva del Estado la concesión del uso de frecuencias electromagnéticas para la difusión de señales de radio, televisión y otros medios. Se garantizará la igualdad de condiciones en la concesión de dichas frecuencias. Se prohíbe la transferencia de las concesiones y cualquier forma de acaparamiento directo o indirecto por el Estado o por particulares, de los medios de expresión y comunicación social.

Art. 249.- Será responsabilidad del Estado la provisión de servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros de naturaleza similar. Podrá prestarlos directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual,

de acuerdo con la ley. Las condiciones contractuales acordadas no podrán modificarse unilateralmente por leyes u otras disposiciones.

El Estado garantizará que los servicios públicos, prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad; y velará para que sus precios o tarifas sean equitativos.

4.2.- LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, PRIVATIZACIONES Y PRESTACIONES DE SERVICIOS PÚBLICOS POR PARTE DE LA INICIATIVA PRIVADA.

Art. 41.- Delegación.- El Estado podrá delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de los servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias, aeroportuarias y ferroviarias, servicio postal u otras de naturaleza similar. La participación de las empresas mixtas o privadas se hará mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual o administrativa de acuerdo con la ley. El Estado cumplirá con su obligación de atender la educación y la salud pública de los ecuatorianos conforme los mandatos de la Constitución y sin perjuicio de la actividad que, en dichas áreas, cumpla el sector privado.

La exploración y explotación de los recursos naturales no renovables cuya propiedad inalienable e imprescriptible pertenece al Estado, podrá hacerse a través de empresas públicas, mixtas o privadas.

Art. 42.- Procedimientos.- Los procesos de desmonopolización, privatización, y delegación previstos en esta ley se realizarán mediante los siguientes procedimientos:

b) La delegación total o parcial, o la transferencia definitiva al sector privado, de la gestión que desarrollan.

Existen otras disposiciones jurídicas en los citados cuerpos legales, y en otros como el Reglamento sustitutivo a la Ley de Modernización del Estado, La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social y el Acuerdo Ministerial No. 031 del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones que aprueba y oficializa la política Nacional de Concesiones Viales, entre otros, pero no considero útil su transcripción ya que, de las normas citadas podemos extraer muy claramente el sustento jurídico de los Contratos de Concesión de Obra Pública en el País.

De acuerdo a lo dispuesto por el Estatuto del Régimen Jurídico de la Administración de la Función Ejecutiva debemos entender que la delegación es un acto en virtud del cual un órgano administrativo encarga a otro jerárquicamente subordinado el ejercicio de funciones, conservando la titularidad sobre las mismas. Por lo que salvando lo dispuesto tanto por la Constitución tanto por la Ley de Modernización, la concesión cualquiera sea su forma o clase es un acto por medio del cual el Estado encarga a un particular el ejercicio de su función sin transferir la titularidad sobre sus funciones específicas.

Por lo que concretamente, el marco jurídico de la figura jurídica de las concesiones de servicios públicos en el país se encuentra sustentado básicamente en las disposiciones emanadas de la Constitución Política y de la Ley y el Reglamento a la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos, sin dejar

de lado el Acuerdo Ministerial 031, emitido por el Ministerio de Obras Públicas que determina la política nacional sobre las concesiones viales.

De este último documento (Acuerdo Ministerial 031) se puede indicar que su objetivo primordial es el de proveer de servicios viales eficientes mediante la realización de procesos de concesión al sector privado. Los principales objetivos es la optimización de la red vial primaria del Ecuador, garantizar a los usuarios un servicio vial seguro y confortable, establecer mecanismos de pago por los servicios viales bajo los principios de generalidad, proporcionalidad e igualdad, promover la inversión privada en el financiamiento y desarrollo de infraestructura vial. Así mismo establece que el control y la aprobación de toda planificación vial y las concesiones de los gobiernos seccionales y de otras entidades del sector público, así como de cualquier otro establecimiento de gestión vial le corresponde al antiguo Ministerio de Obras Públicas hoy Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Así como también es esta entidad la responsable de la definición de las políticas y directrices del sistema vial ecuatoriano y de velar por su cumplimiento, debe definir los parámetros, normas regulaciones y más particularidades sobre el sistema vial integrado por las vías de todas las categorías.

5.- PROCESO DE CONTRATACIÓN DE LAS CONCESIONES EN EL ECUADOR.

Los mecanismos del proceso de delegación para llegar a los contratos de concesión, de conformidad con la Ley de Modernización del Estado en su Art. 56 son: La licitación pública nacional o internacional: la oferta en bolsa de valores de las acciones de propiedad de la entidad u organismo titular de una empresa pública: la suscripción pública de acciones y otros mecanismos admitidos por las leyes.

En el caso de los contratos de Concesión en general el mecanismo para contratar será el establecido en el artículo anteriormente citado, que es el de la Licitación Pública Nacional o Internacional. Con relación a los procedimientos que debe realizar la entidad pública para realizar este mecanismo de Licitación se establecen en el Capítulo VIII del Reglamento a la Ley de Modernización del Estado que es el siguiente.

En primer lugar en forma previa a la convocatoria a la licitación, el organismo concedente podrá realizar un proceso de precalificación de los ofertantes de acuerdo al art. 159 del R.L.M.E. cuando el objeto de la concesión tenga condiciones especiales de magnitud, complejidad o costo.

Caso contrario el concedente realizará un llamado o convocatoria pública nacional o internacional para la presentación de ofertas de acuerdo a lo estipulado en el Art. 160 y 161 del R.L.M.E.

En las bases de la licitación se debe establecer que el objeto social de las compañías, asociaciones o consorcios de estas, interesadas en la concesión **es exclusivo**, el mismo que debe ser el manejo de la concesión. En estas mismas bases se establece que en las concesiones de obra pública no habrá negociación para establecer el contrato de concesión, el mismo se formará con las cláusulas de las bases de la licitación y la oferta en la modalidad adjudica. Estas bases deberán ser aprobadas por el máximo organismo o entidad del ente convocante y de ser el caso deberá contar y acreditar con la aprobación del Ministerio de Obras Públicas, cuando el concedente sea un ente seccional. Previamente la entidad concedente solicitará a la Contraloría General del Estado el conocimiento de las bases.

Las ofertas se presentarán divididas en dos sobres; el sobre UNO, contendrá los antecedentes generales de la empresa y la oferta técnica, y el sobre DOS, la oferta económica. Inicialmente se abrirá el sobre UNO que será analizado por la Comisión de Apertura, la misma que aceptará únicamente las propuestas que cumplan con todos los requisitos generales y técnicos estipulados en las bases, luego de ser declaradas aceptables las ofertas, se procederá a la apertura del sobre DOS por parte de las Comisión de Evaluación, que presentará a la máxima autoridad de la entidad concedente el informe correspondiente. La misma que mediante resolución adjudicará la licitación al oferente que haya sido calificada como técnicamente aceptable y que haya presentado la oferta económica más conveniente al interés público.

Luego de realizar este procedimiento la entidad concedente deberá solicitar de los entes de control los informes de ley (Contraloría y CONAM), Art. 158 del Reglamento a la Ley de Modernización del Estado, cuando sea un ente seccional el concedente, requerirá de un informe previo del MOP, de acuerdo al Art. 113 del R.L.M.E.

El ente concedente tiene siempre el derecho a declarar desierta la licitación, sin expresión de la causa y sin derecho a ninguna clase de indemnización, de acuerdo al Art. 170 del R.L.M.E. (este artículo es anticonstitucional, ya que todo acto debe ser motivado).

Dentro del plazo de 90 días luego de la adjudicación, el adjudicado deberá constituir la sociedad prometida en la oferta, de nacionalidad ecuatoriana, con quién se celebrará el contrato de concesión. El objeto, tipo y características serán los previamente establecidos en las bases de la licitación y tendrá una duración de al menos cinco años

más del tiempo que dure la concesión. Si no se llegare a constituir la sociedad concesionario o no se suscribiere el contrato dentro del plazo fijado, específicamente en las bases, la entidad concedente deberá declarar expresamente como fallida la concesión, declaración que es un acto administrativo de la misma naturaleza que el que otorga la concesión, en el se establecerá la pérdida del derecho del adjudicatario, en el mismo acto administrativo se ordenará la ejecución de las garantías otorgadas por el adjudicado fallido. Si uno de los participantes en la concesión no constituye la compañía o sociedad, y no se puede suscribir el contrato de concesión, lo que se debe hacer antes de comenzar con el proceso de declaración de concesión fallida es, que el participante otorgue a favor de la entidad concedente garantías suficientes que cubran a otros participantes o promotores de la concesión, para que de esta manera la entidad concedente quede cubierta.

El concedente podrá en caso de mora del adjudicatario, en el mismo acto que declara la adjudicación fallida, de convenir a los intereses institucionales, adjudicar a quién hubiese resultado segundo en la evaluación. Si el segundo oferente no acepta o no constituye las garantías en el plazo determinado en el Art. 174 del R.L.M.E., se deberá proceder a una nueva licitación.

CAPITULO SEGUNDO

LA TEORIA DE LA IMPREVISIÓN

En el presente capítulo en un principio, se enmarcará doctrinariamente, que es y como se aplica la teoría de la imprevisión. Se procederá a realizar así mismo una diferenciación de esta figura jurídica con otras como: renegociación contractual, teoría del Hecho Príncipe y Fuerza Mayor. Para de esta manera saber adecuadamente en que momento podemos aplicar cada una de estas figuras en los procesos contractuales administrativos. Esta visión nos dará una nueva manera de solventar los imprevistos que puedan suceder al momento de contratar una concesión de obra pública.

2.1.- ANTECEDENTES

Los primeros antecedentes relacionados con la imprevisión contractual podemos ubicarlos en el derecho medieval, donde los postglosadores sostenían que los contratos contenían implícitamente la cláusula sobre que debían mantenerse siempre que no se hubieren modificado las circunstancias de hecho existentes al contratar (“rebus sic stantibus”), porque las partes habían convenido el negocio en base a ellas.

En su aplicación a los contratos administrativos, la teoría de la imprevisión es de origen estrictamente jurisprudencial. El mérito de eso le corresponde al Consejo de Estado Francés, quién. Si bien ya había hecho aplicación de ella en pronunciamientos

anteriores, la elaboró e introdujo orgánicamente por vez primera en el fallo, hoy famoso, del 24 de marzo de 1916, bajo el nombre de “Compagnie du Gaz”.

Más adelante se elaboró la teoría “base del negocio jurídico”, que según Larenz (Larenz, Karl, Derecho de obligaciones, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1959, t. I, 314), son todas aquellas circunstancias generales que los contratantes tuvieron en cuenta para plasmar el acuerdo de voluntades, tales como el poder adquisitivo de una determinada moneda, la situación política, económica y social del lugar imperantes al momento de la contratación, etc., sin las cuales no se cumpliría la finalidad ni la expectativa prevista por las partes en el desarrollo del contrato.

Si en la base del negocio se produjera una alteración total e imprevista, que no hubiera sido considerada en el contrato, no sería de buena fe someter a la parte perjudicada, al cumplimiento de algo que se pactó bajo circunstancias totalmente distintas de Bordeaux. Está era una compañía distribuidora de gas, vinculada a la Municipalidad de Burdeaux por una concesión de servicio público. Durante la guerra de 1914, dicha Compañía se encontró en la imposibilidad de seguir suministrando gas al precio fijado en el pliego de condiciones, pues el costo de carbón materia prima utilizada para producir gas había experimentado un enorme aumento a causa de la situación bélica. Por ello la compañía concesionaria solicitó a la Municipalidad de Burdeaux que autorizará un aumento en el precio de suministro de gas, pues así podría compensar parte de las pérdidas, ya que de lo contrario, a causa de estas, a breve plazo se vería obligada a cesar sus actividades. La Municipalidad se negó a tal requerimiento, como también se negó a indemnizar directamente a la Compañía. Por lo que la Compañía demandó a la Municipalidad ante el Consejo de Prefectura, el cuál rechazó la demanda. Por apelación esta demanda fue conocida por el Consejo de Estado. El famoso fallo de

éste fue emitido en base a las conclusiones del Comisario de gobierno. En síntesis el Consejo estableció que, si bien la Municipalidad no podía estar obligada a consentir un aumento en el precio del gas suministrado, declaró en cambio, que la Municipalidad debía cubrir el quebranto de la Compañía.¹¹

Este es el inicio de la aplicación de la Teoría de la Imprevisión en el Derecho público y especialmente en contratos de concesión.

2.1.1.- EQUILIBRIO ECONOMICO FINANCIERO DEL CONTRATO

El cocontratante al celebrar el contrato con la Administración Pública, lo hace con el propósito de obtener un beneficio, que generalmente resulta calculado no solo sobre la índole de la prestación que realizará sino también sobre la base del capital a invertir en maquinaria, útiles, combustibles jornales, etc. No ha de olvidarse, que como bien se ha dicho que el cocontratante es un particular que busca en el contrato administrativo su interés financiero que su vez se concreta en una remuneración que se la reconoce en el contrato.

El contrato celebrado con el compromiso recíproco de ambas partes, le asegura al cocontratante la obtención de ese beneficio. Precisamente ese el motivo que llevó al cocontratante a celebrar el contrato. Cuando ese beneficio sea por causas imputables a la Administración Pública, o por causas no imputables a esta, sobrevinientes e imprevisibles en el momento de contratar y que reúnan determinadas, sufran un menoscabo, el cocontratante tiene derecho a que el beneficio previsto sea restablecido, o que los perjuicios ocasionados sean atenuados. Esto es lo que se llama derecho al

¹¹ Tratado de Derecho Administrativo, Marienhoff, Miguel, editorial Abeledo – Perrot, Argentina

mantenimiento del equilibrio económico financiero del contrato, o restablecimiento de la ecuación financiera, así pues esta ecuación es una relación establecida por las partes contratantes establecida al momento de celebrar el contrato, entre un conjunto de derechos del cocontratante y un conjunto de obligaciones de este, considerados equivalentes, esta ecuación de puede ser alterada.

Como en todo contrato administrativo, el cocontratante debe soportar a su propio costo y riesgo el riesgo normal de toda negociación, no así el riesgo anormal, cuyas consecuencias deben serle resarcidas o atenuadas. Lo cierto es que la situación del cocontratante debe ser tal que pueda lograr las ganancias razonables que habría obtenido de cumplirse el contrato en las condiciones originales.

El equilibrio económico financiero del contrato puede sufrir menoscabo por tres circunstancias fundamentales:

- a) Causas imputables a la Administración en cuanto esta no cumpla con las obligaciones específicas que el contrato pone a su cargo, sea ello por dejar de hacer lo que le corresponde o introduciendo modificaciones al contrato, sean estas abusivas o no. (Responsabilidad Contractual).
- b) Por causas imputables al Estado, inclusive y desde luego a la Administración, sea esta o no el mismo organismo que intervino en la celebración del contrato. Los efectos que en estas inciden o pueden incidir por directa o vía reflejo en el contrato administrativo (Teoría del Hecho Príncipe).

- c) Por trastornos de la economía general del contrato, debido a circunstancias externas no imputables al Estado y que inciden en el contrato por vía refleja. (Teoría de la Imprevisión)¹².

2.2. CONCEPTO DE TEORIA DE LA IMPREVISIÓN

Está teoría también llamada del “riesgo imprevisible” o de “lesión sobreviniente”, es el medio que la ciencia jurídica proporciona para que, ante circunstancias extraordinarias o anormales o imprevisibles, posteriores a la celebración de un contrato administrativo, pero temporales y transitorias, que alteran la ecuación económico-financiera de tal contrato, deteriorando dicha ecuación en perjuicio del cocontratante, éste pueda requerir ayuda pecuniaria del Estado para obviar esa crítica situación y poder de esta manera cumplir y seguir cumpliendo el objeto del contrato. Desde luego, tales circunstancias han de ser ajenas a la voluntad del cocontratante.

La doctrina colombiana en cambio ha definido a la teoría de la imprevisión como "*un instituto jurídico autónomo, aplicable como principio general de derecho, fundado en la equidad, la buena fe y la función social de los derechos subjetivos, cuyo ejercicio permite a la parte para la cual la ejecución de una obligación de futuro cumplimiento se ha convertido en excesivamente onerosa, por el acaecimiento de hechos sobrevivientes, imprevistos e imprevisibles, no imputables a quien lo alega, ni acaecidos durante su mora, solicitar la revisión judicial, buscando su terminación, resolución, suspensión o modificación*"¹³

¹² Marienhoff Miguel, Teoría del Derecho Administrativo, tomo IIIA, pp. 473-474. Editorial Abeledo-Perrot, Argentina.

¹³ Valencia Zea Arturo, Derecho Civil, Bogota, 1990

La doctrina colombiana se ha esforzado por encontrar un fundamento teórico general a la aludida teoría, habiendo propuesto múltiples tesis al respecto, entre las que se destacan las siguientes:

a. Teoría de la presuposición (Windscheid).- Se basa en la noción de presuposición subjetiva, la cual se constituye como una condición no desarrollada. Aunque las partes consagran distintos aspectos en el contrato, también existen otros aspectos que son presupuestos de los contratantes que no son exteriorizados. Es evidente que por más diligentes y precavidas que sean las partes, nunca será posible que estas expresen todo lo que han considerado internamente a la hora de contratar por el hecho de que dan de antemano ciertas circunstancias por presupuestas, razón por la que no son estipuladas en el contrato como tal. Las partes contratantes siempre tienen expectativas sin las que no hubieran dado su consentimiento. Es decir, que de no existir dichos presupuestos que configuran la voluntad contractual, el acto perdería toda validez y las obligaciones se extinguirían al no existir causa. Es así, que los contratantes de haber podido prever lo imprevisible, lo hubieran consagrado como causal para disolver el acto.

b. Teoría de la base del negocio.- Cuando se celebra un contrato las partes tienen en cuenta aspectos básicos del negocio jurídico a suscribirse, por lo que al presentarse un cambio en dichas bases, el acto cae al desaparecer las premisas en que se fundamentaron. Para algunos autores, tales bases son subjetivas, entendidas como las circunstancias en las que las partes apoyan la eficacia del contrato. Para otros autores como Larenz, estas bases son objetivas, dado que se refieren a las circunstancias cuya existencia es objetivamente necesaria para la subsistencia del contrato como estipulación dotada de sentido.

- c. Teoría del equilibrio de las prestaciones.- El juez basado en principios de equidad y justicia debe restablecer el equilibrio prestacional entre las partes, buscando así que estas obtengan la utilidad que esperaban al momento de contratar.
- d. Teoría de la buena fe.- Cuando hechos sobrevinientes afectan directamente la ejecución del contrato, éste no se puede interpretar literalmente, ya que de otra manera se estaría atentando contra la buena fe.
- e. Teoría de Betti.- En el evento de presentarse una excesiva onerosidad la solución radica en conservar el costo inicial de la prestación, con lo cual se responde a la exigencia de equidad mediante "la cooperación entre deudor y acreedor en cuanto a la distribución de los riesgos que exceden del aleas normal del contrato".
- f. Teoría del medio económico jurídico.- Todo contrato es celebrado en un determinado medio económico-jurídico, de manera que, de presentarse hechos imprevistos e imprevisibles que afecten dicho medio, las partes estarían ante un nuevo contrato y por tanto no se podría exigir el cumplimiento del contrato primitivo.
- g. Teoría del abuso del derecho.- En el evento de existir un hecho sobreviniente que afecte de forma directa la ejecución del contrato, no se puede exigir el cumplimiento literal de las obligaciones derivadas del mismo, porque ello constituiría un ejercicio abusivo de los derechos subjetivos (Spota).
- h. Teoría de Llambías.- Este autor se basa en la teoría de la presuposición, y en la del medio económico jurídico. Explica que al ser celebrado un contrato existe un ambiente económico y jurídico determinado, de manera que si se presentan hechos imprevistos e imprevisibles que distorsionen la economía del contrato y que afecten el cumplimiento de las prestaciones, convirtiéndolas en excesivamente onerosas, la parte afectada podrá pedir la terminación o revisión del contrato con el propósito de eximirse del cumplimiento de obligaciones futuras, toda vez que dichas obligaciones

no tendrían causa al ser sustancialmente diferentes a las que el deudor tuvo en cuenta al dar su consentimiento.¹⁴

2.3. NATURALEZA JURIDICA DE LA TEORIA DE LA IMPREVISIÓN

De acuerdo con lo expuesto, se puede determinar que la Teoría de la Imprevisión se fundamenta en principios generales del derecho, tales como la equidad, la buena fe y la función social de los derechos, que impide el ejercicio abusivo de los mismos. Por tanto, en la celebración y en la ejecución de los distintos negocios jurídicos se deben respetar los principios anteriormente mencionados, ya que resultaría contrario a la equidad y a la buena fe que se le exigiera a una de las partes el cumplimiento de una obligación, a pesar de que circunstancias imprevistas e imprevisibles, posteriores a la celebración de dicho negocio, conviertan el cumplimiento de tal obligación en excesivamente oneroso o perjudicial a su patrimonio.

Así mismo, se subraya el hecho de que la Constitución Política del Ecuador, consagra varios principios entre ellos el de la igualdad de los particulares frente a la ley, igualdad que debe estar presente tanto en la celebración como en la ejecución del contrato, de manera que la llamada Teoría de la Imprevisión busca mantener la igualdad entre las partes y la equidad en las distintas relaciones jurídicas, al buscar corregir los efectos del cambio en las circunstancias de hecho posteriores a la celebración del contrato, que rompan tanto el equilibrio contractual como la igualdad entre las partes.

¹⁴ Todo el texto de las teorías referidas, ha sido tomado de la biblioteca virtual o Internet. Pág. <http://domino.creg.gov.ec>.

En cuanto a la Teoría de la Imprevisión y su relación con el principio de la autonomía de la voluntad privada, es preciso aclarar que aquella constituye un límite y no una excepción a este principio, dado que la mencionada teoría pretende conservar la situación jurídica y económica prevista por las partes, así como mantener un equilibrio y una igualdad entre las mismas en las diferentes relaciones jurídicas. Esto significa que una adecuada aplicación de la teoría, contribuye a que se preserve la igualdad entre las partes, impidiendo una aplicación sesgada y mecánica de los contratos. En consecuencia, esta Teoría de la Imprevisión no vulnera el principio de la autonomía de la voluntad, ya que a través de éste último las partes crean los diferentes negocios jurídicos que requieren, acordando libremente sus términos y condiciones, mientras que la **“Imprevisión” busca regular aspectos de facto, posteriores a la celebración del contrato, que afectan lo acordado en él. De manera que lo que se pretende con la Teoría de la Imprevisión es regular situaciones no previstas por las partes al momento de perfeccionar su relación, con el propósito de controlar circunstancias sobrevinientes inesperadas, acaecidas luego de la celebración del contrato y que afectan la voluntad de los contratantes**

Por lo que para concluir el presente análisis, se establece que la naturaleza jurídica de la Teoría de la Imprevisión radica básicamente en lograr que se cumpla el principio constitucional (art.23. numeral 3.) de la igualdad de las personas que manifiesta: “...Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos...”, y de los principios generales del Derecho, tales como la equidad, la buena fe y la función social de los derechos.

2.4. OBJETO DE LA TEORIA DE LA IMPREVISIÓN EN LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA.

A mi criterio son tres los objetos que persigue la Teoría de la Imprevisión:

- a) Facilitar el cumplimiento del contrato de concesión suponiendo que el contrato puede, a pesar de a un acontecimiento perturbador, ser ejecutado, y;
- b) Recuperar el equilibrio económico financiero del contrato mediante ayuda pecuniaria que el Estado proporcionará al cocontratante a través de la Administración Pública, por el período de tiempo que dure el hecho imprevisto.
- c) Mantener el buen prestigio de la Administración Pública que a futuro le permitirá contar con verdaderos socios para la ejecución de nuevos contratos de concesión, incluso obteniendo mejoras económico contractuales, ya que las estimaciones de los costos o precios de tarifas serán considerados de manera sana por parte de los candidatos a cocontratantes.

2.5.- REQUISITOS PARA LA APLICACIÓN DE LA TEORIA DE LA IMPREVISION

- 1.- El acto o hecho determinante del deterioro o quebrantamiento de la ecuación económica financiera del contrato, que lesiona la esfera jurídica del cocontratante debe responder a un riesgo económico.
- 2.- La relación jurídica que une a las partes contratantes, debe consistir en un contrato administrativo. La razón de esto radica en que es en los contratos administrativos de “stricto sensu” donde aparece el interés general o público que hace procedente la teoría de la imprevisión.

- 3.- El cocontratante no debe suspender por sí la ejecución del contrato. Esto es así porque, precisamente esta teoría busca ayudar económicamente al cocontratante, evitando que este suspenda la ejecución del contrato y facilitando en cambio el cumplimiento del mismo, cualquiera sea su especie.
- 4.- El acontecimiento que causa el deterioro económico del contrato, lesionando los derechos de contratante, debe ser extraño o ajeno a la voluntad de las partes, pues, dicho acontecimiento es consecuencia económica.
- 5.- El acontecimiento que provoca el trastorno del contrato debe ser de efectos temporarios o transitorios y nunca definitivos. Si así no fuere se estaría frente a una Fuerza Mayor con todas las consecuencias atribuidas a esta. Por lo demás a de tenerse presente que implicando una mera ayuda la indemnización que, en estos casos, la administración pública le efectúa al cocontratante, a fin de que este obviar las consecuencias de la crítica situación en la que se encuentra, tal mera ayuda se avendría con el carácter de definitivo de los efectos del hecho o acto perturbador del contrato.
- 6.- Debe tratarse de un contrato que ya este en curso, el acontecimiento perturbador debe surgir y producir efectos después de la celebración del mismo, hallándose este pendiente de ejecución o cumplimiento. Por lo demás el contrato no debe estar concluido antes de que surja el acontecimiento perturbador, pues entonces el contrato ya no estaría en curso y el acontecimiento en cuestión carecería de importancia al respecto.
- 7.- La ecuación económica financiera del contrato debe haber sufrido un trastorno o quebranto por motivo del hecho o acto determinante del riesgo económico. Entre el referido trastorno y el hecho o acto perturbador debe existir una íntima correlación, la prueba de tal quebranto o incluso su vinculación con el hecho o acto perturbador debe ser aportada por el cocontratante. No sería concebible que este pretenda una

indemnización en base a la Teoría de la Imprevisión, si la ejecución del contrato le deja un beneficio económico.

- 8.- El quebranto, trastorno o deterioro, ocasionado por el hecho o acto perturbador debe superar el riesgo normal. Solo el riesgo anormal puede dar lugar al resarcimiento. El riesgo extraordinario o anormal es el acontecimiento que frustra o excede de todos los cálculos que las partes pudieron hacer en el momento de formalizar el contrato.
- 9.- El acontecimiento perturbador, que determina los aumentos de costos o de precios no debe ser normalmente previsible, en otras palabras, el acontecimiento de referencia debe ser razonablemente imprevisible.
- 10.- Para que sea aplicable esta teoría se requiere que el respectivo contrato tenga determinada duración o que sean varias y sucesivas las prestaciones del contratante. Esta teoría no solo es aplicable tratándose de contratos de vigencia prolongada o de tracto sucesivo, sino también en aquellos en donde la prestación del cocontratante es única; es también aplicable tratándose de contratos de cumplimiento inmediato, aunque no instantáneo con referencia al momento de su formalización.

Para que la teoría de la imprevisión pueda ser aplicada no es indispensable que el acontecimiento mismo haya sido imprevisible; basta con que los sean las consecuencias de un acontecimiento ya producido en el momento de celebrarse el contrato. Determinar todo esto constituye una cuestión de hecho que ha de resolverse en cada caso concreto sobre la base del buen sentido. El deterioro de la ecuación económica del contrato no es indispensable que sea específicamente determinado por un trastorno o acontecimiento económico, pero sí es indispensable que dicho acontecimiento tenga consecuencias económicas y que estas sean lesivas para el derecho del cocontratante en

las condiciones requeridas para la procedencia de la teoría de la imprevisión, estas consecuencias pueden obedecer a diversas causas:

- a) Ante todo dichos acontecimientos han de responder a hechos o circunstancias constitutivas del riesgo económico, pudiendo ser estos muy variados, y;
- b) Pueden responder así mismo, a acontecimientos de orden natural, por ejemplo, un temblor de tierra de gran magnitud. Para determinar cuando un acontecimiento de orden natural, debe tenerse como supuesto de Fuerza Mayor, y, cuando considerárselo como comprendido en la Teoría de la Imprevisión, debe tenerse en cuenta la posibilidad cierta de ejecutar el contrato¹⁵.

2.6.- QUIENES PUEDEN INVOCAR LA TEORIA DE LA IMPREVISIÓN

De acuerdo a lo estudios realizados podríamos manifestar lo siguiente:

- 1.- Es el cocontratante del Estado el que puede y debe invocar esta teoría para que sus derechos emanados del contrato no sufran detrimento, siempre y cuando concurren los requisitos exigidos para la procedencia de esta teoría.
- 2.- Las empresas del Estado estén constituidas como entidades autárquicas institucionales o como meras personas jurídicas, o como personas jurídicas no estatales, técnicamente no podrían invocar en su favor esta teoría, si estuvieran constituidas como entidades autárquicas, la razón de esa imposibilidad es substancialmente la misma que obsta que la Administración pública se ampare en esta teoría, pues esta entidad autárquica integra los cuadros de la administración y pertenece a esta. Si la empresa del Estado fuese una simple persona jurídica o una

¹⁵ Marienhoff, ob. Cit. Teoría de la Administración Pública, Tomo III-A, p. 524....

persona jurídica pública y no estatal la imposibilidad derivaría de que es inconcebible de que la empresa del Estado demande al Estado, que fue su fundador y exclusivo propietario.

3.- La Administración Pública no puede invocar esta teoría por lo siguientes aspectos:

- a) Porque esta teoría pretende que el cocontratante no sufra lesión patrimonial por razones de interés público o general. En tales condiciones la Administración Pública no podría sostener que ha sufrido lesiones por razones de interés público o general, pues este en este orden de ideas se identifica.
- b) El interés público general constituye la razón esencial de la actividad del Estado, al propio tiempo que la satisfacción de ese interés constituye la razón de ser de la existencia del Estado, quien, por tanto, debe absorber todos los costos necesarios para lograr tal satisfacción. Por lo tanto la Administración pública no puede invocar a su favor la Teoría de la Imprevisión ya que todo lo atinente a la satisfacción del interés público esta por principio a cargo de ella.
- c) Adviértase por lo demás, que siendo en definitiva el Estado la contraparte de los contratos administrativos, si la administración reclamase una indemnización en base a esta teoría y esta fuese otorgada, resultaría que el Estado se indemnizaría a sí mismo.

4.- Las sociedades de economía mixta sí pudieran invocar en su apoyo la Teoría de la Imprevisión ya que estas personas jurídicas se constituyen con la participación de particulares y el Estado, es decir, que el Estado no es única integrante de esta sociedad. En este orden de ideas la situación de sociedades de economía mixta es la de cualquier administrado que actué como contratante.¹⁶

¹⁶ Marienhoff, ob. Cit. Tomo III-A, Pág. 536 y siguientes.

2.7.- CARACTERISTICAS DE LA TEORIA DE LA IMPREVISION

1.- Es de orden de público.- Esta teoría no representa una ventaja económica para el cocontratante, sino, ante todo, un medio de asegurar, en beneficio del interés público general, el cumplimiento de los contratos administrativos. Por lo que:

- a) Existe como principio esencial. En nuestro país la teoría de la imprevisión se halla fundamentada en la Constitución.
- b) Es implícita, no requiere ser pactada por las partes, se aplica de pleno derecho.
- c) Su existencia en el orden jurídico no requieren de una expresa que la consagra y establece; y,
- d) No puede ser objeto de renuncia por parte del cocontratante. En consecuencia, el derecho a invocarla no puede ser validamente excluido de un contrato, pues, implicando la renuncia a invocarla, a la imposición de tal renuncia ello sería inválido dado el carácter de orden público que reviste la Teoría de la Imprevisión; y,

2.- No apareja una indemnización integral sino una mera ayuda del Estado para que se restablezca el equilibrio económico financiero del contrato, quebrado o alterado como consecuencia del acontecimiento extraordinario e imprevisible.

La incidencia del acontecimiento perturbador, da lugar al estado de Imprevisión, que a su vez abre el período extracontractual; precisamente, este trata de cargas imprevisibles que las partes no pudieron tener presentes al momento de la celebración del contrato, siendo en consecuencia ajenas a este. El estado de Imprevisión en conclusión no exime

al cocontratante a ejecutar o cumplir con el objeto del contrato (el estado de Imprevisión, que hace posible la aplicación de la Teoría de la Imprevisión es siempre transitorio, es así que esta teoría como sus consecuentes efectos, deje de aplicarse tan pronto como el estado de Imprevisión concluya o deba darse por concluido). Si el cocontratante, producto del trastorno económico financiero del contrato, invoca la Teoría de la Imprevisión y esta fuere posible, esto traería como consecuencia la revisión del contrato, para establecer cuál es el monto de la ayuda pecuniaria estatal para que el cocontratante pueda continuar con la ejecución de su contrato.¹⁷

2.8.- DIFERENCIAS CON OTRAS INSTITUCIONES JURIDICAS: LESION, FUERZA MAYOR Y EL HECHO PRINCIPE

2.8.1.- LESION

Tanto en la lesión con la imprevisión aparece un desequilibrio económico que perjudica a una de las partes contratantes. Pero mientras en la lesión ese desequilibrio es concomitante con la celebración del contrato en la imprevisión tal estado de cosas se produce posteriormente.

Por lo demás la lesión tiene como consecuencia la terminación o extinción del contrato, en tanto que la teoría de la imprevisión tiende a todo lo contrario, es decir, busca mantener la vigencia del mismo y a lograr su cumplimiento.

¹⁷ Marienhoff, ob. Cit. Tomo III-A, Pág. 539

2.8.2.- FUERZA MAYOR

La fuerza mayor al igual que la imprevisión se produce como consecuencia de la realización de un acontecimiento no considerado o no anticipado, originado en hechos y voluntad externos a las partes. La fuerza mayor es considerada como una eximente de la responsabilidad contractual, mientras que la imprevisión no libera al deudor del cumplimiento de sus obligaciones, sino que tan sólo la hace más gravosa o pesada. En síntesis se trata de un agravamiento de las cargas en cabeza del deudor.¹⁸

El Art. 30.- del Código civil, vigente señala que: “Se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”

“La imprevisibilidad se da cuando el hecho es de rara ocurrencia, se presenta de forma súbita y sorpresiva, es decir, que no es normal su acontecimiento y por lo tanto para la persona no es posible preverlo”.

“La irresistibilidad se da cuando el afectado no obstante haber tomado todas las medidas pertinentes para contrarrestar el hecho fue imposible evitar que este se presentara

Lo peculiar de la fuerza mayor es la imposibilidad absoluta de cumplir con el contrato por circunstancias ajenas a la voluntad de las partes, de ahí que se puede oponer la

¹⁸ Larroument, Chistián, Op cit. Pág. 328.

teoría de la “vida contractual” o imprevisión a la “Teoría de la muerte contractual” o fuerza mayor.

2.8.3.- HECHO PRÍNCIPE

Entre la imprevisión y el Hecho Príncipe, hay un aspecto común: ambos tienden a indemnizar al cocontratante. Pero aún en ese orden de ideas se disocian por completo: mientras la indemnización que corresponde a las reglas del Hecho Príncipe es integral, en la Teoría de la Imprevisión dicho derecho es solo parcial, porque únicamente implica una ayuda o colaboración del Estado para que el cocontratante salve el momento crítico y pueda cumplir y seguir cumpliendo el contrato.

La diferencia fundamental entre Hecho Príncipe e Imprevisión radica en el origen del acontecimiento, productor del desequilibrio económico financiero del contrato, mientras que en el primero obedece a un hecho o acto imputable al Estado, en la Imprevisión ese acontecimiento no obedece a hecho o acto alguno imputable al Estado.

2.9.- APLICACIÓN A NUESTRO MARCO JURIDICO ADMINISTRATIVO

De los temas tratados anteriormente se puede determinar que, jurídicamente no existe impedimento para que esta teoría pueda ser aplicada con éxito y en beneficio de ambas partes dentro de la legislación ecuatoriana referente a los contratos de concesión.

Sin embargo, su práctica debe estar sujeta a varios criterios para que resulte ser un instrumento que colabore en la obtención de los objetivos finales del contrato, el interés público y no se convierta en una traba burocrática o en un foco de corrupción como

nueva forma de extraer fondos públicos para beneficio de unos cuantos: La equidad es el motivo que da fundamento moral-jurídico a esta teoría.

En el caso puntual de esta investigación y análisis, en un contrato de concesión de obra pública, el funcionamiento de la ejecución de esta obra puede verse afectado, por hechos ajenos a la voluntad del concesionario y a la de la administración concedente, hechos que sobrevienen durante el transcurso de la explotación y comprometen una estabilidad económica, (Guerras, encarecimiento de productos básicos para el funcionamiento de la concesión), hechos estos que bien pueden provocar un encarecimiento de la explotación de la concesión, que de mantenerse las tarifas estipuladas en el contrato de concesión, llevarían al concesionario a la ruina. En estos casos, la aplicación rígida de las cláusulas contractuales perjudicaría a todos sin beneficios para nadie: el concesionario se arruinaría al cabo de cierto tiempo; sobrevendría la paralización de la obra concesionada, con las consiguientes molestias para los beneficiarios finales, por lo que la administración tendría que restablecer aquella obra a un costo necesariamente basado en las nuevas condiciones; ya que la sustitución del concesionario no reportaría ventaja alguna, pues en tal caso la Administración concedente tendría que construir la obra pública, por sí misma u otorgar una nueva concesión, y en cualquiera de dichas alternativas deberían tomarse en cuenta los factores económicos que encarecieron la ejecución de la obra.

Entonces se debe admitir, que ante la presencia de ciertos hechos el concesionario tiene derecho a una ayuda financiera por parte de la administración concedente, para poder continuar con la construcción de la obra pública, esto es justo y conveniente para poder mantener el equilibrio contractual, en las nuevas condiciones en las que se está explotando la concesión.

En cuanto a la aplicabilidad de esta teoría en nuestro marco jurídico específicamente en los contratos de concesión de obra pública, podría realizarse de la siguiente manera:

- 1.- Que el Ministerio del ramo, por medio de un Acuerdo Ministerial regule como y que debe entenderse por “Teoría de la Imprevisión”, y establecer un procedimiento sobre la forma en la que se debería calcular la “ayuda pecuniaria” que el Estado debe entregar al concedente para que este pueda terminar de ejecutar su contrato. No se debe olvidar que en este tipo de contratos, no es el Estado el que paga la remuneración al concedente sino que es el tercero beneficiario quién pagará la realización de la obra por medio de una tarifa.
- 2.- El marco jurídico se basaría, como ya se había explicado anteriormente, en los principios generales de derecho, como son, igualdad, equidad y buena fe; y en la Constitución. Política del Estado.
- 3.- La inclusión de la doctrina específica en los documentos precontractuales, específicamente en un capítulo en el cual se explique el alcance y fines de la misma; y,
- 4.- Una cláusula específica en el contrato de concesión en la que se disponga que en caso de que el cocontratante invoque la Teoría de la Imprevisión, el hecho imprevisto deberá ser reconocido por un tribunal arbitral.

En conclusión podríamos manifestar que **en nuestro marco legal, sí sería posible aplicar la teoría de la imprevisión a los contratos de concesión sean estos de obra pública como de servicios públicos, esto es basados en los principios generales del Derecho y en la Constitución.**

Pero la interrogante final se establecería si la Administración o concedente tendrán la aptitud necesaria para poder distinguir y aplicar esta Teoría, para que el interés público sea resarcido al menor costo económico y social posible.

CAPITULO TERCERO

CONCLUSIONES

- 1.- Que en nuestro marco legal, sí sería posible aplicar la teoría de la imprevisión a los contratos de concesión sean estos de obra pública como de servicios públicos, esto es basados en los principios generales del Derecho y en la Constitución.

- 2.- Que para la aplicación de esta Teoría, los funcionarios encargados de realizar el análisis antes de aplicarla deben tener la aptitud necesaria para poder distinguirla, a fin de que el interés público sea resarcido al menor costo económico y social posible, y que por el contrario su aplicación no sea motivo de nuevos problemas contractuales entre las partes.

- 3.- Que la Teoría de la Imprevisibilidad consiste únicamente de una “ayuda financiera”, es decir, solo en términos económicos, por parte de la Entidad concedente, cuando existan ciertos hechos imprevistos (imputables al Estado o a la Entidad Concedente).

- 5.- Que la aplicación de la Teoría de la Imprevisión, conveniente para poder mantener el equilibrio contractual en nuevas condiciones para que se mantenga la explotación de la concesión, es únicamente temporal mientras dure el evento causante del

desequilibrio. Debiendo dejarse sin efecto su aplicación una vez superadas las condiciones que hubiesen provocado dicho desequilibrio.

- 6.- Que la aplicación de esta nueva figura en nuestro contexto jurídico, como una herramienta técnica, sería muy beneficiosa para que las concesiones en el país puedan llegar a ejecutarse en forma completa y dentro de los plazos establecidos, consecuentemente esto tendría como efecto que el interés público sea satisfecho.
- 7.- Que aplicando en determinados casos, la Teoría de la Imprevisibilidad, el fin primordial del Estado, la búsqueda del interés público, se cumpliría a satisfacción y a menor costo para el beneficiario de la obra pública que se concesionó.
- 8.- Que en el país no se ha aplicado la llamada “Teoría de la Imprevisión”, en ningún proceso contractual público.
- 9.- Que la Teoría de la imprevisión es aplicable a todo contrato de larga duración, sea de concesión o no.
- 10.- La Teoría de la imprevisión se fundamenta en las nuevas circunstancias económicas que suelen cambiar la contraprestación inicial, pactada por las partes.

CAPITULO CUARTO

RECOMENDACIONES

- 1.- Si bien es cierto que no sería requisito indispensable la mención en cada contrato de concesión de obra pública la aplicación de esta teoría en el caso de sucesos imprevistos que cumplan con los requisitos y que por ende permitan subsanar o llevar a feliz término dicho contrato; se recomienda que a futuro sí se mencione la utilización de esta herramienta como forma viable de superar posibles eventos imprevistos en los documentos precontractuales y sobre todo en el modelo de contrato a utilizarse.

- 2.- El mecanismo recomendado para poder soportar jurídicamente la aplicabilidad de la Teoría de la Imprevisión se lo detalla en la página 50 de esta misma obra. Y se resume a la regulación vía Acuerdo Ministerial según el ramo donde se aplique el contrato de concesión.

- 3.- Al tratarse de la aplicación de una teoría que por principio genera un reconocimiento económico temporal a la parte contratante con el Estado, se recomienda que a la par se generen los mecanismos de control para evitar por un lado; reconocimientos fraudulentos debido a que la justificación de la diferencia entre pérdida por elevación de costos y lucro cesante es muy elaborada y requiere de un detallado análisis técnico económico y se puede caer en tramposas acciones ilegales; y por otro lado, que se convierta en una fórmula para “garantizar” a determinado licitante

que a propósito presente ofertas inferiores termine siendo favorecido para la ejecución de la obra y al final de la ejecución del contrato termine recibiendo valores superiores a los ofertados por sus competidores.

CAPITULO QUINTO

BIBLIOGRAFÍA

LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN, Álvaro Pérez Vives.

CONTRATOS DE ESTADO, Agustín de Asís.

CURSO DE ACTUALIZACIÓN DE DERECHO PÚBLICO PARA ASESORES DE ENTIDADES PÚBLICAS, Corporación Latinoamericana para el Desarrollo.

COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, EDICIONES 1 Y 2, Héctor Escolá.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y DE DERECHO PRIVADO, Humberto Rodríguez.

TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Jaime Orlando Santofimio G.

CONCESION DE SERVICIOS PUBLICOS, Jorge Sarmiento García.

EL ESTATUTO DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO, Jorge Zavala Egas.

DICCIONARIO JURÍDICO ABELEDO – PERROT, José Alberto Garrone.

SERVICIOS PUBLICOS, REGULARIZACION Y RENEGOCIACION, Juan Assagne.

CELEBRACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS, Miguel Lima Endara, y otros.

TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Miguel Marienhoff.

LAS CONCESIONES VIALES EN EL ORDENAMIENTO, PRACTICA DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Nicolás Granja Galindo.

JURÍDICO ECUATORIANO, Pablo Zambrano Albuja.

CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Patricio Secaira Durango.

LA CONCESIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN NUESTRA LEGISLACIÓN, Rita
Huilca Cobos.

RENEGOCIACIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS EN EMERGENCIA,
Roberto Dromi.

REFORMA DEL ESTADO Y PRIVATIZACIONES, Roberto Dromi, Tomo I

EL ACTO ADMINISTRATIVO, Roberto Dormí.

LOS CONTRATOS ESTATALES, William Parra Gutiérrez.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO.

LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, PRIVATIZACIONES Y
PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS POR PARTE DE LA INICIATIVA
PRIVADA.

LEY PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OBRA PÚBLICA MEDIANTE CONTRATO
DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA.

REGLAMENTO A LA LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y SU
APLICACIÓN A CONCESIONES VIALES.

ACUERDO MINISTERIAL 031 DEL MINISTERIO DE OBRAS PPÚBLICAS Y
COMUNICACIONES QUE APRUEBA Y OFICIALIZA LA POLÍTICA NACIONAL
DE CONCESIONES VIALES.

BIBLIOTECA VIRTUAL O INTERNET

LA IMPREVISIÓN CONTRACTUAL, Enrique Abatti

EL RIESGO IMPREVISIBLE, Ramón Banderas.