

CUASICONTRATO

ADMINISTRATIVO: OBLIGACIÓN EN EL DERECHO PÚBLICO Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL ECUADOR

ADMINISTRATIVE QUASI-CONTRACT: OBLIGATION IN PUBLIC LAW AND THE PRINCIPLE OF LEGALITY IN ECUADOR

Gabriel Díaz Lozada ^{1*}

E-mail: ab.gabriel_diaz@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-7725-8443>

Andrés Hinojosa Lara ²

E-mail: andres.hinojosa.laralex@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-1490-1412>

¹Universidad católica de Santiago de Guayaquil, Guayaquil, Ecuador.

²Universidad Católica del Ecuador de Quito, Quito, Ecuador.

*Autor para correspondencia

Cita sugerida (APA, séptima edición)

Díaz Lozada, G. & Hinojosa Lara, A. (2025). Cuasicontrato administrativo: obligación en el derecho público y el principio de legalidad en el Ecuador. *Universidad y Sociedad*, 17(s1), e5675.

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo el análisis del cuasicontrato administrativo como fuente atípica de obligaciones en el derecho público ecuatoriano, poniendo énfasis en su tensión con el principio de legalidad. Para llegar a los resultados se utilizaron los métodos como el análisis - síntesis posibilitó la descomposición de los conceptos de interés en los aspectos esenciales y llegar a identificar regularidades y la síntesis para verlos en su integralidad; análisis de contenido para el estudio artículos, normativas, leyes e informes de investigación relacionados con el objeto de estudio. En tanto, el exegético-analítico permitió el examen doctrinal y jurisprudencialmente de la figura del enriquecimiento sin causa y la actio in reverso, como mecanismos para reparar desequilibrios patrimoniales injustificados cuando existe una prestación a favor de la Administración sin una relación jurídica formal. Finalmente, se plantean límites y propuestas interpretativas que garanticen seguridad jurídica sin sacrificar principios de justicia material.

Palabras clave: Cuasicontrato administrativo, Derecho público, Principio de legalidad, Examen doctrinal, Examen jurisprudencial

ABSTRACT

This article analyzes the quasi-administrative contract as an atypical source of obligations in Ecuadorian public law, emphasizing its tension with the principle of legality. The following methods were used to arrive at these results: analysis-synthesis, which enabled the concepts of interest to be broken down into essential aspects and identified regularities, and synthesis, which allowed for a comprehensive view of them; content analysis, which analyzed articles, regulations, laws, and research reports related to the object of study. Meanwhile, exegetic-analytic analysis allowed for a doctrinal and jurisprudential examination of unjust enrichment and the actio in reverso as mechanisms for redressing unjustified patrimonial imbalances when a service is provided to the Administration without a formal legal relationship. Finally, limits and interpretative proposals are proposed to guarantee legal certainty without sacrificing principles of substantive justice.

Keywords:

Administrative quasi-contract, Public law, Principle of legality, Doctrinal examination, Jurisprudential examination.

INTRODUCCIÓN

En el marco del derecho administrativo ecuatoriano, la relación obligacional entre el Estado y los particulares ha sido históricamente regulada bajo estrictos principios de legalidad y formalidad. Sin embargo, diversas situaciones fácticas han evidenciado la necesidad de reconocer fuentes atípicas de obligación, como los cuasicontratos administrativos, cuya existencia plantea una tensión estructural con el principio de legalidad. Una vez que ha transcurrido más de un lustro desde la entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo, sin que se haya regulado esta fuente informal de obligaciones dentro del derecho público, resulta necesario el estudio de esa tensión desde una perspectiva doctrinal, jurisprudencial y normativa.

En el Código Civil de la República de Ecuador (2005), en el artículo 1453, se plantea que:

las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; ya de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos; ya a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos y cuasidelitos; ya por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de familia. (Código Civil de la República de Ecuador, 2005).

Por otra parte, el artículo 2184 de la norma supra, se establece que aquellas obligaciones que se contraen sin convención instrumental, pero que provienen de un hecho lícito, constituyen en la institución denominada como “cuasicontrato”.

Asimismo, en la legislación civil y dentro de ella en materia administrativa, el cuasicontrato ha sido reconocido por motivos de legalidad, equidad y seguridad jurídica, tanto más, considerando que el Ecuador se configura como un Estado constitucional de derechos y justicia.

Por otro lado, se establece que, las obligaciones pueden tener por fuente la sola ley, misma que genera obligaciones de manera directa, al imponer la prestación de un servicio cualquiera, requerido por el derecho natural o impuesto por la necesidad y la convivencia social. En este caso, la voluntad, no invierte para la formación de la obligación, toda vez, que resulta que de la sola autoridad o imperio de la ley se generan las obligaciones de “dare”, “facere”, “prestare”. Es tan fuerte el imperio de la ley en el derecho obligatorio que aun cuando, la voluntad particular podría ser adversa a la disposición de la ley creadora de la obligación, nace ineludiblemente la obligación legal, conforme ocurre en el presente caso.

En resumen, el cuasicontrato es el:

El acto lícito y voluntario que produce, aun sin mediar convención expresa, obligaciones, a veces recíprocas

entre las partes; otras sólo respecto a uno de los interesados; y en ocasiones en beneficio de un tercero. Las obligaciones surgen de la ley, de los contratos, los cuasicontratos, delitos y cuasidelitos, dentro de la clasificación aceptada como norma por los códigos inspirados en el francés. (Icaza, 2010).

Como se aprecia desde los documentos legislativos se define y caracteriza cuando se está en presencia un cuasicontrato. En consecuencia, el objetivo de este trabajo radica en el análisis del cuasicontrato administrativo como fuente atípica de obligaciones en el derecho público ecuatoriano, poniendo énfasis en su tensión con el principio de legalidad.

MATERIALES Y MÉTODOS

Para llegar a los resultados se utilizaron los métodos siguientes: análisis síntesis posibilitó la descomposición de los conceptos de interés en los aspectos esenciales y llegar a identificar regularidades y la síntesis para verlos en su integralidad; análisis de contenido para el estudio artículos, normativas, leyes e informes de investigación relacionados con el objeto de estudio. En tanto, el exegético-analítico permitió el examen doctrinal y jurisprudencialmente de la figura del enriquecimiento sin causa y la *actio in reverso*, como mecanismos para reparar desequilibrios patrimoniales injustificados cuando existe una prestación a favor de la Administración sin una relación jurídica formal.

RESULTADOS-DISCUSIÓN

Obligaciones legales y cuasicontractuales

El Código Civil en Ecuador regula la división clásica de la responsabilidad civil: contractual y extracontractual o aquiliana. El Título XXXIII del Libro IV respecto a los delitos y cuasidelitos, regula la responsabilidad extracontractual, aquí se refleja la intención del legislador de la restricción de este tipo de responsabilidad a la ocurrencia de delitos y cuasidelitos. Por otra parte, en el Título XII del Libro IV, relacionado con el efecto de las obligaciones, se regula la responsabilidad contractual, evidenciando la amplitud de la aplicación de este régimen, sin delimitarlo explícitamente a las relaciones contractuales, sino obligacionales en sentido genérico (Mendoza, 2021).

Las fuentes de las obligaciones no se limitan a la voluntad de las partes, sino que también surgen de la ley misma, cuyo cumplimiento es imperativo, especialmente materia administrativa, en donde las relaciones entre los particulares y el Estado están orientadas al interés público.

Por su parte, la responsabilidad civil contractual tiene un límite que siempre estará en disposición de las partes contratantes, ya sea mediante la inclusión de cláusulas penales dentro del mismo contrato o por situaciones que

la misma ley conoce mediante el código civil en razón de daños y perjuicios futuros (Rivera et al., 2021).

En tanto, se hace necesario el cumplimiento y acatamiento de las obligaciones de carácter legal dentro de la esfera del derecho administrativa: "() La regularidad y eficacia de la actuación administrativa depende en gran medida del cumplimiento estricto de esas obligaciones, ya que su inobservancia compromete la legitimidad del propio sistema jurídico-administrativo" (García de Enterría, 1996)

Naturaleza del cuasicontrato administrativo

El cuasicontrato administrativo, se comprende una figura perteneciente al derecho público considerándose un hecho voluntario, lícito y no convencional generador o extintor de obligaciones; las que son similares a las adquiridas mediante un contrato administrativo, y provienen de la misma fuente, esto es, la contratación estatal para la satisfacción de necesidades colectiva. Por su parte, el convenio de pago, es una figura que se aplica de manera excepcional para el pago de obligaciones adquiridas por la administración pública sin que medie la celebración de un contrato administrativo, en base al principio constitucional de que nadie será obligado a realizar un trabajo forzoso (Procuraduría General del Estado, 2010)

Por tanto, se definen como actos o procedimientos realizados por un sujeto de derecho que genera obligaciones a su favor, sin que medie la suscripción de un contrato, o sin que se haya instrumentado la relación en las condiciones normales que podrían crear una obligación sinalagmática. La gestión de negocios y el enriquecimiento sin causa, son ejemplos típicos en el derecho común de cuasicontratos.

El cuasicontrato no sólo comprende, las clásicas nociones del enriquecimiento sin causa y de la gestión de negocios ajenos, o eventualmente al funcionario de facto, sino otras como el concesionario de servicio público que, habiendo vencido el plazo de la concesión, continua de buena fe proporcionando a satisfacción el respectivo servicio; con el cesionario o con el subcontratista a quienes, sin que el contrato lo autorizase, ni lo hubiere autorizado la Administración Pública, se les cedió o transfirió el contrato administrativo, y lo ejecutaron satisfactoriamente.

En la esfera administrativa, Roberto Dromi, en su concepción subjetiva de las relaciones jurídicas que nacen entre la administración pública con los particulares, señala que, las mismas tienen entre otras causas:

un título que los enlaza, el mismo que puede ser: en primer término: estatutario o normativo, como la Constitución, leyes, reglamentos, decretos, etcétera, por medio de actos unilaterales generales; y segundo escenario, de carácter voluntario, como, el contrato, el cuasicontrato, el acto unilateral, que son originados por el acuerdo creador de

derechos y obligaciones o por actos unilaterales de administración pública. (Dromi, 1996).

En este sentido, se concibe al cuasicontrato administrativo como el "hecho o acto voluntario lícito, que produce efectos semejantes a los contratos, sin existir acuerdo de voluntades ni consentimiento sobre lo que es materia concreta de tal hecho o acto" y, complementa su plena validez como fuente de derecho administrativo. Según Cancela (1988), los cuasicontratos deben considerarse hechos jurídicos subjetivos, ya que las obligaciones derivan directamente de estos hechos y no únicamente de la ley. Además, en el ámbito del derecho administrativo, el concepto de cuasicontrato puede tener una aplicación más amplia que en el derecho civil, puesto que puede abarcar cualquier hecho jurídico subjetivo capaz de generar efectos similares a los de un acto administrativo o un contrato público, especialmente cuando no existen dichos actos o contratos formales.

Dentro del marco del derecho público, el cuasicontrato es una manifestación palpable de los principios de justicia y equidad, que sirve como un contrapeso jurídico a la teoría del enriquecimiento público sin causa, a la gestión oficiosa y en general a la falta de pago respecto de prestaciones ejecutadas y recibidas, conforme ocurre en el presente caso.

Dicho esto, queda claro que el cuasicontrato es un hecho jurídico, lícito y no convencional, capaz de originar obligaciones a quien lo ejecuta o a un tercero ajeno a su constitución, es un hecho jurídico porque es capaz de producir efectos reconocidos en el ordenamiento y, es lícito porque está autorizado por la ley e inclusive es reglamentado en algunas formas específicas.

Régimen jurídico

El cuasicontrato administrativo no tiene un régimen jurídico orgánico propio o norma especial que lo desarrolle, no es menos cierto que, ante la falta de criterios o normas expresas, a dicho cuasicontrato deben aplicársele, en primer lugar, las reglas o normas administrativas referentes a los contratos administrativos, ya que el cuasicontrato es un reflejo de estos. En segundo lugar, corresponde aplicar los criterios principios generales del derecho que rigen el derecho privado. Sobre este punto, la doctrina ha sido clara al indicar que el carácter administrativo del cuasicontrato siempre deriva de su objeto y no en la existencia de cláusulas exorbitantes expresas del derecho privado; porque de ocurrir lo contrario se estaría en presencia de un contrato (Escola, 1984).

En fin, el carácter administrativo del cuasicontrato que nace en la administración pública, viene dado por el objeto o naturaleza del hecho jurídico. La relación causal entre el sujeto activo y pasivo, siempre determina la naturaleza del cuasicontrato, en sentido civil y administrativo.

Así las cosas, un ejemplo común, de este que dan origen a una relación cuasicontractual en el ámbito administrativo, ocurre en circunstancia de declaratoria de emergencia de la Administración Pública, o cuando la el Estado requiere de la intervención de un particular en la provisión y prestación de servicios públicos que no pueden interrumpirse.

Empero, siendo un reflejo del contrato administrativo, el cuasicontrato administrativo si conlleva ciertas cláusulas exorbitantes virtuales del derecho privado en favor de la Administración pública. Dichas cláusulas son propias de las figuras convencionales administrativas:

esto produce que la persona vinculada a la Administración pública por una relación que implique un cuasicontrato administrativo, está supeditada a la aplicación de esas cláusulas exorbitantes virtuales, que han de ser compatibles con la relación jurídica de cada caso en particular (Icaza, 2010).

Laubadère (1956), explica la excepcionalidad de la aplicación de esta institución como fuente de obligaciones, al explicar que se trata de un “mecanismo que establece un acuerdo implícito y flexible, mediante el cual el Estado solventar las necesidades públicas de manera urgente”.

Elementos que forman el cuasicontrato

Según González, (2023) para hablar de un cuasicontrato es necesario la presencia de ciertos matices, a saber:

- Hecho jurídico lícito. Es decir, que no se trate por ejemplo de ningún delito o coacción para hacer o realizar algo.
- Voluntario. Que el acto que se realiza es totalmente voluntario sin ningún ánimo o intención de lucro. Una pura liberalidad.
- No convención. Esto es, que no sea una obligación pactada entre las partes. Por ejemplo, que Juan no pacte con Gabriel la realización de un pago a su nombre. De lo citado, queda claro que la obligación exigida no se instituye en una estrictamente cuasicontractual, sino que tiene una doble fuente obligacional, una legal y una cuasicontractual, considerando las circunstancias factuales que dieron origen a la misma.

Requisitos del cuasicontrato administrativo

En cuanto a los requisitos específicos del cuasicontrato administrativo, tomando como fundamento la arbitrariedad, el enriquecimiento sin causa, de la justicia conmutativa, encontramos los siguientes: a) utilidad o servicio destacado; b) inexistencia compensatoria; c) falta de una causa jurídica; d) inexistencia de una expresa norma prohibitiva, y, e), necesidad del servicio o acto realizado que produce el beneficio.

Al igual que en los contratos, la administración puede ser deudora o acreedora en la obligación cuasicontractual. Como ejemplo del caso en que el Estado puede ser

acreedor, en la obligación cuasicontractual, así, por ejemplo, si después de extinguir un incendio, con lo cual cesa la función de policía, los bomberos remueven escombros y salvan o mejoran las cosas del patrimonio de un particular; como esto último no es función propia de la administración, ésta puede ejercer la pertinente acción de resarcimiento contra el particular.

Bajo esta misma premisa, Laubadère (1956) destaca dos categorías de intervencionismo económico, que puede generar relaciones cuasiconcontractuales en la esfera pública “(...) la de medidas unilateral y la de acuerdos convencionales”. En el caso de los acuerdos convencionales estos pueden ser los que nacen con el objeto de colaboración en tareas intervencionistas y, los de la administración económica, a los que denomina *inclusive*. Por otro lado, los cuasicontratos administrativos que se ubican dentro de la categoría de acuerdos convencionales de incitación se refieren a aquellos actos en los que el Estado, provee de obras, bienes y servicios a particulares, y los considera como mecanismo de satisfacción de necesidades pública.

Si bien la LOSNCP establece que los contratos administrativos deberán instrumentarse por escrito y cumpliendo los requisitos que exige la ley de la materia, la prestación de un servicio entregado y recibido no puede ser desconocida por impericia administrativa, aquello iría en contra de la doctrina de los actos propios (estoppel) (Ecuador 2010).

Principios que recubren la obligación cuasicontractual administrativa

Conforme se dijo, la aplicación de la figura del “cuasicontrato” en materia administrativa plantea al deudor, el pago y cumplimiento de al menos dos obligaciones: i) los derechos de crédito que surgen a favor del actor en resarcimiento de su actividad y, ii) los gastos que hubiere realizado. En tal virtud, para acreditar el fundamento jurídico de la procedencia de esta obligación, corresponde destacar los principios que recubren estas obligaciones.

Los principios generales del derecho son trascendentales dentro del derecho administrativo, puesto que este se desarrolla en base a varios principios que contribuyen a la interpretación de las normas en caso de existir vacíos legales para una debida administración, al existir varias normas que regulan el derecho administrativo, los principios generales del derecho actúan para que haya un criterio unánime de certeza de las personas en sus calidades de administrados frente a la administración que representa al interpretación como de la aplicación y sobre todo para garantizar los derechos Estado (Álvarez y Vega, 2022).

Principio de legalidad objetiva: propugna una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico formal, a partir de su

definición básica según la cual toda autoridad, funcionario o institución pública, solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento y todo lo que no les esté autorizado les está proscrito. Sin embargo, este principio no se concibe de forma restrictiva, pues el sistema jurídico ofrece ciertos matices que nacen de la propia actividad administrativa que deben considerarse y ser valorados.

En Mejía, 2003 y Nuñez, 2024, se indica que el principio de legalidad ofrece diversas modalidades o matices, debido al tratamiento diferenciado que imponen el estudio de las diversas ramas del derecho, sin embargo, de ello el núcleo o la idea matriz que erige a este principio es la sumisión a la norma.

Es decir, si bien la actividad administrativa debe regirse al marco legal que ofrece el derecho positivo, pues, no se puede omitir que las relaciones de la administración con los particulares se encuentran investidas de la dinámica social que genera nuevos escenarios; aquello adquiere vital importancia por cuanto la razón de ser de los órganos de la administración pública, debe estar orientada a la organización del Estado y a garantizar las necesidades del colectivo, a través de la provisión de obras, bienes y servicios.

En tal virtud, a través del ejercicio de un conjunto de potestades jurídicas, regladas y discrecionales, la administración regula los diferentes escenarios y relaciones jurídicas dotando estas últimas de un margen de acción para resolver aquellas situaciones no normadas por el derecho positivo, con el fin de garantizar el interés general.

La autoridad administrativa tiene potestad para actuar en casos no previstos o haciendo uso de medios diversos de los previstos, cuando existe un estado de necesidad pública, cuando existan circunstancias que exige la actuación urgente de la administración, a fin de atender las necesidades sociales. Esta urgencia en la actuación, justifica dentro del principio de legalidad, la actuación de la administración pública cuando exista ausencia de ley, o cuando la regulación resulte insuficiente.

En el sistema jurídico vigente, se expidió por ejemplo, el Reglamento para el Control de la Discrecionalidad (2002), cuya finalidad es normar la denominada potestad discrecional, bajo el paraguas del control de legalidad, manifestando que en todo acto concurren elementos reglados y discrecionales y que no existen los actos discrecionales puros, por lo que si bien la elección discrecional se basa en criterios extrajurídicos de decisión, a ella concurren elementos predeterminados por el derecho, que son básicamente delimitados por la propia potestad atribuida al órgano, es decir, que esta libertad para actuar se configura dentro de la norma, sin dejar espacio a una actividad arbitraria. La actuación pública no es rutinaria y estática, pues cada hecho o acto de poder, está revestido de un

margen discrecional que le permite decidir dentro de la legalidad objetiva y su abanico de posibilidades.

En consecuencia, la legalidad objetiva siempre debe ser observada por el agente público, sin embargo, existen situaciones claras, determinadas y excepcionales que podrían permitir, con base generalísima y constitucional, que los agentes estatales recurran a actuaciones no normadas que no alteren la seguridad jurídica y recurran a la satisfacción de necesidades colectivas por tratarse de aspectos de interés público, como ocurre en el caso de prestaciones públicas de fuente cuasicontractual ante la necesidad de satisfacer el interés general, conforme ocurrió en el presente caso.

Sobre este punto, la doctrina ha determinado que existen una serie de presupuestos para legitimar dichas actuaciones discrecionales de la administración; así, por ejemplo, la razonabilidad es uno de los aspectos esenciales dentro de la aplicación de la potestad discrecional en las decisiones de la administración pública, pues de este criterio racional se fundan las actuaciones públicas en base a los hechos que las constituyen, fundamentos lógicos, jurídicos y técnicos, así como la multiplicidad de vías aplicables para el caso concreto y la elección de la más idónea y viable para el interés común.

Así también, otro presupuesto que debe considerarse dentro del ejercicio de estas potestades, es la proporcionalidad de la medida, entendida como aquel elemento que brinda la equivalencia en derecho, de aquello que es valorado por la administración pública para proceder a actuar frente a los conceptos jurídicos indeterminados tales como bien público e interés público.

En definitiva, la administración pública puede en ocasiones, actuar bajo la potestad discrecional, amparada en el principio de legalidad, cuando existan circunstancias que la norma taxativamente no se refiera, pero que sin embargo de ello sea una situación que se deba resolver en búsqueda del bien común, es decir, una situación no reglada que pueda ser atendida bajo el principio de equidad y justicia; y, bajo las reglas de oportunidad y buena administración. (Silva, 2017).

Principio de equidad y justicia conmutativa: la equidad es un principio que está estrechamente ligado al enriquecimiento injusto o sin causa, en este sentido, la equidad se torna en un freno a los actos arbitrarios de la administración pública, toda vez que, en aquellos supuestos de restitución de prestaciones contractuales, la obligación de restituir más allá de derivar de la ley, del contrato o cuasicontrato, se apalanca en la interpretación de unos hechos y sus resultados desde el punto de vista de la equidad y el valor de la justicia.

La justicia conmutativa, que rige las relaciones de intercambio justo entre las partes en las contrataciones administrativas, refuerza la exigencia de pago en estos casos,

pues se establece que, ante la prestación de un servicio que genera un beneficio para la administración, debe existir una contraprestación proporcional. Es decir, el principio de equidad, no sólo mitiga los formalismos que podrían generar una injusticia, sino que también corrige los vacíos procedimentales, garantizando que ninguna de las partes se vea perjudicada de manera desproporcionada.

En este orden de ideas, la equidad solventa la idea de lo justo y por ende de justicia; la equidad es un correctivo a los excesos del formalismo que crean una situación injusta en el caso específico. La justicia conmutativa debe caracterizar las contraprestaciones de las contrataciones administrativas, limitando que el ordenamiento jurídico admita un resultado inadecuado y desproporcionado que carece de justificación legítima, evitando el enriquecimiento desproporcionado, al pretender beneficiarse de un particular, es decir, “no se puede eludir la obligación de pago, so pretexto de autorización verbal o contratación nula de pleno derecho” (Blanquer, 2010).

La proscripción del enriquecimiento injusto o sin causa, se torna en una herramienta para la reclamación de la restitución del patrimonio mermado por el Estado a causa de la prestación de un servicio, la provisión de un bien o la ejecución de una obra, siempre y cuando la obligación sea exigible y tenga casusa y objeto lícito, aun cuando la administración pública no ha ejecutado los procedimientos propios de contratación pública.

Dicho esto, y, como señala la doctrina, el enriquecimiento sin causa no puede ser justificado por la administración pública con base en irregularidades formales, y la omisión de la contraprestación sería un acto arbitrario e injusto.

Desde la perspectiva de la Administración pública el principio de equidad, sirve como precepto jurídico para convalidar ilegalidades o vicios jurídicos cometidos en la contratación administrativa. No obstante, se debe precisar que, el utilizar al principio de equidad como un mecanismo que proscribiera el enriquecimiento sin causa, no exime ni excluye a la administración de las responsabilidades administrativas que generan sus actuaciones anómalas, toda vez que viviendo en un Estado de derechos, no se puede inobservar el texto normativo que regula el procedimiento de contratación administrativa, así como los principios de publicidad y transparencia que lo revisten.

Principio de continuidad de los contratos administrativos: resulta clave en estas circunstancias, por cuanto, la Administración pública está investida del derecho de exigir la continuidad o no de un servicio.

Dentro de la órbita administrativa, el principio de continuidad hace referencia a la continuidad del contrato administrativo, así como al derecho de la administración pública a exigir al contratista la continuidad o la no interrupción en la ejecución del negocio contractual, pudiendo recurrir,

en caso de interrumpirse, a la ejecución por cuenta del contratante, inclusive.

Dentro de un enfoque empírico, un claro ejemplo de la materialización de este principio en materia pública, es la autorización administrativa para la continuidad en prestación de un servicio o la ejecución de una obra, toda vez que, aun cuando la ejecución de un rubro no estuviere prevista en el contrato, o su plazo hubiere fenecido el mismo se adhiere al objeto para su perfeccionamiento en el primer caso, o el contratista estaría obligado a no interrumpir la ejecución en el segundo.

En tal virtud, acudiendo a la doctrina especializada, se ha establecido que la procedencia de la aplicación del principio de continuidad en el cumplimiento de los siguientes fundamentos, a decir: “... a) el cumplimiento y satisfacción del interés público, presente en todo contrato administrativo; b) la subordinación jurídica en que se encuentra el contratista frente a la administración pública; c) el rol de colaborador que asume el contratista particular en este tipo de contrataciones”. (Martínez 2002).

Sobre este vital principio, en derecho administrativo, Farrando (2002) menciona categóricamente, lo siguiente:

Podemos caracterizar a este principio como la atribución con que cuenta la administración para exigir el cumplimiento de la prestación debida por la contraparte de manera continuada, sin interrupciones, cualesquiera sean las circunstancias por las cuales atraviesa el contrato, pudiendo llegar a utilizar las vías de hecho para mantener la continuidad en el caso de los servicios públicos. (Farrando, 2002).

Principio de enriquecimiento sin causa y sobre el “*acto in rem verso*”: para que prospere es necesario definir y comprobar el perjuicio patrimonial del prestador y el nexo causal, entre la omisión estatal y el servicio prestado, la obra ejecutada o la provisión entregada, pues su finalidad es la restitución o reparación del daño patrimonial causado, cuya razón jurídica no está contemplada en una norma positiva, sino en el principio general de la equidad, cuyo tratamiento ya fue resuelto en este trabajo.

Por ejemplo, citando el derecho comparado, la jurisprudencia colombiana ha determinado que, la acción *in rem verso* es el medio más adecuado para solventar los conflictos que devienen de aquellas relaciones sin el sustento procedimental que exige la normativa en contratación pública, pero, sobre todo, para reparar el desequilibrio patrimonial que se ha presentado, se determinan de manera fehaciente las condiciones que motivan el uso de la acción y se resuelve la controversia.

En este contexto, Oramas, señala que:

el *acto in rem verso*, debe cumplir con ciertos parámetros valorativos para su aplicación, en este sentido tenemos

que considerar lo siguiente: a) la *actio in rem verso* en el campo de los contratos administrativos, está sujeta a determinados elementos y condiciones, de las cuales dependerán su reconocimiento, pues debe ser reconocido que su régimen aplicativo es excepcional, en cuanto la administración pública debe propender siempre a cumplir con todos los formalismos y rigurosidades de la norma, a fin de garantizar procedimientos transparentes y competitivos; b) cuando se señala que es un instrumento procesal, debe ser entendido a todas aquellas vías ante las cuales es posible acudir para su reconocimiento, esto es, vía reclamo directo, en vía contenciosa administrativa, y mediante los procedimientos de mediación, es decir, que para la aplicación del *actio in rem verso*, existen varios mecanismos para su aplicación. (Oramas, 1988).

La jurisprudencia ecuatoriana realiza un aporte significativo en el desarrollo del *actio in rem verso*, toda vez que mediante fallo emitido por la entonces Corte Suprema 43 de Justicia y que se encuentra publicado en la Gaceta Judicial. Año XCII., de fecha 22 de octubre de 1991, se pronuncia manifestando que “acción de enriquecimiento incausado, indebido o injusto, es un concepto que comprende o envuelve la idea de un daño patrimonial resultante del desplazamiento ilegítimo, injusto, sin sustento jurídico, de un bien en provecho de una persona y en perjuicio o desmedro de otra”.

Asimismo, la Corte menciona que quien por una prestación o de otro modo obtenga una cosa, sin causa jurídica y a costa de otra persona, está obligada a restituírsela. Dicha obligación existirá, aunque la causa jurídica existente en un principio desaparezca después, o si el resultado que se persigue, según el tenor del acto jurídico por medio de la prestación, no llegase a realizarse. Dicho esto, queda claro que resulta ilegal generar un enriquecimiento indebido o una prestación no compensada hacia un particular, aun así, haya sido para garantizar la prestación un servicio, ejecutar una obra o proveer de un bien hacia el Estado, y, en consecuencia, sea el Estado quien, en base a un vacío normativo, incremente su patrimonio de manera incorrecta e indebida.

El empleo útil

Cuando se efectúa un gasto o empleo útil para otro, resulta justo y equitativo que el beneficiario indemnice si dicho gasto le produjo utilidad; además señala que, para su acreditación es necesario que el demandante realice un gasto; que haya utilidad para el demandado que genere un enriquecimiento o beneficio y si hay ausencia de causa jurídica en dicho beneficio.

En consecuencia, queda claro que resulta ilegal generar un enriquecimiento indebido o una prestación no compensada hacia un particular, aun así, haya sido para garantizar la prestación un servicio, ejecutar una obra o proveer de un bien hacia el Estado, y, en consecuencia,

sea el Estado quien, en base a un vacío normativo, incremente su patrimonio de manera incorrecta e indebida.

La prohibición de trabajo gratuito refuerza el argumento de la *actio in rem verso* y la figura del empleo útil, pues la administración pública, al beneficiarse de un servicio sin formalizar un contrato o realizar el pago correspondiente, incurre en un enriquecimiento indebido que va en contra de los derechos garantizados por la Constitución.

El enriquecimiento sin causa como principio general del derecho

El enriquecimiento sin causa se configura cuando una parte obtiene un beneficio patrimonial sin una justificación jurídica válida, en perjuicio de otra. En el ámbito del derecho público, este principio permite corregir situaciones de injusticia material cuando la administración se beneficia de una prestación sin haber celebrado un contrato conforme al ordenamiento jurídico.

La jurisprudencia ecuatoriana ha sido reticente a admitir plenamente esta figura, aunque existen precedentes en los que se ha reconocido implícitamente su aplicabilidad (Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencias Nos. 123-2017 y 025-2020). El enriquecimiento sin causa se erige, por tanto, como una excepción al principio de legalidad, aunque requiere de estricta prueba de la prestación y del beneficio recibido.

El cuasicontrato administrativo y su distinción con el convenio de pago: interpretación sistemática y riesgos de ilicitud penal

Una de las discusiones más relevantes en el derecho público ecuatoriano contemporáneo es la diferenciación entre el cuasicontrato administrativo y la figura del convenio de pago, especialmente a la luz de los pronunciamientos reiterados de la Procuraduría General del Estado (PGE) y los riesgos penales derivados de su aplicación tras la reforma al delito de peculado en el Código Orgánico Integral Penal (2014).

Ambas figuras jurídicas surgen en contextos similares: prestaciones realizadas a favor de la administración sin la instrumentación contractual debida. No obstante, presentan diferencias sustanciales tanto en su naturaleza jurídica como en su régimen de procedencia.

El cuasicontrato es un hecho jurídico, lícito y no convencional que da lugar a obligaciones administrativas derivadas de una prestación efectiva sin acuerdo previo formal, pero legitimadas por los principios de equidad y proscripción del enriquecimiento sin causa. Este ha sido desarrollado doctrinalmente y sirve como base para la procedencia de la *actio in rem verso* en sede contencioso-administrativa.

Por su parte, el convenio de pago, según ha reconocido la Procuraduría General del Estado en varios pronunciamientos, como los oficios PGE-05605 (2011) y PGE-00466

(2011), constituye una vía excepcional de reconocimiento y extinción de obligaciones cuando concurren ciertos presupuestos: necesidad institucional acreditada, prestación ejecutada y recibida a satisfacción, precios de mercado y uso funcional del bien o servicio. Se trata de un mecanismo de regularización ex post, cuyo fundamento reside en el principio constitucional de que nadie puede ser obligado a trabajar gratuitamente

Sin embargo, la aplicación de estos convenios quedó restringida de facto por la ampliación del tipo penal de peculado introducida por la reforma de 2021 al artículo 278 del COIP. Dicha reforma incluye como conducta típica el “evadir los procedimientos pertinentes de contratación pública”, estableciéndose incluso una sanción accesoria de terminación unilateral del contrato sin derecho a indemnización. Este cambio legislativo generó un efecto inhibitorio en las entidades públicas para suscribir convenios de pago, por temor a incurrir en responsabilidad penal, incluso en situaciones de prestación efectiva y utilidad pública comprobada.

En consecuencia, la aplicación del convenio de pago ha perdido viabilidad jurídica y operativa, desplazando su funcionalidad a la esfera residual del cuasicontrato y de la actio in reverso. Esta última, al no implicar el reconocimiento voluntario por parte de la Administración sino su juzgamiento en sede judicial, permite mantener el equilibrio patrimonial sin comprometer a los funcionarios públicos en actuaciones que podrían ser calificadas de peculado conforme a la normativa penal vigente.

Desde el punto de vista sistemático, la diferencia esencial radica en que el cuasicontrato administrativo constituye una fuente de obligación reconocida por la jurisprudencia contenciosa-administrativa, mientras que el convenio de pago depende de una decisión administrativa que hoy puede acarrear consecuencias penales. Así, mientras el cuasicontrato tiene origen en el hecho generador (la prestación efectiva), el convenio de pago se construye sobre el reconocimiento posterior, lo que lo convierte en un acto de riesgo jurídico en el nuevo contexto normativo.

Por tanto, en el marco de legalidad reforzada que rige la gestión pública, se impone un análisis técnico prudente que evite equiparar estas figuras o aplicar criterios del pasado sin observar la evolución del marco penal. Es indispensable que la doctrina y la jurisprudencia delimiten claramente los escenarios en que puede procederse al pago de prestaciones no formalizadas, sin comprometer los principios de transparencia, legalidad presupuestaria y responsabilidad penal.

Tensión con el principio de legalidad

El principio de legalidad contenido, exige que toda actuación de la Administración se funde en una norma previa que la habilite. En este contexto, la admisión de fuentes

no formales de obligación, como el cuasicontrato, *prima facie*, parecería contradecir dicho principio.

La noción de juridicidad, establece de manera expresa que las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley; donde se produce una vinculación positiva irrestricta de tal suerte que, “ésta únicamente puede hacer aquello que la ley le permite” (García de Enterría y Fernández (2013).

Esta tensión cobra especial relevancia si se considera que el cuerpo normativo rector del procedimiento y la actividad administrativa en el Ecuador, no contempla al cuasicontrato como fuente expresa de obligaciones. Ello conllevó a ciertos sectores doctrinarios y órganos de control a adoptar posturas de rigidez formalista, bajo una interpretación restrictiva del principio de juridicidad, entendida como una habilitación exclusivamente normativa de toda actuación administrativa.

Esta lectura positivista, aunque legítima, omite que el ordenamiento jurídico se estructura también sobre principios generales del derecho, tales como la equidad, la buena fe y la proscripción del enriquecimiento sin causa, que tienen rango constitucional conforme al artículo 11 numeral 6 de la Constitución. Por ende, negar toda validez jurídica a relaciones fácticas efectivamente constituidas por ausencia de una norma expresa, podría conllevar resultados injustos y contrarios al deber de tutela de derechos.

Además, el carácter dinámico y complejo de la actividad estatal, particularmente en contextos de emergencia, necesidad institucional o gestión estratégica, demanda soluciones jurídicas que permitan reparar desequilibrios patrimoniales generados sin intención dolosa o negligencia administrativa. Desde esta óptica, el cuasicontrato se presenta como un instrumento excepcional de justicia material, cuya aplicación controlada no necesariamente implica una infracción al principio de legalidad, sino una interpretación sistémica del orden jurídico en función del interés público.

Si bien es cierto que, la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, más aún en tratándose de gestión de sectores estratégicos, que involucran la prestación de un servicio público¹, conforme prescribe el art. 227 de la Constitución de la República del Ecuador; no es menos cierto, que una lectura restringida o

1 Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 001-12-SIC-CC de 05 de enero de 2012

estrictamente positivista podría derivar en situaciones de enriquecimiento injustificado por parte del Estado.

La concepción rígida de legalidad como única fuente habilitante de toda obligación pública ignoraría la propia evolución de los sistemas jurídicos contemporáneos hacia un paradigma constitucional de derechos y justicia. En el Ecuador, este modelo impone a la Administración la obligación de garantizar el respeto a los derechos fundamentales no solo desde la legalidad formal, sino desde la eficacia sustantiva. Así, los cuasicontratos administrativos deben entenderse como una categoría jurídica con función correctiva y de equilibrio, que permite cumplir con la finalidad redistributiva del Estado sin vulnerar los límites impuestos por el principio de juridicidad. Lejos de constituir una amenaza al orden legal, su reconocimiento con criterios estrictos y racionalidad normativa puede fortalecer la legitimidad y razonabilidad del accionar público.

En consecuencia, algunos autores abogan por una visión sistemática del ordenamiento jurídico que permita conciliar el principio de legalidad con principios materiales de justicia (De Otto 2016). En el caso ecuatoriano, esto requiere de una reinterpretación judicial prudente y excepcional de los cuasicontratos, a fin de evitar abusos y garantizar seguridad jurídica.

Propuestas interpretativas y reformas necesarias

Se propone que la jurisprudencia ecuatoriana adopte una doctrina consolidada sobre el cuasicontrato administrativo, estableciendo criterios objetivos para su admisión que permitan armonizar el principio de legalidad con los principios de justicia material y proscripción del enriquecimiento sin causa. Estos criterios podrían comprender al menos los siguientes: (i) la imposibilidad fáctica o jurídica de haber celebrado un contrato previo, atribuible a la Administración y debidamente justificada; (ii) la existencia de un beneficio patrimonial efectivo para el Estado derivado de la prestación recibida; y (iii) la actuación de buena fe por parte del particular que ejecutó la obra, entregó el bien o prestó el servicio.

Adicionalmente, como pauta interpretativa supletoria, deberían incorporarse los parámetros ya desarrollados por la Procuraduría General del Estado en relación con los convenios de pago, dado que reflejan una lógica de control, proporcionalidad y razonabilidad que bien podría ser aplicable a los supuestos de cuasicontrato. Entre estos requisitos destacan: (a) la existencia de una necesidad institucional previa y comprobable, acreditada por la unidad requirente conforme a los planes operativos institucionales; (b) que los precios pactados sean equivalentes a los del mercado al momento de ejecución; (c) que existan actas o certificaciones que acrediten la recepción a entera satisfacción de los bienes, obras o servicios; y (d) que la prestación se haya utilizado efectivamente en actividades propias del ente público.

La incorporación de estos requisitos, junto con una reforma normativa que reconozca expresamente al cuasicontrato administrativo como fuente legítima de obligaciones en situaciones excepcionales, permitiría ofrecer seguridad jurídica a los operadores públicos y a los contratistas, garantizando a la vez mecanismos adecuados de control, transparencia y rendición de cuentas. Esta propuesta busca evitar que los vacíos normativos den lugar a situaciones de injusticia patrimonial o a riesgos de responsabilidad penal desproporcionada para funcionarios públicos que hayan actuado dentro de márgenes razonables de legalidad material.

El estudio que se realizó posibilitó concluir que la jurisprudencia ecuatoriana aún carece de una doctrina uniforme respecto a los cuasicontratos administrativos, lo que genera incertidumbre jurídica y riesgos en la actuación tanto de particulares como de funcionarios públicos. En este sentido, se recomienda a la Corte Nacional de Justicia consolidar una doctrina vinculante sobre la procedencia de la actio in reverso y de la fuente del cuasicontrato en el derecho administrativo; todo lo cual permita consolidar criterios diferenciados y técnicamente fundamentados que delimiten el uso de esta institución. Asimismo, se exhorta a la Procuraduría General del Estado a actualizar sus criterios institucionales armonizándolos con el ordenamiento jurídico vigente.

CONCLUSIONES

Basado en el análisis doctrinal, jurisprudencial y normativo de la figura del cuasicontrato administrativo en el contexto del derecho administrativo ecuatoriano, se desprenden las siguientes conclusiones:

Validación Principialista sobre la Tensión Formal: El estudio confirma la tensión existente entre el cuasicontrato administrativo como fuente atípica de obligaciones y el principio de legalidad objetiva en Ecuador, especialmente ante la ausencia de una regulación orgánica en el Código Orgánico Administrativo (COA). No obstante, esta tensión se resuelve al concebir el principio de legalidad de forma no restrictiva, permitiendo que la actuación administrativa recurra a potestades discrecionales ante situaciones de necesidad o interés público urgente (como la provisión ininterrumpida de servicios). El cuasicontrato se legitima así a través de los principios generales del derecho.

Contrapeso a la Arbitrariedad y Garantía de la Equidad: El cuasicontrato administrativo se erige como un mecanismo de justicia y equidad indispensable en el derecho público. Su función principal es servir de contrapeso a la teoría del enriquecimiento público sin causa (prohibición de enriquecimiento injusto). Al basarse en la justicia conmutativa, obliga a la Administración a una contraprestación proporcional por obras, bienes o servicios que, aun

careciendo de formalidad contractual, han sido ejecutados lícitamente por un particular y han generado un beneficio real para la satisfacción de necesidades colectivas.

Actio in rem verso como Vía de Reparación Patrimonial: La acción in rem verso se consolida como el instrumento procesal idóneo para remediar el desequilibrio patrimonial injustificado, actuando como una manifestación directa del principio de equidad. La procedencia de esta acción, incluso cuando el Estado ha omitido los procedimientos de contratación pública, es esencial para reparar el perjuicio patrimonial del particular, garantizando así el principio constitucional que proscribe el trabajo gratuito y reforzando la seguridad jurídica en las relaciones obligacionales con el Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, PA, y Vega, EC. (2022). Vulneración de los Principios y Derechos Administrativos en la Etapa de Remate Ordinario de Bienes en los Procedimientos Coactivos. 593. *Digital Publisher CEIT*, 7(6-1), 267-282. <https://doi.org/10.33386/593dp.2022.6-1.1531>
- Blanquer, D. (2010). *Derecho Administrativo*. Vol.2. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cancela, O. (1988). *Instituciones de derecho privado*. Primera edición. Buenos Aires: Editorial Astrea. 53.
- Código Civil de la República del Ecuador. (2005). Suplemento del Registro Oficial No. 46.
- Código Orgánico Integral Penal. Quito: Registro Oficial, 2014. Suplemento del Registro Oficial No. 180.
- Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo. (2017). Sentencia No. 123-2017.
- De Otto (2016). Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 001-12-SIC-CC de 05 de enero de 2012.
- de Laubadère, A. (1956). *Traité théorique et pratique contrats administratifs*. París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Dromi, J. R. (1996). *Derecho Administrativo*. Quinta Edición. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- Ecuador. (2010). *Ley Orgánica de Servicios No Contemplados en la Función Pública*. LOSNCP. Diario Oficial El Telégrafo. <https://www.presidencia.gob.ec/normativa/ley-organica-de-servicios-no-contemplados-en-la-funcion-publica/>
- Ecuador. (2002). Reglamento para el Control de la Discrecionalidad. Registro Oficial N° 686. Quito, 18 de octubre.
- Farrando, I. (2002). *Contratos Administrativos*. Buenos Aires: Lexis Nexis-Abeledo Perrot.
- García de Enterría, E. (1996). *La Administración y el Derecho Administrativo* (7ª ed.). Madrid: Civitas.
- García de Enterría, E. & Fernández, T. (2013). *Curso de Derecho Administrativo I*, (16º ed). CIVITAS y Thomson Reuters.
- González, JC. (2023). El Cuasicontrato: Una figura habitual(Conceptos & Ejemplos) *Derecho Virtual*. <https://derechovirtual.org/el-cuasicontrato-ejemplos/>
- Escola, H. J. (1984). *Compendio de Derecho Administrativo*. Ediciones Depalma. Buenos Aire.
- Icaza, D. (2010). *EL Cuasicontrato Administrativo*. https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2010/01/77a100_el_cuasi.pdf
- Martínez, A. (2002). *¿Continuidad o suspensión de la ejecución en Contratos Administrativos?* Primera edición. Buenos Aires: Lexis-Nexis Argentina, S.A.
- Mejía, Á. (2003). Propuesta de adecuación de los principios de legalidad y reserva de ley a las conceptualizaciones tributarias. <http://www.webicdt.net:8080/sitios/principal/centrodeinvestigacion/Lists/Articulos%20Revistas/Attachments/27/ALVARO%20MEJIA.pdf>
- Mendoza, HE. (2021). Nuevos desafíos en la contratación de personal: cómo la evolución del proceso de reclutamiento está transformando el mercado laboral. *Journal of Economic and Social Science Research* 1(3):54-67. DOI:10.55813/gaea/jessr/v1/n3/37
- Núñez, JM. (2024). Descifrando el Derecho Administrativo: Una Guía Esencial con Ejemplos. <https://derechovirtual.org/derecho-administrativo-que-es-con-ejemplos/>
- Rivera, LS, Suárez, DE, Ramón, ME. (2021). Estudio doctrinario sobre la responsabilidad civil y la reparación integral ocasionado en la Legislación Ecuatoriana. *Dominio de las Ciencias*,7(1), pp. 648-662. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8231659.pdf>
- Oramas, A. (1988). *El enriquecimiento sin causa como fuente de obligaciones*. Guayaquil: Editorial Edino.
- Procuraduría General del Estado, oficio N° 16330 de fecha 03 de septiembre del 2010.
- Silva, F. (2017). *De la teoría del cusicontrato administrativo a la realidad jurídica del convenio de pago*. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5734/1/T2373-MDA-Silva-De%20la%20teor%c3%ada.pdf>