



**UNIVERSIDAD ESTATAL
PENINSULA DE SANTA ELENA**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD

CARRERA DE DERECHO

**TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCIÓN
DEL TÍTULO DE ABOGADO**

TÍTULO:

**LIMITES EN EL MONTO DE LA EJECUCIÓN EN OBRAS
PÚBLICAS Y LOS CONTRATOS COMPLEMENTARIOS EN EL
SECTOR PÚBLICO, 2023**

AUTORES:

**JANNY CÉSAR SUÁREZ BALÓN
MARVIN DANIEL DELGADO JÁCOME**

TUTOR: AB. KAREN DÍAZ PANCHANA, MGT.

LA LIBERTAD – ECUADOR

2024



UPSE

**UNIVERSIDAD ESTATAL
PENINSULA DE SANTA ELENA**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD

CARRERA DE DERECHO

**TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCIÓN
DEL TÍTULO DE ABOGADO**

TÍTULO:

**LIMITES EN EL MONTO DE LA EJECUCIÓN EN OBRAS
PÚBLICAS Y LOS CONTRATOS COMPLEMENTARIOS EN EL
SECTOR PÚBLICO, 2023**

AUTORES:

**JANNY CÉSAR SUÁREZ BALÓN
MARVIN DANIEL DELGADO JACOME**

TUTOR: AB. KAREN DÍAZ PANCHANA, MGT.

LA LIBERTAD – ECUADOR

2024

La libertad, 21 de noviembre del 2023

APROBACIÓN DEL TUTOR

CERTIFICO

Que he analizado el trabajo de integración curricular con el título “LÍMITES EN EL MONTO DE LA EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS Y LOS CONTRATOS COMPLEMENTARIOS EN EL SECTOR PUBLICO, 2023” presentado por las estudiantes SUÁREZ BALÓN JANNY CÉSAR – MARVIN DANIEL DELGADO JÁCOME, portadores de las cédulas de ciudadanía N° 2400459356 y N° 1755486279 respectivamente, como requisito previo a optar el título de ABOGADO, y declaro que luego de haber orientado científica y metodológicamente su desarrollo, el referido proyecto de investigación se encuentra concluido en todas sus partes cumpliendo así con el proceso de acompañamiento determinado en la normativa interna, recomendado se inicien los procesos de evaluación que corresponden.

Atentamente




AB. KAREN DÍAZ, MGT

TUTORA

DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Yo, JANNY CÉSAR SUÁREZ BALÓN Y MARVIN DANIEL DELGADO JACOME, estudiantes del octavo semestre de la carrera de Derecho, de la Universidad Estatal Península de Santa Elena, habiendo cursado la asignatura Unidad de Integración Curricular II, declaramos la autoría del presente proyecto de investigación, de título “LÍMITES EN EL MONTO DE LA EJECUCION EN OBRAS PUBLICAS Y LOS CONTRATOS COMPLEMENTARIOS EN EL SECTOR PUBLICO, 2023” , desarrollada en todas sus partes por los suscritos estudiantes con apego a los requerimientos de la ciencia del derecho, la metodología de la investigación y las normas que regulan los procesos de titulación de la UPSE.

Atentamente

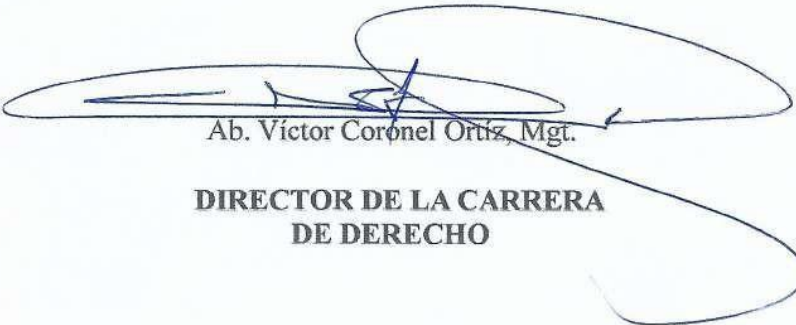


JANNY CÉSAR SUÁREZ BALÓN
C.I. 2400459356



MARVIN DANIEL DELGADO JÁCOME
C.I. 1755486279

APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO



Ab. Víctor Coronel Ortiz, Mgt.

**DIRECTOR DE LA CARRERA
DE DERECHO**



Firmado electrónicamente por:
WILFRIDO GIOVANNY
WASBRUM TINOCO

Ab. Wilfrido Wasbrum Tinoco, Mgt

DOCENTE ESPECIALISTA



Firmado electrónicamente por:
KAREN VANESSA
DÍAZ PANCHANA

Ab. Karen Díaz, Mgt.

TUTOR



Ab. Brenda Reyes Tomalá, Mgt.

DOCENTE UIC

DEDICATORIA

Quiero dedicar el presente trabajo a Dios que es el pilar fundamental de mis logros alcanzados, por brindarme salud y fortaleza para alcanzar este objetivo; a mis padres y abuelos que me motivaron y brindaron de su apoyo para materializar este propósito; a mis hermanos y familiares que de una u otra forma fueron parte de este proceso. Para ellos dedico la presente.

Janny Suárez

En primer lugar, agradezco a Dios por la oportunidad brindada para lograr titularme, a mis padres por siempre brindarme ese apoyo incondicional de manera emocional para no darme por vencido, a mi novia por apoyarme en lo que yo necesitaba, que es un apoyo anímico.

Marvin Delgado

AGRADECIMIENTO

Agradecemos a Dios por lograr el presente objetivo, culminar la tesis durante este período académico.

Agradecemos a los docentes que fueron parte de este proceso: *Ab. Brenda Reyes*, que fue guía para el desarrollo del presente trabajo, caracterizado por una orientación direccionada a la excelencia.

A la *Ab. Karen Díaz Panchana*, que nos brindó su ayuda mediante tutorías, por compartir de sus conocimientos para la construcción del presente trabajo, por alentarnos y brindarnos su orientación caracterizada por su destacada paciencia y emotiva influencia en el desarrollo este trabajo investigativo.

A la Universidad Estatal Península de Santa Elena por acogernos en sus aulas, formarnos y lograr alcanzar un nivel de académico profesional.

Janny Suárez – Marvin Delgado

ÍNDICE DE CONTENIDO

PORTADA.....	1
CONTRAPORTADA.....	I
APROBACION DE TUTOR.....	II
DECLARACIÓN DE AUTORIA.....	III
CERTIFICADO DE ANTIPLAGIO.....	IV
TRIBUNAL DE GRADO.....	V
DEDICATORIA.....	VI
AGRADECIMIENTO.....	VII
ÍNDICE DE CONTENIDO.....	VIII
ÍNDICE DE TABLA.....	IX
ÍNDICE DE FIGURA.....	X
ÍNDICE DE ANEXOS.....	XI
RESUMEN EJECUTIVO.....	XII
ABSTRACT.....	XIII
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I:	
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	
1.1. Planteamiento del problema.....	2
1.2. Formulación del problema.....	5
1.3. Objetivos.....	5
1.3.1. Objeto general.....	5
1.3.2. Objeto específico.....	5
1.4. Justificación de la investigación.....	5
1.5. Variables de la investigación.....	6
1.5.1. Variable dependiente.....	6
1.5.2. Variable independiente.....	6
1.6. Idea de defender.....	7
CAPITULO II	
MARCO REFERENCIAL	
2.1. Marco Teórico.....	8
2.1.1. Teoría sobre la estructura del Estado.....	8
2.1.2. La Administración y Obras Públicas.....	9
2.1.3. Obras Públicas.....	11
2.1.4. Gobierno central.....	12
2.1.5. Gobiernos Autónomos Descentralizados, descentralización y competencia	13
2.1.6. Políticas Públicas.....	16
2.1.7. Sistema Nacional de Contratación Pública.....	17
2.1.8. La Contratación Pública en la historia mundial.....	18
2.1.9. La contratación pública en la historia ecuatoriana.....	19
2.1.10 Características de la Contratación Pública.....	20

2.1.11. Sujetos y objetivos de la contratación pública.....	22
2.1.12. Proceso de informe de fiscalización, y la Contraloría General de Estado	24
2.1.13. Los contratos complementarios en el sector público.....	26
2.1.14. Rubros nuevos en ejecución de obras.....	28
2.1.15. Límites en una obra pública por medio de contratos complementarios...	29
2.1.16. Convenios de pago.....	32
2.2. Marco legal.....	34
2.2.1. Constitución de la República del Ecuador.....	34
2.2.2. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.....	36
2.2.3. Código Orgánico de Organización Territorial.....	40
2.2.4. Resolución al SERCOP No. 2017-0000081.....	44
2.2.5. Reglamento al SERCOP.....	44
2.3. Marco Conceptual.....	46
CAPITULO III	
MARCO METODOLÓGICO	
3.2. Diseño y tipo de investigación.....	49
3.2.2. Diseño de investigación.....	49
3.2.3. Tipo de investigación.....	49
3.2.4. Población.....	50
3.2.5. Muestra.....	50
3.3. Recolección de información.....	50
3.3.2. Entrevista.....	51
3.3.3. Encuesta.....	52
3.4. Tratamiento de información.....	53
3.5. Operacionalización de variables.....	56
CAPITULO IV	
RESULTADOS Y DISCUSIÓN	
4.2. Análisis, interpretación y discusión de resultados.....	59
4.3. Verificación de la idea a defender.....	64
CONCLUSIONES.....	65
RECOMENDACIONES.....	66
BIBLIOGRAFÍA.....	67
ANEXOS.....	68

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.....	50
Tabla 2.....	51
Tabla 3.....	56

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.....	8
Figura 2.....	23
Figura 3.....	24
Figura 4.....	31
Figura 5.....	31
Figura 6.....	33

ÍNDICE DE ANEXOS

Cuestionario para la formulación de la entrevista.....	68
Fotografías de evidencias de entrevistas.....	70

LIMITES EN EL MONTO DE LA EJECUCIÓN EN OBRAS PÚBLICAS Y LOS CONTRATOS COMPLEMENTARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO, 2023

Autores: Janny Suárez – Marvin Delgado

Tutor: Ab. Karen Díaz Panchana, Mgt

Palabras clave: contratos complementarios, rubros nuevos, obras.

RESUMEN EJECUTIVO

En el sistema nacional de contratación pública “LOSNCOP”, para poder acceder a la ejecución de una obra pública, una vez iniciado el proceso de inscripción, publicación al SERCOP, que es el ente regulador en contratación pública, se procede a realizar un estudio de suelo que de manera automática procede a dar el informe de cuánto dinero se va a utilizar para la realización de esta obra, estas actividades en su gran mayoría tienen a su mando los gobiernos autónomos descentralizados con su competencia para un beneficio con la sociedad.

En la contratación pública existen 2 entes internos, estos son tanto sujeto como objeto, es decir, que todo trámite que tenga que ver con adquisiciones por parte del estado deberán intervenir obligatoriamente estos sujetos, como por ejemplo en temas de ejecución de una obra tener a un ente comprador que se lo conocerá como proveedor y al otro costado tenemos lo que es vendedor que en relación con temas públicos es importante para que exista obligación contractual.

En temas de fiscalización existe lo que conoce como un informe fiscalizador en lo cual entra la identificación de la obra a realizarse con los datos del contrato de obra a ejecutarse, eso se lo realizara para determinar o para que quede en constancia en que fue lo que gasto el dinero destinado a dicha obra, y en temas de contratos complementarios cuanto se necesitó. De igual manera no se podía dejar de lado a la Contraloría General del Estado ya que este será el ente rector de controlar el buen manejo de los recursos designados para la obra a ejecutarse en caso de una empresa-contratista. Los contratos complementarios se van a caracterizar por la intención de complementar un contrato principal, este buscara una pequeña posibilidad de modificar las condiciones contractuales sin considerar algún cambio o modificación en el contrato principal económico.

De manera resumida se saca el total del 15% después de su resolución del 2017 dividido en contratos complementario el valor del 8%, en ordenes de trabajo un 2% y por último diferencia de cantidades del 5%, es de esa manera que está distribuido el presupuesto y que estará establecido en la Procuraduría General del Estado.

LIMITES EN EL MONTO DE LA EJECUCIÓN EN OBRAS PÚBLICAS Y LOS CONTRATOS COMPLEMENTARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO, 2023

Autores: Janny Suárez – Marvin Delgado

Tutor: Ab. Karen Díaz Panchana, Mgt.

Keywords: *complementary contracts, new items, works.*

ABSTRACT

In the national public procurement system "LOSNCP", in order to access the execution of a public work, once the registration process has begun, publication to SERCOP, which is the regulatory entity in public procurement, a study of ground that automatically proceeds to give the report of how much money is going to be used to carry out this work, these activities are largely under the control of decentralized autonomous governments with their competence for a benefit to society.

In public procurement there are 2 internal entities, these are both subject and object, that is, any procedure that has to do with acquisitions by the state must necessarily intervene, such as in matters of execution of a work having to a purchasing entity that will be known as a supplier and on the other side we have what is a seller, which in relation to public issues is important for there to be a contractual obligation. In matters of inspection, there is what is known as an inspection report, which includes the identification of the work to be carried out with the data of the work contract to be executed. This will be carried out to determine or to record what was done. I spent the money allocated to said work, and on issues of complementary contracts as much as was needed. Likewise, the State Comptroller General's Office could not be left aside since this will be the governing body to control the proper management of the resources designated for the work to be carried out in the case of a contractor company. Complementary contracts will be characterized by the intention to complement a main contract, this will seek a small possibility of modifying the contractual conditions without considering any change or modification in the main economic contract.

In summary, the total of 15% is obtained after its resolution in 2017 divided into complementary contracts the value of 8%, in work orders 2% and finally difference in quantities of 5%, it is in this way that it is distributed the budget and that will be established in the State Attorney General's Office.

INTRODUCCIÓN

El sector público es un campo muy amplio, por lo tanto, el estado ecuatoriano ha emprendido un principio de descentralización con la intención de cubrir las necesidades de una manera más eficaz a determinados sectores, tomando en consideración, que un ente regulador a nivel nacional no podrá solventar las necesidades de cada espacio territorial ecuatoriano.

En este sentido, la descentralización en provincias genera un enfoque más centrado a satisfacer las necesidades, en lo que respecta al tema de interés de la presente investigación, las obras públicas, los Gobiernos Autónomos Descentralizados GADS mediante el departamento de obras públicas realiza un análisis minucioso con la intención de identificar necesidades generales, entre ellas podemos identificar vías, puentes, parques recreativos, etc. Una vez identificado deficiencias de carácter general, se plantea el proyecto de ejecución de la obra, para ello se realizan estudios previos a empezar la ejecución: los gastos que suscitaran para adecuar el suelo, los gastos en mano de obra, transporte de materiales, es decir, mediante el contrato principal se establecen los parámetros bajo los cuales se va a desarrollar la obra: el monto aproximado, el tiempo que se llevara a cabo hasta la culminación y entrega de obra.

Cabe destacar que el desarrollo de estas obras está sujetas a fiscalización, con la intención de que su desarrollo sea transparente, evitar la malversación de fondos y que la obra sea desarrollada conforme a los montos invertidos por el Estado. Si embargo, existen ocasiones en los que surgen valores que exceden los gastos que en una primera instancia se encontraban plasmados en el contrato principal. El presente trabajo trata de brindar una visión holística de los problemas contractuales que suscitan en el sector público con respecto al desarrollo de obras, el surgimiento de rubros nuevos, la implementación de contratos complementarios, y los límites porcentuales en qué sentido afectan la culminación de obras públicas.

CAPÍTULO I:

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Planteamiento el problema

Como parte fundamental de la ejecución de una obra pública es diseñar, promover e implementar con calidad los mecanismos necesarios para agilizar la correcta elaboración y ejecución de una obra, acorde a programas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) dentro del territorio ecuatoriano, y en lo que respecta a su competencia, la importancia de esta mismo radica en generar beneficios sociales, actividad económica y empleo.

Según el Diccionario de la Lengua Española el contrato es un pacto o convenio, puede llevarse a cabo de manera oral o escrita, se lleva a cabo entre partes que se obligan en una materia o cosa determinada.

El contrato no constituye de una manera general una categoría jurídica fundamental, sin embargo, se ha vuelto indispensable en la vida social, conllevando al orden jurídico; para que el contrato conserve su esencia, no debe recaer sobre la libre voluntad de las partes, sino debe ser de acuerdo y limitado por lo establecido en la ley. (FRANCO, 2009)

El estado ecuatoriano dispone de Gobiernos Autónomos Descentralizados, mediante lo cual se ejecutan obras públicas, estas entidades abreviadas como GAD, tienen total competencia en el goce de la toma de decisiones con total libertad pública, financiera y administrativa, esto se da por medio de una descentralización ya que estas conforman una total organización territorial ecuatoriana que están reguladas por la Constitución de la República del Ecuador en su título V, sobre los principios generales, el cual establece:

Artículo 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. (COOTAD, 2019.)

En la creación de una obra financiada por la institución que está alejada del centro. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los

concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales. (Legislativo, 2008).

Para la ejecución de obras es importante que se realice como primera instancia una formulación de oferta en el que se efectuará una convocatoria para la elaboración del proyecto en el cual se trabajará, se hará un estudio de caso donde se evalúen las variantes, por ejemplo, cuáles son las condiciones del terreno, si hubo infraestructura anterior a la obra, posterior a ello se designa bajo que monto estará valorada la obra mencionada en la Ley Orgánica de Sistema de Contratación Pública.

Art. 23.-Estudios. -Antes de iniciar un procedimiento precontractual, de acuerdo con la naturaleza de la contratación, la entidad deberá contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes, vinculados al Plan Anual de Contratación de la entidad. (LOSNCP, pág. 12).

Una vez empezada la obra, en caso de surgir gastos imprevistos que no forman parte del contrato principal establecido, la normativa ecuatoriana se establecerá que dichos gastos se cubrirán mediante rubros nuevos, a estos se los denominará contratos complementarios.

En el caso de que se requiera o fuese necesario dar un amplio, o se verifique que se ocupa una complementación dentro de una obra o algún servicio en la administración pública, ya sea por alguna causa que surgió de improviso o por algún problema técnico, que hayan sido debidamente motivados, y de igual se haga un registro de su ejecución, el estado o la entidad contratante podrá hacer valido la licitación del contrato complementario con el contratista (LOSNCP, pág. 41.)

Sobre la “Creación de Rubros Nuevos se establece que para se efectúe la aplicación de estos mismos en una obra pública deberá existir una emergencia técnica dentro de la obra como por ejemplo la compra de maquinaria o materiales que no estaba en lista para su adquisición” (LOSNCP, pág. 41).

Las obras en ejecución están sujetas a fiscalización, en el Ecuador se evidencia que la fiscalización consiste en analizar dicha actividad para la comprobación de si se cumple o no con lo establecido en la normativa actual según lo establece;

“Art. 70.-Administración del Contrato. -Los contratos contendrán estipulaciones específicas relacionadas con las funciones y deberes de los administradores del contrato, así como de quienes ejercerán la supervisión o fiscalización”, Ahora bien, dependiendo de la magnitud y el tipo de complejidad que esta conlleve sobre la obra pública a realizarse, para la etapa de elaboración de la obra el contratista, es decir, la entidad contratante conjunto con su administración y fiscalizador deberán decretar la supervisión de manera obligatoria y totalmente permanente para poder asegurar su cumplimiento en diseño y especificaciones en la obra pública a realizarse, (LOSNC, pág. 36.)

Cabe mencionar que existen límites en el monto excedido de la ejecución de dichas obras, como se lo menciona en el artículo 87 de la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública, una vez haya existido la creación de rubros nuevos en la ejecución de dicha obra, la suma total de las cuantías de los contratos complementarios, ordenes de trabajo y diferencia de cantidades no debe ser mayor al 35% del valor del contrato principal.

Sin embargo, posterior a ello, debido a la Resolución No R.E.-SERCOP-2017-000081, El porcentaje de la suma total de la cuantía en contratos complementarios descendió a un 15%, el descenso de este se fundamentó en el alto índice de corrupción.

1.2. Formulación del problema

¿De qué forma los límites en los montos de obras establecidos en el artículo 87 de la Ley Orgánica Del Sistema Nacional De Contratación Pública genera consecuencias contractuales en el sector público?

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo general

Analizar mediante la normativa vigente Ley Orgánica del Sistema Nacional de contratación pública, la revisión de contratos complementarios en obras públicas para la posterior descripción de las afectaciones que provocan en el sector público el retraso de obras en el año 2023.

1.3.2. Objetivos específicos

1. Diagnosticar la posible deficiencia en la celebración de un contrato complementario
2. Estudiar límites definidos en la normativa vigente respecto a la contratación pública.
3. Deducir la reducción del porcentaje límite en gastos adicionales “rubros nuevos” que surge dentro de una obra pública.

1.4. Justificación de la investigación

Este estudio tiene justificación en la intención de analizar su importancia en lo que respecta al manejo y administración de obras, basado en la realidad dentro del entorno del sector público que refleja la ineficiencia económica para la culminación de estas provocando consecuencias contractuales para su celebración haciendo referencia a contratos complementarios con la intención de cubrir gastos adicionales “rubros nuevos” que se perciben en su ejecución.

Mediante la indagación de información de relevancia se trata de alcanzar un análisis exhaustivo con la intención de diagnosticar la importancia que podrán llegar a tener los

contratos complementarios en una obra pública para que se efectúe el cumplimiento de nuevas responsabilidades en el ámbito público-administrativo.

Además, es una investigación innovadora a la que no se tiene acceso a fuentes de información actuales y verificadas que hagan referencia a la función administrativa y que éste desempeñe un papel fundamental para se pueda extender con éxitos la obtención de resultados positivos en beneficio con la sociedad.

Se sostiene plenamente en su viabilidad, debido a que se fundamentaran revisiones bibliográficas de fuentes documentadas, normativa vigente en el estado ecuatoriano como lo es la Constitución del Ecuador, leyes orgánicas y especiales, y reglamentos en conformidad la pirámide de Kelsen y que están vinculados al tema a tratar.

La investigación es de carácter beneficiosa para autoridades u organismos académicos interesados en la búsqueda de información referente al manejo de montos y aspectos económicos en obras benéficas destinadas al sector público; logra analizar, especificar y delinear sus responsabilidades, se estará propiciando una mejor distribución de información, se logrará un análisis de acuerdo a la no celebración de contratos complementarios en temas de exceso de capital distribuido para un mejor desempeño de actividades contractuales.

1.5. Variables de la investigación

1.5.1. Variable dependiente

Limites en el monto De La Ejecución En Obras Públicas.

1.5.2. Variable independiente

Contratos complementarios en el sector público.

1.6. Idea para defender

La suma total de contratos complementarios en el sector público es del 15% adicional del valor del contrato principal, el porcentaje establecido es del 35 % en

una obra pública, los gastos que exceden el porcentaje límite en contratos complementarios generan retraso y provoca afectación de manera contractual en una obra que van dirigidas en beneficio para la sociedad.

CAPÍTULO II: MARCO REFERENCIAL

2.1. Marco Teórico

2.1.1. Teoría sobre la estructura del Estado

Con respecto a la estructura del Estado Ecuatoriano existe la idea de que debe darse una reestructuración, es decir, que en el Ecuador surja un cambio de administración y la manera en cómo se puede manejar el tema de sus recursos naturales, para que así el país llegue a su más alto nivel de producción, por medio de obras tanto públicas como privadas para un beneficio con la sociedad.

Ciertamente tomando en consideración sobre ¿Qué es el Ecuador?, pues, según la constitución es un estado de derechos, soberano y unitario, que cuenta aproximadamente con un área de 256 km cuadrados que va desde América del Sur, tomando la zona Andina y que dentro de ellas entra lo que es la amazonia, su costa y Galápagos. (Birf, 2020)

Es un Estado Soberano ya que se tiene la capacidad de establecer relaciones con otros estados, en términos de acuerdos por medio de tratados internacionales.



Fuente: Estructura del estado ecuatoriano.

Elaborado por: Marvin Delgado, Janny Suárez.

2.1.2. La Administración y obras Públicas

La administración pública es uno de los organismos que conforman el Estado, se caracteriza por ser de carácter público y tiene por objeto satisfacer las necesidades que se perciben en la sociedad. Empieza su ejecución a partir de la observación de deficiencias y bajo ellas efectúa contratos para proceder a la ejecución de obras. Las obras públicas de una manera relevante son las que implican mayores gastos con respecto al sector público administrativo. Dichas ejecuciones son sometidas a diversas formas de control, estas de igual forma son ejecutadas por la Contraloría General del Estado y la Procuraduría General del Estado, conforme lo establece la Constitución referente a obras.

La ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en el artículo 6, inciso 5 define “La contratación pública como todo procedimiento que concierne a la adquisición o arrendamiento de bienes, la ejecución de obras públicas. Tiene la finalidad de reflejar, dirigir o inclinarse hacia el desarrollo” (*LOSNCP*, n.d.).

Las obras públicas dentro del concepto de administración desempeñan un rol fundamental que pretende dentro de sus funciones regular, presupuestar, contratar y ejecutar una obra pública del Estado, se caracteriza por inclinarse hacia la transformación y mejora social.

Al hacer referencia a la administración pública, se debe tomar en consideración la existencia de una estrecha relación entre los conceptos de obra pública, dominio y servicio públicos que se caracteriza esencialmente por ser parte del derecho administrativo. Por lo tanto, debemos considerar que el dominio público se encuentra en un aspecto paralelo a la obra pública, son dos conceptos que se complementan con respecto a lo social. Las consideraciones anteriores tratan de ver el concepto desde un panorama general, para luego hacer alusión al siglo XIX, donde se llevaron a cabo el desarrollo de obras públicas que dieron el primer paso a una era industrializada, entre ellas la ejecución de carreteras, puertos, ferrocarriles, etc.

Con respecto a la cita anterior, la obra pública tiene la intención de proporcionar beneficios de interés social a una determinada comunidad, provincia o área determinada, en este aspecto, estas son desarrolladas y ejecutadas con el objetivo de brindar mayor bienestar

social, es evidente que algunas de ellas, su desarrollo se fundamenta en el aporte al desarrollo económico local.

Los contratos y ejecución de obras públicas, dentro del sector público son los que mayores gastos implican con respecto a la actividad contractual del Estado. Según la fuente de Información Estadística de la contratación pública ecuatoriana en el año 2019 emitió un informe estadístico que refleja el gasto de 98,6 millones de dólares, divididos en adquisición de bienes contratación de servicios, servicios de construcción y obras de ingeniería civil, sin tomar en consideración las inversiones y gastos en construcción, asfaltado y mejoras de vías.

Fuentes:

Para la ejecución de obras públicas, es fundamental que se desarrollen dos variantes, anterior a la ejecución de la obra: realizar un estudio técnico; y durante su ejecución debe sujetarse a fiscalización.

La primera variante, el estudio técnico tiende a permitir analizar si dicha obra es factible tanto técnica como financiera, implica determinar los diseños y calificar la viabilidad de la obra; con respecto a lo que establece la Ley Orgánica Nacional de Contratación Pública los funcionarios serán los responsables ante la Máxima Autoridad de la institución.

El estudio técnico al que se hizo alusión facilita en referenciar el presupuesto y tiempo de ejecución en el que se fundamentará la obra; desde otra perspectiva permitirá la percepción el aspecto esperado de la obra y se estudiará el aspecto ambiental que su ejecución puede provocar

La otra variante que se toma en consideración es la fiscalización; toda obra debe estar sujeta a este control, esto se fundamenta en la LOSNCP, en el artículo 121 que plantea a estos sujetos como administrador del Contrato:

En todo contrato, la entidad contratante designará de manera expresa un administrador de este, quien velará por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato. Adoptará las acciones que sean necesarias para evitar retrasos injustificados e impondrá las multas y sanciones a que hubiere lugar.

Si el contrato es de ejecución de obras, prevé y requiere de los servicios de fiscalización, el administrador del contrato velará porque ésta actúe de acuerdo con las especificaciones constantes en los pliegos o en el propio contrato. (REGLAMENTO A LA LEY ORGÁNICA SISTEMA NACIONAL CONTRATACIÓN PÚBLICA, 2011.)

La segunda variante en las que se fundamentan las obras públicas, son de carácter importante para su ejecución, el administrador de contrato como lo designa la LOSNCP, velará por que las actividades sean desarrolladas tal como se establece en el contrato, son presentados con la finalidad de evitar retrasos y que se cumplan las obligaciones planteadas en el contrato. Este ente funciona como un órgano regulador y de control que verifica la ejecución de la obra sean llevadas a cabo de conformidad a las bases programadas y oferta presentadas.

La presencia del fiscalizador o administrador de contrato es considerada de carácter relevante, efectiviza la observación y vigilancia de la obra en tiempo real, facilita que se evidencie lo descrito en los informes destinados a la administración; esta figura es definida en las condiciones generales de la ejecución de obras, canalizan y coordinan las obligaciones contractuales acordadas, y el sujeto está legalmente autorizado para llevar a cabo gestiones acordes a la ejecución e imponer multas en los casos de acciones no establecidas en el contrato.

2.1.3. Obras Públicas

En términos jurídicos una obra pública es un tipo de construcción que es llevada a cabo por la administración tanto del gobierno central como de los gobiernos autónomos descentralizados, es decir, que este tipo de obras pueden ir desde su infraestructura hasta grandes edificaciones, este a su vez se lo hace por medio de un proceso de contratación directa o por concurso de licitaciones, de igual manera, la financiación de estos proyectos se llevan a cabo mediante la designación de fondos públicos con el objetivo primordial de que haya un beneficio para la comunidad en la que se realiza dicha obra con los tipos existentes

Al hacer mención del tipo de obras que existen, comúnmente se puede visualizar construcciones de grandes envergaduras para el uso general, dichas obras se clasifican de la siguiente manera;

- Edificios públicos. – Infraestructura relacionada con, Ministerios, GADs “centrar, descentralizados”, Escuelas, Oficinas, bibliotecas, entre otros.
- Infraestructuras urbanas. – En esta sección son lo que la sociedad usa a diario como lo son, las calles, los alumbrados, los parques “polideportivos”, veredas, zonas de hidratación.
- Infraestructuras de Transporte. - Prácticamente aquí se designa lo que son vías terrestres, como por ejemplo las autopistas de Costa-Sierra, Sierra-Amazonía, entra lo que son puertos marítimos para el transporte marino y por último aeropuertos para el transporte aéreo.
- Infraestructuras hidráulicas. – Mencionando los sistemas de alcantarillado, las represas como lo son la COCA CODO SINCLAIR, la hidroeléctrica TOACHI PILATON, la empresa ACCIONA, que se encarga del tratamiento de agua residuales entre otros.

Además, según la Gestión Integral de Recursos Hídricos, Ecuador es el país con mayor cantidad de ríos por unidad de área del mundo y cuenta con importantes recursos hídricos con 289.000.000.000 m³/año en sus cauces, lagos y embalses que se localizan en dos grandes vertientes: la del Océano Pacífico con 72 cuencas hidrográficas y la Vertiente Oriental o Amazónica con 7 cuencas hidrográficas. (*Gestión Integral de Recursos Hídricos En Ecuador - Vitalis, n.d.*)

Esto hace que el Ecuador este entre los países con mayor porcentaje de probabilidades de descarga de aguas residuales que provienen de la mayoría de ciudades, de igual manera tiene influencia la minería por el uso excesivo del mercurio, la explotación petrolera entre otros, estos tienen como consecuencia la no elaboración de obras que puedan ayudar al tratamiento de estas.

2.1.4. Gobierno central

Ciertamente, un gobierno central se deriva del gobierno de estado principal, es aquel el que tiene el poder de decisiones de manera política, esto sucede antes de que se entienda que al denominar Gobierno central se habla en primera instancia del Presidente de la república, vicepresidente, ministros que están vinculados al estado y sus instituciones antes dichas, la función de este gobierno es legislar, dentro de este campo entra lo que es la modificación de articulados en lo que respecta a la constitución como punto jerárquico según la pirámide de Kelsen, de igual manera es la encargada de aprobar leyes en beneficio de la sociedad y como

posterior a ello se encarga de derogar leyes, comúnmente de los puede observar cómo cumplen funciones de control etc.

En el Ecuador existen niveles de gobierno, es decir, parte de un modo de gobierno central como ya lo mencionamos y es de aquí de donde se derivan 4 niveles de gobiernos más como se los mencionada a continuación.

2.1.5. Gobiernos Autónomos Descentralizados, la descentralización y competencia

Según el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el art.28 “Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias”, (pág.16.) un gobierno autónomo descentralizado a su vez es una institución de la que se conforma la organización territorial del Estado ecuatoriano y que este por ello están regulados por la constitución de la república del Ecuador, estas se registrarán de la siguiente manera:

- GAD regionales
- GAD provinciales
- GAD cantonales
- GAD parroquiales rurales

En mención al párrafo anterior y en referían a la fuente del Consejo Nacional de la Igualdad Intergeneracional cada uno de los Gads tienen la obligatoriedad de promover el desarrollo sustentable y de dignidad de cada una de las personas con implementación de políticas en beneficio al tema tratado sobre una obra pública y que exista igualdad e inclusión social por medio de oportunidades de trabajo.

Este término descentralización, se fundamenta en la distribución de poder en un estado y se justifica en la estructura de gestión de entes públicos que se encuentran centrados en un tipo de gobierno, como una característica fundamental de los estados unitarios. La teoría como tal de la descentralización, fundamenta la transferencia de competencias dentro de un nivel central de gobierno a niveles subnacionales, para la ejecución de toma de decisiones más específicas en una determinada localidad y generar beneficios a la sociedad. Es decir, todo proceso de descentralización tiene la finalidad de distribución de poder que de una manera diferente puede ser entendido como un proceso de democratización del poder como tal.

La descentralización en el campo administrativo, los procesos de descentralización que se ejecutaron en el Ecuador se han fundamentado en el campo administrativo, y con el paso del tiempo ha tenido algunos cambios y mejoras.

El sistema Nacional de Competencia surge con la promulgación de la Constitución del 2008, que dentro de su base normativa refleja los modelos de descentralización que se había observado previamente en la Constitución del año 1998, que se caracterizaba esencialmente por las formas de negociación de competencias, misma que se fundamenta en la Ley de Descentralización del año 1997, sin embargo esta normativa nunca llegó a concordancias con la Constitución, es decir, no fue validada para el ejercicio.

Ahora bien, el legislador responsable de la promulgación de esta base normativa, fundamentó su teoría en que sea dividida por competencias, con la intención de que sean capaces de desempeñar sus funciones en el campo con respecto a su competitividad, sin embargo, muchas de ellas reiteraban el nivel lo cual conllevaba a dificultades en sus funciones aunque esta teoría tenía la intención general de fortalecer el sistema de descentralización y potenciar las potestades públicas para generar un mayor beneficio a la sociedad tomando en consideración que con la descentralización las entidades encargadas podrán y tienen la facilidad de generar estudios más específicos e identificar las sociedades más vulnerables o que se caracterizan por tener falencias, para que con el estudio previo estas necesidades puedan ser cubiertas.

Se debe tomar en consideración que el avance de cada una de las competencias de los niveles de gobierno está extremadamente correlacionado con el sistema de descentralización, debido a ellos se sometiendo que estas no deben ser transferidas, sino ejercer sus funciones de manera directa como Gad Municipal con respecto a la sociedad, sin embargo el COOTAD establece que están deben ser transferidas, en conjunto con las competencias concurrentes, residuales y adicionales que son comunes debido a que brindan servicios a la sociedad o comunidad.

En concordancia con lo que establece la Constitución de la República del Ecuador y COOTAD, artículo 264 y 55 respectivamente, reconocen la facultad que tienen los GAD municipales, haciendo referencia a la facultad de planificar en unanimidad con otras instituciones del sector público.

Entre ellas encontramos que se caracterizan por formular los correspondientes planos de organización territorial, con la intención de que estas vayan articuladas a la planificación nacional, parroquial y provincial y se logre regularizar el uso del suelo, tanto el urbano como el rural; ejercer el control sobre el uso del suelo en el cantón y planificar para la posterior construcción y mantenimiento de este medio como viabilidad humana; este tipo de competencia es característica esencial de ciudades medianas o grandes, debido a que en las zonas rurales las viabilidades suelen ser más extensas.

Un tema relevante es que para ello los GAD Municipales deben recurrir a otros mecanismos de gestión para brindar un buen servicio de mayor calidad a las zonas rurales, es decir, las funciones deben ser flexibles de acuerdo con el sector en el que esta entidad sea competente, esto de acuerdo con lo que establece la Constitución en el artículo 260.

Otra competencia relevante de los GAD Municipales es la facultad que tienen para facilitar los servicios de agua potable, alcantarillado, actividades de saneamiento ambiental y demás actividades que regule o establezca la ley, con la intención de brindar un mejor estilo de vida a la sociedad. Desde esta perspectiva podemos mencionar que los servicios básicos están sujetos a las actividades desarrolladas por el GAD Municipal.

Otra competencia que tiene es ser responsable de modificaciones que se resuelvan dentro de ordenanzas, tarifas o tasas que sean presentadas como contribuciones especiales para obtener mejoras; es el responsable de la organización para planificar y regular el tránsito y transporte terrestre dentro del marco cantonal; y mantener vigentes las instalaciones y equipamientos en el campo de la educación y salud, y los espacios públicos que apuntan al desarrollo local con respecto a esta vez a la ley.

Sin embargo, con respecto al campo mencionado de la salud y educación, fueron sujetas a modificaciones por autos constitucionales aceptadas por la Asamblea, por lo que estas actividades deben ser ejecutadas por los correspondientes ministerios.

Los Gad son los encargados de delimitar, regular y controlar los usos de las playas, ríos, etc. Esto en una primera instancia era deber de la Armada Nacional, es decir, podrá regular, autorizar y controlar la explotación de recursos como el petróleo como parte de los recursos de los Gads municipales

Los Gads municipales deben generar sus propios recursos y a partir de ello cumplir con sus competencias y funciones, esto se fundamenta en el marco constitucional, sin embargo, estas no son fáciles de ejecutar, debido a que deben tener en consideración los aspectos legales que le permitan desarrollar tipos de actividades, y la capacidad de pago que tengan los ciudadanos en la localidad.

También se debe tomar en consideración, que los Gad Municipales tienen varias fuentes de ingresos, los mismos que le permiten cumplir con sus funciones y ejecutar actividades que se deben desarrollar dentro de sus funciones.

2.1.6. Políticas Públicas

En lo que se refiere al tema a analizar, la contratación pública tiene mucha relevancia sobre la cultura contractual, ya que no se puede constituir únicamente la dogmática de la contratación pública ecuatoriana, sino que más bien es una apreciación indispensable que trata de alcanzar el verdadero desarrollo del país por medio de la implementación de obras en el sector publica en beneficio a una población en específica.

El Ecuador deberá comenzar a impregnar información de manera administrativa sobre políticas públicas para que haya una conciencia socialmente contractual en la contratación pública, tema que va de la mano con aspectos tributarios con el único fin de poder acceder a una buena cultura tributaria, así lo menciona el Ab Pablo Oswaldo Dávila C. en su libro

Teoría General de la contratación pública donde se hace mención a la cultura contractual pública (pág. 196.), es decir, que el Ecuador logro hacer inca pie a la cultura tributaria, este a su vez abrió paso a la coercividad de cada ciudadano con el estado para su posterior declaración al SRI, por medio del pago de impuestos que les corresponde.

Una vez abordado el tema sobre la cultura contractual se deben materializar estrategias para ejecutar una política pública, es decir, elaborar ideas para la estructuración de estas mismos, a continuación, se mencionará algunas propuestas que realizo el Gobierno Nacional para la declaratoria de la política pública.

1. La toma de decisión política con firmeza, esto se lo elaboro para que el equipo directivo del SERCOP pueda sustentar la toma de decisiones del presidente de la República.
2. Agregar de manera amplia personal a nivel nacional en todas las áreas administrativas para el control del SERCOP.
3. Se creo un plan de comunicación completo a nivel nacional para un mejor posicionamiento apropiado para la interlocución sobre la ejecución de dicha política pública.
4. La publicación de resultados alcanzados de la ejecución de esta política pública en la página oficial del SERCOP.

2.1.7. Sistema Nacional de Contratación pública

En el Ecuador en lo que respecta a la contratación pública hay un hito trascendental que se dio lugar el 04 de agosto del año 2008, por el cual existió una forma de contratar muy ajena a la que en la actualidad se da, mencionando lo que consideró la Asamblea Constituyente de Montecristi que logró expedir la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, con esto se llegó a comprender el gran salto que el país dio hacia su aplicación.

Una de las aplicaciones que se dio es la creación de un sistema de contratación pública según el Ab Pablo Oswaldo Dávila C. “buscar abarcar el articulado y este a su vez que tenga como beneficio una armonía entre instituciones y organismos encargados de los ámbitos de planificación, programación, control y administración para la adquisición de bienes y servicios.” (pág. 19)

Como se lo había mencionado en párrafos anteriores y en relación con dichas aplicaciones, se pudo apreciar que el país necesitaba un cambio de manera urgente en temas de Contratación pública, ya que países vecinos ya habían implementado este cambio para que posterior a ello se pueda innovar la figura de compras gubernamentales.

2.1.8. La Contratación Pública en la historia mundial

Desde la antigüedad el surgimiento en el Derecho Romano hizo noción de lo público, se puede afirmar que la herramienta de la contratación pública se la dio con fines de beneficio con la sociedad.

En lo que respecta al ámbito global, desde la época en la que regían los imperios, arrastrando lo que son las monarquías, los egipcios con sus faraones, se logró visualizar la creación de algunas obras emblemáticas, en la actualidad algunas de ellas todavía persisten, tal es el caso de las pirámides de Egipto, y el famoso Coliseo Romano.

Cuando hacemos mención sobre el Derecho Romano, de igual manera está vinculada con el Derecho Griego, estas dos ramas son consideradas el alma mater del Derecho ya que constituyen las fuentes originarias de todo lo que tiene que ver con el mundo jurídico.

Dentro de lo que se puede analizar sobre el Derecho contemporáneo existen algunas figuras que persisten en la actualidad en temas de Contratación Pública de manera globalizada, tal es el caso de los primeros conceptos de compra y venta, derecho de propiedad y sus garantías entre otros.

Según la Teoría General de la Contratación Pública

Con el surgimiento de la Revolución Francesa en el siglo XVII Y XVIII el concepto de Estado cobra un valor más importante y con ello la ejecución de los proyectos públicos con los eventuales problemas que se derivan de su normal desenvolvimiento. (pág.23)

Esto hace que, en el caso del territorio americano se hayan ejecutado obras de importancia a cargo de los líderes de aquel entonces, por una parte, no existía un ordenamiento jurídico estable y esto hizo que se estableciera un procedimiento de contratación que desde el punto de vista público se realizaron obras a favor de las sociedades.

No se puede mencionar lo mismo en épocas que predominaba lo primitivo, es decir, aquí no existía un ordenamiento jurídico establecido, pues hay que recordar que esta sociedad era nómada, vivían de la pesca y la recolección del momento, posterior a ello comenzó la evolución a un sistema un poco más sofisticado, el sedentarismo, es aquí donde se comenzó a darse vestigios de obras a manera de supervivencia. Casi era nula la ejecución de un proyecto de obra.

2.1.9. La contratación pública en la historia ecuatoriana

Sobre la historia ecuatoriana relacionada a la Contratación Pública es de suma importancia retroceder en el tiempo, el Estado Ecuatoriano surge en el año de 1830, tuvo su primer presidente, Juan José Flores, que una vez asumido su cargo como jefe de estado se vio con la obligación de ejecutar algunos proyectos de obra para iniciar la vida republicana luego de que existiera una separación de la Real Audiencia de Quito y la Gran Colombia.

Se menciona que tuvo que contratar su primer proyecto para definir los límites geográficos de nuevo territorio ecuatoriano, sin embargo, este proyecto se lo elaboró sin ningún sustento normativo ya que la realidad jurídica del Estado en aquellas épocas no estaba en condiciones para brindar tal seguridad jurídica.

Esto fue sucediendo en cada gobierno que ocupaba su cargo asignado, tomados de la mano con las municipalidades que es lo que se conoce en la actualidad como gobiernos autónomos descentralizados de todo el país, un punto importante que se detalla es que todos los proyectos que se elaboraron se los hizo por medio de la Contratación Pública, es decir, fueron

contrataciones de gobierno financiadas con recursos públicos, aunque sin algo procedimiento claro.

En este párrafo que hace referencia a las generalidades, se desarrollan conceptos que son esenciales y útiles para una mejor comprensión de los puntos tratados, es decir, que a partir de su ejecución el Ecuador ha venido haciendo conciencia sobre la seriedad e importancia de la contratación pública.

Aun hace falta desarrollar e innovar algunos vacíos en la normativa administrativa de la contratación pública ecuatoriana, ahora bien, el objetivo de esta tesis es poder brindar una mejor comprensión de buenas fuentes confiables sobre la doctrina referente a la contratación en el sector público.

Según el Ab Pablo Oswaldo Dávila C, lamentablemente la entidad encargada de desarrollar procesos de contratación, desde el extracto de lo que se considera administración pública, lo desarrollan con un conocimiento empírico, es decir, en ocasiones crean normas sin conocer el porqué de cada figura en la ejecución de proyectos de obras públicas. (pág. 35)

2.2.10. Características de la Contratación Pública

En todo trámite que estén relacionados los procesos en contratación pública, y conforme al análisis realizado después de abordar temas importantes sobre estos temas se entenderá que existen de igual manera características muy esenciales en este apartado, las cuales se tiene que desarrollar de manera objetiva desde la perspectiva pública y privada al cual compete este proyecto para poder comprender las consecuencias que traen consigo este tipo de características.

Como primera característica tenemos la formal, como es de conocimiento, todo trámite administrativo de contratación por muy pequeño que este sea debe estar totalmente sometido a un sistema de expediente de manera administrativa, es aquí donde debe plasmarse toda la evidencia documental sobre lo que va a hacer la entidad contratante frente a la ejecución de una obra, o ya sea por el procedimiento de adquisición de materiales de construcción “rubros” dentro de un contrato.

Sobre el expediente de contratación del art 36 de la LOSNCP menciona que:

Las Entidades Contratantes deberán formar y mantener un expediente por cada contratación en el que constarán los documentos referentes a los hechos y aspectos más relevantes de sus etapas de preparación, selección, contratación, ejecución, así como en la fase precontractual. El Reglamento establecerá las normas sobre su contenido, conformación y publicidad a través del portal de Compras Públicas. (LOSNCP, pág. 17.)

Esto no pasa en lo privado, es decir, si un individuo llega a sentir hambre, dirigirá la mano a su bolsillo y tomara una moneda del cual podrá hacer uso de esta mismo para comprarse algo para comer en la primera tienda que esté disponible y lograr satisfacer su necesidad, sin ninguna tipo de tramite adicional a logrado ejecutar un típico contrato de compra vente, ahora bien, la formalidad en este tipo de casos es legítima ya que para una compra tan sencilla como esta, ni siquiera se suele pedir factura

El mismo caso relacionado con la administración pública es un poco más complejo, ya que, en lo público para proceder con la compra de alimento, se deberá generar en primera instancia una necesidad de manera escrita, si en caso de que llegara a ser necesario buscar en todo lo posible la obtención de 2 proformas, se debería tener un certificado presupuestario de manera obligatoria, factura, y un trámite formal de pago y registro de la factura subida al portal del SERCOP.

La segunda característica se centra más sobre el control que esta debe tener, ya que este se debe hacer de manera total, uno de los principios actuales de la contratación pública es la rendición de cuentas, en lo que respecta al portar de contratación pública resulta ser que las ínfimas cuantías debes estar subidas por efecto de transparentar de manera que la ciudadanía interesada pueda observar la inversión hecha con los recursos públicos.

Es precisamente aquí cuando entran los organismos de Control del Estado, ya que estos tienen mucha influencia sobre las instituciones públicas, independientemente de su autonomía, no llega a ser de importancia si es un Gobierno Autónomo Descentralizado “GAD”, un ministerio, entre otros organismos públicos todos serán auditados en su totalidad

en alguna ocasión, y posterior a ello en caso de encontrarse alguna anomalía cualquier funcionario público será sancionado en torno a sus trámites irregulares.

El sistema de control tiene un doble sentido de manera en la que el primero da cabida a un actuar en nombre de la administración pública, es decir, que cualquier irregularidad que sea comita en algún proceso de contratación pública afectara directamente a todo el país, a una institución es específico, o a una ciudad en temas de obra públicas, esto va a depender mucho del ámbito de jurisdicción y competencia, y el otro sentido es de manera privada, si una persona llegase a generar una irregularidad, esta solamente afectara a su imagen, mas no entran los intereses públicos.

Como un dato adicional, las compras gubernamentales se las ejecutan con recursos públicos, por ende, los organismos de control estarán vigilantes de manera obligatoria para que estas obtengan lo requerido, esto a su vez es regulado por el Sistema Nacional de Contratación Pública, posterior a ello se las envía a las finanzas públicas y sobre todo que se pague el justo precio por medio de transparencia

Esto como era de esperar no pasa en el ámbito privado, es decir, aquí una persona natural o jurídica puede adquirir lo que él quiera al precio que el desee y cuantas veces lo quiera, sin tener formalidad, ahora bien, en caso de excederse el precio solamente afectara los intereses personales de esa persona quien fue quien compro el objeto, pero al mismo tiempo la administración pública accede a un perjuicio económico al Estado, para que se entienda mejor, se traduce de una forma de glosas por parte de la Contraloría General del Estado, puese este ente obligara a los funcionarios repongan de su bolsillo lo injustamente pagado por la entidad contratante.

2.2.11. Sujetos y objetos de la contratación pública

En todo tramite que tenga que ver con adquisiciones por parte del Estado van a intervenir obligatoriamente 3 sujetos, cada uno de estos sujetos tendrán tanto competencias como responsabilidades totalmente diferentes, como primero punto tener al comprador, que en

materia de contratación es la entidad contratante, y por otro lado está el vendedor, que en relación de manera pública se lo conocerá como proveedor, y como tercer sujeto y el más importante tenemos al Sistema Nacional de Contratación Pública en este caso como un ente rector de la materia en general.

FIGURA #2



Fuente: Teoría General de la Contratación Pública

Elaborado por: Ab. Pablo Oswaldo Dávila C.

Cada uno de los sujetos mencionados van a interactuar de manera permanente, sin embargo, cada uno con roles muy diferentes, es por esto por lo que es de total importancia comprender las competencias que estos tendrán de lo cual se analizara más adelante, del mismo modo, es indispensable poder entender los objetos de la contratación pública, es decir, los productos que se pueden transaccionar en el mercado público.

En lo que respecta al sujeto 1, compradores en materia de administración viene a ser toda entidad contratante como ya se lo menciono quienes ejecutan obras públicas con recursos

públicos, de igual manera tienen el objetivo de adquirir algún objeto que sea beneficio para el Estado, o al menos el artículo 6 numeral 12 de la LOSNCP las define como “los organismos, las entidades o en general las personas jurídicas previstas en el artículo 1 de esta Ley”.

2.2.12. Proceso de informe de informe de fiscalización, y la Contraloría General del Estado

Como es de conocimiento público y en lo que respecta a la realización de una obra pública, esta deberá llevar obligatoriamente una fiscalización, esto proceso se lo realiza para que quede constancia de en qué es lo que se gastó de acuerdo con lo establecido en el contrato realizado para la elaboración de una obra pública en beneficio con la sociedad.

FIGURA #3



Fuente: Compras Públicas, Informe de fiscalización

Elaborado por: Janny Suárez, Marvin Delgado

Con respecto al esquema anterior, se puede argumentar que esto es un proceso de revisión o como se lo denomina comúnmente, este apartado se encarga de auditar o vigilar la

congruencia que se da entre los objetivos planteado y las metas alcanzadas en la contabilidad mencionada en cada obra, esto como primer punto dentro del informe fiscal.

Ahora bien, cabe mencionar que existe un manual de fiscalización, este se enfoca especialmente cuando hay de por medio una obra pública como la construcción de un edificio, parque, terminal terrestre, hospital que sean urbanos o que al menos tengan un 4 piso, es por ello por lo que este manual se enfoca aquí ya que este tipo de construcciones carecen de fiscalización y esto recae en edificaciones pequeñas como viviendas, conjuntos habitacionales, aquí también entran lo que son obras privadas debido a que tienen límites presupuestarios propuestos.

En este proceso de ampliación del proceso es necesario una aplicación para buscar de por medio una sistematización que ayude a realizar diferentes actividades de una obra, y posterior a eso lograr un mejor control y hacer un seguimiento de la ejecución referentes a los diseños y especificaciones que están previstos para la elaboración de dicho proyecto, es por esto, que el manual se va a encargar de cada uno de los requisitos y procesos para que se logre un buen control de calidad.

Para la fiscalización es importante tener un propósito, es decir, busca llegar a una finalidad en relación a las obras, ya que este tipo de supervisión surgirá por la demanda de falta del factor de control de calidad en lo que respecta al montaje de obra, este método al llegar a ser una actividad que busca comprobar el buen funcionamiento de especificaciones para los que fueron requeridos se va a basar en asegurar, gestionar y planificar los requisitos que se han venido mencionando sobre la calidad de dicho proyecto, y que sea de esta manera que se logre satisfacer el alcance que está previsto por los interesados en el tema.

Adicional a ello, la fiscalización en el sector público va a cumplir ciertas normas que van a estar vinculadas a la Contraloría General del Estado y tendrá como ente rector a la Ley Orgánica al Sistema Nacional de Contratación Pública y su respectivo reglamento.

Generalmente se la denomina un organismo de Estado a la Contraloría General del Estado, este se va a encargar de controlar el buen manejo de los recursos designados para dicha obra

en el caso de Empresa y Contratista, además de ello se encargara como ya está mencionado de los temas de auditorías tanto interna como externa y esto recae de igual manera en una empresa privada que maneje recursos públicos, esto se lo conoce como control interno de cada entidad del sector público, va a determinar así mismo las responsabilidades que tiene cada entidad en temas administrativos y civiles en caso de ser culposos o haya indicios de responsabilidad penal en relación en alguna anomalía en sus gestiones que estarán sujetas a su respectivo control.

Hay que mencionar que este órgano tiene su propio cuerpo normativo “Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado”, este será el ente controlador de cada auditoría realizada a cada empresa o a cada contrato de obra del cual se trata esta tesis que sea gubernamental, controlara contenidos de actas e informes, este organismo tiene la potestad como se lo menciono para determinar responsabilidades civiles que sean culposas.

2.2.13. Los contratos complementarios en el sector público

Los contratos complementarios son considerados como una vía a la que pueden acudir ambas partes del contrato, es decir, el contratista o el contratante con la intención de llegar a un nuevo acuerdo referente a los valores económicos planteados en el contrato principal, los mismos que deben ser modificados.

Los contratos complementarios se caracterizan por la intención de complementar un contrato principal, es considerada una posibilidad que posee la entidad contratante de modificar las condiciones contractuales sin considerar algún cambio o modificación en el contrato principal, estas modificaciones deben tener origen en acciones imprevistas o técnicas de interés público que garanticen en razones los intereses públicos, para que de esta manera sean llevados a cabo por parte del ente contratante. Entonces, de una manera general se puede argumentar que para que este logre su ejecución debe existir un contrato previo, no modifica el contrato principal y debe ser celebrado entre las partes contractuales y la modificación puede ser por condiciones imprevistas, o en caso previsto deben justificarse conforme al interés público.

El jurista Pedro Lamprea con respecto a los contratos adicionales, a los cuales también hace alusión como contratos complementarios o accesorios establece:

Son los que constituyen ampliación de contratos administrativos en la ejecución de obras o elaboración de estudios; pero que solo pueden efectuarse por reajuste de precios, cambio de especificaciones y por otras causas imprevistas, siempre y cuando tales modificaciones determinen la necesaria variación del valor o del plazo del contrato original. Tales contratos tienen el carácter de accesorios del primero. En estas características deduce el Consejo del Estado que no se trata de un nuevo contrato, independiente o separado del primero, sino continuación o variación de aquél, que busca modificar la estipulación primitiva del precio o el término de duración del contrato que se reforma, pero nunca su objeto, esto es, el asunto cuya ejecución se contrata. (LAMPREA, 2014, pág. 59.)

Con respecto al párrafo anterior, el contrato complementario no hace referencia a un nuevo contrato independiente del anterior, sino más bien trata de complementar, continuar o modificar las condiciones contractuales sin alterar el objetivo principal o general.

Es de carácter importante no dejar de lado que la celebración de un contrato complementario no es de facultad discrecional de administración, sino que requiere que existan presupuestos objetivos planteados por ley y debe ser presentada dentro de la ejecución solo en caso de causas imprevistas, es decir, en casos en los que la variante o haya sido establecidas dentro del contrato principal y que sin embargo su modificación debe ser de carácter forzado con la intención de que se mantenga el equilibrio del fin principal que persigue el contrato, en este aspecto, no solo en el área financiera, sino en los aspectos convenidos que pueden ser la cantidad de rubros contratados, plazos o especificaciones técnicas.

El tratadista Franco Gutiérrez Omar, con respecto a los contratos complementarios o adicionales establece que:

Adicionar un contrato, es aumentar algunas cosas que no se tuvieron en cuenta al suscribir el contrato inicial, incrementando por ende el valor de este y en muchos casos la ampliación del plazo, para que las nuevas cosas puedan ser dadas o ejecutadas (Omar)

Con respecto a lo mencionado por Franco Gutiérrez Omar, el tratadista comparte la esencia de ejecución de este tipo de contrato con el jurista Pedro Lamprea, sostiene que este tipo de

contratos tiene la intención de establecer cambios que pueden incrementar el valor o los plazos establecidos en el contrato principal, estos cambios se deben a que han suscitados imprevistos en la ejecución de esta.

En Ecuador, los contratos complementarios como medios utilizados para cubrir gastos adicionales a lo prestablecido en la ejecución de contratos, en este caso en obras públicas, las causadas de su intervención deben estar debidamente justificadas conforme al artículo 85 y 87 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que respectivamente plantea las circunstancias en las cuales es necesario la implementación de los contratos complementarios, cuando su intervención sea necesaria para ampliar, modificar o complementar una obra que por causas imprevistas o técnicas y el artículo 87 de la referida ley que establece las normas en las que se rigen los contratos complementarios.

Mientras que el artículo 144 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública califica las causas de los contratos complementarios, es decir, que las causas imprevistas suscitadas en el contrato pueden ser determinadas por la parte contratante o el contratista y será calificada la solicitud posterior a la fiscalización de la obra en curso.

2.2.14. Rubros nuevos en ejecución de obras

En la ejecución de contratos de carácter administrativo hay muchas probabilidades de que existan cambios en los montos iniciales destinados para la ejecución de obras públicas, es decir, pueden surgir gastos adicionales que no se encontraban previstos en el contrato principal sin embargo estos son importantes para garantizar o permitir la continuidad de la obra. Un ejemplo de este carácter sería la construcción de una carretera para el cual se tienen destinado 20.000 dólares, sin embargo, en el momento de su ejecución es notorio que el terreno no está en condiciones para continuar la construcción, para lo cual se debe trabajar la tierra para que quede compacta, este nuevo trabajo ya implica un gasto adicional que no se encontraba regulado en el contrato principal.

La creación de estos rubros nuevos es fundamentada por la parte contratante justificando la solicitud en base a las necesidades evidentes, sin embargo, estos montos adicionales deben someterse a los límites porcentuales establecidos en Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Con frecuencia, las principales causas de la existencia de rubros nuevos es la deficiencia de estudios del terreno previo a la obra, evidente en los diseños de la obra o cuando los planos contienen algún error, o en un panorama diferente, los detalles técnicos no fueron exactos.

Con respecto a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el artículo 88 establece lo siguiente:

Si al ejecutarse la obra de acuerdo con los planos y especificaciones de contrato se establecieron diferencias entre las cantidades reales y las que constan en el cuadro de cantidades estimadas en el contrato, la entidad podrá ordenar y pagar directamente sin necesidad de contrato complementario, hasta el veinticinco (25%) por ciento del valor reajustado del contrato, siempre que no se modifique el objeto contractual. A este efecto, bastará dejar constancia del cambio en un documento suscrito por las partes. Si se sobrepasa el mencionado porcentaje será necesario tramitar un contrato complementario (*LOSNC*P, n.d.)

Con respecto a la ley revisada, es evidente que plantea que en los casos en los que pueden surgir las diferencias en cantidades contratadas, no será de inmediata necesidad la ejecución de contratos complementarios, solo dejar un registro como constancia, en el que suscriban ambas partes del contrato, mismo auto que servirá como constancia y justificará los gastos adicionales.

Ahora bien, cuando se hace alusión a las diferencias de cantidades de obras se hace alusión a las que se producen o surgen en la ejecución de una obra, y son evidentes en las cantidades reales de ejecución de la obra, y las que estaban plasmadas en el contrato principal.

2.2.15. Límites en una obra pública por medio de contratos complementarios

Generalmente en cada obra a realizarse en todo el territorio ecuatoriano, existe un límite por el cual se lo ha venido analizando a lo largo de este proyecto, que no tiene que sobrepasar al momento de ejecutarse este tipo de construcciones de grandes envergaduras para beneficio

con la sociedad, a su vez la Ley Orgánica al Sistema Nacional de Contratación Pública en su artículo 87 se menciona sobre la suma total de todas las cuantías que se podrá efectuar en un contrato.

Para entender un poco mejor el tema sobre los límites se hará énfasis al artículo 88 de este mismo cuerpo normativo LOSNCP el cual establece sobre las diferencias de obra:

Si al ejecutarse la obra de acuerdo con los planos y especificaciones del contrato se establecieron diferencias entre las cantidades reales y las que constan en el cuadro de cantidades estimadas en el contrato, la entidad podrá ordenar y pagar directamente sin necesidad de contrato complementario, hasta el cinco por ciento (5%) del valor del contrato principal, siempre que no se modifique el objeto contractual. A este efecto, bastará dejar constancia del cambio en un documento suscrito por las partes.

Respecto a este artículo se menciona que se podrá efectuar un pago sin necesidad de celebrar un contrato complementario sin que sobrepase el 5% del total fijado, es decir, que una vez se pase este porcentaje será necesario acudir a un contrato o varios contratos complementarios siempre que de igual manera este no exceda el 35% del contrato principal mencionado en el artículo 87 de esta misma ley.

Algo importante que se menciona es que existe una resolución del 2017 No. 0000081 a este artículo, razón por la cual se bajó el porcentaje a efectuarse una vez se acuda a un contrato complementario, este porcentaje se redujo al 15%, puesto que se logró evidencia la pérdida de presupuesto para la realización de una obra y que esta a su vez tenía como consecuencia la no culminación de estas obras

Ahora bien, se llega al 15% a celebrarse por medio de contratos complementarios de la siguiente manera:

FIGURA #4

CONTRATOS COMPLEMENTARIOS	ORDENES DE TRABAJO	DIFERENCIA DE CANTIDADES
8 %	2 %	5 %

Fuente: Ley Orgánica al Sistema Nacional de Contratación Pública

Elaborado por: Marvin Delgado, Janny Suárez

En referencia a este cuadro este proceso se lo realiza por medio de un fiscalizador de parte de la Procuraduría General del Estado, las deferencias de cantidades ya se las menciono en párrafos anteriores.

Las ordenes de trabajo comúnmente se las considera como una herramienta importante que deberá tener una empresa, esto pues se lo puede definir como parte de una intervención para evitar ineficiencias y errores, y pues en art 89 nos menciona que se la podrá efectuar solamente hasta el 2% para la realización de rubros nuevos.

Prácticamente al momento de mencionar la contratación pública se evidencia que guarda relación con una ínfima cuantía, este es el más utilizado en la administración pública en casos determinados, es decir, que cada entidad “pequeña” siempre ejecutara compras menores bajo esta modalidad “procedimiento de ínfima cuantía”, este proceso no aplica para una obra pública ya que como se puede apreciar en este cuadro no existe una ínfima cuantía.

FIGURA #5

OBRAS				
Menor Cuantía	0,000007	Inferior a	237.298,14	
Cotización	Entre 0,000007 y 0,00003	Entre	237.298,14	1.016.992,04
Licitación	0,00003	Mayor a	1.016.992,04	
Precio Fijo	0,000007	Mayor a	237.298,14	

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública

Elaborado por: Servicio Nacional de Contratación Pública

Una menor cuantía en este tipo de casos es un coeficiente del 0,000007 del presupuesto inicial del estado para la realización de una obra, en el año 2022 el estado constó de 1.016.992,04 de dólares americanos para el sector de obras públicas, a diferencia del 2023 donde este capital aumento a 6.300.57, la cotización suma un en el 2022 es de 0,00003 de lo presupuestado en la menor cuantía, ahora la licitación es el dinero destinado a

cada Gad para la realización de obras con fondos gubernamentales y el precio fijo pues como la palabra mismo lo menciona es un precio por el cual no se verá afectada para la derivación de gastos.

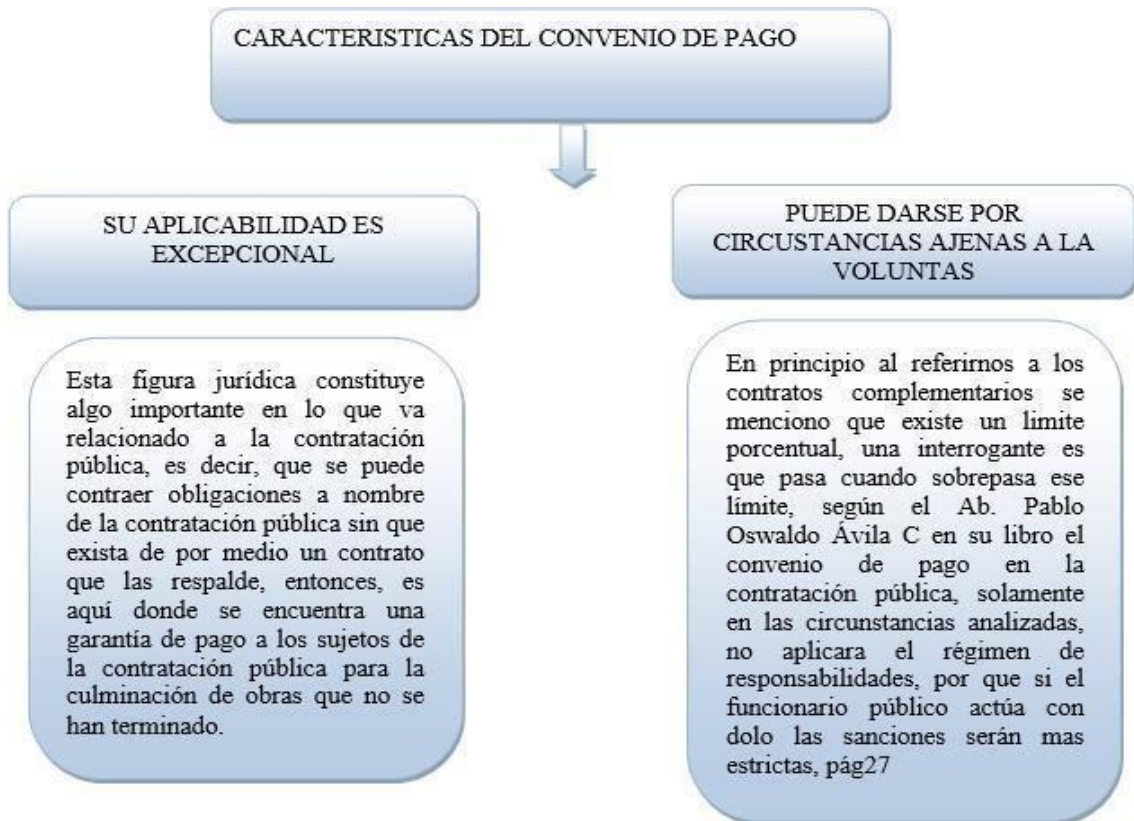
2.2.16. Convenios de pago

El resultado encontrado sobre convenios de pago en lo que respecta a la administración ha venido siendo un objeto de desarrollo muy amplio y completo por ser un sector que está especializado en la entidad pública, y es aquí donde se tiene el punto de partida de la información que se quiere analizar sobre un convenio de pago, en relación al tema en este proyecto es un método o un negocio jurídico que usan los sujetos de la contratación pública que tiene como principal objetivo una colaboración de pago.

Los convenios de pago que se puede llegar a celebrar en la contratación pública, no tiene ninguna relación con un contrato administrativo, generalmente esto se lo usa ya que parte de supuesto de interés de las partes que tienen un interés en común, en este sentido, las partes que están involucradas en un convenio unen esfuerzos para poder avanzar y lograr un cometido en conjunto, ahora bien, como es de conocimiento este es un acuerdo de voluntades, es decir, este va a crear una obligación para las partes “sujetos de la contratación pública”.

En el Ecuador se marcó un hecho muy importante para el sistema de contratación pública, el 04 de agosto del 2008 se introdujo varias figuras jurídicas que dieron un cambio total a las compras públicas, esto pues genero grandes cambios y a su vez beneficios para la Administración Pública y para los proveedores al punto de crearse todo un organismo estatal como ente rector, este se lo denominó Instituto Nacional de Contratación Pública.

FIGURA #6



Fuente: CONVENIOS DE PAGO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Elaborado por: Marvin Delgado, Janny Suárez

Como parte final de este capítulo la administración pública y todos los cuerpos legales mencionados no puede dejar de pagar sus obligaciones contraídas, eso generalmente sería considerado como una franca violación a los derechos reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador, por lo tanto los funcionarios encargados no deben limitarse a realizar objeciones de pago sino que de igual manera deben buscar alternativas de solución de conflictos que la no culminación de obras y la no fiscalización de contratos complementarios generan.

2.2. Marco Legal

2.2.1. Constitución de la República del Ecuador

La Constitución del Ecuador, vigente desde el año 2008, es considerada la norma de mayor jerarquía dentro del territorio ecuatoriano, reemplazando a la Constitución del año 1998. La Constitución del 2008 fue redactada por la Asamblea Nacional Constituyente, dentro del texto jurídico se plantean bases legales sobre las que se regirá el estado ecuatoriano, entre ellos se encuentran derechos inherentes al ser humano, principios procesales, y en referencia a la presente investigación, se toma en consideración los fundamentos y variantes con respecto a la contratación pública.

Para una comprensión adecuada en referencia a lo que compete la presente investigación, a continuación, se citarán artículos que se tomarán en cuenta para su posterior análisis de carácter general y específico con respecto a términos relevantes para la sostenibilidad legal de presente.

Capítulo séptimo

Administración pública

Sección primera

Sector público

Art. 225.- El sector público comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Sección segunda

Administración pública

Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Para adentrar en la presente, se debe tomar en consideración que el estado ecuatoriano se ejecuta y fundamenta a través de descentralización del poder, debido al amplio campo del sector público que este comprende, y en el que se encuentran inmersos organismos tanto de carácter dependiente como independiente. El estado ecuatoriano desde un punto de vista imparcial trata de satisfacer las necesidades, deficiencias sociales, y garantizar los derechos fundamentales que comprende la normativa ecuatoriana, para la materialización de estos y con la intención de cumplir a cabalidad con lo antes expuesto, el estado mediante la descentralización trata de satisfacer necesidades.

Los Gads son un claro ejemplo de lo antes sostenido, se debe tomar en consideración que el estado al ser un estado de derechos debe enfocarse en satisfacer deficiencias que surjan en su territorio, para hacerlos un mayor eficiencia y eficacia surge este organismo de carácter legal, que debe sujetarse a las directrices emitidas por el estado y desarrollarse conforme a lo que dicta la ley. Una de las formas particulares en las que es evidente la descentralización, es que mediante ello se realizan observaciones o investigaciones minuciosas con la intención de identificar necesidades y a partir de ello ejecutar acciones y satisfacerlas. Un ejemplo de ello es que, al estar ubicadas en determinadas localidades, tienen una mejor observación de las realidades, una mejor perspectiva de las necesidades de los ciudadanos, en el caso de que una avenida no cuente con las condiciones necesarias para brindar comodidad a la movilidad ciudadana, se deben emprender acciones que conlleven al estudio y análisis para la posterior ejecución de mejoramiento vial. Desde una perspectiva más enfocada de lo antes expuesto, se debe hacer énfasis que esto comprende lo que se denomina el sector público y se encuentra regulado en el campo de obras públicas del Gad de cada localidad, un punto relevante en

este aspecto es que las obras antes y durante su desarrollo están sujetas a fiscalización con el objetivo de brindar transparencia y que los desembolsos sean conformes al tamaño en materiales y tiempo de la obra hasta su culminación.

2.2.2. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

Art. 69.-Suscripción de Contratos. -Los contratos que por su naturaleza o expreso mandato de la Ley lo requieran se formalizarán en escritura pública dentro del término de quince (15) días desde la notificación de la adjudicación. Los contratos cuya cuantía sea igual o superior a la base prevista para la licitación se protocolizarán ante Notario Público. Los gastos derivados del otorgamiento del contrato son de cuenta del contratista.

Art. 92.-Terminación de los Contratos. -Los contratos terminan:

1. Por cumplimiento de las obligaciones contractuales;
2. Por mutuo acuerdo de las partes;
3. Por sentencia o laudo ejecutoriados que declaren la nulidad del contrato o la resolución del mismo a pedido del contratista;
4. Por declaración unilateral del contratante, en caso de incumplimiento del contratista; y,
5. Por muerte del contratista o por disolución de la persona jurídica contratista que no se origine en decisión interna voluntaria de los órganos competentes de tal persona jurídica.

Los representantes legales de las personas jurídicas cuya disolución se tramita están obligados, bajo su responsabilidad personal y solidaria, a informar a la autoridad a la que compete aprobar la disolución, sobre la existencia de contratos que aquellas tengan pendientes con las Entidades Contratantes previstas en esta Ley, y a comunicar a las Entidades Contratantes respectivas sobre la situación y causales de disolución.

Para los indicados casos de disolución de personas jurídicas, antes de expedir la resolución que la declare, la autoridad correspondiente deberá comunicar sobre el particular al Servicio Nacional de Contratación Pública, para que éstos, en el término de diez (10) días, informen si la persona jurídica cuya disolución se tramita no tiene contratos pendientes con las entidades sujetas a esta Ley o precise cuáles son ellos.

Con la contestación del Servicio Nacional de Contratación Pública o vencido el antedicho término, se dará trámite a la resolución, sin perjuicio de la responsabilidad de los funcionarios o empleados que incumplieron su deber de informar. De existir contratos pendientes de la persona jurídica frente al Estado o Entidades Contratantes, el Servicio Nacional de Contratación Pública informará sobre aquellos a la Entidad Contratante, a la autoridad a la que compete aprobar la disolución y a la Procuraduría General del Estado, para que en el proceso de liquidación adopten las acciones conducentes a precautelar y defender los intereses públicos.

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

aprobados por las instancias correspondientes, vinculados al Plan Anual de Contratación de la entidad.

Los estudios y diseños incluirán obligatoriamente como condición previa a su aprobación e inicio del proceso contractual, el análisis de desagregación tecnológica o de Compra de Inclusión, según corresponda, los que determinarán la proporción mínima de participación nacional o local de acuerdo con la metodología y parámetros determinados por el Servicio Nacional de Contratación Pública.

La máxima autoridad de la Entidad Contratante y los funcionarios que hubieren participado en la elaboración de los estudios, en la época en que éstos se contrataron y aprobaron, tendrán responsabilidad solidaria junto con los consultores

Art. 86.- Creación de Rubros Nuevos. - Si para la adecuada ejecución de una obra o prestación de un servicio, por motivos técnicos, fuere necesaria la creación de nuevos rubros, podrá celebrarse contratos complementarios dentro de los porcentajes previstos en el artículo siguiente.

Para el pago de los rubros nuevos se estará a los precios referenciales actualizados de la Entidad Contratante, si los tuviere; en caso contrario, se los determinará de mutuo acuerdo entre las partes.

Art. 87.- Normas para la aplicación de los contratos complementarios. La suma total de las cuantías de los contratos complementarios no podrá exceder del ocho por ciento (8%) del valor del contrato principal.

Para el caso de obras, la indicada suma total se computará de la siguiente manera:

1. Para el caso de diferencia de cantidades se utilizará el artículo 88 de la presente Ley.
2. Para el caso de rubros nuevos se empleará el artículo 89 de esta Ley.
3. Si se sobrepasa los porcentajes previstos en los artículos señalados en los numerales que preceden será necesario tramitar los contratos complementarios que se requieran, siempre que éstos no excedan del ocho por ciento (8%) del valor del contrato principal.

La suma total de los contratos complementarios, órdenes de trabajo y diferencia en cantidades a los que se refiere este capítulo, para el caso de obras, en ningún caso excederá del quince por ciento (15%) del valor del contrato principal. El valor de los contratos complementarios de consultoría no podrá exceder del quince por ciento (15%) del valor del contrato principal.

El contratista deberá rendir garantías adicionales de conformidad con esta Ley.

En los contratos complementarios a los que se refieren los dos artículos precedentes constarán la correspondiente fórmula o fórmulas de reajuste de precios, de ser el caso.

En los contratos complementarios se podrá contemplar el pago de anticipos en la misma proporción prevista en el contrato original.

No procede la celebración de contratos complementarios para los de adquisiciones de bienes sujetos a esta Ley.

En todos los casos, en forma previa a la suscripción de los contratos complementarios, se requerirá contar con la certificación presupuestaria correspondiente.

Solo en casos excepcionales y previo informe favorable del Contralor General del Estado, la suma total de los contratos complementarios, órdenes de trabajo y diferencia en cantidades

a los que se refiere este capítulo, para el caso de obras, así como el valor de los contratos complementarios de consultoría, podrán alcanzar hasta el treinta y cinco por ciento (35%) del valor del contrato principal. La Contraloría General del Estado tendrá el término de treinta (30) días para emitir su informe, caso contrario se considerará favorable. El Reglamento a esta Ley establecerá la documentación que se deberá adjuntar a la solicitud.

En el caso de no existir informe favorable o que el monto de contratos complementarios, órdenes de trabajo o diferencias de obra superen los porcentajes permitidos, la máxima autoridad deberá dar por terminado el contrato, iniciar un nuevo proceso de contratación previo los estudios del caso y emprender las acciones contempladas en esta Ley para el consultor o los funcionarios de la institución responsables de los estudios precontractuales.

Art. 88.- Diferencia en cantidades de obra. Si al ejecutarse la obra de acuerdo con los planos y especificaciones del contrato se establecieren diferencias entre las cantidades reales y las que constan en el cuadro de cantidades estimadas en el contrato, la entidad podrá ordenar y pagar directamente sin necesidad de contrato complementario, hasta el cinco por ciento (5%) del valor del contrato principal, siempre que no se modifique el objeto contractual. A este efecto, bastará dejar constancia del cambio en un documento suscrito por las partes.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, instrumento legal destinado a regular la contratación, se fundamenta en que el contrato surge cuando se obligan ambas partes a que cumplan lo pactado mediante un instrumento escrito, denominado contrato en el que se plasman las cláusulas que se tomaran en consideración mediante su desarrollo, el no cumplimiento de la misma conlleva a sanciones.

En este sentido los contratos pueden desarrollarse hasta su culminación, hasta alcanzar los objetivos previstos en el contrato principal o también puede suscitar la terminación del mismo, sin embargo, esta debe sujetarse a lo que plantea la Ley Orgánica Nacional de Contratación Pública, donde especifica las maneras por las que pueden terminarse los contratos, entre ellas por el mutuo consentimiento de las partes, por el cumplimiento del mismo hasta llegar a su terminación, por sentencia que declaren la nulidad del contrato, etc. Desde esta perspectiva, los contratos están sujetos a su cumplimiento y únicamente pueden faltar a las cláusulas en los casos previstos con anterioridad.

Ahora bien, para el desarrollo de un contrato deben tomarse en consideración variantes de carácter relevante previo a su ejecución, esto con la intención que durante el desarrollo del contrato no surjan imprevistos o detalles que impidan o retrasen el desarrollo del mismo,

para ser más específicos previos a empezar un proyecto, las partes deben realizar investigaciones que tengan la finalidad de plasmar con claridad cuáles son los objetivos a los que se pretenden llegar, analizar si es factible la obra, estudiar las instancias donde se desarrollara el contrato, los planos específicos, es decir, detalles que sean precisos para que en la ejecución no existan imprecisiones. Además, establecer, conforme al estudio, cual es el monto previsto sobre el cual se llevarán a cabo las diligencias para lograr su culminación, esto debe quedar plasmado en el contrato principal, garantizado por las firmas de ambas partes, lo cual conlleva a su cumplimiento.

En este sentido, con respecto a la celebración de los contratos, estos se deben cumplir a cabalidad lo plasmado en el instrumento hasta su terminación, esto muchas veces sucede conforme a lo que reza el contrato principal, sin embargo, en ocasiones los contratos principales no abastecen para lograr el objetivo planteado, es decir, surgen imprevistos durante el desarrollo de la obra, por ejemplo, surgen gastos nuevos, lo cual conlleva a retrasos, y por ende, la obra no podrá ser entregada en los plazos previstos en el contrato. Esto es comprendido como un problema contractual, debido a cómo influye en el desarrollo de obras.

Las causas de estas son variables, se puede acotar que estas pueden surgir debido a una falta de estudios, o en tales casos se desarrolló estudios pero estos no fueron eficientes como para determinar que existirían tales circunstancias que impedirían la continuidad en ejecución de obras, en otras ocasiones, debido a catástrofes de carácter natural que pueden retrasar las mismas, las cuales de una u otra manera provocan el surgimiento de rubros nuevos, en este sentido se analizará conforme al artículo 86 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que especifica que estos montos denominados rubros nuevos podrán ser cubiertos mediante la implementación de contratos complementarios, los cuales deberán ser acordado de manera mutua por las partes, con el objetivo de que se logre la continuidad de la obra.

Con respecto al artículo 87, los contratos complementarios para cubrir estos montos imprevistos deben sujetarse a normas previo a su aplicación, con respecto a este cuerpo legal, los contratos complementarios no podrán excederse del 8% del contrato principal, lo cual podría conllevar a que obras públicas no logren ser culminadas debido a que los montos

imprevistos adicionales sean superiores a este porcentaje, sin embargo, se puede argumentar que estas limitaciones son consideradas para evitar actos de corrupción, debido a que pueden surgir rubros nuevos sin justificación alguna. Es importante recalcar que dichos límites para beneficios públicos pueden provocar retrasos o incumplimientos de obras beneficiosas para la sociedad.

Sin embargo, existen excepciones con respecto a estos límites, el mismo cuerpo legal establece que cuando en estos casos excepcionales en cuanto el Contralor General del Estado considere favorables dichas decisiones, este porcentaje no podrá excederse de un 35% con respecto al valor del contrato principal, y debe estar sujeto a fiscalización, es decir, la Contraloría General del Estado debe emitir un informe de lo desarrollado mediante este contrato.

En los casos en los que no existen informes favorables ni convincentes, se dará por finalizado la celebración del contrato, posterior emprender un nuevo proceso de contratación conforme el caso lo amerite.

Dentro de lo referente a rubros nuevos, también existen excepciones cuando estos montos no superan el 5%, en estas circunstancias establece que no es necesario que estos rubros sean cubiertos mediante la celebración de contratos complementarios, sino que basta con dejar constancias documentales, siempre que estas se encuentren suscritos por ambas partes del contrato, tomando en cuenta también que no existan modificaciones en el objeto del contrato.

2.2.3. CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

En el Ecuador existen los gobiernos autónomos descentralizados y entre los antecedentes sobresale y es la historia que trae consigo un sin número de antecedentes jurídicos, esto es pues el reconocimiento de una parroquia en lo que respecta a la manera interna del país, esto se lo denomino como una manera autónoma descentralizada y es sobre lo que se va a hablar más adelante de manera detalla, esto pues ha tenido un largo camino, por el cual vale la pena mencionar el porqué de su denominación, esto ha significado una lucha para la búsqueda de prestigio y posterior a ello traer apoyo tanto estatal como social y poner en marcha un beneficio local, es decir, provincial, parroquial y rural.

Históricamente su trayectoria comienza desde el 25 de junio de 1824 con la denominada Ley de División Territorial de la Gran Colombia, esta se aprueba con la división de distritos, exactamente con 12 departamentos, que a su vez eran asignados en provincias, cantones y

parroquias, posterior a ello se crea la Constitución de la república del Ecuador de 1830 como un estado independiente que procuro conservar sus parroquias como uno de los niveles de organización territorial inferior, en la constitución de 1835 se estableció que cada sector parroquial sea asignada una asamblea con el tiempo establecido de 4 años, es justamente desde este momento donde ya va tomando el nombre de Ley de Régimen Municipal el cual se dictó en 1861, que se estableció el territorio esta vez por provincias, cantones y parroquias, en 1878 se dicta otra ley en Ambato, la jurisdicción a los municipios parroquiales se desarrollaron políticas públicas y económicas fuera del alcance parroquial.

Cabe mencionar que en la Constitución de 1945 se designa al consejo parroquial competencias para que ayuden al mejoramiento de cada servicio público dentro de la parroquia, en la constitución de 1998 el régimen seccional autónomo hubo cambios que se redirigen al proceso de descentralización al otorgar a las organizaciones seccionales rurales y parroquiales una condición jurídica.

SECCION 1 PRINCIPIOS GENERALES

Art. 3.- Principios. - El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos

autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios:

a) Unidad. - Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad territorial, la unidad económica y la unidad en la igualdad de trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano.

La unidad jurídica se expresa en la Constitución como norma suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordenan el proceso de descentralización y autonomías.

La unidad territorial implica que, en ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá el fomento de la separación y la secesión del territorio nacional.

La unidad económica se expresa en un único orden económico-social y solidario a escala nacional, para que el reparto de las competencias y la distribución de los recursos públicos no produzcan inequidades territoriales.

La igualdad de trato implica que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, en el marco del respeto a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, los usos y costumbres.

b) Solidaridad. - Todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. En virtud de este principio es deber del Estado, en todos los niveles

de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales; garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del buen vivir.

c) Coordinación y corresponsabilidad. - Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos.

Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos.

d) Subsidiariedad. - La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.

En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio.

Se admitirá el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias, de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión, conforme el procedimiento establecido en este Código.

e) Complementariedad. - Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.

f) Equidad interterritorial. - La organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos.

g) Participación ciudadana. - La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Se aplicarán los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, y se garantizarán los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y la ley.

h) Sustentabilidad del desarrollo. - Los gobiernos autónomos descentralizados priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para

impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios.

La aplicación de este principio conlleva asumir una visión integral, asegurando los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, armonizados con el territorio y aportarán al desarrollo justo y equitativo de todo el país.

Existen principios generales que un gobierno autónomo descentralizado debe cumplir para un mejor beneficio con la sociedad, esto va a ayudar a su desarrollo ya que a través de esto va a priorizar beneficios en tema de capacidades sociales, como la conservación de los derechos de cada grupo prioritario, en temas de interculturalidad también se hará énfasis en la realización de participación ciudadana, además tendrá total autonomía en sus decisiones judiciales.

Art. 5.- Autonomía. - La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional.

La autonomía política es la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.

La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley.

La autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Su ejercicio no excluirá la acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales.

Al hacer mención a la autonomía de un Gad es simplemente el tipo de poder tanto legislativo como judicial se puede llegar a acceder, es decir, cada gobierno autónomo descentralizado tendrá total competencia en tema de elección de alcaldes, representantes como asambleístas, permite de igual manera una libre organización de manera de que cada política implementada con el desarrollo social en participación ciudadana sea una política

única, siempre y cuando haya responsabilidad en cada una de sus facultades que se van asumiendo conforme asumen el mando cada autoridad elegida, por medio de procesos impulsados por el gobierno central, en temas de financiamiento, organización jurídica.

2.2.4. RESOLUCION AL SERCOP No. 2017-0000081

Se las denomina comúnmente como resoluciones administrativas ya que con esto contraen obligaciones jurídicas, es decir, terminan con una mínima posibilidad de seguir recurriendo un problema ante un ente administrativo, de igual manera esta es emitida por una autoridad especializada en la materia, estas a su vez serán como es de conocimiento de carácter totalmente obligatorio, ya que como se lo menciono cada resolución a cuerpos normativos son considerados como actos administrativos.

En lo que respecta al artículo 357 de esta resolución nos menciona sobre la baja porcentual que existió en lo que respecta a contratos complementarios, es decir, el porcentaje establecido era del 35% pero con esta resolución bajo a un 15%, y esto tiene relación con el artículo 358 que habla sobre la diferencia de cantidades de obra como se lo menciona en el capítulo anterior para que se llegue al 15%.

2.2.5. REGLAMENTO AL SERCOP

En la actualidad en lo que respecta al reglamento entra en vigor mediante el decreto ejecutivo realizado por el presidente Guillermo Lasso donde se aclaró los niveles de convocatoria para la inscripción territorial en todos los procedimientos que tenga que ver con menor cuantía en todo bien de servicios públicos.

SECCION III

DE LAS GARANTIAS

Art. 119.- Garantía adicional.- Si en un contrato que por disposición del artículo 74 inciso quinto de la Ley no se contempló inicialmente la entrega de la garantía de fiel cumplimiento, pero cuyo valor se incrementare por la celebración de contratos complementarios, órdenes de trabajo o similares, deberá previo a la celebración del contrato complementario o de la orden de trabajo, obtener la garantía de fiel cumplimiento del contrato, considerando el monto total del contrato desde su celebración.

En un contrato para la ejecución de una obra pública se necesita tener una garantía de pago, pero no solamente en cuestiones de desembolso de dinero, sino que en caso de haber rubros nuevos puedan ser cubiertos esos gastos, se pueden celebrar contratos complementarios siempre que no sobrepase el 15% del valor del contrato principal, tanto en ordenes de trabajo, cantidades de obra, y contratos complementarios, para que exista un buen cumplimiento de ejecución.

2.3. Marco Conceptual

- **Ordenes de trabajo.** - Es un documento escrito que contiene las especificaciones de un servicio a ser brindado o un trabajo a ser llevado a cabo, por lo que puede entenderse como una forma primaria de contrato laboral, dado que refleja y documenta las condiciones del acuerdo previo. Por ende, suele hacerse por duplicado.
- **Procedimientos contractuales.** - Es el período comprendido entre la iniciación del contrato, previo perfeccionamiento, legalización y designación de supervisión; la ejecución propiamente dicha del contrato hasta su terminación, por cumplimiento del plazo acordado, cumplimiento del objeto contractual o por mutuo acuerdo entre las partes.
- **Procesos de compras públicas.** – Cada proceso que este vinculado a compras públicas estará subido al sistema “SERCOP”, cada proceso estará definido en su portal ya que este es la secuencia de fases y actividades que transforman, por medio de los recursos disponibles en una organización pública, una necesidad de un bien o servicio en la provisión, por parte de un proveedor, ajeno del bien o la prestación del servicio solicitado.
- **SERCOP.** - El Servicio Nacional de Contratación Pública (Sercop), es la entidad rectora del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP), responsable de desarrollar y administrar el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador (SOCE) y de establecer las políticas y condiciones de la contratación pública a nivel nacional.
- **Menor cuantía.** – Es un procedimiento de contratación que se utiliza para la contratación de bienes y servicios no normalizados y cuando el monto del contrato sea inferior al coeficiente 0,000002 del Presupuesto Inicial del Estado
- **Licitación de obras públicas.** – Es un procedimiento formal y competitivo de adquisiciones, mediante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la adquisición de bienes, obras o servicios y se adjudica el contrato correspondiente al licitador que ofrezca la propuesta más ventajosa.
- **Cotización de obras.** – Es el procedimiento de contratación mediante el cual se escoge la oferta más favorable para la entidad, presentada por los proveedores

habilitados en el RUP de acuerdo con los pliegos establecidos en el proceso precontractual por la Entidad Contratante.

- **Administración Pública.** – 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.
- **Autonomía jurídica.** – Potestad de decidir la propia organización y ejercer funciones, públicas o privadas, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y las leyes.
- **Facultades jurídicas.** – Presupone la posesión de una potestad o capacidad jurídica para modificar válidamente la situación jurídica. El concepto facultad jurídica presupone la investidura o el facultamiento. Cuando alguien no está facultado para celebrar un determinado acto jurídico, el acto es nulo.
- **Competencia.** – Facultad de actuación que corresponde exclusivamente a un órgano administrativo. Conjunto de facultades, de poderes, de atribuciones que corresponden a un determinado órgano en relación con los demás.
- **Partida presupuestaria.** – Es la categoría programática que comprende el conjunto de operaciones que se realizan con los medios presupuestarios asignados, que garantizan la producción y/o prestación de bienes y/o servicios conforme los productos identificados en el programa.
- **Sector público.** – Es el conjunto de entidades jurídicas, creadas mediante procedimientos políticos y dotadas de poder legislativo, judicial o ejecutivo sobre otras unidades institucionales en un área determinada.
- **Políticas públicas.** – Son directrices generales que impulsa un gobierno para respetar, proteger y realizar los derechos de las personas, de forma individual y colectiva.
- **Administrador de contratos.** – Tiene la responsabilidad de administrar y gestionar las diferentes etapas del ciclo de vida de un contrato, desde la solicitud, creación, redacción y administración de solicitudes de cambios y correcciones del acuerdo hasta llegar a su ejecución y firmas.
- **Fiscalizador de obras.** – En todo contrato de ejecución de obra es indispensable contratar los servicios de un fiscalizador

- Este se encargará de clarificar o detallar aspectos específicos de algún tema u observación, mediante tablas con datos o fotografías.
- **Entidad contratante.** – Ente público que suscribe un contrato de acuerdo con los procedimientos y las normas constitucionales y legales, previo el cumplimiento del procedimiento de selección de contratista establecido por esta Ley, o la correspondiente excepción de este, de ser procedente.
- **Fase preparatoria de obras.** – Reúne a todo el conjunto de actividades requeridas desde el inicio de la elaboración del requerimiento y solicitud de disponibilidad de fondos por la Unidad Requirente, hasta la aprobación de los pliegos mediante la resolución de inicio de la contratación.
- **Etapa precontractual.** – Se inicia con la elaboración y aprobación de los estudios y documentos previos. La etapa precontractual está estrechamente ligada con la potestad y principio de planeación, motivo por el cual se deben tener presentes los siguientes elementos durante toda esta etapa.
- **Etapa de ejecución.** - La ejecución de una obra es como coordinar una gran orquesta y su director es el jefe de obra. En esta fase nos rodeamos de los materiales, de los planos, de las ilusiones que nuestro cliente nos ha confiado. Seguimiento. El proceso puede ser largo, incluso varios meses y hasta años.

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

3.1. Diseño y tipo de investigación

3.1.2. Diseño de la investigación

Referente a la investigación “Limites en el monto de la ejecución de obras públicas y los contratos complementarios en el sector público, 2023, se caracteriza por tener un enfoque cualitativo esto debido a que la investigación se fundamentara en analizar el artículo 47 de la LOSNCP referente a la ejecución de contratos complementarios para cubrir gastos adicionales que no se encontraban establecidos en el contrato principal.

Por medio de este enfoque se analizará cuantas obras publicas quedaron paralizadas por exceder los limites porcentuales establecidos referente a la contratación pública inteligente, al momento de la adquisición de recursos que se tenían previstos, además, se considera un evento atípico ya que no se da el seguimiento a las obras que quedan inconclusas y de esta manera los recursos económicos se ven debilitados debido a la compra de recursos innecesarios lo cual no es correcto y debería estar sujeto a fiscalización de los organismos de control del estado.

3.1.3. Tipo de Investigación

La aproximación al tipo de investigación se fundamentará en el tipo exploratorio, se caracteriza por la recaudación de información relevante de un tema determinado con la intención de estudiar, examinar un fenómeno poco estudiado, que provocan interrogantes que no han tenido respuestas favorables al problema suscitado. Con relación a esta investigación tiene como objetivo principal obtener información respecto a los limites en la ejecución de obras y contratos complementarios.

Un problema esencial en la actualidad en relación con la sociedad es la no culminación de una obra pública, es decir, a partir de ello la investigación exploratoria permitirá conocer y

analizar cómo influye la normativa jurídica en obras públicas y sus límites porcentuales en contratos complementarios.

3.2. Recolección de información

3.2.1. Población

Existe un uso común al que se le denomina población, esto es a la cantidad de personas a la se le va a realizar un estudio demográfico, es decir, se hará un estudio del lugar y de un momento en específico, lo que se busca obtener con este proceso es sus características completas de individuos, y eventos que compartirán un enfoque estadístico a esta investigación con un enfoque primordial el cual es; “Toda población posee un momento histórico y una localización geográfica determinadas. Ninguna población existe en abstracto” (Población Absoluta y Relativa.), esto nos ayuda a demostrar que la población es esencial para un estudio específico de campo a investigarse. La población por investigarse en este proyecto es el siguiente:

TABLA #1
POBLACIÓN

N	#
Director Financiero de obras públicas Gad La Libertad	1
Director de obras públicas Gad La Libertad	1
Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública	1
Reglamento al SERCOP	1
Resolución al SERCOP	1
Contratos complementarios	9
TOTAL	14

Elaborado: Marvin Daniel Delgado Jácome, Janny César Balón Suárez

3.2.2. Muestra

Generalmente se habla de muestra estadística a un determinado subconjunto de población seleccionada que sea grande con el único fin de realizar estimaciones sobre las características o propiedad que tienen una población, en este contexto una estadística se encamina al

conjunto completo de elementos que guardan alguna relación en común como una parte representativa de una población. Este tipo de muestra será esencial puesto que ayudará a esta investigación a realizar un estudio cuando ha sido impracticable o costoso analizar todos los elementos que se han mencionado en la población referente a los límites en una obra pública y que hayan sido efectuados con contratos complementarios.

En este proyecto “Límites en el monto de la ejecución de obras públicas y los contratos complementarios en el sector público, 2023” se hará uso de la muestra no probabilística por conveniencia, ya que resulta complejo acceder a este tipo de información sobre obras que quedan inconclusas, en diferentes instituciones gubernamentales a la par de la distancia en las que se encuentran lo que nos lleva al análisis del porqué de la celebración de contratos complementarios sin que haya algún tipo de registro que así fue como se lo realizó.

TABLA #2

MUESTRA NO PROBABILÍSTICA POR CONVENIENCIA

N	#
Director Financiero de obras públicas Gad La Libertad	1
Director de obras públicas Gad La Libertad	1
Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública	1
Reglamento al SERCOP	1
Resolución al SERCOP	1
Contratos complementarios	9
TOTAL	14

Elaborado: Marvin Daniel Delgado Jácome, Janny César Balón Suárez

Métodos de investigación

Los métodos de investigación son de carácter esencial para el desarrollo del tema a tratar, debido a que facilitan adentrar a las teorías y en base a ellas emitir conceptos que inclinan hacia un análisis transparente del tema a tratar, en el caso del presente, las obras públicas y las obligaciones contractuales que fluyen dentro de la misma. Haciendo referencia las variantes a tratar en el tema, se tomará en consideración los métodos: exegético, analítico e inductivo que serán detallados a continuación:

Exegético

Este método fue utilizado de una manera de interpretación ya que se caracterizó sobre los conceptos que se desarrollan y emiten una teoría que surge del análisis de las leyes, normativas e intereses fundamentales y esenciales que estas persiguen. Bajo el método antes mencionado, será de imprescindible importancia para el tema que se trató en el presente texto y tiene tuvo como objetivo principal analizar lo que estableció en la normativa con respecto a las obras públicas y obligaciones contractuales, para ello, se tomó en consideración la Ley Orgánica de Contratación Pública.

El método exegético en la presente investigación se tomó en consideración para la revisión, análisis y punto de vista de la ley, resolución y el reglamento vigente que se relacionen estrechamente con las variables que se desprenden del título general, las obras en el sector público y las obligaciones contractuales que surgieron de las mismas, si hizo énfasis a la técnica de este método, se pretendió analizar los puntos referentes con respecto a lo planteado por la ley: la Ley Orgánica Nacional de Contratación Pública, el Reglamento de la Ley Orgánica de Contratación Pública, La Constitución de la República del Ecuador como norma suprema y la Re No. 2017- 0000081.

Analítico

El método analítico fue de crucial importancia para este desarrollo debido a que aportó de manera significativa a la investigación de las variantes, son sus técnicas de descomposición de un todo con la finalidad de analizarlas por partes estructuradas, de esta manera se buscó lograr una clara y precisa descripción y análisis de estas. En el caso que se investigó se descompondrán las variantes establecidas en el título, las obras públicas y de cómo estas se

desarrollaron a partir de obligaciones contractuales y como existen otros contratos que no forman parte del contrato principal, pero que se caracterizan por complementar la misma.

Mediante el método analítico se logró una investigación profunda, se consideró las variantes para su posterior análisis en caso de que la presente investigación haga referencia a la obras en el sector público y las obligaciones contractuales que está contrae, de ella se desprendió subtemas, entre ellos: cual es el ente público que se encarga de ejecutar las obras, como es su distribución a nivel nacional, con que finalidad ejecuta sus actividades, que sujetos están autorizados para fiscalización de la obra y otras consideraciones detalladas; con respecto a la variante se tomará en consideración los subtemas referente a las obligaciones contractuales, los contratos complementarios en las obras públicas en los casos de imprevistos económicos, lo cual conlleva a contratiempo de la obra.

Inductivo

El método inductivo fue imprescindible en nuestra investigación, debido a que se tomó en consideración un contrato complementario, para justificar cual fue la importancia de dichos instrumentos contractuales, para la culminación de obras posterior a instancias en el que surjan imprevistos en su ejecución y que consecuencias y modificaciones que esta puede llegar a provocar, entre ellas el monto económico y los plazos de entrega de obra.

3.4. Tratamiento de información

Exegético

La técnica que se planteó en este método es la revisión de la Ley Orgánica al Sistema Nacional de Contratación Pública, resolución al SERCOP y el reglamento al SERCOP vigente, este proceso jurídico se utilizó para determinar que leyes aplicaron sobre el proyecto de investigación a los hechos de cada caso de obras públicas, ahora bien:

En el caso de una investigación por mínima que sea, el investigador requiere determinar el método que se va a establecer por la consecución de esos resultados o el desarrollo del conocimiento científico, de ahí que es importante proyectar previamente su trabajo,

incluyendo el procedimiento para ejecutarlo. (Metodología de La Investigación, Carlos Castillo, Brenda Reyes, pág. 115).

Es en este apartado donde este método ayudó por medio del instrumento Lexis a relacionar el problema jurídico con las normas.

Se hizo un énfasis en lo que se mencionó en todo el cuerpo normativo relacionado a este proyecto, como por ejemplo se pudo analizar los artículos que han tenido una resolución, es decir, que por medio de este instrumento la técnica nos facilitó la interpretación de dicha resolución y por ende de su reglamento, con el objetivo de poder implementar de manera indirecta un interés de lectura en estudiantes que encuentren en el futuro en este proyecto información que es complejo encontrar.

Analítico

Comúnmente este método se lo utilizó para una comprensión de calidad, tiene como objetivo la descomposición en todas sus partes, en este apartado la técnica que se utilizó es la investigación de las variantes, es de una manera general este método analizó los puntos relevantes del tema investigado, y cómo dentro de la teoría es evidente el retraso de obras por falta de recursos necesarios.

En este caso se consistió en la aplicación de la experiencia recabada durante todo este proyecto de manera directa en relación con la observación de pruebas que se validaron o verificaron un razonamiento o conclusiones a las que se quiso llegar por medio de estadísticas post entrevista tomando en consideración como instrumento el análisis de estas y las entrevistas efectuadas al órgano competente en relación con obras públicas.

La entrevista fue utilizada como instrumento fundamental en este método, por medio de unas técnicas de calidad para una entrevista llamativa por medio de la realización de preguntas objetivas y de fácil interpretación, establecer una buena relación con los que van a hacer entrevistados, reunir información esencial sobre el tema a tratar, tener video y audio de calidad, y dar por terminada la entrevista de manera positiva.

Inductivo

Según Guillermina Baena Paz en su libro sobre la Metodología de la investigación, Serie integral por competencia en su (pág. 34) nos menciona sobre:

La inducción es, de manera general, el método empleado por las ciencias naturales. Consiste en un razonamiento que pasa de la observación de los fenómenos a una ley general para todos los fenómenos de un mismo género. La inducción es, así, una generalización que conduce de los casos particulares a la ley general. Basada en la experiencia de algunos casos de un fenómeno, pasa a dar una ley para todos los casos de fenómenos de la misma especie.

El método inductivo se reflejó mediante la técnica de revisión y análisis de un contrato complementario desarrollado en el año 2022, con la finalidad de evidenciar su ejecución en las obras; a partir de ello conocer su finalidad, como garantizan la culminación de obras, y las debilidades que surgen del mismo contrato. Nos permitirá concluir la importancia que tiene el desarrollo de estos procesos.

En este apartado se tomó como técnica lo siguiente:

- Solicitud y revisión de contrato complementario en el Gad Municipal de La Libertad
- Solicitud de porcentajes de cuantas obras fueron culminadas mediante contratos complementarios.

El instrumento que se utilizó en este método se enfocó en el análisis mediante la técnica de solicitud y revisión de un contrato complementario, mismo que fue solicitado en el Gad Municipal de La Libertad y a partir de ello se analizó la importancia de los contratos complementarios en casos concretos dentro de una obra.

VARIABLE	CONCEPTUALIZACION	DIMENCIONES	INDICADORES	ITEMS	INSTRUMENTOS
VARIABLE DEPENDIENTE LIMITES EN EL MONTO DE LA EJECUCION EN OBRAS PÚBLICAS	<p>El Estado busca por medio de la LOSNCP controlar límites establecidos para una obra, es decir, buscara proveer métodos como los de consultoría con la mejor combinación de calidad, precio y oportunidad para su fiscalización.</p> <p>Los límites establecidos los podemos encontrar de manera desglosada dentro de este cuerpo normativo LOSNCP exactamente en el artículo 85, el cual menciona que el límite de un contrato complementario es del 15% del contrato original.</p>	<p>Fiscalización de límites establecidos en una obra</p> <p>Análisis del porcentaje establecido en la normativa en una obra pública</p>	<p>-Rubros Nuevos</p> <p>-Cantidades de obra</p> <p>-Porcentajes contemplados en LOSNCP sobre una obra publica</p> <p>-Liquidación de plazos y rubros</p>	<p>En el sector público, ¿qué tan común son las apariciones de rubros nuevos en el desarrollo de obras públicas?</p> <p>¿Usted considera que las obras publicas se ven afectadas por los limites porcentuales plasmados en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?</p> <p>¿Cree usted que los porcentajes establecidos en</p>	<p>Entrevista: Director de obras públicas Gad La Libertad</p> <p>Entrevista: Director de obras públicas Gad La Libertad</p> <p>Entrevista: director Financiero de obras públicas Gad La Libertad</p>

				el artículo 87 la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se extienden lo suficiente y logran la continuidad y culminación de obras?	
VARIABLE INDEPENDIENTE	El contrato complementario es una manera de hacer cumplir una obligación de obra por medio de lo que se conoce como un contrato accesorio, ya que es justamente donde interviene este método como respuesta para la garantía que sea efectiva el cumplimiento de este	Contratos complementarios	Procedimiento para celebración de contratos complementarios	¿Con respecto a los contratos complementarios en el sector público, usted considera que se los puede celebrar sin fiscalización?	Entrevista: Director de obras públicas Gad La Libertad
CONTRATOS COMPLEMENTARIOS EN EL SECTOR PUBLICO	La modalidad complementaria contractual busca una buena relación entre un	Ordenes de trabajo	Porcentaje establecido Casos en los que opera la orden de trabajo	Tiene pleno conocimiento sobre la valoración porcentual asignada en un contrato complementario para que no exceda el 15%	Entrevista: director Financiero de obras públicas Gad La Libertad

	<p>contratista y la entidad encargada, esto se materializa por medio de un contrato complementario y que es total independiente al contrato que se celebró en un inicio.</p>	<p>Sistema de reajuste</p> <p>Convenios de pago</p>	<p>Reajuste de precios</p> <p>Métodos alternativos para el cumplimiento de gastos nos previstos</p>	<p>¿Usted considera una variante principal a la ejecución de obras sobre el pago de precios unitarios según lo previsto en el art 82 de la LOSNCP?</p> <p>Posterior al exceso porcentual de contratos complementarios, ¿qué papel desempeñan los convenios de pago en el panorama de ejecución de obras?</p>	<p>Entrevista: director Financiero de obras públicas Gad La Libertad</p> <p>Entrevista: director Financiero de obras públicas Gad La Libertad</p>
--	--	---	---	--	---

CAPÍTULO IV

4.2. Análisis, interpretación y discusión de resultados

Entrevista al director de obras públicas, GAD LA LIBERTAD

Nombre del entrevistado: Ing. David Orrala

Fecha de entrevista: 16 de noviembre 2023

Lugar de entrevista: Municipio del Cantón La Libertad

1. ¿Con que frecuencia se utiliza la figura de Creación de rubro nuevos en la ejecución de contratos obras publicas?

En cuanto a proyectos generalmente se encuentra un 60 % de los contratos existen rubros nuevos y 90% diferencias de cantidades en un contrato, esto se debe a que un contrato siempre se ejecuta previo a la ejecución de un estudio, el estudio es un referencial en el que intervienen varias áreas: especialista vial, arquitectura drenaje, suelo, topografía base, pero, no siempre se puede examinar 100% la necesidad y condiciones existentes, por eso la ley se considera un 15% que se puede exceder del contrato, porque siempre va a existir diferencias a las que el estudio no tiene acceso. En este sentido fiscalización tiene la potestad para hacer cambios, en rubros nuevos, diferencias de cantidades, generalmente se encuentran cambios en el presupuesto referencial, se utiliza esta modalidad para cubrir gastos adicionales

2. Considera que el límite establecido por la LOSNCP, respecto a los contratos complementarios ayuda con la agilidad de la ejecución de la obra publica

Yo pienso, personalmente que es adecuado, considero que es importante que se haya reducido este porcentaje, debido a que los consultores los obliga a ser un poco mas eficaces en el desarrollo de una consultoría, a tratar de explorar de manera adecuada todos los campos que se necesitan para que el presupuesto referencial tenga un margen de error, pero dentro de lo que establece la ley, dentro del 15%, me parece adecuado.

3. Podría indicarnos como es el procedimiento para solicitar contratos complementarios en la ejecución de obras publicas

Durante el desarrollo del contrato tenemos la supervisión de un fiscalizador y un administrador que vela por los términos el contrato, entonces en el momento que el contratista identifica un problema y reporta al fiscalizador, se evalúa y si se encuentra dentro de los parámetros de ley, es procedente para que el proyecto funcione, cumpla con el objeto, se valida la autorización para la ejecución de rubros nuevos o contratos complementarios, y con ese informe se va al administrador para verificar que se encuentra dentro de lo que establece la norma, y se da paso a solicitar una partida nueva, entonces, en los contratos existen los reportes de cantidades adicionales, que se solicitan mediante una partida presupuestaria adicional.

4. ¿En qué tiempo aproximado se ejecuta un contrato complementario?

Esto depende mucho de la magnitud de los rubros que se necesitan para los contratos complementarios, son muy variables, pueden haber contratos de 6 meses con un contrato complementario de 30 días adicionales, esto lo valida la fiscalización y la administración, obviamente nunca vamos a tener un contrato complementario con el 100% de tiempo porque en teoría si el contrato complementario es de un 8%, el 8% de los rubros nuevos no justifican un 100% del tiempo del contrato, entonces va a fluctuar con respecto a la programación de los rendimientos de los rubros que se están considerando, y a partir de ello surge el tiempo promedio del contrato complementario.

5. ¿Cree usted que los porcentajes establecidos en el artículo 87 la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se extienden lo suficiente y logran la continuidad sin generar problemas contractuales en lo que respecta a las obras?

Considero que uno busca que se logre el objeto del contrato, y para eso tenemos varias herramientas, han existido casos en los que es necesario un incremento o la evaluación de los rubros salen mucho mayor a los porcentajes, entonces, vienen otros tipos de evaluaciones que pueden enmarcar en lo que establece la ley, si de pronto se necesita reducir la magnitud del contrato para ajustarse a los valores, entonces existe un trabajo de la mano entre fiscalización, contratista y administrador, para evaluar en que me puedo enmarcar, siempre apegado a lo que establece la ley, porque todo contrato público está

sujeto a revisiones de contraloría, entonces, es justamente lo que ve la contraloría, es que estén amparado en artículos que establece la ley, entonces no habría forma pagar los gastos en contratos complementarios que exceden los porcentajes desde un punto de vista legal, debería ajustarme a los montos límites asignados que establece la ley.

Con respecto a la entrevista realizada al Director de Obras Publicas del Gad Municipal de la Libertad, es muy común la existencia de montos adicionales durante la ejecución de las obras, esto debido, a que previo a la ejecución estas están sujetas a diversos estudios con la intención de plasmar una cantidad aproximada sobre las cuales se logrará la culminación de la obra, sin embargo, no en todas las ocasiones este estudio logra ser exhaustivo o eficaz por la cual surgen montos imprevistos, que si exceden el 5% deben ser justificados mediante contratos complementarios, en este sentido, si los rubros adicionales en contratos complementarios llegaren a exceder del 15%, en trabajo mutuo entre fiscalizador, administrador y contratista, los gastos de la obra deben sujetarse a los valores permitidos por la ley.

Bajo los fundamentos absorbidos en la entrevista, se pueden considerar variantes positivas y negativas en referencia a los contratos complementarios, tomando en cuenta que los límites porcentuales del 15% son razonables a los valores establecidos en el contrato principal. Los valores adicionales no pueden excederse de este valor haciendo hincapié a que previo a la ejecución de la obra se realizó el respectivo estudio, por lo tanto, el margen de error, entre los contratos complementarios y el contrato principal deben ser leves, es decir no puede existir una diferencia radical entre estos valores. Ahora bien, en los casos excepcionales, en los que la culminación de la obra requiera de montos adicionales a los previstos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el fiscalizador está sujeto a consolidar los valores en referencia a lo que establece la ley, sin embargo, esto podría afectar el objetivo de la obra, en el sentido a calidad de materiales con respecto a la reducción de valores y que culminen conforme a los límites porcentuales.

Entrevista al Fiscalizador del Municipio de La Libertad

Nombre del entrevistado: Ing. José Tumbaco

Fecha de la entrevista: 16 de noviembre 2023

Lugar de la entrevista: Municipio del Cantón La Libertad

1. En la ejecución de contratos complementarios, se solicitan partidas presupuestarias, quien solicita la autorización de estos rubros

El Administrador de Contratos

2. Como departamento financiero, como proceden en la solicitud de valores económicos para la ejecución de rubros nuevos

Para la ejecución de rubros nuevos el contratista tiene que emitir la solicitud de aprobación de los rubros al administrador de contratos, este aprueba ese instrumento y emite solicitud al departamento financiero para solicitar partida presupuestaria, a veces se consta con la partida suficiente para la aplicación de este instrumento, el tiempo establecido se da una vez que el contratista envía la solicitud el administrador de contratos tiene aproximadamente 10 días laborales para contestar para ver si está aprobada esta solicitud una vez aprobado se hace lo que se mencionó en líneas anteriores.

3. Cree usted que los porcentajes establecidos en el artículo 87 la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se extienden lo suficiente y logran la continuidad y culminación de obras

A tema personal yo diría que los porcentajes se tendría un poco de desbalance en cuanto a las partidas que se tiene, puesto que si bien la obra esta encanada, prácticamente se realiza la etapa precontractual para organizar el contrato se deberían haber hecho los estudios entonces no deberían haber desbalance en cuanto a contratos complementarios en obras públicas que se establece, que es el 15%, si hay ocasiones en lo que sobrepasa este porcentaje, emite la solicitud pero está ya seria previa aprobación de la Contraloría general del estado para proceder a un aumento mayor del 15% de los contratos complementarios.

4. ¿Existe un control fiscal para controlar el no abuso económico en partidas presupuestarias en la contratación pública?

Si, existe un fiscalizador, prácticamente el fiscalizador de obra es él informa al administrador de contrato, es decir, maneja la partida presupuestaria, este es el encargado de manejar la entidad administrativa de este.

Como idea principal en la fiscalización de un contrato complementario, en materia de elaboración de una obra siempre y cuando haya existido rubros nuevos, y estos estén en el informe se podrá hacer un procedimiento el cual comienza por la aprobación del administrador de contrato, es muy importante mencionar que existen partidas presupuestarias, esta se encarga de tener un documento que va a contener el cálculo de ingresos y gastos previstos, en este caso por el fiscalizador del Gad La Libertad, prácticamente gracias a la entrevista pudimos confirmar de manera objetiva el desbalance que se puede llegar a dar en lo que respecta a contratos complementarios y como se vincula con la Contraloría General del Estado, prácticamente se evidencia el tiempo establecido que establece la ley, este es un máximo de 10 días en el que se aprobara la ejecución de una obra por medio de un sistema de aprobaciones.

En lo que respecta al artículo 87 de la LOSNCP, porcentajes establecidos en materia administrativa respecto a obras públicas, se hace énfasis en el por qué se emitió una resolución al SERCOP, es decir, anteriormente este porcentaje era del 35% del contrato principal pero se redujo a un 15%, esta reducción es considerable si de temas económicos en partidas presupuestarias se habla, ya que no permite que exista un sobreprecio, la administración pública jurídica, denominado DERECHO ADMINISTRATIVO, es un mundo muy amplio en lo que tiene que ver a contratos, administración, control, participación ciudadana, de igual manera entran como entes rectores en la línea de contratación pública, los sujetos de la contratación pública, tanto sujetos como objetos, entre lo que es fiscalizador con su informe anual, el contratista de igual manera ya juega un papel fundamental este tendrá un acercamiento a las entidades gubernamentales para realizar su participación para la ejecución de una obra.

4.3. Verificación de la idea a defender

En el sector público es común que surjan problemas contractuales debido a la complejidad que conlleva el desarrollo de obras públicas. Durante la presente investigación, se evidencia que previo a la ejecución de una obra, se realiza un estudio minucioso de los perímetros donde se desarrollará la obra, a partir de ello se plantea un monto y plazo aproximado para su culminación, entre ellos se incluye la mano de obra y materiales necesarios para su ejecución. Sin embargo, en ocasiones surgen rubros nuevos, los cuales superan la cifra establecida en el contrato principal. Para cubrir estos gastos, con respecto a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública deben ejecutarse mediante contratos complementarios regulados en el artículo 85, sin embargo, existen límites porcentuales en este tipo de contrato, de acuerdo con el artículo 87 estos valores no podrán superar el 15% del monto plasmado en el contrato principal.

Haciendo alusión a lo antes mencionado, es evidente la verificación de la idea a defender, el problema contractual surge con la superación del porcentaje límite en los contratos complementarios con respecto al contrato principal, la superación de este límite porcentual provoca retrasos en obras, tanto por deficiencia de materiales lo cual conlleva a extensión de tiempo para la culminación de obra, sin embargo, ante este problema contractual, surgen los convenios de pago, que se caracteriza porque el desembolso de los montos son realizados de manera directa con la entidad contratante.

CONCLUSIONES

Con el desarrollo de la presente investigación y basándonos en las matices y parámetros para desarrollar la misma, se desprenden las siguientes conclusiones:

- En el sector público surgen problemas contractuales, los cuales pueden ser ocasionadas por diversos motivos, entre ellos encontramos que los contratos principales pueden ser alterados por un estudio con carencia de exactitud en lo que respecta a la justificación de los montos necesarios para el desarrollo y culminación de una obra o imprevistos presentados durante la ejecución de esta.
- Los contratos complementarios como instrumento utilizado para cubrir rubros nuevos que surgen durante la ejecución de obras públicas, con respecto a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, cuenta con límites porcentuales, de acuerdo con la ley mencionada no puede exceder del 15% del valor estimado en el contrato principal, esto genera problemas contractuales, debido a que no se cumple con lo estipulado en el contrato principal, evidenciado en la paralización de obras, lo cual provoca que la obra no sea entregada en el tiempo establecido.
- Una vía de solución al problema contractual suscitado es cubrir los gastos adicionales que excedieron el 15% de los contratos complementarios mediante convenios de pago, sin embargo, este debe estar debidamente motivado, someterse a fiscalización y se caracteriza porque cubren los gastos adicionales de forma directa con la entidad contratante sin que exista algún tipo de perjuicio de las responsabilidades civiles, administrativas y penales a las que se sujetan los servidores que intervienen en el proceso contractual.

RECOMENDACIONES

Con el análisis y el desarrollo de este proyecto de investigación y posterior a ellos con ayuda del instrumento utilizado, es útil poder dar a conocer las siguientes recomendaciones

- Para los funcionarios que se encuentran encargados de la fiscalización de una obra a ejecutarse, hagan más hincapié en el tema de la celebración de convenios de pago y que no generen problemas contractuales, y en caso de no ser atendidos acudan a temas legales en beneficios a la misma institución se recomienda la capacitación a los servidores públicos que realizan las funciones de Administradores de contratos y fiscalizadores, y a todos aquellos que autorizan los contratos complementarios
- Se recomienda a todas las personas de la provincia de Santa Elena, cantón La Libertad que por derecho es la beneficiaria de cada una de las obras publicas que se han realizado en cada uno de sus barrios, realizar más actividades retroalimentativas con temas básicos de administración pública, con ayuda de los GADS, como por ejemplo a como redactar un oficio, a donde ir a entregarlo y posterior a ello que más procedimientos se deben realizar para la aprobación de dicha obra.
- Se recomienda a la institución encargada de la ejecución de obras y a las que van de la mano como lo es la Contraloría General del Estado poder brindar más accesibilidad a la información que debería ser de manera pública, de aspecto más generalizado a cada estudiante que busque como solventar dudas administrativas, esto ayudará a brindar más credibilidad a los GADS y a sus competencias y como finalidad la Contraloría debería implementar un sistema de mediación a problemas contractuales que no están normados más sin embargo son importantes para el desarrollo de estos rubros nuevos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Birf. (2020). *Banco Mundial*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/AG.SRF.TOTL.K2?locations=EC>
- C. Roberto Hernández Sampieri, C. F. (1997). *METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN*. Mexico: Printedin Colombia.
- C., A. P. (2019). *EL CONVENIO DE PAGO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA*. Quito: Cooperación de estudios y publicaciones.
- Carlos Castillo Gallo, B. R. (2015). *GUÍA METODOLOGICA DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL*. Santa Elena: Editorial UPSE.
- (s.f.). *CODIGO CIVIL*. Recuperado el 06 de 07 de 2023, de <https://bde.fin.ec/wp-content/uploads/2021/02/CODIGOCIVILultmodif08jul2019.pdf>
- Lamprea, P. (s.f.). Contratos Complemenatrios .
- LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE*. (2008). LEXIS S.A.
- (2021).*LEY ORGANICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACION PUBLICA* . Recuperado el 02 de 07 de 2023, de https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2021/04/losncp_actualizada1702.pdf
- Omar, F. G. (s.f.).
- Paz, G. B. (2017). *Metodología de la investigación 3 edición*. Mexico: GRUPO EDITORIAL PATRIA.
- REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGANICA DEL*. (2011). Obtenido de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_ecu_ane_mdt_4.4_reg_losep.pdf
- TEORÍA GENERAL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA*. (2022). Quito: COOPERACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES.
- Unidas, O. N. (s.f.). *Banco mundial*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/AG.SRF.TOTL.K2?locations=EC>
- Vitalis*. (s.f.). Obtenido de https://vitalis.net/agua/girh_ecuador/#:~:text=Ecuador%20es%20adem%C3%A1s%20el%20pa%C3%ADs,Vertiente%20Oriental%20o%20Amaz%C3%B3nica%20con
- *COOTAD*. (n.d.). www.lexis.com.ec
- *LOSNCP*. (n.d.). www.lexis.com.ec
- *Población absoluta y relativa*. (n.d.). Retrieved July 16, 2023, from <https://concepto.de/poblacion/>
- *Derecho Municipal (2020)*. José Suing Nagua
- 42.- *diccionario_ enciclopedico_ juridico_ - diccionario*. (n.d.).
- GSJ-11 Diccionario jurídico elemental*. Guillermo Cabanellas de Torres. (n.d.).

ANEXOS

Anexo #1: Cuestionario para la aplicación de la entrevista Entrevista al director de obras públicas, GAD LA LIBERTAD

1. Con que frecuencia se utiliza la figura de Creación de rubro nuevos en la ejecución de contratos obras publicas?
2. Considera que el límite establecido por la LOSNCP, respecto a los contratos complementarios ayuda con la agilidad de la ejecución de la obra publica
3. Podría indicarnos como es el procedimiento para solicitar contratos complementarios en la ejecución de obras publicas
4. ¿En qué tiempo se ejecuta un contrato complementario?
5. Cuantos contratos complementarios se han realizado en el GADLIB durante el año fiscal 2022
6. ¿Cree usted que los porcentajes establecidos en el artículo 87 la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se extienden lo suficiente y logran la continuidad sin generar problemas contractuales en lo que respecta a las obras?

Anexo #2

Entrevista al Fiscalizador – Municipio La Libertad

1. En la ejecución de contratos complementarios, se solicitan partidas presupuestarias, quien solicita la autorización de estos rubros

2. Como departamento financiero, como proceden en la solicitud de valores económicos para la ejecución de rubros nuevos

3. Cree usted que los porcentajes establecidos en el artículo 87 la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se extienden lo suficiente y logran la continuidad y culminación de obras

4. ¿Existe un control fiscal para controla el no abuso económico en partidas presupuestarias en la contratación pública?

Anexo #2: Entrevista al Fiscalizador Econ. José Tumbaco – Municipio La Libertad



Anexo #2: Entrevista al Ing. David Orrala - Director de Obras Públicas.



Anexo #3: Entrevista al Ing. David Orrala - Director de Obras Públicas.



Anexo #4: Entrevista al Ing. David Orrala - Director de Obras Públicas.

