

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría Profesional en Derecho de Control y Prevención de la Corrupción

Buenas prácticas en el control de la obra pública

Hernán Santiago Ochoa Ulloa

Tutor: Wilson Oswaldo Vallejo Bazante

Quito, 2025



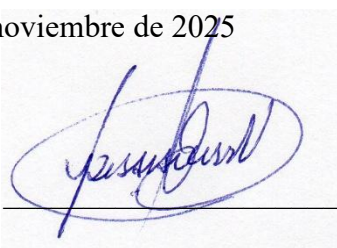
Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Hernán Santiago Ochoa Ulloa, autor del trabajo intitulado “Buenas prácticas en el control de la obra pública”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en derecho de control y prevención de la corrupción en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 24 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

26 de noviembre de 2025

Firma: _____



Resumen

El presente trabajo analiza las buenas prácticas en la ejecución de las obras públicas en el Ecuador, desde un enfoque técnico y a la vez jurídico, considerando la normativa vigente que regula la contratación, fiscalización y control estatal. Se examina el marco normativo establecido principalmente en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), su reglamento y demás disposiciones complementarias, las cuales determinan los procedimientos, responsabilidades y mecanismos de supervisión para garantizar la transparencia y eficiencia en la gestión de las obras públicas.

El estudio aborda las deficiencias estructurales que han permitido la aparición de prácticas nocivas, muchas cercanas al cohecho y soborno como elementos de corrupción, las cuales distorsionan los fines de la inversión pública y afectan la calidad de las infraestructuras construidas. Se analiza, aunque no directamente, el papel de los órganos de control, como la Contraloría General del Estado, el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) y los entes fiscalizadores locales, señalando las limitaciones en la aplicación efectiva de los mecanismos de control preventivo y posterior.

Asimismo, se propone fortalecer la implementación de buenas prácticas de gestión técnica y administrativa, mediante la adopción de estándares internacionales y principios de transparencia y sostenibilidad en las obras públicas. El trabajo destaca la importancia de la participación de la academia y los gremios profesionales como colegios de ingenieros, arquitectos y asociaciones técnicas en la formación ética y técnica de los profesionales, así como en la generación de políticas públicas orientadas a la prevención de la corrupción.

Finalmente, se plantea que la integración entre el Estado, la academia y los gremios constituye un eje fundamental para mejorar la calidad de la inversión pública, optimizar los procesos de fiscalización y fortalecer la confianza ciudadana en la gestión de las obras públicas en el Ecuador.

Palabras clave: obras públicas, control, fiscalización, auditoría, buenas prácticas, corrupción, colusión, soborno

A mi esposa Martha y mis hijos Natalia y Santiago, seres amados por quienes entrego todo mi esfuerzo y dedicación.

Agradecimientos

De manera especial a los docentes que transmitieron con esmero su conocimiento y a quienes apoyaron y comprendieron mi esfuerzo.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero Antecedentes y definiciones.....	15
1. La obra pública	16
2. Actores	18
2.1. La entidad contratante.....	18
2.2. Los contratistas	19
2.3. La fiscalización.....	20
2.4. La administración del contrato	20
3. Legislación.....	22
4. Mecanismos de control	24
Capítulo segundo Corrupción en la gestión de la obra pública	27
1. Sistemas estructurados de corrupción.....	30
2. Tipicidad y punición	40
3. Prácticas nocivas.....	43
4. Mecanismos de elusión e impunidad	48
5. El cohecho, el sobreprecio y el lavado de activos en el control de la obra pública	
54	
5.1. El cohecho.....	54
5.2. Sobreprecios en contratación pública	56
5.3. El lavado de activos	58
6. Buenas prácticas en la obra pública	61
6.1. El respeto a la seguridad jurídica	63
6.2. La fiscalización como pilar del control y la transparencia	65
6.3. Una administración pública honesta	67
Capítulo tercero ¿Qué le falta a la ley para apoyar la lucha contra la corrupción en materia	
de obra pública?.....	70
1. El Código Orgánico Administrativo	70
2. Código Orgánico Integral Penal	72
3. Normativa del Sistema Nacional de Contratación Pública.....	76
4. Legislación y normativa de control	81

5. Una propuesta viable	84
Conclusiones.....	90
Bibliografía.....	93

Introducción

Varios puntos de vista se emiten con regularidad sobre la problemática de la corrupción en la obra pública. A menudo se revela el problema desde una óptica que denuncia hechos vinculados a delitos asociados con las prácticas más comunes ocurridas con la gestión pública y privada, sin embargo, para entender parte de esos hechos habrá que hacerlo desde la experiencia en la administración y el control de obras, especialmente en el ámbito estatal.

El control concurrente y posterior de una obra pública requiere la comprensión de los roles y competencias de cada uno de los actores, sean estos privados o agentes públicos y el alcance de sus decisiones, así como de las consecuencias derivadas de aquellas. Los actores públicos deben adecuar su accionar a lo que la ley le atribuye, pues el derecho administrativo es una cancha que limita las decisiones a un ordenamiento normativo al que solo se lo puede superar, invocando el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución de la República, por excepción.

Las acciones de quienes gestionan la ejecución y el control de una obra pública en el ámbito privado, por su parte, requieren evaluarse en el contexto de lo que los contratos legalmente suscritos lo permiten. Las estipulaciones contractuales por su parte deben cumplir el principio de legalidad del sistema nacional de contratación y ser física y materialmente posibles, para cumplir con uno de los requisitos de validez, conforme las reglas del Código Civil.

Sin embargo, más allá de lo mencionado, varias acciones y decisiones no siempre están previstas en la norma para orientar a los gestores públicos o prohibidas en los contratos para los sujetos privados, pero, siendo necesario adoptarlas, muchas de estas prácticas, al evaluarlas, pueden aparecer como positivas o negativas, según el efecto que producen o la solución que proporcionan.

Una decisión administrativa alejada de la norma, en principio, puede constituir una desviación sometida a sanción por el ordenamiento jurídico, sin embargo, en la evaluación de resultados o aplicación del respeto a los derechos, llegaría a constituirse en una buena práctica o demostrará que ese ordenamiento legal o contractual requiere ajustes relacionados con esos resultados.

Capítulo primero

Antecedentes y definiciones

La prestación de los servicios a cargo de las entidades gubernamentales, especialmente aquellas con nivel ejecutivo, llámese administración central o régimen autónomo descentralizado, usualmente requiere en buena medida de la construcción de infraestructura de obras civiles, las que a su vez necesitarán contar con un control riguroso durante su ejecución, que estará a cargo de servidores públicos o de consultores privados¹ contratados para tal efecto.

Esa dinámica de ejecución y de control permanentemente genera situaciones que requieren soluciones más o menos complejas, dependiendo de varios factores, entre ellos: económico, técnico, jurídico y administrativo, que a su vez implican el uso de conceptos que deben estar claros antes de entrar en el amplio mundo de la ejecución de obras públicas y su práctica cotidiana.

Conforme transcurren los años en el ejercicio de la profesión constructiva, el profesional crece en su capacidad técnica, económica, patrimonial y madura en su formación, consolida sus conocimientos teóricos y se vuelve un experto en la interpretación y aplicación de las especificaciones técnicas y principios constructivos².

En materia de contratación pública se utilizan expresiones como: precios unitarios, especificación técnica, planillas, costos directos e indirectos, reajuste de precios, cronogramas, fórmula polinómica, avance físico, ruta crítica, entre otros, los cuales no tienen una definición que conste en norma estandarizada; podrá entonces ser motivo de otro trabajo, plantear una investigación que proponga la normalización de esos conceptos para que formen parte de la normativa técnica de la materia. A continuación, se definirán los términos que se utilizan en la construcción de proyectos de obra pública, obtenidos de la práctica y la experiencia del autor, apoyado en conceptos de los tratadistas investigados.

¹ Empresas consultoras, personas naturales, o, consorcios entre ellos.

² Héctor Jácome, *Desnivel* (Quito: Ediciones Temístocles Hernández, 1996), 72-3.

1. La obra pública

La definición de obra en general está atada al concepto de construcción. Al hablar de obra, necesariamente vienen a la mente imágenes de una construcción, obreros, materiales, maquinaria, mucho movimiento y ruido, sea de un edificio, un complejo habitacional, un puente, una central hidroeléctrica, acueductos, entre muchas otras que el ser humano realiza para mejorar sus condiciones de vida, sea en el ámbito particular como en el público.

Al respecto, la construcción “es la movilización y utilización de recursos financieros, humanos, materiales y equipo para ensamblar materiales y equipo en un lugar específico de acuerdo a dibujos, especificaciones y documentos de contrato formulados para servir al propósito del cliente”³.

Los autores citados dividen a las obras en cuatro categorías: viviendas, construcciones no residenciales, ingeniería de construcciones y construcción de carreteras o pesada. En general, el concepto de obra o construcción tiene definiciones similares para los diferentes autores, aun siendo distinto su enfoque.

Para la Organización Internacional del Trabajo, la obra de construcción “abarca cualquier trabajo de edificación, remodelación, reparación, mantenimiento, demolición o desmantelamiento de estructuras físicas permanentes o temporales”⁴.

Un concepto más desarrollado entiende por obra de construcción “el proceso mediante el cual se ejecuta un proyecto de edificación o infraestructura, involucrando recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros”⁵

Desde una óptica de planificación, “la obra de construcción comprende todas las fases necesarias para convertir un diseño en una realidad construida, desde la planificación, ejecución y control hasta la entrega final”⁶, o también es “el conjunto de actividades técnicas, económicas y administrativas destinadas a materializar un proyecto arquitectónico o de ingeniería civil en una estructura física”⁷

³ Frederick Merritt, Kent Loftin y Jonathan Ricketts, *Manual del Ingeniero Civil* (México: McGraw-Hill/Interamericana Editores S.A. de C.V., 1999), sec. 4. “Administración de construcciones”.

⁴ Organización Internacional del Trabajo, *Seguridad y salud en la construcción: Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo* (Ginebra: OIT, 1992), 112.

⁵ Manuel Sosa, *Administración de Obras Civiles* (México: Limusa, 2015), 41.

⁶ José Calavera, *Ingeniería de la Construcción* (Madrid: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 2002), 13.

⁷ Juan José García, *Gestión de proyectos de construcción* (Madrid: Editorial Síntesis, 2018), 25.

Las obras públicas son “el reflejo de la capacidad del Estado de materializar sus propuestas y permiten medir la eficiencia en el manejo de importantes recursos públicos, mejorar los estándares socioeconómicos y ayudan a su desarrollo”⁸.

La obra o construcción a su vez puede ser ejecutada por particulares para fines privados o públicos, dependiendo del financiamiento y los fines que persigan los diferentes actores, en este contexto se puede distinguir dos tipos de obras, las públicas y las privadas, dependiendo del destino que vayan a tener, la fuente de financiamiento, la contraparte, el usuario final, entre otras. En orden de lo anotado, la obra privada será aquella que la ejecutan agentes particulares con fines de lucro.

La obra pública resulta ser la construcción contratada por los agentes estatales con la finalidad de prestar un servicio a la colectividad de forma directa o bien ser un medio para esa prestación. Esta obra puede ser financiada por los agentes privados a través de los mecanismos de concesión, asociación público-privada, o, alianzas estratégicas y ser gerenciada durante la prestación del servicio público y finalmente pasar al activo del Estado para su administración antes de concluir su vida útil.

En este caso particular, los agentes privados realizan una inversión en el tiempo, corren el riesgo y lucran de la actividad económica la cual, a la vez representa la prestación de un servicio público. Ejemplos de este tipo de financiamiento se presentan, como se ha dicho, en las concesiones viales o en los proyectos para el desarrollo de energías limpias renovables como la eólica y la fotovoltaica en los cuales, los privados, previa emisión del título habilitante por parte del órgano estatal regulador, desarrollan el proyecto, lo financian, ejecutan y recuperan su inversión a través del cobro de tasas, pontazgos, peajes o tarifas, o la venta de energía, en ese caso particular.

Otra forma, la más común de ejecutar una obra pública, es utilizando los mecanismos del Sistema Nacional de Contratación Pública. La ley de la materia, vigente desde 2008 ha tenido varias reformas, muchas de ellas, sustanciales, especialmente en el último régimen de gobierno posesionado en noviembre de 2023 con el apoyo de la Asamblea Nacional utilizando la forma de leyes de carácter económico urgente.

En esta modalidad convencional, las instituciones del Estado convocan a los proveedores calificados a participar en un régimen concursal para la ejecución de las obras, contando previamente con los diseños y especificaciones técnicas. Las ofertas presentadas son evaluadas y se adjudica a quien la máxima autoridad señale como el

⁸ Ramiro Del Hierro Girón, *Auditoría de Obras Públicas* (Quito: Dirección de Comunicación Institucional, Contraloría General del Estado, 2014), 25.

proveedor que ofreció las mejores condiciones técnicas y económicas. La obra será fiscalizada técnicamente y su recepción procederá en dos instancias, provisional y definitiva, luego de lo cual, se extinguen las obligaciones del contrato, sin perjuicio de la validez técnica de los diseños y la responsabilidad por vicio oculto⁹ establecida para el constructor por la legislación ecuatoriana.

2. Actores

Los sujetos que intervienen en la ejecución de las obras públicas o estatales son específicamente: el Estado; los constructores; la fiscalización, y, el administrador del contrato. Podría incluirse de forma indirecta a los diseñadores que, durante la etapa de ejecución pueden ser consultados para aclarar o justificar la validez técnica de sus productos, pero el presente trabajo se referirá preferentemente a los actores que intervienen directamente en la etapa de ejecución de la construcción.

Se entiende además que la ejecución se basó en estudios completos y aprobados por las instancias regulatorias de la jurisdicción administrativa que corresponda, en tal sentido, no se mencionará su participación como actores del proceso constructivo.

2.1. La entidad contratante

Las entidades contratantes que constituyen el Estado, previa la planificación necesaria, utilizarán la obra para la prestación de los servicios públicos y generar el bienestar ciudadano, financiándola, entre algunas formas, con el presupuesto general o a través de créditos de organismos multilaterales. Es el sujeto encargado de seleccionar al proveedor que la ejecutará y posteriormente recibirá esa construcción, administrándola para el beneficio de la colectividad, durante su vida útil.

Este actor está constreñido a la aplicación irrestricta de la ley en todas las etapas de desarrollo de los proyectos de obras públicas, observando las garantías constitucionales, especialmente en materia de derechos, respetando la seguridad jurídica y suscribiendo contratos administrativos conforme el ordenamiento jurídico y las leyes de la materia.

⁹ Ecuador, *Codificación del Código Civil*, Registro Oficial 46, Suplemento, 24 de junio de 2005, art. 1937.

2.2. Los contratistas

Los contratistas o constructores constituyen la contraparte del Estado¹⁰ y pueden ser personas naturales, jurídicas, consorcios de éstas y en varios casos, las mismas instituciones del Estado que resultan contratistas utilizando el régimen especial de la contratación pública, denominado ahora “contratación interadministrativa”¹¹. Los constructores deben acreditar experiencia general en la ejecución de obras y específica, en el tipo de obra a realizar. Dependiendo de la complejidad del proyecto, los constructores deben mantener actualización sobre técnicas constructivas y métodos modernos para ahorrar tiempo y ser eficientes en su trabajo, a la vez de obtener mejores réditos económicos.

El contratista, definido desde la normativa vial es la persona natural o jurídica, pública o privada o sociedades civiles, que ha suscrito un contrato o convención con una contraparte perteneciente al sector público mediante el que se obliga a ejecutar una obra a cambio de lo cual percibe una compensación previamente acordada¹².

Una característica deseable en los contratistas es la solvencia financiera, pues los contratos administrativos que suscriben con el Estado requieren la presentación de garantías para afianzar el cumplimiento de las obligaciones; eventualmente, recibir el anticipo; o, financiar el proyecto para evitar retrasos por falta de pago.

El contratista tiene dos objetivos primordiales: dar a su contraparte un servicio de calidad, y, paralelamente, obtener una utilidad producto de su actividad económica, ligada al riesgo que aquello representa¹³.

Debe considerarse que, en el caso de una empresa o persona jurídica, existe una estructura organizacional mínima atada al tamaño de la compañía y por ello, el tratamiento financiero del proyecto puede resultar menos complejo pero demandante de mayores recursos administrativos.

En cualquier caso, mantener un flujo adecuado de dinero para los contratistas no resulta fácil, especialmente si la relación contractual es con el sector público. Un

¹⁰ Ecuador, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, Registro Oficial 595, Suplemento, 12 de junio de 2002, arts. 47, 48, 52, 53, 86, 88.

¹¹ Ecuador, *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 140, Cuarto Suplemento, 7 de octubre de 2025, art. 38.

¹² Ecuador, *Especificaciones Generales para la Construcción de Caminos y Puentes MOP-001-F-2002*, (Quito: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, 2002), I-15.

¹³ Ramiro Del Hierro, *Auditoría de Obras Públicas*, 41.

contratista general o pequeño debe fungir de todo, superintendente, gerente, residente, tramitador de planillas, y hasta relacionador público¹⁴.

2.3. La fiscalización

Por lo general, su función es el control cotidiano de la obra, la detección de omisiones y ambigüedades del diseño, la solución a las discrepancias técnicas del proyecto y el aseguramiento de la calidad y cumplimiento de las especificaciones técnicas.

La fiscalización puede ser interna o externa. La primera es ejercida por los propios servidores de la entidad contratante, especializados en el tipo de proyecto que se ejecuta. Es preferible que esta actividad sea realizada por personal experimentado con conocimientos de control de calidad y métodos constructivos de vanguardia para guiar al contratista en la aplicación de las mejores alternativas y decisiones en la construcción.

La fiscalización también puede ser externa, es decir, ejercida por una persona natural ajena al servicio público, generalmente denominada “consultor individual”, con formación profesional en carreras de la construcción, especialmente ingenieros civiles o arquitectos. Esta fiscalización externa también puede realizarla una empresa consultora especializada o consorcios de personas naturales o de empresas consultoras, igualmente especialistas en el tipo de proyecto. El grado de dificultad del proyecto en muchas ocasiones es el elemento sustancial para que la administración pública decida optar por la contratación de una fiscalización externa. En todo caso, esta contratación externa deberá justificarse técnicamente con relación al tipo de proyecto y la disponibilidad del recurso humano de la entidad.

2.4. La administración del contrato

Esta figura aparecida con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, promulgada en agosto de 2008, en primera instancia implicaba la actuación de un servidor público que se encargaría, en términos generales de velar por el cabal cumplimiento de todas las obligaciones incluidas en el contrato.

Con las frecuentes reformas a la ley y la expedición de los reglamentos igualmente reformados, las características del administrador del contrato han variado y el alcance de su gestión se ha extendido, o más bien dicho, se ha demarcado de mejor forma. Una de

¹⁴ Héctor Jácome, *Desnivel*, 37.

estas modificaciones tiene que ver con la posibilidad de que la entidad estatal contrate una persona o empresa para que, por cuenta de la administración pública, vele por el cumplimiento de las obligaciones contraídas en un contrato administrativo para la ejecución de las obras, por lo que, en este caso particular, la responsabilidad administrativa sobre el incumplimiento de velar por las obligaciones contractuales entre contratista y entidad, se extingue y solo respondería por los incumplimientos de su contrato.

La contratación de un particular para la administración del contrato implica un proceso sometido también a la ley de la materia y a la vez, la designación de un administrador que vele por el cumplimiento de las obligaciones entre entidad y administrador contratado.

De alguna forma, esta figura apareció cuando en el proyecto de construcción de la línea uno del metro de Quito, se contrató a una asociación de firmas consultoras para que acompañe a la fiscalización y al administrador en la gestión del contrato. Como consecuencia, se diluyó la responsabilidad administrativa propia del gestor contractual, riesgo que aparece permanentemente mientras la normativa se oriente de esa manera.

En el contexto anterior, el reglamento intentó adecuar nuevas o amplias funciones de esta figura administrativa, pero adaptada al caso en que se trataría de un servidor público, no de un administrador externo, por lo cual, el control de estas obligaciones se dificulta porque requiere mucha especificidad en cuanto a las estipulaciones contractuales.

Por lo general, el rol más complejo en la gestión de la contratación de obras públicas lo ejerce el administrador. La normativa permite hoy, por razones justificadas, que el servidor pueda objetar su designación como administrador del contrato¹⁵. En buena medida, la auditoría gubernamental carga con parte de la responsabilidad de que los servidores se hallen temerosos de actuar para no ser sancionados por el organismo técnico de control y por ello podría explicarse la inserción en el reglamento de la posibilidad de objeción ya que se alegará falta de competencia administrativa al requerirse un mínimo conocimiento y experticia en la aplicación de la normativa de contratación pública.

¹⁵ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 458*, Registro Oficial 87, Suplemento, 20 de junio de 2022, art. 298.

3. Legislación

La administración pública, léase el Estado, está obligado a garantizar el respeto irrestricto a la seguridad jurídica, basada en reglas previas, claras y públicas, según lo establecido en la Constitución de la República. Estas reglas corresponden al ordenamiento jurídico vigente y a las estipulaciones de los contratos que median para la ejecución de las obras públicas.

Los principios del derecho administrativo, de forma general se aplican en la obra pública porque ésta se gestiona a través de los contratos administrativos, reconocidos luego de que el Estado celebrara estas convenciones durante muchos años, inicialmente a base de las reglas del Derecho Civil que tenía como punto de partida la teoría del fisco¹⁶.

A decir del autor citado¹⁷, el contrato no es la excepción a las tantas instituciones que desde el Derecho Civil han sido importadas al Derecho Administrativo, sin embargo, si es aquella con la cual ha costado mucho más el distanciamiento entre estos dos órdenes jurídicos hacia la creación de su propia teoría en el Derecho Administrativo.

La legislación asociada al control de la obra pública corresponde en principio a la ley de la materia que, para el presente estudio es la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, (LOSNCP), sus reformas y reglamento.

En realidad, por jerarquía, bien pudiese citarse la Constitución de la República vigente desde agosto de 2008, sin embargo, la LOSNCP fue promulgada antes del referéndum (septiembre 2008) con el cual se aceptó por voluntad popular la Constitución vigente y, por su carácter preconstitucional, no está del todo alineada a sus postulados en materia de derechos y garantías, en especial, con la eficiente administración pública.

Los reglamentos a la citada ley, que en su orden han sido expedidos, reemplazados o reformados forman parte también de la normativa en la que se basa el control de la obra pública, especialmente el reglamento expedido en 2022 que señala como funciones de la fiscalización, aquellas que establezca la Contraloría General del Estado en sus Normas de Control Interno¹⁸.

El control cotidiano de una obra pública durante su ejecución se rige en procedimientos previamente establecidos tanto en los pliegos de contratación de obras como en los contratos suscritos. En principio, la entidad establece condiciones para la

¹⁶ Jaime Santofimio, *Compendio de Derecho Administrativo*, (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017), 592.

¹⁷ Andrés Moreta, *Derecho Administrativo Ecuatoriano*, (Quito: Ediciones Legalité, 2023), 93.

¹⁸ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 458*, art. 304.

contratación de obra y una de ellas es la participación de una fiscalización interna o externa que por lo general responde al tipo de proyecto, su complejidad y en ocasiones, a su monto.

Para una fiscalización interna, encargada del control cotidiano de la obra pública, las reglas para su actuación se hallan por lo general en la normativa interna de cada entidad contratante o bien, en las propias estipulaciones del contrato. En ocasiones, las funciones de la fiscalización son establecidas en el propio memorando de designación, estableciendo de forma específica aquellas o, para mayor facilidad, derivando al reglamento de la LOSNCP y éste, a su vez, a la normativa expedida por la Contraloría General del Estado.

En cuanto a la fiscalización externa, ésta se consolida por medio de la suscripción de un contrato administrativo entre la entidad contratante y la consultora seleccionada de conformidad con la ley. Este contrato pasa a ser accesorio al contrato de obra, según las reglas del derecho civil¹⁹ y por lo general debe contener las estipulaciones que rigen la relación entre la entidad contratante y la encargada de la fiscalización. Es importante aclarar que para el Derecho Civil, una de las finalidades, sino la más importante de un contrato accesorio, es asegurar el cumplimiento de la obligación principal y en este sentido, la fiscalización es un actor importante dentro de la gestión de la obra pública porque garantiza que la obra se ejecute con las cantidades reales y con la calidad prevista.

Otro tipo de control, como se ha visto, es el que ejerce el administrador del contrato, pero sobre el cumplimiento de las estipulaciones contractuales, no necesariamente sobre la ejecución de la obra, actividades éstas que se componen de aspectos puramente técnicos.

En línea con esta apreciación anterior, el director jurídico de la Contraloría General del Estado absolvió una consulta realizada por el director nacional de predeterminación de responsabilidades de esa misma entidad en el siguiente sentido²⁰: “¿Es responsable el Administrador de Contrato (sic) por el hecho de “suscribir y tramitar” las planillas que le solicite el fiscalizador de obra pública cuando la misma no se haya ejecutado de conformidad con las especificaciones técnicas?” La respuesta del director jurídico concluyó que, “al existir un área técnica especializada responsable de los aspectos técnicos (fiscalización) y otra de los administrativos (administrador del contrato) en la

¹⁹ Ecuador, *Codificación del Código Civil*, art. 1458.

²⁰ Ecuador Contraloría General del Estado, *Memorando 000213-DNJ-2025*, 15 de abril de 2025, Nis: 29433-2025, 1, 8.

ejecución de una obra pública, el segundo de ellos no puede ni debe responder cuando su actuación haya sido dentro de su rol, lo cual no incluye verificar los aspectos técnicos o cotidianos de la ejecución de obra pública”.

4. Mecanismos de control

De manera convencional, el control no es otra cosa que la comparación entre lo que es con lo que debe ser, o, dicho de otra forma, comparar y evaluar un hecho determinado contra el estándar o regla a cumplir; y, en esa línea, varios autores coinciden con lo señalado, por ejemplo, Henry Fayol señala que el control consiste en “verificar si todo ocurre conforme al plan adoptado, a las órdenes dadas y a los principios establecidos²¹”; para Chiavenato, el control es una “función administrativa que consiste en medir y evaluar el desempeño con el fin de corregir desviaciones y asegurar que los resultados ocurran de acuerdo con los planes²²”, es decir, además de la comparación, establece un propósito vinculado a la eficiencia respecto a lo planificado, al igual que Stephen Robbins quien precisa como interés del control, el garantizar que las actividades se realicen “según lo planeado y de corregir cualquier desviación significativa²³”.

El control durante la ejecución de la obra pública requiere la formulación de estándares previos cuyo cumplimiento será continuamente evaluado por parte de la fiscalización y, los aspectos técnicos de la construcción que ameriten la realización de ensayos y pruebas normadas constituirán control posterior únicamente cuando no se refieran a la realización de actividades destructivas y se hallen además, previamente establecidas en las condiciones del contrato.

Como mecanismos de control pueden considerarse las evaluaciones periódicas de cumplimiento, los informes de fiscalización o supervisión y los del administrador del contrato, todos elaborados como resultado de una evaluación del desempeño en un período determinado.

La medición de la obra ejecutada, como mecanismo de control, resulta fundamental para asegurar las cantidades de los rubros realizados previo al pago de estos, alineado con las previsiones presupuestarias de la entidad y el flujo programado del

²¹ Henry Fayol, *Administración industrial y general* Segunda edición, (México: Fondo de Cultura Económica, 2009), 105.

²² Idalberto Chiavenato, *Introducción a la teoría general de la administración*, Décima edición (México: Mc Graw-Hill, 2019), 149.

²³ Stephen Robbins, Mary Coulter, *Administración*, décima edición (México: Pearson Educación, 2010), 532.

proyecto, tanto por la administración pública como por el gerenciamiento de la contratista. El objetivo será garantizar el equilibrio económico del proyecto sin afectar la liquidez del constructor y facilitando los medios para que la entidad financie oportunamente la construcción, evitando retrasos innecesarios que pongan en riesgo la entrada en servicio de la obra en cuestión.

Posterior a la ejecución, los controles tienen que ver más bien con la funcionalidad de los sistemas estructurales, arquitectónicos, hidrosanitarios, eléctricos, electrónicos, automatización, climatización, entre otros. La evaluación periódica de esta funcionalidad es tarea del departamento de bienes y mantenimiento de la institución que debe contar con profesionales experimentados en programar el mantenimiento preventivo y ejecutarlo de modo que, cada intervención sea rápida y eficiente, evitando convertir al proceso de mantenimiento en una nueva obra.

Con relación al control posterior de la obra pública, indudablemente hay que referirse al que ejerce el organismo técnico designado por la Constitución de la República para el control de los recursos públicos y el cumplimiento de los objetivos de las entidades que manejan esos recursos²⁴.

Por su parte la norma de la materia en control gubernamental señala que, a través del sistema de control, fiscalización y auditoría:

se examinarán, verificarán y evaluarán las siguientes gestiones: administrativa, financiera, operativa; y, cuando corresponda gestión medio ambiental de las instituciones del Estado y la actuación de sus servidores. En el examen, verificación y evaluación de estas gestiones, se aplicarán los indicadores de gestión institucional y de desempeño, y se incluirán los comentarios sobre la legalidad, efectividad, economía y eficiencia de las operaciones y programas evaluados²⁵.

Como mecanismos de control existen básicamente dos: el control interno y el externo y éstos a su vez pueden ejercerse en organizaciones privadas y públicas. En el caso de las entidades o agencias públicas, el control interno es:

el proceso aplicado por la máxima autoridad, la dirección y el personal de cada institución, que proporciona seguridad razonable de que se protegen los recursos públicos y se alcanzan los objetivos institucionales. Constituyen elementos del control interno: el entorno de control, la organización, la idoneidad del personal, el cumplimiento de los objetivos institucionales, los riesgos institucionales en el logro de tales objetivos y las medidas adoptadas para afrontarlos, el sistema de información, el cumplimiento de las normas jurídicas y técnicas; y, la corrección oportuna de las deficiencias de control.²⁶

²⁴ Ecuador, *Constitución de la República*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 211.

²⁵ Ecuador, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 8.

²⁶ *Ibid.*, art. 9.

Para la ley señalada, el control interno requiere de tiempos y aquellos consisten en la actuación previa y continua a cargo de los propios servidores y autoridades de la entidad, y, el control posterior, a cargo de la unidad de auditoría interna institucional.

En cuanto al control interno privado, las empresas constructoras se orientan últimamente a estructurarse internamente incluyendo un oficial de cumplimiento que asegure que sus procesos internos le provean de eficiencia y mejoras significativas que amplíen su objetivo empresarial, alejando prácticas delictuales provenientes de factores internos o externos, con estándares éticos y valores institucionales que le permitan evitar pérdidas, sanciones, riesgos legales, pérdidas reputacionales, promoviendo una cultura de integridad²⁷.

²⁷ Alejandro Rodríguez, *Aspectos Fundamentales del Criminal Compliance*, (Santiago de Chile: Ediciones Olejnik, 2021), 16.

Capítulo segundo

Corrupción en la gestión de la obra pública

Varios autores definen el fenómeno de la corrupción desde diferentes aristas. Se plantean algunas de estas definiciones:

Para Robert Klitgaard, la corrupción se produce cuando un funcionario posee un control total y único sobre un bien o servicio, y, además de ser discrecional para la toma de decisiones, también lo es en la rendición de cuentas²⁸.

El uso del poder público para el beneficio privado es la definición que Susan Rose-Ackerman da a la corrupción²⁹.

Otros autores explican a “la corrupción como un comportamiento que se desvía de los deberes formales de una función pública”³⁰, o la conducta de quienes ocupan cargos públicos que se desvían de las normas aceptadas para el servicio de intereses privados³¹.

Autores hispanohablantes como Luis Jair Trejo Alonso describen a la corrupción como “un concepto multifacético que debe analizarse desde enfoques económicos, políticos y sociológicos para comprender su impacto”³².

La realidad social nos lleva a observar el fenómeno de la corrupción desde varios puntos de análisis. Uno de ellos es meramente conductual, es decir, la corrupción como proceder individual para beneficio personal. Otro sería la actuación consensuada con otros actores sin los cuales, los hechos no podrían darse. En esta parte, un último enfoque sería aquel que se relaciona con las facilidades que la ley da para que se cometan estos actos y también para la eludir la responsabilidad sobre aquellos. De todas formas, el propósito será siempre la búsqueda de impunidad y el beneficio ilegal.

Para el presente análisis, se considerará a la corrupción como aquella actuación de los agentes públicos y privados relacionada con hechos de soborno, (*bribery*, como se

²⁸ Robert E. Klitgaard, *Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Buenos Aires: Sudamericana, 1994), 23.

²⁹ Susan Rose-Ackerman, *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, (Madrid: Siglo XXI Editores, 2001), 9.

³⁰ Michel Johnston, *Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: When Politics and Corruptions Meet*, (New York: United Nations Development Programme, 1997), 12.

³¹ Arnold Heidenheimer, *Political corruption: Readings in Comparative Analysis*, (New York: Rinehart and Winston, 1970), 6.

³² Luis Jair Trejo Alonso, *Corrupción: La comprensión del fenómeno multifacético desde diferentes enfoques*, Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2021), 71-2.

conoce en el idioma inglés), que son el medio utilizado por esos agentes para la comisión de delitos contra la eficiente administración pública en beneficio propio o de terceros.

Otros delitos como la falsificación y uso de documentos falsos por parte de los contratistas dentro de los procesos de contratación pública, si bien son conductas frecuentes, no son abordados en esta parte para el presente análisis, porque se trata de analizar la etapa de ejecución de la obra pública, pero que será mencionado cuando se producen malas prácticas de esta naturaleza que eluden los controles de la fiscalización o de la administración del contrato.

La opacidad de la administración pública conspira para que la ciudadanía no conozca con datos precisos la casuística de la corrupción, los delitos más comunes que se investigan en torno a esta materia, y el monto de recursos comprometidos. Por ejemplo, la Contraloría General del Estado, se limita a publicar los informes de auditoría sin anexos³³ y en el acápite de transparencia activa de su página institucional, no tiene publicado alguna estadística de los informes con indicios de responsabilidad penal que han sido tramitados, al menos en número, tipo penal, entidad examinada y nivel jerárquico de los involucrados, o si se trata de personas naturales o jurídicas como terceros, para conocer la recurrencia en las presuntas actuaciones ilícitas y también los resultados derivados en sentencias, aunque en la sección de rendición de cuentas del año 2024, por ejemplo, revela que, de 1219 informes generales aprobados, se desprendieron 335 informes con indicios de responsabilidad penal, es decir un 17%, que habrán sido notificados a la Fiscalía General del Estado pero que se desconoce el estado de su impulso procesal.

Ese informe de rendición de cuentas presenta un acápite denominado “JUZGAMIENTO – Determinación de responsabilidades”, en el que se presentan datos del número de expedientes con los cuales se inicia la determinación de responsabilidades, así como del monto establecido por sanciones administrativas, glosas u órdenes de reintegro. Luego, se expone el monto de las responsabilidades (administrativas o civiles) confirmadas pero ya no se indica a cuántos expedientes corresponde esa cifra económica. De igual forma, se indica el número de expedientes que recibieron atención o negativa en recurso de revisión sin precisar el monto correspondiente; en coactiva, se expone el dato del monto recaudado con el número de títulos de crédito y culmina esa parte con la cantidad de informes con indicios de responsabilidad penal tramitados.

³³ Ecuador Contraloría General del Estado, “Informes Aprobados”, *Contraloría General del Estado*. Accedido 15 de enero de 2026. <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados>.

Una marcada debilidad de los informes de rendición de cuentas³⁴ en este punto es que, al tratarse de procesos secuenciales (auditoría – predeterminación – determinación – recursos de revisión – coactiva) que ocurren con temporalidades distintas, no es posible hacer el seguimiento de un expediente específico porque, el número de informes de auditoría reportados corresponden a los que fueron aprobados en 2024, las predeterminaciones ya no podrían corresponder a las auditorías del año 2024, muchos de ellos, como arrastre de las acciones de control de 2023.

Por su parte, las resoluciones y recursos de revisión tampoco se relacionan con los expedientes de 2024 y, los datos de recaudación a través de la facultad coactiva, no tienen el mismo origen y temporalidad de los otros procesos indicados, por tanto, la información así presentada sirve solo para conocer la gestión anual de organismo de control en cuanto a cifras globales, pero no permite hacer seguimiento a un expediente determinado en todas sus fases, de tal forma que se conozca la eficacia del control gubernamental así como la pertinencia de los expedientes que recibieron desvanecimiento, si acaso los hay. Cabe recalcar que el informe de rendición de cuentas no presenta datos sobre los expedientes que habrían sido desvanecidos sea en la instancia de resoluciones o del recurso de revisión.

Otra potencial debilidad del organismo de control en cuanto a la transparencia de sus informes y datos publicados es la falta de información de los juicios que se ventilan tanto en la Jurisdicción Contencioso Administrativa como aquellos impulsados por la Fiscalía General del Estado, gestiones a cargo de la Dirección Nacional de Patrocinio, relacionados directamente con los informes que las áreas de auditoría han formulado y que son consecuencia de haberse agotado el reclamo en sede administrativa, para conocer y realizar una estadística que permita conocer los resultados de la litigiosidad que mantienen los administrados con el organismo técnico de control.

Un limitante para ello puede ser que el organismo técnico de control no tipifica los delitos en los indicios penales que tramita ante la fiscalía, sino que aquel se convierte en una especie de *noticia criminis* para que la entidad, dueña de la acción penal, ejercite en su tiempo, la investigación que corresponden, como lo ha ratificado en ese sentido la Corte Constitucional³⁵.

³⁴ Ecuador Contraloría General del Estado, “Informativo”, *Contraloría General del Estado*. Accedido 16 de enero de 2026. <https://www.contraloria.gob.ec/Informativo/InformesNacion>.

³⁵ Ecuador Corte Constitucional, *Sentencia 129-21-IN-25*, 19 de junio de 2025.

Por otro lado, la rendición de cuentas no informa si la Dirección de Patrocinio institucional retroalimenta a la auditoría cuando los jueces conminan al organismo de control a realizar correctivos en el accionar de sus servidores, por ejemplo, se cita la sentencia en juicio 17811-2022-01136 de 8 de julio de 2025 con la que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha señaló:

6.3.2.6. Finalmente el Tribunal no puede pasar por alto que la actuación de los auditores de la Contraloría General del Estado es carente de análisis pues contiene apreciaciones subjetivas lo cual es contrario a la propia normativa interna de la Contraloría General del Estado y ajena a la rigurosidad y a las técnicas de auditoría que deben prevalecer en este tipo de actuaciones. Por tanto, se sugiere a la máxima autoridad del ente de control establezca mecanismos de control de calidad y revise las actuaciones de los equipos auditores que reiteran en este tipo de prácticas; para que procedan a capacitaciones que mejoren la calidad de los exámenes especiales a fin de que se aplique correctamente la normativa positiva todo ello con el fin de evitar el alto grado de litigiosidad que generan estas imprecisas actuaciones que a su vez implican un gasto de recursos públicos innecesarios.

1. Sistemas estructurados de corrupción

En un trabajo anterior³⁶ se mencionó que los hechos relacionados con la corrupción en la administración pública, especialmente en lo relacionado con las obras públicas, responden a dos estructuras: una de actores y otra de normas, los cuales se complementan entre sí para la comisión de delitos relacionados con los actos de corrupción y su impunidad.

De manera general y para algunos observatorios internacionales como *Transparencia Internacional (TI)* o el *Observatorio Interinstitucional Anticorrupción (OIIA)*, los actos de corrupción tienen que ver en buena medida con la falta de transparencia y una incipiente rendición de cuentas y por ello, su objetivo es promover la implementación y materialización de esos mecanismos. Posiblemente ese es la causa primaria para que la ciudadanía se encuentre ajena a los datos que le alerten sobre la situación y pueda, a través de los diferentes modos de participación ciudadana, promover reformas normativas y estructurales que obliguen a la mejora de esos parámetros para la prevención y el combate a la corrupción.

Las prácticas ilícitas tienen sus actos preparatorios por lo general en las etapas iniciales del proyecto, sea en su conceptualización o durante su desarrollo. La fuga de información privilegiada de los consultores hacia los constructores potencialmente

³⁶ Hernán Ochoa, *La debilidad de la ley frente a la corrupción en la obra pública*, Monografía, (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2021).

interesados es uno de los factores de inicio de los procesos corruptos y esto sucede por la familiaridad que existe entre los profesionales de la ingeniería y arquitectura (consultores y constructores), sobre todo cuando pertenecen a los gremios o cámaras privadas.

En una segunda fase, para consolidar el financiamiento de la actividad delictual, se le suma la denominada comisión institucionalizada de un 10 o 15 % que debe entregarse a quienes dentro del sector público estiman ser sus benefactores, por ello, decir que: la “entrega directa o a través de intermediarios, que también reciben comisiones, es desde hace mucho tiempo un “secreto a voces”³⁷, no llama la atención pues su práctica es de vieja data y continua pese a los cambios constitucionales y legales.

Las estructuras corruptas inicialmente se cimentan en normativa incompleta o permisiva. La LOSNCP, vigente desde agosto de 2008, derogó ciertas disposiciones de otros cuerpos legales que de alguna manera ayudaban a evitar que se consoliden delitos tipificados o se creen nuevas modalidades de elusión de las disposiciones legales. Entre las citadas normas derogadas se tenía la obligatoriedad de rendir garantías como fiel cumplimiento de un contrato en todas las modalidades y la creación del registro único de proveedores (RUP)³⁸ que le restó al entonces Organismo Técnico Superior de Control³⁹ la administración de los datos sobre contratistas incumplidos y adjudicatarios fallidos que se utilizaba, entre otras cosas, para garantizar que un contrato no sea adjudicado a una persona en condición lesiva a los intereses institucionales.

A raíz de dicho cambio, proliferaron los contratistas sin respaldo patrimonial que ponían en riesgo la inversión pública y por otro lado, se consolidaron pactos colusorios horizontales que, para el caso de la obra pública no son otra cosa que el arreglo entre contratistas para rotar en la ejecución de los proyectos, fijación de precios, repartiendo adjudicaciones o acordando ofertas con el fin de restringir la competencia obteniendo beneficios indebidos y, a su vez, causando perjuicio a los compradores y al interés público⁴⁰.

Es bueno precisar que en la práctica, los pactos colusorios de este tipo no siempre pueden causar un perjuicio económico al Estado, especialmente cuando los precios

³⁷ Héctor Jácome, *Desnivel*, 50

³⁸ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 395, Suplemento, 4 de agosto de 2008, art 6.

³⁹ La Constitución de 2008 entre otros aspectos afectó la supremacía de la Contraloría General del Estado como entidad autónoma, que pasó de ser “el organismo técnico superior de control” a “un organismo técnico de control” como parte de la Función de Transparencia y Control Social así como la forma de designación de su máxima autoridad.

⁴⁰ Massimo Motta, *Competition Policy: Theory and Practice*, (Cambridge: Cambridge University Press. 2004), 302.

corresponden al mercado, pero que afectan sí a la participación de otros competidores, generando pequeños grupos que se tornan en “dueños” de determinada entidad. Considérese además que en algunos casos, la administración pública en principio puede estar ajena a ese pacto porque en teoría no requiere la participación del agente público y para la auditoría gubernamental resulta indetectable por la escasa evidencia que se puede obtener.

El organismo estatal encargado de sancionar estas actividades es la Superintendencia de Competencia Económica, competente para sancionar prácticas competitivas desleales, sin embargo, al requerírsele información estadística de los contratistas del Estado (personas naturales, jurídicas o consorcios) que hayan sido denunciados por prácticas colusorias y los que hayan sido sancionados por esas prácticas colusorias que atenten contra el mercado, relacionado exclusivamente con la ejecución de obras públicas y fiscalización de contratos de obras públicas y las denuncias que el SERCOP, la Contraloría General del Estado o las entidades del Estado, en el ámbito de sus competencias, hayan presentado por prácticas colusorias entre los proveedores /contratistas del Estado, se limitó a señalar que los datos del solicitante habían sido incompletos y que por tanto, no se atendía la solicitud. Ante la insistencia del pedido, no respondió en el tiempo establecido⁴¹.

La estructura de corrupción puede basarse también en un pacto colusorio vertical entendido este como la intervención de un agente público para que influya, decida, actúe o deje de hacerlo con la finalidad de permitir la adjudicación al contratista interesado, existiendo subordinación entre los actores y actividades y afectando la competencia⁴². Este tipo de arreglo lleva intrínseco necesariamente el cohecho que a su vez, incidirá en el proyecto final, incrementándolo en costo o reduciendo su calidad.

Una vez suscrito el contrato e iniciada la obra pública, se ponen en marcha estructuras corruptas concebidas como se ha dicho, antes del proceso de adjudicación, en las que participan contratistas y servidores públicos de modo que logran insertar, en complicidad con los vacíos de la ley, modificaciones a los términos del contrato, necesarias o no, y de esta manera, conseguir ventajas económicas para los contratistas y colateralmente para sí mismos, en desmedro del erario nacional. Estas estructuras y sus

⁴¹ Solicitud SAIP-2026-0000050040 de 19 de enero de 2026 e insistencia de 3 de febrero de 2026 realizadas a través del portal de transparencia de la Defensoría del Pueblo.

⁴² Richard Whish, David Bailey, *Competition Law* 7^a ed., (Oxford: Oxford University Press, 2012), 657.

actuaciones no siempre son ajenas a la autoridad en funciones y en ocasiones actúan por una instrucción superior, lo que agrava el problema porque se articulan actos tendientes a dejar estos hechos en la total impunidad, especialmente por la falta de elementos probatorios.

Un caso mediático de corrupción relacionado con una empresa consultora encargada de la fiscalización de importantes obras públicas es el conocido “Caso CAMINOSCA”. En torno a él, la Fiscalía investigaba presuntos sobornos que la citada compañía habría entregado a funcionarios de algunas entidades del Estado. Un elemento sustancial de la investigación fue el laudo del arbitraje entre esa empresa y la firma australiana Cardno, por el cual, según primeras traducciones de ese documento, el Tribunal de Arbitraje de Miami concluyó que la empresa Caminosca habría realizado pagos ilegales. Según la prensa, “el litigio entre la australiana Cardno y Caminosca nace porque la primera empresa encontró, luego de comprar las acciones de la segunda, presuntos pagos irregulares a funcionarios públicos del Ecuador por alrededor de 3,3 millones de dólares”⁴³, situación que involucró a dos altos funcionarios del gobierno.

En las investigaciones de este caso se llegó a saber que el modus operandi de la trama de sobornos incluyó a empresas contratistas, consultoras de fiscalización y funcionarios públicos, entre ellos altas autoridades, para adjudicarles contratos y, tratándose de la empresa encargada del control de las obras, facilitarles a los contratistas modificaciones contractuales, aprobaciones de planillas y pagos ágiles.

Estos métodos empleados por la consultora aludida han sido y son utilizados por todos los niveles y tipos de contratistas y consultores, pero que nunca salen a la luz por la falta de seguimiento y porque nadie se atreve a denunciarlos precisamente porque en este tipo penal las partes involucradas resultan autores directos o indirectos.

La falta de transparencia en el ente rector de la contratación pública en el país es un factor preponderante para que las actuaciones de la administración pública, en torno a los contratos de obra pública permanezcan en una suerte de *anonimato*, o, al no recibir sanción, se replican con total impunidad.

La página del SERCOP provee la información documental de los procesos de contratación y hasta de la ejecución y recepción pero que carece de confiabilidad y

⁴³ Ecuador Contraloría General del Estado, “El laudo arbitral que enreda a Caminosca irá a traducción”, *Contraloría General del Estado*. Accedido 27 de julio de 2017. <https://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/PrensaDia/16162>.

análisis ya que el portal no ejerce por sí solo control alguno ni detecta la omisión de contenido de los adjuntos cargados por los operadores del sistema en cada entidad.

Aunque el Servicio Nacional de Contratación Pública⁴⁴ ha puesto a disposición del público diversas plataformas digitales que permiten consultar, de manera libre y transparente, toda la información relativa a las contrataciones realizadas por las entidades del Estado como *Contratación Pública en Cifras*⁴⁵ que es una plataforma de visualización interactiva disponible desde 24 de febrero de 2022 que presenta información mensual desde 2020 sobre contratación pública, entidades contratantes, proveedores registrados en el Registro Único de Proveedores (RUP), y el Plan Anual de Contratación (PAC), la información que allí se presenta, permite realizar búsquedas personalizadas y descargar reportes en formatos Excel y CSV, sin que se pueda relacionar entre contratistas constructores y fiscalizadores, es decir, solo permite la búsqueda por cada proceso individualizado.

La plataforma *Contrataciones Abiertas Ecuador – OCDS*⁴⁶, es un buscador más complejo que permite rastreo por palabra clave, ingresando la fecha de publicación, el tipo de procedimiento y la razón social de la entidad contratante y del proveedor, pero todos estos datos no siempre son conocidos por el ciudadano, es decir, para un trabajo de detección vinculada entre proveedores, entidades, contratistas y fiscalizadores, el portal no parece de mayor utilidad o al menos, su acceso requiere, como se ha dicho, contar de forma previa con un banco de datos específico para ingreso al buscador.

En el presente caso, si se quisiera confrontar en determinada entidad los contratos de ejecución de obra (licitación, cotización o menor cuantía) con los registros del contratista y su fiscalización, la plataforma no provee esta información relacionada, porque los datos que expone se individualizan para cada proceso. Para conocer estas relaciones contratista – fiscalizador, habría que buscar individualmente en cada proceso, analizar cada documento y generar una data que permita relacionar la recurrencia de esas relaciones entre contratistas de obra y sus fiscalizaciones, similar a lo que realizan los auditores gubernamentales en la primera fase de sus acciones de control. Por ello, la

⁴⁴ Solicitud de información SAIP-2026-0000050034 de 19 de enero de 2026 realizada a través del portal de transparencia de la Defensoría del Pueblo y respuesta SERCOP-DECP-2026-0016-M de 22 de enero de 2026.

⁴⁵ Ecuador Servicio Nacional de Contratación Pública, “Contratación Pública en cifras”, *Servicio Nacional de Contratación Pública*. Accedido 20 de enero de 2026. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/contratacion-publica-en-cifras-2/>

⁴⁶ Open Contracting Data Standard.

plataforma y los datos que arroja no cumplirían del todo su objetivo que es el de mejorar la divulgación, uso y calidad de los datos de la contratación pública⁴⁷.

En las plataformas señaladas, así como en el portal del Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador, para el caso de la licitación de obras, el buscador no permite diferenciar los tipos de licitaciones (bienes, servicios, obras, bienes y servicios), sino que arroja la información en general para toda licitación, por ello, no es posible determinar de forma rápida, por ejemplo, una estadística sobre los procesos de licitación de obra porque el buscador no lo identifica así, y, como se ha manifestado, tampoco se puede relacionar al contratista con su fiscalizador, sea este interno (servidor público) o externo (consultor privado). Lo propio sucede con los procesos de cotización y menor cuantía, cuya información disponible, al igual que la licitación, está disponible solo desde el año 2015.

Por ejemplo, entre los años 2015 y 2025 la plataforma indica que se ejecutaron 6437 licitaciones, desconociéndose cuantas de ellas son de obra, frente a 4565 procesos de lista corta, 31538 por contratación directa y 726 de concurso público, de los cuales no puede saberse (al menos estadísticamente de la plataforma de SERCOP) cuántos de ellos se relacionaron con fiscalización de contratos de obra y, tampoco se sabe, a qué contrato de obra pertenecieron.

En cuanto a los enlaces proporcionados por SERCOP, éstos conducen a procesos concretos de forma individual. La ventana de entidades refleja que desde el año 2008 existen registradas 8697 entidades, sin proporcionar datos adicionales que contrasten los montos contratados y exhiba esa información con un enfoque sectorial administrativo.

La ventana de compras públicas permite filtrar la información por provincia, año/mes, régimen (común o especial), tipo de compra y sector, no obstante como se ha manifestado, la información no resulta amigable para relacionar procesos de obra y fiscalización entre sí, por ejemplo, para régimen especial se observa que en el 2021, en cuanto a contratación interadministrativa, el sistema registra un solo proceso sin monto; incrementando a 5 procesos en el 2022, 8 en 2023 y 2024; y, 5 en el 2025, pero no arroja datos sobre la entidad contratante ni los proveedores.

Sobre el control de las obras, esto es, consultorías para la fiscalización de obras, el sistema no discrimina datos porque no se separa las consultorías que son para asesoría,

⁴⁷ Ecuador Servicio Nacional de Contratación Pública, “Datos Abiertos”, *Servicio Nacional de Contratación Pública*. Accedido 26 de enero de 2026. <https://datosabiertos.compraspublicas.gob.ec/PLATAFORMA>.

estudios, fiscalización, entre otros tipos, además de que, para los procesos de contratación de consultoría, existen tres modalidades dependiendo del monto, es decir, concurso público, lista corta y contratación directa, y que, pueden además ser ejecutados por consultores individuales, empresas consultoras o consorcio de éstas. Evidentemente, con esa información resulta complejo relacionar, por ejemplo, los consultores de los estudios con los contratos de obra y sus fiscalizaciones.

Con base a esta información, observatorios como la Fundación Ciudadanía y Desarrollo⁴⁸, proponen la detección de banderas rojas que facilitan filtros de información para transparencia (cantidad de información disponible), temporalidad (procesos dentro del tiempo), competitividad (condiciones para una competencia abierta), trazabilidad (capacidad de rastreo de la información) y confiabilidad (las partes intervinientes son confiables de acuerdo con su desempeño) y, según su metodología, abordan parámetros como análisis de red, coincidencia de información entre oferentes, diferencias entre el valor adjudicado y el del contrato, relación entre valor adjudicado y presupuesto referencial, fechas sospechosas, completitud de información del proveedor, oferentes perdedores perennes, tiempo de adjudicación corto, entre otros, casi todos referidos a la etapa preparatoria y precontractual, así como aspectos propios de la conformación de los proveedores o contratistas.

De los criterios de bandera roja, por ejemplo, los filtros de proveedor y competitividad no arrojan datos para el Cuerpo de Ingenieros del Ejército, entidad del Estado que, especialmente desde la declaratoria de emergencia vial de 2007, ha incursionado permanentemente en la contratación pública como contraparte de empresas públicas, ministerios, SECOB, GADs, entre otras a través de contratos interadministrativos, amparado generalmente en el régimen especial al que se acogen las entidades; o, en el caso de la Empresa Pública Hidroequinoccio, perteneciente al GAD Provincial de Pichincha, no aparece siquiera como proveedor.

En resumen, los datos que arrojan las banderas rojas de la señalada fundación son útiles para evaluar la forma en la que las entidades contratan o seleccionan a su proveedor, mas, de lo que se revisa, no poseen información consistente con la etapa de ejecución de las obras, por lo que aquellas muestran poca información disponible para apoyar con datos al presente trabajo.

⁴⁸ Ecuador Fundación Ciudadanía y Desarrollo, “Contratos Transparentes”, *Fundación Ciudadanía y Desarrollo*. Accedido 27 de enero de 2026. <https://www.contratostransparentes.ec/>

La Comisión Nacional Anticorrupción⁴⁹, organismo no gubernamental que tiene como objetivo denunciar el cometimiento de delitos de corrupción ante la sociedad civil y los organismos de control, carece de recursos que le permitan convertirse en un real observatorio eficaz detectando irregularidades en la ejecución de las obras públicas y que a decir de la página consultada, ha descubierto en el Ecuador, contratos con sobreprecio (periodo 2010-2022) en la construcción de las hidroeléctricas y en el período 2015 a 2022, ha realizado denuncias igualmente de sobrecostos para la adquisición de medicamentos e insumos médicos. No posee oficinas ni página web oficial y su rostro visible es su presidente.

Como se ha indicado, los observatorios y comisiones basan su accionar en los datos que de forma primaria provee el SERCOP. Tampoco los gremios profesionales como el Colegio de Ingenieros Civiles de Pichincha⁵⁰ tienen en sus páginas institucionales, acápites relacionados con la investigación estadística de la ejecución de obras públicas y su control cotidiano; o, en el caso del Colegio de Ingenieros Civiles de Tungurahua que carece de una página oficial activa (con dominio .org o .ec) y su actividad la realiza por la red social Facebook⁵¹.

Por lo señalado, no existen estadísticas al respecto por parte del órgano rector de la contratación pública, las que deberían tener una data que pueda procesarse filtrando la información por contratista, entidad, año, e incluso, con ciertas licencias, por servidor público involucrado, con el propósito de que los observatorios, gremios, academia y ciudadanía en general puedan procesar esa información en torno a: recurrencia y coincidencia de contratistas y fiscalizadores externos, monto de contrataciones por empresa, por año, por entidad y la combinación de éstas y conocer los servidores involucrados que usualmente rotan entre instituciones del Estado, encargándose de articular estas actividades dolosas. Otros datos necesarios se relacionan con la ejecución de los contratos, sus modificaciones, montos finales y plazos de ejecución, información que no existe procesada de forma que se pueda entender la dinámica de la contratación pública.

⁴⁹ Coalición de la CNUCC, “Comisión Nacional Anticorrupción”, *Coalición de la CNUCC*. Accedido 6 de febrero de 2026. <https://uncaccoalition.org/comision-nacional-anticorrupcion-cna/>

⁵⁰ Ecuador Colegio de Ingenieros Civiles de Pichincha, “CICP”, *Colegio de Ingenieros Civiles de Pichincha*. Accedido 23 de enero de 2026. <https://cicp-ec.com/#>

⁵¹ Ecuador Colegio de Ingenieros Civiles de Tungurahua, “CICT”, *Colegio de Ingenieros Civiles de Tungurahua*. Accedido 22 de enero de 2026. <https://www.facebook.com/COLEGIO.DE.INGENIEROS.CIVILES.DE.TUNGURAHUA/>

Otra bondad de contar con esta información sería la detección de los ya mencionados pactos colusorios horizontales, cuyo trámite administrativo sancionatorio, como se ha dicho, está a cargo de la Superintendencia de Competencia Económica (anterior Superintendencia de Control del Poder del Mercado). Además, sería visible también el fenómeno de las puertas giratorias provocadas por los funcionarios del régimen que prevalidos de sus influencias, ingresan, ejecutan decisiones y luego se desvinculan de la entidad pública dejando tras de sí, dudas en su administración, convirtiéndose luego en lobistas de los contratistas y beneficiarios de las propias decisiones que adoptaron mientras tenían poder en la administración pública.

No siempre la actuación de los servidores públicos se dirige al beneficio propio o de terceros. Existen casos, y se cita uno en particular⁵², en el cual esa actuación se orientó a declarar desierto el proceso de contratación⁵³, lo cual no solo perjudicó a los participantes sino que impactó en la planificación de un importante proyecto estratégico del país en beneficio de un *statu quo*, impidiendo la modernización y eficiencia en la prestación de un importante servicio público. Estas actuaciones por ejemplo, no están tipificadas por la ley penal, lo cual alienta la impunidad.

En cuanto a la falta de transparencia del portal del SERCOP, en las recientes reformas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se incluyó como una de las atribuciones del órgano rector de la contratación pública, que es:

Generar y publicar las estadísticas relacionadas con los procedimientos de contratación pública, incluyendo información sectorial y cualquier otra que permita dar cumplimiento al principio de transparencia de la información; y elaborar parámetros que permitan medir los resultados e impactos del Sistema Nacional de Contratación Pública y en particular los procedimientos previstos en esta Ley⁵⁴.

No obstante esta disposición formulada, el SERCOP aún no da señales de acercarse a transparentar los resultados de la ejecución contractual de los procesos a su cargo en materia de ejecución de obras y su control (fiscalización).

Una importante arista que puede dejar de mencionarse en todo el esquema de la obra pública lo constituye la academia, integrada por las universidades encargadas de la formación de profesionales de la construcción, especialmente de ingenieros civiles que

⁵² Proceso de contratación COMEX-CELMAT-097-21 para la contratación de una firma especializada para la estructuración de un Proceso Público de Selección para la concesión del Proyecto Hidroeléctrico Santiago, que comprendía su financiamiento, diseño, construcción, implementación, administración, operación y mantenimiento.

⁵³ Ecuador, CELEC EP, *Resolución n.º CEL-RES-0173-22*, 23 de septiembre de 2022, art. 2.

⁵⁴ Ecuador, *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 140, Cuarto Suplemento, 7 de octubre de 2025, art. 9, nro. 4.

durante su ejercicio profesional, aplican en actividades de consultoría de diseño y estudios, fiscalización y ejecución de obras, y, en ocasiones, a la auditoría técnica de las obras. Estos centros de formación en tercer nivel incluyen materias de formación normativa en contratación pública. Se buscó datos en cinco universidades estatales⁵⁵ la malla curricular de la carrera de ingeniería civil y su sílabo, obteniendo respuesta de cuatro de ellas, en las que se encontró diferencias en las materias relacionadas con la normativa y el ejercicio profesional.

La Universidad de Cuenca (UDC), por ejemplo, en la materia de responsabilidad profesional y normatividad impartida en el nivel 6 de la carrera, posee un contenido de temas extenso, vinculados con fundamentos de derecho y legislación que pueden resultar poco amigables para los estudiantes de la carrera técnica y otros relacionados con la contratación pública y teoría para la fiscalización de contratos, especialmente si se dictan en semestres iniciales o medios, como es el caso citado.

La Universidad Central (UCE) de su lado, imparte en décimo semestre la asignatura de legislación, cuyo sílabo contiene el ordenamiento jurídico básico y teoría del derecho así como contratación pública y conocimiento de elementos de los contratos administrativos de obra y consultoría, finalizando con las normas de control interno de la Contraloría General del Estado.

Al revisar la malla académica para la carrera de ingeniería civil propuesta por la Universidad Técnica de Manabí (UTM) se observó que no contiene una materia específica relacionada con la normatividad y legislación para esta carrera técnica. En el primer nivel consta la materia de educación en valores y derechos ciudadanos cuyo sílabo contiene temas como la introducción a la ética y la moral; enfoque de derechos humanos, inclusión, diversidad y obligaciones del Estado; derechos del buen vivir en la Constitución de la República; y, garantías constitucionales y responsabilidades de las y los ciudadanos, pero nada relacionado con la contratación pública, nociones contractuales o legislación para la fiscalización y el control.

Universidad Técnica de Ambato (UTA)⁵⁶ propone impartir en el séptimo semestre la materia de ingeniería legal, cuyo contenido se enfoca en tres aspectos: conocimiento de la Constitución de la República; comprensión de la ley de contratación vigente; y,

⁵⁵ Solicitud de información SAIP-2026-0000050122; SAIP-2026-00000500124; SAIP-2026-00000500125; SAIP-2026-00000500130 de 20 de enero de 2026 realizada a través del portal de transparencia de la Defensoría del Pueblo

⁵⁶ Ecuador Universidad Técnica de Ambato, "Facultad de Ingeniería Civil" *Universidad Técnica de Ambato*. Accedido 22 de enero de 2026. <https://uta.edu.ec/ingenieria-civil/>

entendimiento de las atribuciones de la Contraloría General del Estado y sus normas técnicas de control interno.

Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE) no aportó con información, pese a la solicitud e insistencia realizados, sin embargo pudo obtenerse de la página institucional⁵⁷ la malla curricular de la carrera de ingeniería civil que contiene una asignatura denominada Marco Regulatorio de la Construcción y Fiscalización de Obras que se imparte en octavo nivel y cuyo sílabo⁵⁸ muestra temas relacionados con la normativa de la Contraloría General del Estado, de contratación pública y del ejercicio profesional, además de nociones contractuales y de fiscalización.

El común denominador en los sílabos analizados es que los docentes que imparten esas materias legales son técnicos, es decir, ingenieros civiles, ambientales o comerciales, sin acreditación ni formación en derecho, lo cual puede constituir una debilidad a la hora de transmitir en los futuros profesionales, nociones correctas del derecho y aplicación jurídica de las normas, especialmente en cuanto a los contratos como fuente principal de las obligaciones.

La disparidad en los contenidos de las asignaturas, así como el nivel o semestre en los que se imparten es otro elemento que merece atención para definir objetivamente las necesidades en la formación de profesionales que vincularán su actividad a la ejecución de obras, muchas de ellas, de orden público.

Otros temas sustanciales olvidados por la academia de la ingeniería civil son los vinculados a la transparencia, ética pública (con cierta excepción de la UTM), estructura del Estado, leyes laborales y conocimiento de los gremios, además de otras áreas en las que usualmente se desenvuelven los ingenieros civiles.

2. Tipicidad y punición

La legislación orgánica ecuatoriana en materia penal (COIP)⁵⁹ establece una sección propia para tipificar y sancionar la comisión de delitos cuyo bien jurídico protegido es la eficiente administración pública. El delito de mayor connotación en este caso sería el peculado (art. 278) cuya conducta penalmente relevante se basa en la

⁵⁷ Ecuador Universidad de la Fuerzas Armadas, “ESPE”, *Universidad de las Fuerzas Armadas*. Accedido 22 de enero de 2026. https://www.espe.edu.ec/wp-content/uploads/2024/12/10_malla_ajuste_no_sustantivo.pdf

⁵⁸ *Ibid.*, <https://civil.espe.edu.ec/syllabus-institucional/>

⁵⁹ Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014.

existencia de cuatro verbos rectores: *abusar, apropiarse, distraer, y, disponer arbitrariamente* de bienes del Estado, y sanciona con pena privativa de libertad de 10 a 13 años. Esta conducta es sancionada tanto para servidores públicos como proveedores del Estado y su prosecución está a cargo de la Fiscalía General del Estado como dueña de la acción penal.

Las conductas tipificadas en esta sección, tanto para los particulares como para los servidores públicos en el delito de peculado son amplias y pese a ello, no alcanzan para sancionar penalmente algunas actuaciones innovadoras que aparecen paulatinamente en el quehacer administrativo. Por ejemplo, la elusión de procedimientos de contratación pública a la que se refiere el numeral 3, literal “e” del precitado artículo 278 del COIP, sanciona esa conducta con pena privativa de libertad de diez a trece años, sin embargo, pocas ocasiones se ha denunciado desde los organismos de control este hecho, posiblemente por la dificultad en probarlo.

Ahora bien, por ejemplo, durante la ejecución de una obra pública, la práctica entre fiscalizador, contratista y administrador usualmente es la de evitar la suscripción de un contrato complementario autorizando (a veces verbalmente) la ejecución de rubros nuevos o cantidades adicionales que superan los porcentajes permitidos en la ley, que implican además modificación de los diseños contractuales y, para su pago, utilizan la figura convencional del convenio de pago⁶⁰ o, últimamente, la generación de una controversia inexistente para culminar en un acta de mediación, que tiene efecto de sentencia ejecutoriada y cosa juzgada⁶¹ con las consecuencias legales que ello conlleva al limitar la acción de control posterior⁶², pues, en el caso particular de la referencia⁶³, de acuerdo con la ley, el procedimiento de la mediación tiene el carácter de confidencial, pero las entidades interpretan que esta reserva les limita la entrega de información para el ejercicio del control posterior a cargo de la Contraloría General del Estado aunque la ley contemple el acceso irrestricto a la documentación⁶⁴ y la colaboración entre órganos de la administración para el ejercicio de sus competencias⁶⁵.

⁶⁰ Con fundamento en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, art. 117, número 2.

⁶¹ Ecuador, *Ley de Arbitraje y Mediación*, Registro Oficial 417, 14 de diciembre de 2006, art. 45.

⁶² Contrato CELEC-EP-MAT-CON-0032-20 de 5 de octubre de 2020 y su complementario.

⁶³ El caso particular citado data de 2020, época en la que no estuvo aún vigente el Reglamento a la Ley de Arbitraje y Mediación, expedido con Decreto Ejecutivo 165 de 18 de agosto de 2021.

⁶⁴ Ecuador, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, arts. 76, 88.

⁶⁵ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial 37, Suplemento, 7 de julio de 2017, art. 25

De igual forma, la ley requiere que la mediación conste en cláusula contractual y pese a ello, en el contrato de la referencia, la administración pública, aunque no estaba estipulado y por pedido del contratista acudió a la mediación pese a que las cláusulas contractuales por sí solas resolvían el precio y la forma de pago, lo que ocasionó que el organismo técnico de control no conozca ni evalúe los recursos pagados al contratista y su contraprestación.

Por lo anotado, debe evitarse este tipo de actuaciones irregulares que resultan arbitrarias y afectan la transparencia activa de las entidades contratantes porque los documentos del expediente de mediación tampoco son publicados ni se llega a conocer el costo real de las obras, bienes o servicios prestados.

Uno de los delitos más complejos de probar es aquel relacionado con el tráfico de influencias (art. 285), porque el verbo rector “ejercer influencia” no siempre es fácil de demostrar. Puede existir el testimonio de quien habría sido influenciado, porque documentalmente es casi imposible que se pueda probar, pero ¿cómo se demuestra la acción del influenciador? Posiblemente tampoco pueda probarse el beneficio personal o a terceros como resultado de la influencia a menos que, mediante una colaboración eficaz se pueda obtener ese tipo de elementos probatorios, siempre y cuando constituyan en prueba que pueda actuarse e incorporarse.

Por su parte, el cohecho activo o pasivo siempre es denunciado como una práctica común, pero la prueba material de aquello no es fácil conseguirla, si acaso la hay. Para este tipo de delitos, la construcción de la teoría del caso, fundamentada en hechos documentados será el pilar de la acusación, señalando el móvil y las actuaciones presuntamente dolosas, sin embargo, demostrar el beneficio económico es lo más complejo ya que, al no encontrarse registros en el sistema financiero, se presume que las transacciones se realizaron en efectivo, tornándose en un mecanismo difícil de rastrear.

Sobre la prueba en delitos de cohecho, autores como Silva Sánchez, Roxin, Zaffaroni o De la Cuesta Arzamendi, dedican su trabajo a la doctrina en esta materia procesal penal con el fin de entender la forma más efectiva de obtener pruebas en delitos asociados con la corrupción.

Frecuentemente se conoce denuncias sobre cohecho pasivo provocado por los fiscalizadores y administradores para tramitar las planillas, aprobar las cantidades y solicitar su pago, o, para generar o autorizar obras adicionales, incluyendo los servidores del área financiera que con la excusa del control interno, extorsionan a los contratistas para el pago de las planillas, presumiéndose que estas actuaciones no siempre son

desconocidas para las máximas autoridades. Los porcentajes por adjudicación del contrato que son *vox populi* en la contratación pública ya se han normalizado, posiblemente por el argumento de los contratistas de que es la única forma de conseguir trabajo, por ello, nadie está dispuesto a denunciar porque sería procesado, conforme lo tipifica el artículo 280 del COIP⁶⁶.

Para este tipo de actuaciones, el valor o porcentaje de la contratación que los servidores públicos habrían recibido por favorecer a determinado proveedor aparecería como cohecho de forma general, sin embargo, en ciertos casos puede convertirse en extorsión o peculado. Uno de los errores más evidentes del COIP, a juicio personal del autor, fue la tipificación del sobreprecio en contratación pública como delito, respecto de lo cual, la propia titular del SERCOP, al absolver una consulta realizada por el Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, concluyó “que no es posible determinar que un proceso de contratación pública se realiza por evidente y comprobado sobreprecio al precio ordinario establecido por el mercado” en virtud de que no existe un precio mínimo o máximo de ganancia establecido⁶⁷.

Sobre este tema, la Contraloría General del Estado no ha emitido informes concluyentes que permitan a la fiscalía sustentar la acción penal para este tipo de delito, ya que no se trata de un informe de auditoría, ni existe asignada en la CGE, una unidad administrativa que se encargue de tramitar esta clase de informes, al menos en la forma en la que se encuentra tipificado⁶⁸. Finalmente, la Corte Constitucional en Sentencia 129-21-IN-25 de 19 de junio de 2025, referida anteriormente declaró la inconstitucionalidad parcial del citado artículo 294.1 del Código Orgánico Integral Penal, precisamente porque el informe de Contraloría requerido por el tipo penal en análisis, entre otras consideraciones, estaría impidiendo el ejercicio de la acción penal a cargo de la Fiscalía, y haciendo prescriptible esta forma de peculado.

3. Prácticas nocivas

Entre las prácticas perniciosas originadas en los vacíos de ley está la utilización discrecional del régimen especial para eludir procedimientos de contratación comunes y

⁶⁶ Ecuador Servicio Nacional de Contratación Pública, “Tipos de delitos”, *Servicio Nacional de Contratación Pública*. Accedido 27 de mayo de 2025, <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/tipos-de-delitos-2/>.

⁶⁷ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, *Oficio SERCOP-SERCOP-2022-0046-OF*, Absolución de consulta, oficio nro. PR-SNJRD2022-0040-OQ, Quito: 17 de febrero de 2022.

⁶⁸ Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, art. 294.1.

seleccionar un proveedor poco calificado, especialmente cuando se trata de contratar a otra entidad del Estado, consorcios formados entre una entidad del Estado y particulares, o, empresas públicas pertenecientes a Gobiernos Autónomos Descentralizados cuyo fin social termina siendo desnaturalizado. Hay que considerar que el SERCOP, en su portal mantiene registradas más de doscientas empresas públicas pertenecientes a las universidades, sectores estratégicos, gobiernos autónomos descentralizados⁶⁹ o de economía mixta, entre otros sectores que tienen diversos propósitos empresariales, entre ellos, ser proveedores del Estado, con lo cual se generan los actualmente denominados contratos interadministrativos.

Precisamente, otro ejemplo de este tipo de contrataciones, con cierto grado de ineficiencia son las que se han realizado entre algunas entidades del Estado y el Cuerpo de Ingenieros del Ejército (CEE)⁷⁰, las universidades o sus empresas públicas y/o consorcios entre ellas.

La lista es extensa⁷¹ y ha derivado en el incumplimiento de obligaciones y en la pérdida de recursos públicos porque uno de los postulados del régimen especial es precisamente que la contraparte estatal o mayoritariamente estatal, no rinda las garantías debidas. El contrato de la referencia terminó unilateralmente⁷² por incumplimiento del contratista, es decir, de otra entidad del Estado sin que la auditoría gubernamental haya determinado la causa por la cual los servidores públicos de esa unidad militar de la Fuerza Terrestre adscrita al Ministerio de Defensa Nacional incumplieron sus funciones y ocasionaron que esa entidad incumpla a la vez sus obligaciones contractuales, sin ser sancionada.

En otro caso conocido, el organismo técnico de control, luego de una auditoría al proyecto para la terminación de la carretera Quiroga – Pichincha⁷³, cuyo contratista era también el CEE, inicialmente predeterminó una responsabilidad civil en su contra al no

⁶⁹ Ecuador Servicio Nacional de Contratación Pública, “Proveedores”, *Servicio Nacional de Contratación Pública*. Accedido 28 de enero de 2026. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/empresas-publicas-sin-gen/>

⁷⁰ Proceso de contratación RE-EPMMOP-024-2016, contrato 148-EPMMOP-2016 para la construcción de la línea Roldós – Ofelia del proyecto Quito Cables.

⁷¹ Se citan algunos procesos y contratos: LICO-GADMCM-02-2017; contrato 001-CGE-DNGI-2021; 008-CGE-DNA-2012 y su complementario; RE-ESPE-001-2013; LICO-MSP-001-2012; LICO-CEE-001-2011; LC-SECOB-002-2017; LICO-CEE-001-2007; ICO-CEE-001-2011.

⁷² Ecuador, Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, *Resolución 025-GJ-EPMMOP-2019*, 17 de mayo de 2019.

⁷³ Contrato suscrito al amparo de la declaratoria de emergencia vial de abril de 2007, no disponible en el portal de compras públicas por ser anterior a la vigencia de la LOSNCP, examinado por la Contraloría General del Estado en la Auditoría de Gestión, informe DIAPA-0046-2010 aprobado el 12 de julio de 2011, págs. 67-78.

haber justificado el incumplimiento de plazos establecidos en el cronograma y no fue sancionado por la entidad contratante. Finalmente, resolvió desvanecer la responsabilidad civil incoada argumentando que no podía probarse un perjuicio económico al tratarse de dos entidades del Estado, pese a reconocer las desviaciones de orden administrativo de los servidores de la contratista⁷⁴, sentando un precedente de impunidad respecto a la negligencia de los servidores de la entidad contratante cuyas desviaciones administrativas ocasionaron que la otra entidad no pueda resarcirse del daño causado por la primera y en ese sentido, la cláusula obligatoria de multas para todo contrato, se torna ineficaz a causa del régimen especial.

Es claro que la mayoría de los actos de corrupción tienen que ver con la forma por la cual los proveedores acceden a contratar con el Estado, es decir, se ubican en la etapa precontractual y contractual, actos por los cuales los oferentes, prevalidos de prácticas dolosas, llegan a engañar a las entidades del Estado a través de la utilización de documentos presuntamente falsos para cumplir los requisitos y ser habilitados a la etapa de evaluación y adjudicación posterior.

Los actos de corrupción no son exclusivos de las etapas preparatoria y precontractual pues durante la ejecución de la obra también se producen hechos vinculados a conductas tipificadas penalmente. Un claro ejemplo se dio cuando, ciertos contratistas utilizaron pólizas de seguros falsas para hacerse de un anticipo a sabiendas de que no tenían la capacidad o respaldo económico, lo cual afectó los principios de participación e igualdad ante la ley y puso en riesgo el recurso público⁷⁵.

Nótese que el delito, motivo de la sentencia referida en el párrafo precedente, corresponde a uno de aquellos denominados “de mera actividad” y que por sí sola lesiona el bien jurídico⁷⁶ y no requieren que se consiga el resultado esperado para establecer su pertinencia, sino que se perfeccionan con la sola ejecución, es decir, si bien el juez en su análisis determinó que no fue posible identificar al falsificador, lo que si se probó mediante pericias fue la falsedad del documento y a la vez el uso doloso por parte del sentenciado, mostrando que la víctima, o sujeto pasivo en este caso, habría sido la administración pública.

⁷⁴ Ecuador, Contraloría General del Estado, *Resolución 3869*, 15 de abril de 2013, suscrita por el Subcontralor General del Estado, subrogante.

⁷⁵ Ecuador, Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Quito, provincia de Pichincha, *Sentencia en Juicio n.º: 17294-2017-00398*, Quito: 24 de enero de 2020.

⁷⁶ Santiago Mir Puig, *Derecho Penal. Parte General*, 10ma edición, (Barcelona: Editorial Reppertor, 2015), 198.

La actuación de los particulares en cuanto a los delitos contra la eficiente administración pública se relaciona con el cohecho activo⁷⁷, sin embargo, cuando el servidor público es quien impulsa el acto corrupto pidiendo al particular dinero o dádivas a cambio de favorecer con su acción u omisión al particular para que se le adjudique el contrato, estamos frente al cohecho pasivo⁷⁸. En los dos casos citados, lo más difícil es encontrar la prueba material del delito, sin embargo, en ciertos pocos casos se ha llegado a sentencia por la colaboración eficaz o por el reconocimiento de la conducta penalmente relevante por parte del o los procesados.

Durante la ejecución contractual existen igualmente prácticas y actuaciones cuya intención difícilmente puede probarse pero que derivan en eventuales perjuicios al Estado, en beneficio de los propios agentes administrativos y particulares. Varios ejemplos se describen a continuación:

- La autorización de prórrogas sin justificativo técnico o real, con la finalidad de evitar retrasos del contratista y en consecuencia, evitarle el pago de las penalizaciones contractuales. Estas autorizaciones por lo general se emiten a través de una resolución basada en informe técnicos, decisiones cuyos efectos no pueden ser anulados por el organismo técnico de control⁷⁹, aunque la desviación administrativa sea evidente y derive en la multa correspondiente al servidor público.
- La modificación arbitraria de los diseños originales por parte de contratista y fiscalización, presuntamente amparados en las disposiciones de la LOSNCP que permiten modificaciones hasta del 15% del monto actualizado del contrato y, por excepción, hasta el 35% previo informe del organismo técnico de control. Estas modificaciones usualmente tienen entre otros, varios propósitos: cubrir las deficiencias de los diseños; generar mayor cantidad de obra para el contratista; insertar precios mayores a los contractuales; evitar la rendición de garantías por las diferencias ejecutadas; dilatar la ejecución de la obra y de esta forma, cubrir eventuales desfases del contratista.
- Reemplazo de rubros sin autorización o compensación de trabajos, actividades que no están contempladas en la normativa de la materia.

⁷⁷ Francisco Muñoz Conde, *Derecho Penal. Parte Especial*, 22ª edición, (Valencia: Tirant lo Blanch, 2019), 627.

⁷⁸ Ecuador, Corte Nacional de Justicia, *Sentencia en Juicio n.º 17721-2017-00222*, Quito: 26 de abril de 2020.

⁷⁹ Ecuador, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 18.

- Utilización recurrente del convenio de pago⁸⁰ para así eludir la suscripción de contratos complementarios al permitirse ejecutar trabajos no contratados, que se los paga al precio impuesto por la contratista sin la rendición de las garantías de ley.
- Utilización de actas de acuerdo de mediación que no tienen cláusula contractual y de esta manera, generar una obligación de pago a cualquier precio, cuyo efecto jurídico le da el carácter de sentencia ejecutoriada y cosa juzgada⁸¹ y contra la cual el organismo técnico de control se siente limitado, como ya se ha manifestado.
- La fiscalización por su parte, cuando es externa, es decir, una firma, consultor individual o consorcio contratado por la entidad para ejecutar las labores de control técnico de la obra pública, no está exenta de irregularidades. Como todo contratista, busca alcanzar la mayor rentabilidad y para ello suele disminuir la cantidad del personal técnico asignado al proyecto, reducir las labores y tiempo de control en cuanto a ensayos y comprobaciones técnicas, incrementar los plazos del contratista para generar su propio contrato complementario e incrementar sus ingresos.
- En ocasiones, la fiscalización ha actuado como gestora de actividades irregulares en la ejecución de los proyectos, en casos de connotación nacional, pero en la opinión pública aparecen únicamente los contratistas que son en realidad los que manejan los recursos más representativos⁸².
- La modificación de condiciones contractuales como la forma de pago son prácticas comunes entre contratistas y entidades, siempre en beneficio de la liquidez del contratista, aparentemente sin efecto económico perjudicial para la entidad, sin embargo, se violentan reglas previas, claras y públicas que deben respetarse por parte del Estado para garantizar el derecho a la seguridad jurídica.
- La eliminación de actividades contractuales cuyos precios no son convenientes para el contratista y sustituirlas por otras de mayor rentabilidad, con justificaciones técnicas poco satisfactorias, amparados en *ius mutandi*. Un

⁸⁰ Figura consuetudinaria no legal, amparada por el artículo 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y a las directrices del Procurador General del Estado.

⁸¹ Ecuador, *Ley de Arbitraje y Mediación y sus Reformas*, art. 15.

⁸² Periodismo de investigación La Fuente, “El fantasma de la coima de HeH”, 5 de agosto de 2019, <https://periodismodeinvestigacion.com/2019/08/05/el-fantasma-de-la-coima/>.

ejemplo de esta actuación fue la ejecución del proyecto denominado “*Ruta Collas*”, que pasó de un monto contractual de 110 252 000,00 USD⁸³ a una ejecución final incluido reajuste de precios por el valor de 203 013 227,18 USD⁸⁴.

4. Mecanismos de elusión e impunidad

Para comprender el alcance de la elusión y búsqueda de impunidad, es necesario recurrir a varias definiciones que existen respecto a estos dos términos, entre ellas:

Eludir:

- Para el Diccionario prehispánico del español jurídico (DPEJ), eludir es “evitar con astucia una dificultad o una obligación”⁸⁵.
- En el diccionario de la Lengua, eludir significa “soslayar o esquivar una dificultad. Evitar con astucia o habilidad”⁸⁶.

Por su parte, la impunidad, que es un término utilizado frecuentemente por la corriente anticorrupción, se define de la siguiente manera:

Impunidad:

- El concepto de impunidad usado por organismos de derechos humanos se refiere a que, quienes son violadores de esos derechos terminan no siendo responsables por la falta de fundamentos reales o de derecho para castigar esas conductas, especialmente en materia penal, sin excluir materias como la administrativa, civil y cualquiera otra de orden sancionatorio.
- Otro concepto es el siguiente: “La impunidad no debe entenderse sólo como la falta de castigo; en sentido más amplio es la ausencia de regulación o de mecanismos efectivos que permitan articular una respuesta jurídica frente a conductas lesivas, así como las decisiones legislativas o procesales (prescripciones, amnistías, indultos, etc.) que hacen imposible la sanción”⁸⁷.

La elusión y la impunidad conceptualmente son distintas, sin embargo, la una parece ser consecuencia de la otra, esto es que, mientras la elusión es un mecanismo para

⁸³ Contraloría General del Estado, *Informe General DAPyA-0043-2015*, 22 de junio de 2015.

⁸⁴ Contraloría General del Estado, *Informe General DAPyA-0019-2016*, 18 de septiembre de 2016.

⁸⁵ Diccionario prehispánico del español jurídico, “Evadir”, acceso el 18 de noviembre, <https://dpej.rae.es/lema/evadir>

⁸⁶ Biblioteca esencial de la Lengua Espasa, *Diccionario de la lengua E-O*, Primera edición (Buenos Aires: Arte Gráfico Editorial Argentino, 2010), 353.

⁸⁷ Francisco J. Álvarez García, “Impunidad”, *Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 2 (2012): 115.

violentar una norma y desconectarse de la responsabilidad, la impunidad sería el resultado eficaz de la práctica elusiva.

En la administración pública, obligada a aplicar el principio de legalidad del derecho público (ejercer solamente las competencias y facultades atribuidas en la Constitución y la ley⁸⁸), las prácticas elusivas son tanto o más comunes que en el ámbito civil y penal.

Realizar contrataciones públicas eludiendo procesos de contratación es una práctica frecuente entre quienes administran esa materia, basados por lo general en disposiciones ambiguas, contradictorias o vacíos de la ley, por ejemplo, usar el régimen especial o una declaratoria de emergencia para soslayar el régimen concursal y contratar con un proveedor cuya referencia casi nunca se conoce. Estas actuaciones se encuentran prohibidas en la ley, sin embargo, su prevención debería estar a cargo del órgano rector en materia de contratación pública, situación que en la práctica no ocurre.

Cuando la administración pública elude las normas establecidas para determinado proceso o procedimiento queda expuesta al ejercicio del control concurrente y al posterior. Si el control concurrente es ineficaz o no es oportuno, lo que queda es el control posterior, que ya carece de la eficacia preventiva y correctiva sobre lo ya ocurrido, limitándose con poco éxito a evitar la recurrencia en el futuro.

Un claro ejemplo de aquello resulta la actuación de la fiscalización en una obra pública cuando aparecen modificaciones a los diseños del proyecto que requieren la creación de rubros cuyo monto obliga a la celebración de un contrato complementario. Para eludir la tramitología de este instrumento accesorio, la fiscalización, a veces sin conocimiento del administrador, suele autorizar se ejecuten trabajos nuevos que significan modificaciones a los diseños, los cuales, con posterioridad son pagados a través de esa figura jurídica denominada *convenio de pago*. Nótese que la autorización para la ejecución de esos trabajos no siempre es oficial y muchas veces ocurre por iniciativa del contratista a su riesgo, sin contar con la certificación de fondos ni las condiciones técnicas previas autorizadas por la entidad, exigibles dentro del instrumento accesorio que se evitó suscribir. Una vez realizada la obra, el contratista pide su recepción y pago, hechos que consolidan la obligación generada hacia la entidad⁸⁹ y por lo cual se procede a la erogación respectiva de recursos. La obra presta servicios y no tiene inconveniente en su

⁸⁸ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 226.

⁸⁹ Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Registro Oficial 306 Suplemento, 22 de octubre de 2010, art. 117.

funcionalidad, pese a eludirse una obligación legal y contractual consistente en la celebración de un contrato complementario, entonces, si la obra funciona, si las cantidades son correctas, si los precios son los reales, ¿existe afectación al recurso público?

A pesar de demostrarse la desviación administrativa al eludirse una disposición legal y contractual, difícilmente se podrá demostrar que el Estado se vio afectado económicamente o que de por medio existió una conducta penalmente relevante que pueda investigarse por parte de la fiscalía, ya que los hechos documentados, muestran actuaciones culposas. ¿por qué se repiten estas prácticas pese a las sanciones administrativas impuestas por el organismo técnico de control?

Las causas son diversas y responden en muchos casos a la celeridad que la ejecución de una obra requiere cuando de plantear soluciones se trata. El engorroso⁹⁰ trámite que la administración realiza para procesar un contrato complementario puede tomar tanto tiempo que el plazo de la obra y la necesidad de la colectividad se ven afectados, siendo este el argumento principal para el cometimiento de la ilegalidad, sin embargo, la ley no señala que aquello constituya una elusión como tal, en el caso del contrato complementario, y que por ello constituya una infracción del proveedor en materia de contratación pública o alguna conducta tipificada penalmente, más bien, la ley⁹¹ y el reglamento⁹² entienden que la elusión se produce en las etapas preparatoria y precontractual, mas no en la ejecución.

La primera disposición general de la LOSNCP establece: “Toda infracción a la presente Ley cometida por autoridades, funcionarios, empleados públicos o privados o cualquier persona que actúe o haya intervenido en el procedimiento de contratación a nombre de las Entidades Contratantes será sancionada por la Contraloría General del Estado y en el plazo de treinta (30) días.”. Esta sanción no ocurre, al menos en el tiempo de 30 días ya que la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y su reglamento no se adecuaron a esta disposición de la citada ley, ni las autoridades del organismo de control, durante 17 años han reglamentado internamente el procedimiento sancionatorio respectivo.

⁹⁰ En la práctica no debería serlo. El desconocimiento de los gestores públicos de elementos básicos de la ley es lo que convierte al trámite en engorroso.

⁹¹ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, disposición general segunda.

⁹² Ecuador, *Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Decreto Ejecutivo 458, Registro Oficial 87, Suplemento, 20 de junio de 2022, arts. 3, 336, 339, 352, 357.1.

En la segunda disposición general del citado cuerpo legal se trata de la subdivisión de contratos como mecanismo de elusión de procedimientos, pero las dos condiciones para su sanción se vuelven imposibles de probar, esto es, por una parte, que atente contra la planificación institucional con lo cual se configuraría la subdivisión, y, por otra, que produzca perjuicio al fisco, con lo cual el organismo técnico de control estaría facultado para su sanción administrativa y una eventual destitución. En la generalidad de los casos no se puede demostrar ninguno de los dos, y, salvo excepciones, solo podría probarse el primero pero casi nunca el segundo o los dos.

Con este análisis estamos frente al cometimiento de desviaciones de orden administrativo cuya sanción no anula los actos ya ejecutados ni sus efectos y su impacto en el recurso económico resulta prácticamente imposible de probar, por tanto, en el orden administrativo, la sanción resulta ineficaz para deshacer los actos ilegales.

En materia penal, lo más difícil puede ser probar las conductas típicamente relevantes cuando se presume dolo en la actuación de los sujetos porque tales actividades se ejecutan concertadamente para impedir su detección y sanción. En el caso del peculado, sus verbos rectores piden demostrar acciones dolosas perjudiciales para la administración pública en cuanto al abuso, la apropiación, la distracción y la disposición arbitraria de bienes del Estado y en esa medida, nada documentado queda, al menos en el análisis administrativo que realiza el organismo técnico de control.

El delito de peculado, tipificado en el Código Orgánico Integral Penal, señala en términos generales la evasión de procedimientos de contratación pública, con una pena máxima cuando para su realización se aproveche de una situación de emergencia, o con recursos previstos para la salud pública, alimentación, educación, entre otros.

Otro tipo de peculado se refiere al que responsabiliza a los miembros de los directorios de las empresas públicas respecto de los resultados empresariales inferiores a los propuestos en la gestión sin que medie justificación alguna.

Al referirse a la evasión o elusión de los procedimientos pertinentes de contratación pública hay que recordar que en este mismo sentido, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en su disposición general segunda, como ya se ha dicho, establece varias prohibiciones y restricciones que en la práctica no son respetadas porque aparecen también las excepciones creadas en la misma norma a través de las cuales se deslizan los actos inicialmente prohibidos, es decir, existe una suerte de permeabilidad en la ley.

En el caso “sobornos 2012-2016”⁹³ perseguido por la Fiscalía General del Estado y que es de dominio público mostró la práctica del cohecho activo y pasivo a todo nivel, antes, durante y después de la ejecución de las obras públicas y contratos en general, cuyas transacciones (en buena parte) se habrían realizado en efectivo y que solo pudieron probarse a confesión de parte o por un registro de transacciones en una libreta de apuntes, aceptado por su autora.

Allí se perfeccionaron los mecanismos de elusión e impunidad, muchos de los cuales fueron analizados administrativamente por la Contraloría General del Estado, entidad que no encontró mayor evidencia de las actuaciones penales que se han detallado, pese a que los sentenciados resultaron ser servidores públicos, altas autoridades del Estado y contratistas. El riesgo de detección para la auditoría se presenta usualmente porque, entre otros aspectos, existen actuaciones que escapan al control administrativo al no estar documentadas o porque el control y los procedimientos auditores pueden haber resultado deficientes en cuanto a las pruebas de cumplimiento o sustantivas.

Cuando se trata de evadir las normas y a la vez los controles de los órganos competentes, se puede alcanzar impunidad. La repetición de las actuaciones de los agentes públicos o privados se da porque las sanciones impuestas son irrisorias y porque la ley de la materia resulta permisiva e insuficiente para detectar y sancionar estos hechos, muchos de ellos con conocimiento del SERCOP, organismo rector con muchas facultades de control (que no las cumple) y pocas para la sanción.

Trayendo el ejemplo sobre la sentencia por uso de documento falso⁹⁴, el sentenciado buscó eludir el cumplimiento de la pena privativa de libertad y, usando las herramientas jurídicas que el derecho penal le facilitaba, pidió se le conceda la suspensión condicional de la pena⁹⁵, alegando ser profesor universitario y sus antecedentes personales de buena conducta.

El numeral 3 del referido artículo del COIP permite suspender la ejecución de la pena cuando: “los antecedentes personales, sociales y familiares del sentenciado, así como la modalidad y gravedad de la conducta sean indicativos de que no existe necesidad de la ejecución de la pena”⁹⁶. El argumento del sentenciado para conseguir la no ejecución

⁹³ Ecuador Fiscalía General del Estado, “Noticias”, *Fiscalía General del Estado*. Accedido 6 de febrero de 2026. <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/index.php/noticias-2020/128-abril-2020/264-tribunal-pernal-de-la-cnj-dicto-sentencia-en-el-caso-sobornos-2012-2016>.

⁹⁴ Ecuador, Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Quito, *Sentencia. en Juicio n.º: 17294-2017-00398*.

⁹⁵ Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, arts. 622, 630.

⁹⁶ *Ibid.*, art. 630.

de la pena resulta contradictorio pues no se trató únicamente del uso de un documento cualquiera en un trámite particular irrelevante, ni era una persona particular sin importancia sino que se trató de un profesor de una universidad estatal que impartía cátedra a los futuros ingenieros civiles (potenciales contratistas, fiscalizadores, administradores de contrato, servidores públicos), agravado porque siendo tal, adecuó su conducta de modo que, usando documentos falsos en un contrato administrativo de obra, recibió recursos del Estado que quedaron desprotegidos

Por estos hechos, la Contraloría General del Estado estableció la responsabilidad civil culposa, debido a que el contratista, posteriormente sentenciado, fue declarado incumplido por la entidad contratante, sin que pueda ejecutarse las garantías, pues se probó que eran documentos falsos. En este y muchos casos análogos cabe preguntarse: ¿es la suspensión condicional de la pena un mecanismo para eludir la sanción penal y a la vez sentar precedentes de impunidad permitiendo la repetición de los hechos?

A pesar de lo señalado y resuelto por los jueces, estos hechos se repitieron en la construcción del hospital de Pedernales, causa de acción penal⁹⁷ por el delito de delincuencia organizada, en la cual, uno de los sentenciados, tiene relación de consanguinidad en segundo grado con el sentenciado del caso anterior y era parte de su equipo de trabajo en la obra referida, es decir, se montó una estructura delincencial que operaba en varias entidades y provincias, con identidad de sujetos y hechos, es decir, la falsificación y uso de garantías falsas.

La práctica de falsificar documentos se mantiene y ha invadido a los procesos de diversas entidades del Estado, entre ellas, la Empresa Pública Corporación Eléctrica del Ecuador – CELEC EP; Empresa Pública Corporación Nacional de Electricidad – CNEL y su “Proyecto para la Reconstrucción Integral de las Zonas Afectadas” por el terremoto de Manabí 2016 – PRIZA, en las cuales, el organismo técnico de control ha revelado la presencia de documentos relacionados con la experiencia de los proveedores, certificaciones de calidad e inclusive actas de recepción y documentos cuya validez no ha podido verificarse y que frecuentemente son enviadas a la Fiscalía General del Estado para el inicio de las investigaciones respectivas.

⁹⁷ Ecuador, Sala Especializada de lo Penal, Penal militar, Penal policial, Tránsito, Corrupción y Delincuencia Organizada de la Corte Nacional de Justicia, *Causa No. 1772120200002G*, por procedimiento abreviado.

5. El cohecho, el sobreprecio y el lavado de activos en el control de la obra pública

El cohecho y el sobreprecio en contratación pública son delitos cuya tipicidad se orienta a la protección de la eficiente administración pública. Por su parte, el lavado de activos es un delito autónomo que tiene como bienes jurídicos protegidos a la economía del país y su sistema financiero, la administración de justicia y, pensando en términos de ética pública, podría llegar a afectarse hasta la moral colectiva.

5.1. El cohecho

Conocido coloquialmente como soborno o “comisión” es presumiblemente la práctica más utilizada en la contratación pública por parte del agente administrativo que recibe o acepta del particular un beneficio, generalmente económico para adjudicarle un contrato, entregarle un anticipo, aprobar y pagar una planilla o, en general, cometer alguna acción legal o ilegal en su beneficio o de ese particular o tercero. También se considera cohecho cuando el particular ofrece al agente de la administración pública las prebendas señaladas a cambio de ser beneficiado con los actos que deba cometer el servidor para perfeccionar el acuerdo.

El cohecho no siempre es un acuerdo directo entre el que ofrece y el que recibe porque las autoridades y particulares por lo general utilizan “emisarios” para tales fines, empleando como formas de ocultamiento (impunidad), transacciones en efectivo, blanqueo de capitales, utilización de paraísos fiscales, uso de testaferros, entre otros delitos.

Este tipo penal no solo se lo encuentra como medio para la adjudicación de un contrato. Como se ha dicho, durante la ejecución contractual (de obras), se ha detectado el cometimiento de aparentes desviaciones administrativas en torno a la aprobación de las planillas, trámite de contratos complementarios, aceptación de informes de calidad de materiales, reprogramaciones de obra, prórrogas de plazo⁹⁸, aprobación de trabajos complementarios y adicionales, trámite de recepción de obras, entre otros.

Más allá de la desviación administrativa, en cuanto a la falta de control de calidad o de la exactitud en las cantidades de obra que constan en las planillas, el cohecho puede producirse para acelerar el trámite normal de pago de una planilla. En este punto, el

⁹⁸ Para el presente trabajo el autor considera a la prórroga como el período de tiempo autorizado por la administración para trasladar la fecha inicial prevista para la finalización del plazo contractual hacia otra en el futuro, sea por causa de ampliación en el número de días del plazo o por suspensión del mismo por un período determinado.

fiscalizador inicia poniendo trabas a la aprobación de la planilla hasta que el contratista le ofrezca una retribución para aprobarla. Superado este escollo, al contratista le ocupa congraciarse con el administrador del contrato para conseguir que este agente público acepte a trámite y solicite el pago de la planilla, según los términos contractuales.

Finalmente, en el área financiera, la demora en la transferencia muchas veces se explica porque los servidores a cargo, teniendo todos los documentos en regla, retrasan el pago a la espera de una retribución de la contratista pedida a través de intermediarios.

En el caso señalado, que es la generalidad de lo que sucede en la administración pública, el contratista no habría cometido ninguna ilegalidad o incumplimiento contractual, sin embargo, recurre a dádivas hacia los servidores públicos para conseguir el pago que legalmente le corresponde, erogando recursos en contra de su equilibrio económico, lo cual finalmente y con frecuencia, conspirará contra la calidad de la obra pública.

Otro caso en el que aparece el cohecho es que el contratista, visto desequilibrado su presupuesto, recurre al planteamiento de ciertas actividades que, estando previstas en la ley, son utilizadas de forma perniciosa, por ejemplo, la modificación de diseños (sin que exista muchas veces la necesidad de hacerlo) es uno de los métodos a los que recurren los contratistas para mejorar sus ingresos en el contrato que ejecuta⁹⁹.

Basados en aparentes “inconsistencias de los diseños”, el contratista plantea la reformulación de aquellos, obteniendo como resultado, rubros no contemplados originalmente, nuevos análisis de precios unitarios, mayores cantidades de obra, eliminación de actividades que no le son rentables al contratista, entre otros aspectos que terminan por incrementar el presupuesto. Estas modificaciones proceden a base de las propias estipulaciones de la ley, que si bien por un lado ponen límites, en otro los dejan al arbitrio de las partes contratantes pues les permiten sumar los montos de contratos complementarios, diferencias en cantidades de obra y, creación de rubros nuevos bajo la modalidad de costo más porcentaje.

Actualmente, la permisividad de estas modificaciones alcanza el 15 %, pero puede llegar a un monto mayor si se obtiene un informe favorable del organismo técnico de control, es decir, hasta el 35%¹⁰⁰. Las autorizaciones para estos incrementos casi siempre tienen un origen en el cohecho para que se las implemente.

⁹⁹ Coloquialmente entre los profesionales de la ingeniería civil se conoce este axioma: “no hay mejor negocio para un contratista que contar con diseños deficientes”

¹⁰⁰ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, art. 87.

En cuestión del plazo, como se ha dicho, los contratistas requieren tiempos adicionales para igualar sus desfases, muchas veces producidos por la iliquidez, generada en el cohecho inicial que ocurrió para hacerse del contrato. En este punto, la fiscalización y la administración pueden llegar a facilitar la aprobación de plazos adicionales o suspensiones no motivadas de hecho, para que el contratista no incurra en retrasos y sea sujeto de multas contractuales. En ocasiones también, la autorización del titular de la entidad requiere de cierto agrado por parte del contratista para que proceda o en su defecto, un pedido directo de la autoridad como condición para aceptarla.

Finalmente, y sin limitarse a lo indicado en este trabajo, durante la etapa de recepción, los contratistas requieren “favores” de la administración pública para que no se le rechacen los bienes entregados, obras construidas, pruebas realizadas y para que se le devuelvan sin mayor inconveniente las garantías, es decir, en todas las actividades que requieran un trámite regular o la decisión administrativa, el riesgo del cohecho estará latente, sin que pueda probarse en la infinita mayoría de casos, quedando en la total impunidad y sembrando la incertidumbre sobre la magnitud con la que se afectaron los recursos públicos porque como se ha dicho, los contratistas prevén estos costos usualmente en sus indirectos para evitar el desequilibrio financiero.

5.2. Sobreprecios en contratación pública

Este tipo penal aparece en el año 2021¹⁰¹, casi motivado en los reiterados abusos denunciados públicamente por la adquisición de medicamentos e insumos médicos durante la pandemia del COVID-19 declarada por la Organización Mundial de la Salud en 2020¹⁰² e implementada por el Gobierno Nacional mediante Decreto Ejecutivo en marzo de ese año¹⁰³. Por efecto de esa declaratoria, en la contratación pública se produjo un remezón, sobre todo en los contratos que se encontraban en ejecución, porque, con justificación real o no, todos los contratistas se vieron beneficiados de prórrogas por suspensión del plazo contractual. Los contratos de ejecución de obra no estuvieron libres de ese imprevisto porque si bien la mayoría de los bienes y materias primas se

¹⁰¹ Ecuador, *Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción*, Registro Oficial 392, Segundo Suplemento, 17 de febrero de 2021, art. 14.

¹⁰² Organización Panamericana de la Salud, “La OMS Caracteriza a COVID-19 como una pandemia”, OPS-OMS, 11 de marzo de 2020, párr. 1, ss, <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia#:~:text=La%20caracterizaci%C3%B3n%20ahora%20de%20pandemia,un%20gran%20n%C3%BAmero%20de%20personas.>

¹⁰³ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1017*, Registro Oficial 160, Suplemento, 12 de marzo de 2020.

encontraban en el país, el aislamiento que provocó la pandemia hacía imposible que la mano de obra ejecute sus labores, al menos de forma regular.

Al respecto, el delito de sobrepuestos en contratación pública tipifica lo siguiente:

Sobrepuestos en contratación pública. - Las o los servidores públicos, las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado; o, los proveedores del Estado que realicen arbitrariamente los procesos de contratación pública con evidente y comprobado sobrepuesto al precio ordinario establecido por el mercado y determinado como tal por la Contraloría General del Estado, serán sancionados con pena privativa de libertad de cinco a siete años. - El informe de la Contraloría General del Estado que determina la existencia del sobrepuesto en contratación pública, deberá ser otorgado por dicha entidad, en el plazo máximo de quince días contados a partir de la fecha de la solicitud efectuada por la o el fiscal. - Si la conducta prevista en el primer párrafo ha sido cometida aprovechándose de una declaratoria de emergencia o estado de excepción, serán sancionadas con el máximo de la pena prevista¹⁰⁴.

Sin embargo, existen ciertas características de esta tipificación que no son precisas y que resultan algo complejas al momento de aplicarlas, entre ellas, la conducta señalada para los servidores públicos que *realicen arbitrariamente los procesos de contratación*, pues, en este caso, un proceso de contratación implica varias fases, entre ellas, preparatorias, precontractuales y contractuales por lo que el verbo “realizar” resulta en una generalidad difícil de probar, al menos para definir en qué fase ocurrió y quienes han sido los actores.

Por otro lado, la realización del proceso tendría que ser además arbitrario, es decir, alejado o en contraposición a la ley, que no se sustente en ella o en la lógica, conforme lo define la Real Academia Española. Realizar un proceso de contratación, en principio implicaría todas aquellas actuaciones que se dan desde la generación de la necesidad hasta la selección del proveedor, su adjudicación y firma del contrato, sin embargo, la ley de la materia, su reglamento general y la normativa secundaria del SERCOP no han definido con claridad estos conceptos y resultan hasta contradictorios entre sí, producto de la abundancia y exceso normativo que existe en la contratación pública.

Durante la ejecución de la obra pública, no se realizan ya *procesos de contratación*, y por ello, el delito de sobrepuesto y la forma en la que se encuentra tipificado podría tornarse imposible en esta fase. Pese a esto, por la aplicación del principio de *facultas mutandi* existe la potestad legal de introducir modificaciones al contrato en ejecución, muchas de las cuales responden a variaciones económicas por la inserción de actividades nuevas imprevistas de orden técnico ocurridas durante la

¹⁰⁴ Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, art. 294.1.

ejecución¹⁰⁵, cuyo valor se fija por ejemplo, previo a la firma de un contrato complementario o al momento de liquidar una orden de trabajo cuya forma de pago responde a la modalidad de costo más porcentaje, cuando se requiere la creación de rubros nuevos.

En los casos señalados no es posible que el organismo técnico de control, aún por mandato del artículo 294.1 del COIP pueda establecer o determinar el evidente y comprobado sobreprecio respecto del costo de mercado porque, para instrumentar el contrato complementario, los precios unitarios de los rubros nuevos son los que posee la entidad o a falta, se los fija de mutuo acuerdo entre las partes.

Para el caso de la modalidad costo más porcentaje, el valor de los rubros no es unitario y se lo obtiene como un costo final real comprobado por los trabajos realmente ejecutados sin reajuste de precio. Tómese en cuenta que estas actividades pueden ser evaluadas administrativamente por parte del organismo técnico de control en una acción de control planificada, ejecutada con posterioridad a los hechos. Por lo indicado, muy difícilmente podrá presumirse por parte del órgano contralor, indicios penales reales por sobreprecios en la contratación pública.

Al respecto, el órgano rector en materia de contratación pública, a través de su titular y ante una consulta planteada por el Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República sobre si “¿Es posible determinar que un proceso de contratación pública se realiza por un evidente y comprobado sobreprecio al precio ordinario establecido por el mercado?”¹⁰⁶, luego del análisis respectivo y varias consideraciones de orden técnico y legal concluyó: “En conclusión, este Servicio, en atención a su inquietud, considera que no es posible determinar que un proceso de contratación pública se realiza por un "evidente y comprobado sobreprecio al precio ordinario establecido por el mercado", en virtud de que no existe un precio mínimo o máximo de ganancia establecido”¹⁰⁷.

5.3. El lavado de activos

Este delito tiene varias acepciones desde la óptica doctrinaria, sin embargo, una de las que mejor se ajusta al entendimiento general puede considerarse la siguiente: “El

¹⁰⁵ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, arts. 85, 87, 89.

¹⁰⁶ Consulta realizada al Servicio Nacional de Contratación Pública mediante oficio No. PR-SNJR-2022-0040-OQ, de 14 de febrero de 2022 suscrito por el Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República.

¹⁰⁷ Absolución de consulta por parte del Servicio Nacional de Contratación Pública mediante oficio SERCOP-SERCOP-2022-0046-OF de 17 de febrero de 2022, 5.

Lavado de Activos es un delito, que consiste en dar una apariencia de origen legítimo o lícito a bienes - dinerarios o no, que en realidad son productos o ‘ganancias’ de delitos graves como: Tráfico ilícito de drogas, Trata de Personas, Corrupción, secuestros y otros”¹⁰⁸.

La ley penal ecuatoriana lo define de la siguiente forma:

Art. 317.- Lavado de activos. - La persona que en forma directa o indirecta:

1. Tenga, adquiera, transfiera, posea, administre, utilice, mantenga, resguarde, entregue, transporte, convierta o se beneficie de cualquier manera, de activos de origen ilícito.
2. Oculte, disimule o impida, la determinación real de la naturaleza, origen, procedencia o vinculación de activos de origen ilícito.
3. Preste su nombre o el de la sociedad o empresa, de la que sea socio o accionista, para la comisión de los delitos tipificados en este artículo.
4. Organice, gestione, asesore, participe o financie la comisión de los delitos tipificados en este artículo.
5. Realice, por sí mismo o por medio de terceros, operaciones y transacciones financieras o económicas, con el objetivo de dar apariencia de licitud a actividades de lavado de activos.
6. Ingrese o egrese dinero de procedencia ilícita por los pasos y puentes del país.
7. Declare valores de mercancías superiores a los reales, con el objetivo de dar apariencia de licitud a actividades de lavado de activos.

Estos delitos son considerados como autónomos de otros cometidos dentro o fuera del país, sin perjuicio de los casos en que tenga lugar la acumulación de acciones o penas. Esto no exime a la Fiscalía de su obligación de investigar el origen ilícito de los activos objeto del delito ¹⁰⁹.

Considerando que este tipo penal tiene al régimen monetario como bien jurídico protegido, podría no tener relación directa con el tema tratado, esto es, el control de la obra pública, no obstante, como se ha citado anteriormente, el efecto material del cohecho se traduce casi siempre en una práctica de ocultamiento del recurso mal habido (por parte de los servidores públicos). Nótese que en la definición de la UNODC se entiende que el denominado delito de corrupción corresponde claramente al cohecho, porque, producto de éste, se trata de lavar esos activos.

Por el lado del privado, al ser quien entrega recursos para beneficiarse con las actuaciones de los agentes públicos, no siempre tendrá recursos que blanquear, más bien su interés es otro. Los agentes públicos por su parte, una vez que reciben el soborno especialmente en efectivo, intentarán ocultarlo sea como es públicamente conocido, escondiéndolo en bodegas, cisternas, cielos falsos, paredes falsas o estructuras de

¹⁰⁸ Organización de las Naciones Unidas, “Lavado de activos”, *UNODC – PERÚ – ECUADOR*, párr. 1, Accedido 13 de junio de 2025. <https://www.unodc.org/peruandecuador.es/02AREAS/DELITO/lavado-de-activos.html#:~:text=El%20Lavado%20de%20Activos%20es,%2C%20Corrupci%C3%B3n%20secuestros%20y%20otros.>

¹⁰⁹ Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, art. 317.

edificaciones, muebles, entre otros sitios. Al contar con recursos en efectivo, poco a poco lo insertan en el sistema financiero utilizando el denominado “pitufeo” es decir, la práctica de dividir grandes sumas de dinero en varias transacciones más pequeñas para evitar los umbrales de reporte que obligan a las instituciones financieras a informar sobre actividades sospechosas. Este método se utiliza para intentar ocultar el origen ilícito de los fondos, haciendo que el lavado de dinero sea más difícil de detectar (GAFILAT¹¹⁰, 2018).

El cohecho le genera al agente público recursos líquidos cuyos métodos predominantes para lavado de activos se basan en la apertura de cuentas bancarias así como la adquisición de bienes (muebles o inmuebles) a nombre de terceros que comúnmente son personas con vínculos consanguíneos respecto del ese agente público¹¹¹.

En otros casos es común la aparición de los denominados en nuestro medio como *prósperos constructores*, que no son otra cosa que personas naturales que ostentan un título profesional y que por contactos o afinidad con autoridades de las entidades públicas, se hacen permanentemente de contratos públicos con ingentes ganancias y redundancias en la contratación pública en los cuales se nota en poco tiempo el incremento de su patrimonio, inicialmente casi nulo. Esta clase de personajes ocultan los excesos de ingresos producto de sus acciones ilícitas curiosamente en la misma actividad a la que se dedican, por ejemplo, en los casos de constructores, diversifican su negocio con la renta de encofrados y andamios, equipo caminero, subcontratos de empresas grandes, en fin, las modalidades son diversas.

Ahora, en el control de la obra pública, el fiscalizador como representante técnico de la entidad ante el contratista, sea servidor público o externo a la entidad, tiene ciertas facultades y prerrogativas que la misma relevancia del cargo le otorga, entre ellas, la de aprobar las cantidades de obra, verificar la calidad de los materiales y componentes, así como controlar la ejecución del plazo y pronunciarse técnicamente sobre la viabilidad de otorgar prórrogas. Con este contexto, si bien su poder no es omnímodo, es evidente que su decisión tiene una relevancia para el contratista que lo convierte a veces en presa fácil del soborno que eventualmente le rendirá ingresos ilícitos y que de igual forma deberá ocultarlos.

¹¹⁰ Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica.

¹¹¹ GAFILAT, Cuarta Actualización del Informe de Amenazas Regionales en materia de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo 2022-2023, 38.

Fiscalizadores jóvenes, por el afán de conseguir pronto un estatus económico importante son tentados frecuentemente por los contratistas para que les favorezcan con sus decisiones o aceleren los trámites que corresponde. Experimentados fiscalizadores por su parte hacen un modus vivendi de este delito, pues hasta llegan a extorsionar a los contratistas para conseguir recursos adicionales a sus ingresos regulares.

Estas y otras modalidades de cohecho indiscutiblemente requerirán de prácticas de blanqueo de capitales para ocultar su origen ilícito, entonces, la relación entre la actividad de controlar la obra pública y las prácticas delictuales es, en definitiva, muy estrecha y antigua, difícil de detectar. El organismo técnico de control en Ecuador, que es quien con frecuencia evalúa los actos en el entorno de los contratos administrativos, casi nunca tiene elementos probatorios de delitos consumados o de indicios penales de todas estas prácticas por parte de los agentes de la administración y los contratistas debido a dos razones básicas, la primera, porque debe pronunciarse sobre hechos administrativos documentados, los cuales casi nunca existen; y, porque no es su competencia realizar investigaciones de orden penal.

Al final del día, la impunidad campea en lo más alto por la dificultad de probar estos delitos tipificados y a veces por la modalidad de ocultamiento tan sofisticada que día a día se perfecciona.

6. Buenas prácticas en la obra pública

No todo parece oscuridad o corrupción en la administración pública. En ocasiones, aunque por excepción, puede ocurrir que los encargados del control de la obra pública sean personajes probos cuya fiel intención será la de actuar con apego a la ley y la norma en general. Esta debería ser la regla, pero, para que la actuación de los sujetos que administran los intereses del Estado se alinee al cumplimiento de la norma se requiere una serie de políticas que parten en buena medida de la educación interna del hogar, pasando por la escolaridad y fortaleciéndose en las aulas universitarias, todo esto amparado por una política de Estado clara, ordenada y apegada a la ley.

El Servicio Nacional de Contratación Pública y la entonces Superintendencia de Control del Poder del Mercado (actualmente Superintendencia de Competencia Económica) - SCE, en el año 2015, publicaron el denominado *Manual de buenas prácticas en la contratación pública para el desarrollo del Ecuador*, cuya introducción determina que se trata de un instrumento cuyo fin último es el de “interpelar a todos los actores del Sistema Nacional de Contratación Pública, mostrándoles en ocho categorías

las estratagemas de la contratación pública en el Ecuador, identificadas durante el periodo 2014 – 2015, de cuatro mil procesos observados, para que estén alertas y actúen como entes de vigilancia y control frente a todos los procesos”¹¹².

Como buenas prácticas (deber ser), el citado manual propone:

Ofrecer soluciones basadas en la práctica diaria de la contratación pública;
Transparencia, responsabilidad por la gestión y profesionalidad;
Competencia e integridad justa;
Estándares éticos y profesionales;
Para quién trabaja la contratación pública;
La organización basada en el conocimiento;
Calidad de la compra;
La contratación pública inclusiva;
Equidad de género en la contratación pública;
Obligatoriedad del presupuesto participativo para generar compras públicas redistributivas;
Control participativo de la contratación pública;
Compras verdes¹¹³.

En realidad el contenido de este manual se orienta a precisar y exhibir prácticas irregulares, la mayoría de ellas, durante la etapa preparatoria y precontractual de los procesos donde al parecer mayormente asoman actuaciones alejadas de la ética y, en ocasiones, en la norma. Poco se trata sobre los procesos que deben seguirse en la ejecución contractual, como si la contratación pública tratase únicamente de establecer una estructura normativa abundante y orientada a garantizar la selección del proveedor y la recepción del objeto contractual.

Nótese que en el manual en análisis, la ejecución del contrato es abordada casi tangencialmente cuando únicamente se incluyen las atribuciones y las funciones de la administración del contrato. La ejecución del contrato es mucho más que meras funciones del administrador, se trata de una cantidad de procesos previstos y otros impredecibles o imprevistos que deben engranarse con la finalidad de asegurar el cumplimiento del objeto contractual, en el menor tiempo posible, mostrando la eficacia y la eficiencia en la gestión.

Se proponen entonces, para mejorar la gestión de la obra pública, actuaciones de los sujetos involucrados en cuanto al cumplimiento de la ley y garantizar la seguridad jurídica, el fortalecimiento de la transparencia en el control y sus resultados. Así como, la

¹¹² Ecuador, *Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado*, Registro Oficial 311, Suplemento, 16 de mayo de 2023, Disposición Reformativa Segunda, numerales 1 y 2.

¹¹³ Ecuador, *Manual de Buenas Prácticas en la Contratación Pública para el Desarrollo del Ecuador*, Subdirección General de Control, Coordinación Técnica de Controversias e Intendencia de Investigación de Abuso del Poder de Mercado, Acuerdos y Prácticas Restrictivas -SCPM, 3.

actuación ética y honesta de los individuos que forman parte de la relación contractual de los procesos constructivos.

6.1.El respeto a la seguridad jurídica

Para el autor Guillermo Cabanellas en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, la institución de la seguridad jurídica se relaciona con la certeza que tiene una persona natural o jurídica de que sus derechos, obligaciones y sus bienes serán protegidos por el ordenamiento jurídico y que la aplicación de la ley será clara, predecible y justa y así nos permita confiar en que el sistema legal funcionará de manera que las normas se apliquen equitativamente sin insertar cambios arbitrarios o retroactivos. Se enfoca también en cuatro pilares: certeza y estabilidad del derecho y las garantías de protección y del debido proceso.

“La seguridad jurídica puede entenderse, en un sentido muy amplio, como la protección que nos proporciona el Derecho de prever, hasta cierto punto, la conducta humana y las consecuencias de dicha conducta”¹¹⁴.

García de Enterría en su cita a Rubio Llorente señala que la seguridad jurídica “es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover en el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad”¹¹⁵.

La Constitución ecuatoriana vigente desde 2008, dentro de los derechos de protección establece que la seguridad jurídica es uno de aquellos que “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”¹¹⁶. Este tridente constitucional es la base para todo el ordenamiento jurídico existente, en el Estado constitucional de derechos y justicia.

Entre la seguridad jurídica y el control existe un estrecho lazo. Considerando que este último (el control) básicamente es la comparación entre lo que es y lo que debe ser, la norma a respetarse será, en toda medida, previa clara y pública, es decir que el control no puede existir si antes no se garantiza la existencia de reglas de esta naturaleza que

¹¹⁴ Manuel Atienza, *Introducción al Derecho*. (Barcelona: Barcanova, 1985), 116.

¹¹⁵ Eduardo García De Enterría, “El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador”, *Revista de Administración Pública*, n.º 13 (2002): 177-8.

¹¹⁶ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 82.

aseguren que la evaluación de algún proceso se realizará respetando aquellas, sin insertar juicios de valor que desnaturalicen la labor de quien realiza el control.

Aunque los controles pueden ser previos, concurrentes y posteriores, siempre requieren la existencia de las denominadas “reglas de juego” sin las cuales simplemente el orden social no existe o no es posible. Las reglas, articuladas en las leyes y reglamentos, garantizan ese orden y, sobre todo, la aplicación de la justicia.

El control de la obra pública es uno de aquellos procesos que requiere la definición de reglas previas, por lo general de orden técnico, pero que en los contratos administrativos se engarzan con aquellas del derecho público, entre las cuales sobresalen el civil, el administrativo y el penal, este último aplicado como principio de mínima intervención o de última ratio¹¹⁷.

La variación normativa en las leyes de materia especializada, como es el caso de la contratación pública, genera dificultades y controversias porque suceden con frecuencia durante la ejecución contractual y su aplicación parecería estar resuelta por las reglas de aplicación de los contratos del derecho civil¹¹⁸, sin embargo, algunos pronunciamientos de Procuraduría han resultado polémicos al invadir esta seguridad jurídica que el contrato prevé para las partes como regla inviolable¹¹⁹.

En todo caso, los contratos de obra pública y el accionar de los agentes públicos encargados de velar por su control debe siempre estar orientado al respeto a la seguridad jurídica para una correcta relación entre las partes. El nuevo ordenamiento constitucional, garantista de derechos, soslaya de alguna forma aquellos postulados del anterior *estado de derecho* (Constitución Política del Ecuador 1998) en cuanto a las denominadas *cláusulas exorbitantes* de los contratos, porque promueve una administración pública *pro administrado*¹²⁰ y no *pro-administración*. Esta discrepancia, que finalmente es resuelta en los tribunales de lo contencioso administrativo, bien podría ser evitada si las partes contractuales (léase en especial la administración pública) aplicasen la lógica jurídica y los principios del garantismo de Montecristi.

Finalmente, quienes ejercen el control de la obra pública, sea de la parte contratante como del organismo auditor, están obligados a respetar las reglas previas, claras y públicas establecidas para todo proceso para que la contraparte no genere

¹¹⁷ Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, art. 5.

¹¹⁸ Ecuador, *Código Civil*, art. 7, 18a.

¹¹⁹ Ecuador, Procuraduría General del Estado, *Oficio 10224*, Respuesta a oficio 584-DNJ-2024, Quito: 28 de enero de 2025.

¹²⁰ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 11.

reclamos por ninguna vía o se generen mecanismos para cambiar ilegalmente las condiciones previamente pactadas. Los auditores gubernamentales por su parte se asesorarán de sus apoyos legales para aplicar el correcto “deber ser” que corresponda a lo que rige al inicio de la relación contractual evitando sugerir la aplicación de normas improcedentes al caso que se trate.

6.2. La fiscalización como pilar del control y la transparencia

Control y transparencia son dos conceptos unidos por el sistema constitucional garantista implementado en el Ecuador desde 2008, tanto así que se creó el denominado *quinto poder* en una *Función de Transparencia y Control Social* que aglutina varias entidades otrora autónomas, que no dependían específica de otra función del Estado.

Bajo la lógica de estos dos conceptos, el trabajo del fiscalizador de una obra pública no es otro que ejercer el seguimiento a las obligaciones (de orden técnico)¹²¹ del contratista (control); y, registrar las actividades e informar permanentemente al administrador del contrato sobre su cumplimiento (Transparencia).

La actividad de la fiscalización de una obra pública es, fundamentalmente, control concurrente o posterior, que consiste en un constante comparar entre las especificaciones técnicas, normas constructivas, cláusulas contractuales, diseños y otros documentos de orden técnico aplicable, versus las actividades diarias del contratista, registrar e informar. Para estas actividades previamente se habrán regulado en el contrato todas aquellas funciones atribuibles y exigibles al encargado de la fiscalización, sean interna o externa como ya se ha dicho.

De los controles que ejerza la fiscalización dependerá la calidad de la obra y su correcto desempeño como parte de la prestación de un servicio público, en unidad con la experticia y solvencia que el contratista aporte a la construcción del proyecto. Por lo general, la ciudadanía no se mantiene al tanto de las particularidades de la ejecución del proyecto, pero las pocas ventanas por las cuales se puede mirar hacia su interior constan en el portal del Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP¹²². La información que la fiscalización aporta durante la construcción de las obras es fundamental para que

¹²¹ Criterio inserto en el MEMORANDO No. 000213-DNJ-2025 de 15 de abril de 2025, Contraloría General del Estado: “[...] al existir un área técnica especializada responsable de los aspectos técnicos (fiscalización) y otra de los administrativos (administrador del contrato) en la ejecución de una obra pública, el segundo de ellos no puede ni debe responder cuando su actuación haya sido dentro de su rol, lo cual no incluye verificar los aspectos técnicos o cotidianos de la ejecución de obra pública [...]”.

¹²² Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, art. 21.

la entidad contratante la exhiba en el señalado portal en ejercicio de la transparencia activa y así permitir que la ciudadanía disponga de la información para cuando requiera conocerla. Esta información por lo general se relaciona con las planillas, informes de calidad, reajuste de precios, informes de cumplimiento de cronogramas, libro de obra, entre otros documentos, a los cuales se les denomina “relevantes”.

La actual normativa en materia de contratación pública¹²³ establece que las funciones de la fiscalización serán aquellas establecidas por las Normas de Control Interno expedidas por la Contraloría General del Estado.¹²⁴ Se entiende entonces que el precitado reglamento adoptó el texto de la norma señalada, sin que aquello signifique que las normas de control interno en general hayan adquirido fuerza reglamentaria.

Además, tratándose de un contrato administrativo, las obligaciones entre las partes constarán en las correspondientes estipulaciones de forma específica para que sean exigibles por su contraparte. Podría aclararse también que esta particularidad tampoco se interpretaría como un procedimiento de control interno por sí solo, porque tiene sus reglas propias legales y contractuales y porque la normativa de control interno se aplica por excepción¹²⁵.

En definitiva, el contenido de la norma 408-17, asumido por el artículo 304 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en cuanto a las funciones del fiscalizador, deberá constar en cláusula contractual para su eficacia jurídica *Inter partes* y, cuando la auditoría gubernamental establezca desviaciones administrativas relacionadas, las citará como cláusula contractual, no como norma de control interno.

Los expedientes de las entidades del Estado que ejecutan obra pública para la consecución de sus fines y la prestación de servicios públicos no siempre están completos ni correctos. Innumerables informes de auditoría, emitidos por la Contraloría General del Estado, por lo general, ubican un comentario relacionado a expedientes con información incompleta o falta de entrega de esta, mucha de ella, vinculada a los aspectos técnicos derivados de la acción del fiscalizador o del administrador.

Ninguna entidad del Estado tiene como transparencia activa (obligación de publicar), los documentos que revelen pormenores de la ejecución de obra pública ni los

¹²³ Ecuador, *Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, art. 304.

¹²⁴ Ecuador, Contraloría General del Estado, *Acuerdo 004-CG-2023. Registro Oficial Suplemento*, 27 de febrero de 2023, n° 408-17.

¹²⁵ Ecuador, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 7.

escasos observatorios y veedurías que existen al respecto han impulsado reformas en este sentido. La disponibilidad de esta información se hace imprescindible para que los gremios y cámaras de profesionales de la construcción, conozcan la historia del desarrollo de la obra pública y puedan proponer mejoras a la gestión de la administración estatal por medio de reformas legales, sin embargo, no parece importante para nadie que esa información se halle disponible, ni siquiera para la academia y por tanto, las facultades de ingeniería civil y arquitectura no muestran interés en investigar esta realidad y hacer las propuestas que corresponda para conseguir que tal información no sea solo cargada como adjunto en la página del SERCOP sino que se mantenga disponible en las páginas institucionales de cada entidad contratante.

6.3. Una administración pública honesta

La honestidad en la administración pública no es una cualidad opcional, es la columna vertebral de una democracia sana. Un servidor público que actúa con integridad no solo cumple con su deber sino que honra la confianza que la sociedad ha depositado en él.

Cada decisión tomada con transparencia fortalece el tejido institucional; cada acto deshonesto, por pequeño que parezca, lo desgarrar, pues, gobernar con honestidad no significa ser perfecto, sino tener el coraje de actuar conforme a la verdad, incluso cuando nadie observa. Un país no se construye solo con leyes, sino con la conciencia ética de quienes las aplican, y es ahí donde la honestidad se convierte, a más de obligación moral, en una forma de liderazgo ejemplar.

Una administración pública honesta no es una utopía. Requiere la participación de gente comprometida y de líderes que se nieguen a robarle al erario nacional¹²⁶. Esta forma de actuar y pensar se origina en buena medida de una formación temprana en valores y ética, producto de la convivencia con el buen ejemplo y la austeridad, que se transmiten entre generaciones. “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”¹²⁷. Este principio y algunos de los valores relacionados con la honestidad están mencionados en la Constitución de la República, en cuanto a la actuación ciudadana y sus deberes: “no mentir; no robar; Administrar honradamente y con apego irrestricto a

¹²⁶ Adaptado del pensamiento de Primer Ministro y fundador de Singapur, Lee Kuan Yew

¹²⁷ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 227.

la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción; Ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética”¹²⁸.

Se ha visto que en la ejecución de la obra pública, uno de los actores principales llega a ser el contratista constructor, usualmente conformado por un profesional de la ingeniería civil o arquitectura; por personas jurídicas de derecho público o privado; o, por consorcio de estas dos anteriores, es decir, el factor humano profesional es el elemento fundamental a considerar en esta parte, por ello resulta imperativo que la academia forme profesionales probos, conscientes de que la actuación apegada a las normas y a las reglas preestablecidas debe ser la conducta primaria.

Desde la óptica del contratista como contraparte de la administración pública, su finalidad primigenia es el lucro, obtener una ganancia por el trabajo realizado y la responsabilidad derivada de ese trabajo de construcción, sin embargo, aquello no lo aleja de las consideraciones que como ciudadano tiene que cumplir, conforme a los deberes establecidos constitucionalmente, es decir, los profesionales contratistas del Estado, deben también alinearse a conductas ciudadanas que precautelen el bien común y la protección de los recursos del Estado y esa escuela bien puede nacer y desarrollarse durante su formación académica universitaria.

Los contratistas del Estado siempre deben tener presente que los recursos que manejan, si bien están protegidos por las garantías de ley, no pierden su carácter de públicos hasta que hayan sido devengados con la entrega de la obra. Por ello, tienen la obligación de utilizarlos exclusivamente en las actividades inherentes al contrato que ejecutan, porque eventualmente, como ciudadanos, serán beneficiarios del servicio que preste esa obra pública.

Los fiscalizadores externos de la obra pública están llamados a proteger el uso del recurso estatal por medio de una actuación apegada a la técnica de forma que garantice que ese recurso invertido por la entidad, utilizado por el contratista, redundará en una obra de calidad en beneficio de todos los ciudadanos.

En definitiva, administrar honestamente lo público es, más que una decisión personal, una línea de conducta, una negativa a perseguir la elusión de la ley. Así, toda decisión trae consecuencias que deberán ser asumidas por el individuo que las adopta. Si con correctas, la recompensa será una intachable reputación y la confianza ciudadana, entonces, sí es posible una honesta administración en la medida en la que los líderes y sus

¹²⁸ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 83

seguidores manifiesten su decisión de hacerlo bien y actúen conforme a esa decisión, sin sucumbir a las tentaciones de lo corrupto, a cualquier costo.

Capítulo tercero

¿Qué le falta a la ley para apoyar la lucha contra la corrupción en materia de obra pública?

La abundancia normativa no garantiza la solución de toda la casuística existente en la ejecución de las obras públicas por la dinámica cambiante de las propias regulaciones, actuaciones administrativas poco previsibles o por situaciones generalmente imprevistas ocurridas durante la ejecución, sean producto de estudios deficientes, modificaciones necesarias o no, o, simplemente porque lo recurrente de las prácticas corruptas ha formado una suerte de *costumbre* entre los actores relacionados con el control de las obras públicas.

La ley administrativa nunca será suficiente para garantizar una lucha eficaz contra la corrupción. El derecho civil se enfoca en los bienes y los recursos que de manera culposa se habrían perdido, pero, el derecho penal actúa para sancionar y no para prevenir eficazmente las conductas de los sujetos vinculados a la ejecución de las obras públicas, como se ha visto.

Cada día, el ordenamiento jurídico parece resultar menos eficiente para prevenir las prácticas corruptas, pese a la constante reforma de esos cuerpos normativos, las actuaciones de la administración pública pretenden aparecer como legales, y muchas de ellas lo son, sin embargo, en el contexto real, ocultan intrínsecamente actos de corrupción que las leyes y reglamentos de la materia no pueden detectar ni prevenir, al menos, tal como se hallan escritas.

Se analiza entonces varias normas del ordenamiento jurídico involucradas en el combate a la corrupción, relacionadas con este campo específico del control en la ejecución de la obra pública.

1. El Código Orgánico Administrativo

Los principios del derecho administrativo recogidos en la ley de la materia¹²⁹ muestran la intención de que los sujetos y las administraciones entre sí actúen de buena fe, ceñidos a la ley en general al ordenamiento jurídico, sin lesionar los derechos consagrados en la Constitución.

¹²⁹ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, arts. 2-30.

Los actos administrativos que se expiden en función de este Código Orgánico Administrativo se presumen legítimos, motivados y necesarios para la eficiente administración pública. De igual forma, los actos que se anulen, revoquen, caduquen o se convaliden, deben tener la motivación debida.

Durante la ejecución de un contrato de obra pública, la entidad es competente para emitir actos administrativos en torno al cumplimiento de las obligaciones pactadas, por ejemplo, para autorizar una prórroga de plazo o suscribir un contrato complementario, extinguir algunas o todas las obligaciones por mutuo acuerdo, la terminación anticipada y unilateral del contrato o la imposición de multas¹³⁰ conforme al propio contrato y la ley.

Si bien esta norma conceptualiza el contrato administrativo que usualmente es utilizado para la ejecución de la obra pública, parecería que no involucra aspectos relacionados con reglas generales que son asumidas del derecho civil pero que necesariamente deberían adecuarse a la norma administrativa, como el caso de la accesoriedad, responsabilidad, mutabilidad, plazos, entre otros, de forma que permita a los servidores públicos encargados de estructurar las obligaciones contractuales, apoyarse en una herramienta más eficaz que evite interpretaciones innecesarias o que se acuda al ordenamiento jurídico no aplicable.

El Código Orgánico Administrativo requiere regular con precisión el alcance del concepto de contrato interadministrativo introducido por la vigente Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en cuanto a las obligaciones recíprocas que contraen los dos entes estatales, la posibilidad de reclamos o sanciones recíprocas, los mecanismos de solución de conflictos permitidos y las consecuencias de la ineficiencia e ineficacia en torno a los incumplimientos que puedan afectar a las partes, porque generalmente son atribuibles a la gestión de los servidores públicos que las conforman.

Se requiere que el Código Orgánico Administrativo regule cierta casuística en la cual se permita la existencia de los contratos interadministrativos y también, los alcances que estos instrumentos tienen porque, a diferencia de los convenios de cooperación, éstos tienen el carácter de onerosos y en tal sentido, bien puede la una parte, irrogar daño económico hacia la otra.

La contabilización de los plazos en los contratos administrativos o interadministrativos no se halla regulado por la ley de la materia y sería recomendable que la citada norma orgánica, aborde esta definición que permitirá solucionar las

¹³⁰ Ecuador. *Ley Orgánica de Integridad Pública*, art. 5, Nro. 30.

carencias de las leyes de la materia o de las deficiencias en las estipulaciones contractuales, sin acudir necesariamente a las reglas del Código Civil.

Para las obras públicas, que utilizan generalmente este tipo de contratos administrativos, el Código señalado carece de reglas generales para la aplicación de los principios de mutabilidad, por ejemplo, o de favorabilidad, sin tener que recurrir a las reglas del Código Civil y así evitar que cada entidad a su arbitrio establezca reglas de interpretación.

2. Código Orgánico Integral Penal

La ley penal ecuatoriana dedica una sección a los denominados *Delitos contra la eficiencia de la administración pública*, entre los cuales se encuentra el cohecho, vinculado de forma regular a las prácticas corruptas que se encuentran a menudo en la ejecución de las obras públicas.

Como se ha dicho anteriormente, el cohecho en la obra pública no solo ocurre para favorecerse con la adjudicación y suscripción de un contrato, pues, durante la ejecución contractual, los sujetos encargados de velar por su calidad y el cumplimiento de los términos del contrato están expuestos a la tentación de actuar por acción u omisión a cambio de alguna recompensa de forma directa o en ocasiones para atender presiones originadas en los niveles jerárquicos de la administración.

Nada justifica a un servidor público incurrir en el cometimiento de delitos pues se entiende que su actuación debe ser impoluta, mirando la ética personal, la ética pública y sobre todo el interés institucional, considerando que recibe una remuneración por sus tareas y decisiones. Generalmente la razón principal para sucumbir a la tentación del delito de cohecho es el beneficio económico que aquello representa, midiendo el nivel de impunidad que se puede lograr y de esta manera ocultar su realización o no dejar rastro perceptible.

La decisión de aceptar la recompensa ilegal tiene implícita una carencia de valores. Muchas personas que han sido imputadas por cometer cohecho intentan justificarse argumentando bajas remuneraciones o graves calamidades familiares. Si fuese así, todos los servidores públicos cometerían cohecho, pues todos están expuestos y todos pueden tener carencia económica real (no cubrir sus necesidades mínimas) o figuradas (mantener un estatus económico).

Desde la óptica de los proveedores del Estado como contratistas de obra pública se argumenta extraoficialmente que la necesidad de obtener trabajo a través de este tipo

de actividades muchas veces (por no decir la totalidad) provoca que incurran en el delito de cohecho al a ser prácticamente extorsionados por los servidores públicos encargados de los procesos de selección y posterior adjudicación.

La inversión estatal efectivamente puede constituir un dinamizador de la economía en materia de obra pública pero debe garantizar que los proveedores, a quienes se les encarga la construcción de las obras públicas, sean solventes técnica y financieramente para que los resultados redunden en calidad y eficiencia, independientemente si son personas naturales, jurídicas o consorcios.

En buena medida, la ley penal aporta para la impunidad de este tipo de actuaciones y, las limitaciones de los órganos administrativos de control, en materia penal, también. Por una parte está la imposibilidad de detectar el nivel de acuerdo entre el servidor público y el proveedor para consumir el ilícito. Por otro lado, resulta ser que estos “acuerdos” se ajustan a menudo en la siguiente casuística precontractual:

- El proveedor ofrece al servidor público (sea comisión técnica, autoridad o los dos) un beneficio generalmente económico para ser favorecido con la adjudicación del contrato. La entrega de estos beneficios por lo general es indetectable o deja poco rastro administrativo imposible de encontrar por parte del organismo técnico de control y tampoco por la Fiscalía General del Estado.
- El servidor público (comisión técnica) encargado de evaluar las ofertas y recomendar la adjudicación se contacta directamente o por un tercero con un oferente y le propone favorecerle con la evaluación de su oferta de tal forma que la máxima autoridad le adjudique el contrato a cambio de un beneficio generalmente económico para los comisionados y quien sabe si para la máxima autoridad también.
- La máxima autoridad, competente para adjudicar y suscribir el contrato, tiene relación con un proveedor del Estado y le propone que participe en el proceso prometiendo adjudicarle a cambio de un beneficio de orden económico por lo general. En este caso también ocurre, especialmente en los Gobiernos Autónomos Descentralizados que, los proveedores a quienes se les adjudica de forma recurrente contratos utilizando el régimen concursal para distraer el favorecimiento, resultan ser previamente conocidos por la autoridad o relacionados de alguna forma remota o próxima. Es común que en este caso, la máxima autoridad influya directa o indirectamente en los comisionados

técnicos para que su “oferta recomendada” conste en el cuadro final para la adjudicación, usualmente en primer lugar.

- Cuando el proceso precontractual se lo ha llevado sin interés particular en un oferente, luego de la evaluación de ofertas, los integrantes de la comisión técnica o la máxima autoridad utilizan emisarios para acercarse a los oferentes con mayores opciones y les proponen adjudicarle a cambio de un soborno y lo hacen con el que mejor beneficio les ofrece.
- En el caso anterior, cuando existe un solo oferente que está próximo a ser adjudicado, esta propuesta no solo consiste en pedir un beneficio sino resulta en un cierto tipo de extorsión, pues, caso contrario, el proceso se declararía desierto.

Como medios utilizados para estos propósitos, en el caso de los integrantes de la comisión técnica encargada de evaluar las ofertas, se construyen pliegos “direccionados” y a la vez, se descalifican a los contendores para dejar a la autoridad una sola opción de adjudicación. En otros casos, cuando no pueden descalificar a los demás, asignan puntajes mayores a la oferta elegida pese a no cumplir con requisitos.

También va de la mano que la oferta del “preseleccionado” contiene errores de fondo que no pueden ni deben ser convalidables o deficiencias en cuanto a la experiencia o solvencia financiera, situaciones ante las cuales los comisionados prefieren mirar hacia otro lado, habilitando la oferta pese a sus deficiencias.

En otras situaciones, la comisión impone requisitos discriminatorios o direccionados ante los cuales el oferente “preseleccionado” es el único que cumpliría y si no los cumple, se vale de información falsa para cumplir requisito y ser habilitado. La presencia de documentos falsos en la oferta no siempre es de conocimiento de los integrantes de la comisión y además constituye infracción de proveedor¹³¹, con la respectiva sanción de orden administrativo por parte del SERCOP.

Durante la ejecución de la obra pública, las actuaciones son más específicas porque ya no se tiene que seleccionar al proveedor y ocurren usualmente como coerción al contratista para autorizarle el pago del anticipo, de las planillas y/o reajustes, aprobarle una prórroga de plazo, suscribir un contrato complementario, aceptarle diferencia en cantidades de obra o determinar el costo de órdenes de trabajo bajo la modalidad de costo más porcentaje o simplemente, no terminar anticipadamente el contrato, pues todas estas

¹³¹ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, art. 106.

actuaciones veladas buscan eludir la responsabilidad, conseguir beneficio y generar impunidad ante lo cual, la tipificación del COIP resulta ciertamente ineficaz.

En todos los casos indicados, que desafortunadamente no son los únicos pero si los más utilizados, existe la sospecha del cometimiento de varios delitos como los de cohecho, falsificación y uso de documentos falsos, extorsión, peculado, tráfico de influencias, sobrepuestos, entre otros.

Para detectarlos, probar su existencia y la conducta de sus autores la fiscalía recurrirá a actuaciones forenses, cruce de información tributaria, movimientos bancarios y patrimoniales entre otros que no siempre serán eficaces porque la opinión pública conoce que las transacciones se realizan con el propósito de no dejar rastro financiero, no obstante, en algún momento se podría detectar el lavado de activos por enriquecimiento ilícito.

En cuanto a la colaboración eficaz de los contratistas, especialmente cuando se trata de extorsión por parte de los agentes públicos, no puede aplicarse esta figura jurídica sin afectar al denunciante, porque finalmente pasó a ser parte del delito consumado. Esta es la razón por la que pocas veces se denuncian estas extorsiones y, cuando se las conoce, su prueba es muy complicada, precisamente por los mecanismos que utilizan para conseguir impunidad. Considérese también que los contratistas que se resistan no volverían a participar en otro proceso convocado por la entidad a la que denunciaron, como retaliación a su accionar tornándose en un estigma para el constructor.

En este sentido, cabe insertar en las normas no solamente regulaciones y atribuciones de orden sancionatorio porque pocas surten el efecto esperado, ya sea debido a las acciones constitucionales interpuestas por vulneración de derechos o porque la administración pública desarrolla un temor al control y prefiere no actuar o, tal vez, porque simplemente les es más fácil ocultar sus conductas y proceder dolosos detrás de actos y hechos administrativos que nunca reciben sanción.

Se ha intentado con poco éxito tipificar como conductas penalmente relevantes ciertas actuaciones administrativas recurrentes, con escaso o nulo éxito debido a la errónea técnica jurídica que se utilizó al crear, por ejemplo, el delito de sobrepuesto cuya demostración es prácticamente imposible para el órgano administrativo llamado a determinar el *evidente sobrepuesto*, tal como se ha analizado, y por ello, se lo declaró parcialmente inconstitucional.

Sería deseable entonces que el legislador, la academia, los gremios involucrados, el SERCOP y los organismos de control competente, al igual que la Fiscalía General del

Estado trabajen conscientemente en la revisión de estos delitos, su tipicidad frente a la realidad administrativa y propongan formas viables de evitar las conductas y detectarlas por medio de la ley administrativa y, de darse, implementar la sanción procedente a través de la aplicación de los tipos penales cuya prueba sea posible.

La norma penal deberá también incluir excepciones a los contratistas que denuncien con prueba válida, en los casos de denunciar extorsiones por parte de los servidores públicos incluyendo en una transitoria, una moratoria temporal para aquellos contratistas que denuncien el cohecho¹³² y lo prueben eficazmente.

No se trata de incrementar los tipos penales, pero es necesario que los que existen se adecúen a las nuevas actuaciones de contratistas y servidores públicos.

Una reforma sustancial del COIP sería la de asegurarse que en ningún tipo penal se requiera actuación previa de cualquier entidad de orden administrativo, incluida la Contraloría General del Estado, porque aquello interfiere con las potestades de la Fiscalía General del Estado.

Tratándose de delitos contra la eficiencia de la administración pública, en los que por lo general se hallan involucrados recursos del Estado, se hace necesario eliminar la posibilidad de medidas sustitutivas o más aún, la suspensión condicional de la pena, porque aquello alienta la impunidad.

Sobre los constructores o consultores que en ejercicio de su profesión, cometan delitos cuyo bien jurídico protegido sea la eficiente administración pública o el régimen de desarrollo, la sentencia debería incluir que, una vez cumplida la pena, deben someterse a un reentrenamiento profesional si acaso desea volver a ejercer su profesión.

3. Normativa del Sistema Nacional de Contratación Pública

Las normas que rigen el sistema nacional de contratación pública son extensas y cambiantes. Sus articulados en total acumulan cerca de mil disposiciones lo cual puede resultar poco amigable al momento de realizar los procesos, administrar los contratos o extinguir las obligaciones. Desde 2022 se han introducido varias reformas tanto a la ley como al reglamento así como en la normativa secundaria, tornando inestable el funcionamiento del sistema y las decisiones administrativas de los agentes públicos, con mayor afectación al control que ejercen los organismos competentes.

¹³² Ecuador Fiscalía General del Estado, “Casos de connotación contra la eficiencia de la administración pública”. *Fiscalía General del Estado*. Accedido 7 de julio de 2025. <https://www.fiscalia.gob.ec/accesibilidad/casos-de-connotacion/>

Esta normativa se dirige en buena medida a regular las etapas preparatoria, precontractual y contractual. La norma adjetiva¹³³ reformada¹³⁴ define que la fase contractual o de ejecución del contrato se desarrollará desde la firma del contrato hasta la suscripción del acta entrega recepción definitiva o terminación del contrato de forma anticipada. El propio Servicio Nacional de Contratación Pública ha establecido en su normativa secundaria¹³⁵, para la fase o ejecución contractuales, temas relacionados con los requisitos y forma de los contratos¹³⁶; garantías técnicas en aplicación del principio de vigencia tecnológica¹³⁷; de los mantenimientos¹³⁸; garantías técnicas en el contrato de obra; y, ejecución de los contratos de fiscalización¹³⁹.

Como se observa, en cuanto a la ejecución del contrato, la normativa relacionada con la ejecución de obras es escasa, inclusive en la ley. El reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública vigente desde 2022 incorporó temas relacionados con el plazo, la administración del contrato, la fiscalización, pero la última reforma¹⁴⁰ a la citada ley, no añadió aspectos importantes relacionados con la ejecución contractual sino que más bien se limitó, entre otros, a diferenciar de alguna forma el alcance de las actuaciones del administrador del contrato y las funciones técnicas atribuidas al fiscalizador incluyendo sobre el tema de las multas, un precedente jurisprudencial¹⁴¹ que limita la imposición de sanciones, luego de la terminación del contrato, reformas que fueron derogadas posteriormente¹⁴² y finalmente incluidas en las reformas vigentes desde el 7 de octubre de 2025.

En este aspecto, el presente trabajo no profundiza su análisis sobre la aplicación de este precedente ya que en la Contraloría General del Estado existen criterios distintos

¹³³ Ecuador, *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, art. 41.

¹³⁴ Ecuador, *Reforma al Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 138, Suplemento, 31 de agosto de 2022.

¹³⁵ Ecuador SERCOP, *Resolución No. 2023-0134*, Registro Oficial 367 Suplemento, 3 de agosto de 2023, art. 319-331.

¹³⁶ Cláusulas contractuales; excepción; término para publicación y registro de los contratos; y, solución de controversias.

¹³⁷ Garantías técnicas, reposición de los bienes; reposición temporal; y, reposición definitiva.

¹³⁸ Mantenimiento preventivo periódico; periodicidad del mantenimiento preventivo; aplicación del servicio de mantenimiento preventivo; mantenimiento correctivo; aplicación del servicio de mantenimiento correctivo; extensiones del mantenimiento; y, capacitación.

¹³⁹ Valor del contrato de fiscalización; del contrato de fiscalización; y, forma de pago de los contratos de fiscalización.

¹⁴⁰ Ecuador. *Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*.

¹⁴¹ Ecuador, Corte Nacional de Justicia, *Sentencia 08-2024*, Quito: 15 de mayo de 2024.

¹⁴² Ecuador, Corte Constitucional, *Sentencia 51-25-IN/25*, Registro Oficial 96 Edición Constitucional, 3 de octubre de 2025.

sobre su pertinencia en cuanto al principio “inter partes” de la sentencia y la competencia atribuida a esa entidad para determinar presuntos perjuicios, lo cual le llevó a ese organismo de control a realizar consultas al Procurador General del Estado cuyo pronunciamiento no ha servido mayormente para que el criterio del ente contralor se adecúe al ordenamiento jurídico y a las garantías constitucionales existentes.

Se requiere entonces que la normativa de contratación pública, que actualmente incluye varias formas de ejecución contractual¹⁴³, armonice con la realidad y que su reglamento regule las particularidades mínimas que son necesarias para el control cotidiano, entre ellas, la forma legal de control sobre el uso del anticipo por parte del contratista¹⁴⁴, la evaluación de cronogramas de avance económico y físico, curvas de inversión, metodología de trabajo, cronogramas de uso de personal y equipo, así como los procedimientos para liquidación de obra, comisiones de recepción multidisciplinarias, períodos de prueba de las instalaciones, entre otros aspectos técnicos sobre los cuales la señalada normativa no ha mostrado interés en regular para facilitar el control de su cumplimiento.

En las etapas previas a la contratación, algunos requisitos que se exigen a los oferentes en los pliegos y que posteriormente son evaluados en la etapa precontractual suelen ser causal de descalificación de las ofertas, sin embargo, durante la ejecución del contrato de obra pasan a ser irrelevantes y poco eficaces para el control posterior. Se tiene como un claro ejemplo la identificación del Valor Agregado Ecuatoriano – VAE, al cual la norma adjetiva de contratación pública le atribuye ser una condición¹⁴⁵ de obligatorio cumplimiento tan rígida que su omisión constituye causal de rechazo de la oferta.

Si bien la ponderación de este valor es importante para conocer la estimación que el oferente prevé en su oferta para la participación nacional, durante la ejecución, no es un parámetro que interese a la fiscalización evaluar pues las condiciones del contrato suscrito ya no le dan la relevancia dada por las fases preparatoria y precontractual, usualmente porque la forma de pago corresponde a un precio unitario.

Siendo el VAE una estimación del oferente en cuanto a los recursos de origen nacional que pretende incorporar a la obra, ya en la práctica poco se cumple. En ocasiones,

¹⁴³ Ecuador, *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*.

¹⁴⁴ En la práctica, el levantamiento del sigilo bancario no resulta sencillo para que el administrador del contrato pueda revisar el uso de los recursos entregados al contratista en calidad de anticipo mientras éste no haya sido devengado, al menos en la forma prevista en los modelos de pliegos y contratos.

¹⁴⁵ Ecuador, *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, art. 47.

los oferentes con la finalidad de que su oferta no sea rechazada incluyen datos cuyo VAE cumple con los requisitos pero una vez suscrito el contrato no constituyen una obligación real sujeta a sanción contractual, por ello, su irrelevancia durante la ejecución. No obstante lo señalado, durante algún tiempo algunos informes de auditoría citan este parámetro como incumplido por los contratistas sin señalar el efecto real o potencial, precisamente porque el efecto jurídico establecido en el reglamento se limita a la etapa precontractual y no se traslada ya a la etapa de ejecución de la obra.

De forma general, las carencias de la etapa preparatoria y precontractual se reflejarán indefectiblemente en la ejecución, especialmente si de obra pública se trata. A pesar de las cláusulas obligatorias y los modelos de pliegos obligatorios expedidos por el órgano rector de la contratación pública en Ecuador, los contratos suscritos presentan contradicciones, ambigüedades y carencias que hacen inviable cualquier sanción al contratista o afectan el control cotidiano ajustado a la eficiencia institucional.

La normativa del SERCOP se limita en todos los procedimientos para la contratación de obras a señalar la obligatoriedad de contar con pliegos de contratación, sin precisar que esos documentos, para el caso de las obras, deberían ser completos en cuanto a, por ejemplo, fijar en los documentos precontractuales y con claridad, las obligaciones contractuales incorporando en lugar de las llamadas “condiciones generales del contrato”, el otrora conocido “proyecto de contrato” como herramienta de seguridad jurídica constituido por reglas previas, claras y públicas.

Otro aspecto que el SERCOP parece no analizar está relacionado con la obligatoriedad de que la entidad, al momento de lanzar el proceso en el portal, incluya los análisis de precios unitarios con los que se realizó el presupuesto referencial, situación que está provocando que los oferentes se limiten a copiar en su oferta (incluido los errores) esos análisis unitarios referenciales y de esta manera tener algún argumento para que la entidad no le pueda rechazar su oferta ante inconsistencias en su elaboración, entonces, lo que le falta a la normativa y al portal es excluir esa obligatoriedad de publicar los análisis de precios unitarios del presupuesto referencial.

A lo anterior se suma el hecho de que el SERCOP, para el inicio del proceso de contratación de obras, en la herramienta USHAY, propone la posibilidad de que la entidad condicione la inclusión o no del reajuste de precios, como si se tratase de un parámetro discrecional institucional y no de una obligatoriedad que por ley debe insertarse en el proceso para aquellos procesos de ejecución de obra cuya forma de pago corresponde a

la modalidad de precios unitarios, entonces, esta posibilidad de que la inclusión del reajuste de precios sea a discreción de la entidad debe eliminarse.

Las nuevas reformas insertas en materia de contratación pública¹⁴⁶ proponen que todos los procesos para contratar la ejecución de obras públicas y que sean superiores a diez mil dólares se denominen *Licitación*, dejando sus particularidades al reglamento expedido. Para el control de las obras, la fiscalización, como proceso de consultoría será contratada únicamente como concurso público, eliminándose los procedimientos de lista corta y contratación directa, además de que solo personas jurídicas o consultores individuales puedan fiscalizar las obras, expulsando la posibilidad de que participen consorcios. Se espera entonces que con estas reformas y sus posteriores regulaciones reglamentarias pueda contarse con contratistas y consultores realmente experimentados, honestos y solventes al igual que fiscalizadores comprometidos con el cumplimiento de los estándares técnicos de los proyectos.

Una modificación sustancial que debe contener la LOSNCP a través de su reglamento, aunque no es motivo central del presente trabajo sería la de definir el contenido de los pliegos para cada proceso ya que los servidores de las áreas requerentes elaboran por partes, especificaciones técnicas, condiciones generales del contrato, términos de referencia y finalmente los agrupan como pliegos que, por ser elaborados en cuerdas separadas, terminan por ser contradictorios y volver, de pronto, a que los pliegos desarrollen el proyecto de contrato que será suscrito más adelante.

En la etapa de ejecución, la normativa de contratación pública debería dirigirse a asegurar mejores condiciones en la ejecución contractual, fase en la que efectivamente se invierten los recursos públicos, por ejemplo, dándole un valor sustancial de control al VAE, para que los contratistas tomen en serio su formulación por medio de sanciones o causales de incumplimiento.

Un caso que no puede dejar de observarse en la normativa de contratación es la inconsistencia que existe alrededor de la subcontratación en los contratos de obra. Por un lado, en las condiciones del contrato y luego en el propio contrato se señala que el contratista no podrá subcontratar sino hasta el 30% del monto del contrato previo autorización de la contraparte, pero, por otra parte, en los requisitos y términos para las ofertas se le exige al contratista presente a detalle las subcontrataciones que planea hacer cuando ejecute la obra, en cuanto a mano de obra y adquisición de materiales provenientes

¹⁴⁶ Ecuador, *Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, art. 48.

de la localidad por el margen preferente. Esto ha ocasionado que auditoría incurra en errores al considerar que la subcontratación por margen preferente es una obligación del contratista, contrario a lo que en realidad corresponde en el contrato, esto es, una potestad del contratista que además está limitada en cuanto a su monto¹⁴⁷. La modificación estriba entonces en los modelos de pliegos obligatorios que deben llevar consistencia con los requisitos legales.

4. Legislación y normativa de control

Se ha visto que la legislación poco aporta para regular el control de la obra en materia de contratación pública y que el reglamento, con algunas imprecisiones, intenta añadir elementos que ayuden a la administración pública a cerciorarse del cumplimiento de parámetros mínimos técnicos y al organismo técnico, proporcionarle elementales puntos de control para que su labor aparezca algo eficiente.

Para este análisis se diferencian los controles que realiza la entidad por efecto del contrato y el control externo a cargo del organismo competente. Existe un control adicional que efectúa la entidad cuando la construcción de la obra pública no se origina en un contrato sino en la modalidad de ejecución por gestión directa prevista en la ley para los gobiernos autónomos descentralizados¹⁴⁸, siendo regulado de alguna forma por las disposiciones de las Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que Dispongan de Recursos Públicos, expedidas por la Contraloría General del Estado¹⁴⁹.

El control cotidiano de la obra le corresponde indiscutiblemente a la fiscalización. La base legal está ya establecida en la ley de la materia¹⁵⁰ y las funciones que el reglamento señala¹⁵¹ están derivadas a las Normas de Control Interno¹⁵² citadas, cuyo propósito es el de motivar a la administración pública a generar sus propias reglas de control interno¹⁵³, basadas en las que el organismo técnico de control le provee.

¹⁴⁷ Ecuador, Contraloría General del Estado, *Informe General DNA4-0049-2021*, Quito: 1 de octubre de 2021. <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=67347&tipo=inf>, 21.

¹⁴⁸ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, arts. 129, 136, 275, 276, 284.

¹⁴⁹ Ecuador, *Acuerdo 004-CG-2023*, 408-14.

¹⁵⁰ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, art. 71.

¹⁵¹ Ecuador, *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, art. 304.

¹⁵² Ecuador, *Acuerdo 004-CG-2023*, 408-17.

¹⁵³ Ecuador, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 7.

Además de las regulaciones que la ley, el reglamento y las normas de control interno puedan establecer, los principales parámetros para medir el cumplimiento técnico del contratista serán aquellas derivadas de las obligaciones¹⁵⁴ contractuales que implican especificaciones técnicas, estándares nacionales o internacionales, diseños y las propias estipulaciones del contrato, tanto de obra como de la fiscalización cuando ésta también sea externa.

El modelo de contrato proporcionado por el SERCOP¹⁵⁵ no presenta un orden lógico en cuanto a las obligaciones técnicas del contratista y funciones del fiscalizador. muchas veces estas obligaciones se hallan dispersas en varias cláusulas como la forma de pago, el objeto del contrato, obligaciones de las partes, multas, otras obligaciones, solución de controversias, entre otras. A cada obligación debería corresponderle el efecto jurídico real para que pueda hacerse cumplir con la oportunidad debida, sin ello, la cláusula se convierte en letra muerta o resulta contradictoria con otra del propio contrato.

Es importante considerar que el objetivo de la entidad y del contrato siempre será conseguir el cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista. De manera excepcional y cuando las circunstancias lo requieran, echará mano de las estipulaciones coercitivas y conminará al contratista al cumplimiento de lo pactado, siempre de manera oportuna, lo cual nunca se cumple en la realidad. Los imprevistos que derivan en modificaciones contractuales son en buena medida la causa del retraso o incumplimiento contractual que a la vez perjudica a la ciudadanía que se ve privada de acceder al servicio público que la obra iba a proveerle.

Resulta complicado regular toda la casuística que pueda presentarse en la ejecución de las obras públicas. Tampoco es recomendable el exceso normativo porque eso perjudica la objetividad y hace que los administradores no encuentren salida precisa a los temas que deben resolver.

En el caso de la ejecución de obras mediante gestión directa, gracias a la última versión de las Normas de Control Interno emitidas en 2023 se insertaron en este tema algunos puntos de control para que esta modalidad de ejecución de obras públicas tenga parámetros sobre los cuales la Contraloría General del Estado pueda ejercer su facultad de control. Antes de la referida norma, las entidades ejecutaban obras por “administración directa”, sin que esta forma se encuentre estructurada en alguna normativa interna o

¹⁵⁴ Ecuador, *Código Civil*, arts. 1453, 1454.

¹⁵⁵ Ecuador, *Modelo Único de Contrato para Procedimientos de Contratación Versión 2023-001*, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP.

superior ya que la existente no aportaba con elementos de comparación para medir la gestión institucional y muchas veces las entidades utilizaban este mecanismo para eludir el régimen concursal y los controles, sin tener los recursos logísticos que esto requería.

Como se ha dicho, para que las entidades hoy ejecuten obras por esta modalidad, de forma general deberán demostrar al momento de tomar esa decisión, que cuentan con recursos propios y suficientes en cuanto a mano de obra y equipo y, a base de un proyecto definido y cronogramas planificados estrictamente, realizar las adquisiciones de materiales respectivas. Esta modalidad no requiere fiscalización ya que la propia entidad, mediante un director de obra que pasa a ser el responsable técnico, se encarga de ejecutar los trabajos con el propio recurso humano y de esta manera queda prohibido alquilar o comprar maquinaria y contratar mano de obra con la finalidad de implementar esta modalidad de ejecución directa.

En resumen, la normativa de contratación vinculada al control de la obra pública sigue siendo insuficiente y se requerirá la participación de otros actores de la sociedad civil para que cambien la óptica de los assembleístas redactores de leyes, de la presidencia de la república, encargado de la norma adjetiva, y, del Servicio Nacional de Contratación Pública, autorizado a expedir la normativa secundaria.

Para facilitar el control de la fiscalización, como se ha dicho, la definición de los términos relacionados con la vigencia del plazo, resultan imprescindibles. Además, el hecho de que el Reglamento de la LOSNCP derive las funciones de la fiscalización a la norma de control interno expedida por la Contraloría General del Estado provoca que cada entidad no pueda establecer, conforme las características del proyecto y la realidad institucional, sus verdaderos parámetros de fiscalización conforme a su realidad interna, ya que las citadas normas definen una estructura de fiscalización compuesta por un jefe de fiscalización y fiscalizadores, lo cual pocas veces sucede en la administración pública que se maneja con un solo fiscalizador que no tiene técnicos a su mando.

Por ello es necesario que el Reglamento, si fuera posible reformarlo, considere estas necesidades institucionales y de esta manera se evitará que, de forma indirecta, el organismo técnico de control pase a ser a su vez, controlador y regulador de la normativa de las entidades sujetas a su control.

Otra imprecisión del citado reglamento consiste en no haber definido con claridad los términos “prórroga y suspensión”, omitiendo un importante concepto dentro del plazo como lo es la “ampliación”, posiblemente porque entre quienes intervienen en la redacción de los reglamentos y normativa secundaria, no cuentan con el apoyo de un

profesional experimentado en estos temas que pueda resolver las incertidumbres y evitar las contradicciones y oscuridades contractuales. La modificación normativa requerida será entonces la inserción de conceptos como prórroga, ampliación y suspensión, así como el alcance, casuística y pertinencia de su aplicación en función de definir técnicamente el control a base de los cronogramas de avance físico y/o avance económico, según se requiera, y que la determinación del plazo se justifique a partir de los rendimientos de los precios unitarios y cantidades a ejecutar, para no dejar a la discreción de los servidores de la entidad, la interpretación de estos términos y parámetros.

La ley exigirá que los contratos contengan estipulaciones relacionadas con el control cotidiano de la obra, registros de actividades y que el monto de los anticipos se sustente técnicamente con análisis económicos del flujo propuesto para el proyecto, según la oferta del adjudicatario.

5. Una propuesta viable

Los actores que intervienen en los procesos de ejecución de obras públicas identificados en el presente trabajo pueden mejorar su desempeño para hacer más eficiente la gestión contractual y conseguir que los recursos públicos invertidos por la administración estatal se reviertan en obras útiles y prestación de servicios eficaces para la colectividad.

La entidad contratante, como actor principal de los contratos de ejecución de obras públicas tiene un papel preponderante en el correcto desempeño de las obras a su cargo, no solo porque está compelida al cumplimiento de la Constitución y la ley, sino que además debe cumplir las obligaciones recíprocas que contrae con su contraparte evitando incurrir en incumplimientos; asegurarse de que las obras redunden en servicios eficientes para la sociedad; y, en ese proceso, garantizar los derechos de los sujetos intervinientes.

La transparencia en la información que las entidades del Estado proveen a la sociedad debe ser lo más completa posible, especialmente cuando los ciudadanos la requieren para propósitos de verificar el cumplimiento de los objetivos institucionales. En este sentido, es muy viable que las entidades contratantes presenten en sus páginas institucionales como transparencia activa, las estadísticas reales de su gestión administrativa en cuanto a los contratos de ejecución de obras públicas, estadísticas que servirán a la propia entidad para retroalimentar sus procesos de contratación, ajustar presupuestos referenciales, elegir mejor los procesos y contratistas, así como planificar de manera eficiente los proyectos de obras públicas.

La capacitación permanente de los servidores públicos que intervienen como administradores de contratos y fiscalizadores es un reto importante para las entidades del Estado, especialmente en materia de ejecución de obras públicas. Es viable también que las entidades contratantes realicen convenios con los organismos encargados de la capacitación y que cuenten con profesionales experimentados que puedan apoyar a sus servidores técnicos para guiarlos en el cumplimiento de las normas legales y contratos, de forma que puedan sustentar adecuadamente su accionar frente a los organismos de control, que eventualmente podrán medir el desempeño de esas entidades por medio de los indicadores de gestión correspondientes.

Lo manifestado viabilizará el control en la ejecución de las obras públicas, por lo que las entidades podrán reforzar en principio sus mecanismos de control interno, generar la normativa interna apropiada de forma que sus servidores puedan cumplir las funciones específicas, con los medios idóneos para dedicar su tiempo a la administración de los contratos y, en el caso de las fiscalizaciones internas, contar con los recursos suficientes para controlar la calidad y cantidad de los trabajos y asegurar la eficiente administración pública y contar con servidores administrativos solventes en los campos financiero y sobre todo en el área jurídica como asesora de los procesos requeridos en la ejecución contractual.

En cuanto a los contratistas, si bien les mueve el afán de lucro, no es menos cierto que su principal obligación debe ser el demostrar solvencia técnica y económica al momento de ejecutar una obra pública a través de un contrato para ser sujetos de confianza de la administración pública.

Así mismo, los contratistas están llamados a mejorar su conocimiento de las reglas contractuales para llevar de mejor manera sus relaciones con la administración pública, para ello, deberán asociarse, agremiarse o buscar mecanismos por los cuales sus ingenieros y técnicos reciban permanente instrucción para el entendimiento de los contratos de obra y los parámetros de su ejecución, no solo en lo técnico, sino en lo legal. Desde la óptica del ingeniero civil su formación técnica lo hace ver con recelo la ley y las estipulaciones de los contratos porque su experiencia radica más en el trabajo de campo en la obra, es decir, su experticia en conocimientos técnicos y mejores prácticas de la ingeniería.

Su débil formación profesional en la rama legal debe ser reforzada permanentemente con el apoyo de asesoría jurídica, especialmente cuando funge de contratista porque frente a él, al otro lado del contrato, encontrará servidores públicos con

mejor entrenamiento y práctica, por lo que es viable que los contratistas sean personas jurídicas o naturales, se entrenen constantemente para afrontar los retos de la ejecución de los contratos administrativos con la entidad contratante para reducir la incidencia de errores, desfases e incumplimientos.

Frente a este escenario, el refuerzo legal para los contratistas se hace imprescindible cuando, por efecto de la contratación pública, deben enfrentar el accionar posterior de la Contraloría General del Estado, cuya misión es controlar el uso de los recursos públicos, en ocasiones, desafortunadamente, de forma desenfocada, viéndose envueltos en responsabilidades civiles y/o indicios de responsabilidad penal, por lo que tendrán que litigar en los tribunales, muchas veces, a causa del desconocimiento de elementales reglas del derecho. Una buena solución, totalmente viable para las empresas contratistas sería invertir en el reclutamiento de ingenieros-abogados con experiencia, que les permitiría contar una mejor gestión y asesoría para los contratos de obras públicas, antes y durante la ejecución contractual, lo que evidentemente evitaría en buena medida, incurrir en desviaciones del contrato y la ley.

Otro de los actores es la fiscalización de obras (en este caso externa), conformada por profesionales usualmente de la ingeniería civil, sea como representantes técnicos de las empresas consultoras o como consultores individuales que, al igual que los contratistas, se ven urgidos de asesoría legal para evitar las mismas controversias contractuales, aunque en menor medida. La fiscalización, si bien tiene un componente técnico de campo para acompañar al contratista en el cumplimiento de los parámetros de cantidad y calidad, tiene otra faceta frente al administrador del contrato, por tanto, debe responder con solvencia en el conocimiento de la ley y la relación contractual. La propuesta viable para la fiscalización será entonces similar a la presentada para los contratistas, esto es, contar con profesionales de formación y experiencia múltiple para reducir impactos negativos en la gestión contractual.

Tanto para los constructores como para los fiscalizadores será importante agremiarse o formar parte de sociedades que les permitan incursionar en conocimientos multidisciplinarios, y, para estos gremios, llámense colegios profesionales o cámaras de la construcción, si bien no son obligatorios ahora en la ley para el ejercicio profesional, deben cumplir su rol de proteger, defender y actualizar a sus agremiados.

Con la legislación el reto es mayor y las propuestas pueden ser muchas, pero no todas podrían ser viables porque dependerán de los factores políticos que gobiernan a la

Asamblea Nacional, encargada de construir el marco normativo para el ordenamiento jurídico vigente.

En este caso, se rescatan los esfuerzos de la legislatura por expedir leyes que intentan de cierto modo combatir los actos de corrupción, y por ello se generaron leyes reformativas de leyes en materia de anticorrupción que, aunque poco se relacionan a la ejecución de los contratos de obra pública, intentan frenar ciertos actos de la administración tipificándolos como conductas penalmente relevantes como en el caso del delito de sobreprecio en contratación pública, nacido de las denuncias públicas por el abuso en adquisiciones en tiempo de pandemia, delito que, como se ha señalado a lo largo de este trabajo, fue declarado inconstitucional de forma parcial por parte de la Corte Constitucional.

A partir del análisis realizado, es posible afirmar que, a pesar del exceso normativo, existen falencias o carencias en cuanto a la regulación de los controles durante la ejecución de las obras públicas que provocan pérdida de recursos públicos y riesgo en la calidad de los trabajos debido a las prácticas perniciosas de los actores, entre ellos, autoridades, servidores públicos y contratistas.

Estas debilidades de la norma no requieren nuevas regulaciones sino más bien, el reto viable sería enmendarlas con precisión y sistematización de manera que se enfoquen en reglamentar las condiciones generales que los contratos de ejecución de obra deben tener para garantizar en primer lugar una seguridad normativa con la que las partes puedan aplicar correctamente sus estipulaciones y para que cualquier controversia derivada de la ejecución o por razones impredecibles, encuentre una solución dentro de las mismas reglas contractuales, con mínima intervención de terceros.

Para cumplir con esos propósitos y mientras se produce un desarrollo normativo más estable, será necesario implementar buenas prácticas que van de la mano con elementales principios de legalidad, honestidad, ética pública, transparencia y hasta de la lógica, a base de lo que se tiene como marco regulatorio. En este punto, la propuesta se torna viable en la medida en que la Asamblea Nacional pueda introducir reformas al marco legal existente que permitan mejorar o ampliar los elementos de la transparencia activa de las entidades del Estado que se dedican a la ejecución de obras públicas.

De igual manera, puede impulsarse la reactivación de los gremios profesionales a través de reformas legales que permitan a esas organizaciones de la sociedad civil, colaborar con las entidades del Estado, como observatorios de la construcción de obras públicas y como veedores de la formación académica de los nuevos profesionales.

En cuanto a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, reformada desde el 7 de octubre de 2025 y su Reglamento General, se han introducido interesantes conceptos como la unificación de procesos para la ejecución de obras (todos serán licitaciones) o la posibilidad de suscribir adendas modificatorias que son un instrumento intermedio entre los contratos modificatorios y los complementarios. También se ha establecido la contratación mediante la modalidad IPC (Ingeniería, Procura o provisión y Construcción), forma contractual en la que existen algunos elementos distintos de la contratación convencional. De igual forma, se ha eliminado la participación de consorcios para la fiscalización de obras, incluyendo una reforma que permite que esas actividades puedan ser realizadas solo por empresas o consultores individuales.

Una decisión importante, incorporada en la reforma a la citada ley es la que se relaciona con la prohibición para el SERCOP en cuanto a expedir normativa secundaria para regular el Sistema Nacional de Contratación Pública, lo que inicialmente garantiza cierta estabilidad normativa para la aplicación de la ley.

La ley reformada y su reglamento necesitan tiempo de vigencia y aplicación para conocer qué tan eficientes podrán ser y a la vez, requieren de una cierta estabilidad para que las entidades del Estado adquieran experticia en su implementación, y así, los organismos de control puedan hacer su control posterior de manera objetiva.

En décadas pasadas, los análisis de expertos¹⁵⁶ en construcción de proyectos públicos sugerían reformas sustanciales a la ley de contratación, así como la creación de organismos rectores del sistema, fortalecer los organismos de control y contar con juzgadores insobornables bien remunerados. Esta tarea en la actualidad le corresponde a la sociedad civil, formada por los gremios, cámaras de producción, asociaciones de consultores y la academia en general, llamados a formular las propuestas necesarias.

Con relación a esta última, se ha visto que la academia, de forma indirecta, resulta tener incidencia en los actores de la ejecución de obras públicas al ser la encargada de formar ingenieros potencialmente constructores y consultores de estudios o fiscalización, así como técnicos que dedicarán su labor a la auditoría gubernamental.

En este punto, es totalmente viable que el Consejo de Educación Superior, en el ámbito de sus competencias, asegure la calidad y el funcionamiento de las instituciones de educación superior proponiendo, específicamente, una homologación de las mallas

¹⁵⁶ Héctor Jácome, *Desnivel*, 88-9.

curriculares para las facultades de ingeniería civil en número de ciclos académicos y la inclusión de materias como la ética pública, la transparencia activa y la normatividad propia a la que estarán sometidos los ingenieros civiles del país, y que, de paso, se asegure la calidad de esas asignaturas, con perfiles profesionales mixtos que ya existen en la actualidad, es decir, ingenieros-abogados con experiencia en las dos actividades.

Conclusiones

De manera general, se han identificado actuaciones de los contratistas y fiscalizadores de las entidades contratantes que están afectando la eficiencia administrativa del Estado en la medida de que su recurrencia provoca un uso costumbrista de prácticas nocivas que han encontrado resquicios en el ordenamiento jurídico del Ecuador para posicionarse como actividades normalizadas que en cierta medida van en desmedro de la gestión pública, la transparencia, la ética y el correcto uso de los recursos públicos.

En la normatividad expuesta y analizada que rige la ejecución de la obra pública existen carencias marcadas por falta de regulación técnico-jurídica. En esta fase, las condiciones previas establecidos en la ley, su reglamento y los contratos administrativos e interadministrativos (régimen especial), no permiten dar solución por sí solos a las cambiantes situaciones que se producen a diario en la construcción de las obras del Estado, y que dejan al arbitrio e interpretación subjetiva de los servidores del Estado, la decisión sobre esas situaciones. No obstante, al haberse implementado reformas de reciente data a la normativa de contratación pública, el presente trabajo destaca algunas innovaciones importantes relacionadas con el tema de la ejecución de la obra pública y señala las carencias que esas innovaciones pueden tener en la reglamentación respectiva.

Los contratos interadministrativos que suscriben las entidades del Estado presentan dificultades en el control concurrente a cargo de la fiscalización porque sus estipulaciones, basadas en el régimen especial, les eximen de ciertas obligaciones como la imposición de multas o la rendición de garantías, y, bajo este esquema, el organismo técnico de control, en sus facultades contraloras no ha podido establecer responsabilidades civiles sobre la entidad que actúa como contratista del Estado, lo cual representa una debilidad para el control del uso de los recursos públicos, además de que, se concluye en esta parte, que las entidades del Estado que participan como proveedores del Estado, afectan de una u otra forma a la competitividad y la participación de la empresa privada.

Se observa la falta de datos estadísticos en las páginas de las entidades del Estado que ejecutan y controlan la gestión de la obra pública, lo cual dificulta a los observatorios y organizaciones de la sociedad civil el acceso a datos relevantes sobre las actuaciones de los gestores de la obra pública. Como se ha visto, la información de los procesos de

contratación pública se encuentra publicada de manera individualizada sin que exista una conexión con los actores relacionados, como en el caso de la obra pública, esa relación existente entre contratista y fiscalizador. Tampoco existe en los informes de rendición de cuentas del organismo técnico de control, la conexión entre las diferentes fases del control y la determinación de responsabilidades sobre las acciones de control ejecutadas a los procesos en general y de manera particular a los de obra pública, por lo que no se tienen datos que permitan conocer la trazabilidad de la ejecución de cada proyecto, desde su concepción de diseño, pasando por la ejecución, auditoría, determinación y fase jurisdiccional, de ser el caso.

Se ha revelado desde la experiencia propia, aquellas prácticas nocivas que se dan a menudo entre contratista y fiscalizador en cuanto a la gestión y control de los contratos de obra pública, en los que subrepticamente se comenten ilegalidades y presuntos delitos cuya detección es prácticamente imposible, al menos para los organismos de control administrativo como la Contraloría General del Estado. En los ejemplos que se citaron, la detección se dio por denuncias de uno de los involucrados o por agentes externos o investigaciones de otras unidades financieras. Por ello, el impulso a la ética profesional es imprescindible en toda la actuación administrativa de los gestores de los contratos de obra pública.

De esta forma, la ética pública y la transparencia en el control de la obra pública constituyen pilares fundamentales sin los cuales no existe garantía de honestidad, cumplimiento de la ley y eficiencia en la gestión de los servidores del Estado. Es imprescindible que el Estado, a través de todas sus funciones y poderes, implemente mecanismos eficaces de transparencia, fomente la participación ética de observadores y veedores, y, proporcione a la colectividad mejores elementos de análisis estadístico para su procesamiento y opinión, y de esta manera permitir que los gremios y colectivos involucrados, aporten con opinión especializada para mejorar el marco regulatorio de las normas administrativas.

Entre otras buenas prácticas propuestas, el organismo técnico de control está llamado a mejorar la formación de su personal auditor que debe estar revestido de probidad, experiencia y actualización permanente y a la vez, comprometerse eficazmente con la capacitación a los servidores públicos para evitar la continuidad de prácticas nocivas en la ejecución de las obras estatales, y ello se logrará con un marco legal que privilegie la mejora de los procesos antes que la punición y la sanción, que durante más de dos décadas ha resultado infructuosa en la optimización de la gestión pública.

Finalmente, la academia de pregrado en las carreras vinculadas a la construcción de obras públicas tienen un reto histórico para formar profesionales conocedores de la ética pública y la transparencia y no solo limitarse a impartir conocimientos en contratación pública, pues sea cual sea la ley, la conducta profesional de los constructores con la administración pública ha de ser el mejor posible y ello se logra impartiendo materias que impulsen el derecho de control en esas instancias académicas.

Bibliografía

- Álvarez García, Francisco J. “Impunidad”. *Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 2:, (2012):115-20.
- Atienza Manuel, *Introducción al Derecho*. Barcelona: Barcanova, 1985
- Biblioteca esencial de la Lengua Espasa, *Diccionario de la lengua E-O*, Primera edición. Buenos Aires: Arte Gráfico Editorial Argentino, 2010.
- Calavera, José. *Ingeniería de la Construcción*. Madrid: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 2002.
- Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la teoría general de la administración*, Séptima edición. México: Mc Graw-Hill, 2019.
- Del Hierro Girón, Ramiro. *Auditoría de Obras Públicas*. Quito: Dirección de Comunicación Institucional, Contraloría General del Estado, 2014.
- Ecuador. *Codificación del Código Civil*. Registro Oficial 46, Suplemento, 24 de junio de 2005, art. 1937.
- Ecuador. *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial 37, Suplemento, 7 de julio de 2017.
- Ecuador. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010.
- Ecuador. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial 306 Suplemento, 22 de octubre de 2010.
- Ecuador. *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014.
- Ecuador. *Constitución de la República*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador Contraloría General del Estado. *Acuerdo 004-CG-2023*. Registro Oficial Suplemento, 27 de febrero de 2023.
- Ecuador Contraloría General del Estado. *Memorando 000213-DNJ-2025*, 15 de abril de 2025.
- Ecuador Contraloría General del Estado. *Resolución 3869*, 15 de abril de 2013.
- Ecuador Contraloría General del Estado. *El laudo arbitral que enreda a Caminosca irá a traducción*. CGE, 27 de julio de 2017, <https://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/PrensaDia/16162>.

- Ecuador Contraloría General del Estado. *Informe General DAPyA-0043-2015*, 22 de junio de 2015, <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=26772&tipo=inf>.
- Ecuador. *Contraloría General del Estado, Informe General DAPyA-0019-2016*, 18 de septiembre de 2016, <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=42553&tipo=inf>.
- Ecuador. *Contraloría General del Estado, Informe General DNA4-0049-2021*, Quito: 1 de octubre de 2021. <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=67347&tipo=inf>,
- Ecuador Corte Constitucional. Sentencia 51-25-IN/25. Registro Oficial 96 Edición Constitucional, 3 de octubre de 2025.
- Ecuador Corte Nacional de Justicia. *Sentencia en Juicio n.º 17721-2017-00222*, 26 de abril de 2020.
- Ecuador Corte Nacional de Justicia. *Sentencia 08-2024*, 15 de mayo de 2024.
- Ecuador. *Decreto Ejecutivo 458*. Registro Oficial 87, Suplemento, 20 de junio de 2022.
- Ecuador. *Decreto Ejecutivo 1017*. Registro Oficial 160, Suplemento, 12 de marzo de 2020.
- Ecuador Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas. *Resolución 025-GJ-EPMMOP-2019*, 17 de mayo de 2019.
- Ecuador Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. *Especificaciones Generales para la Construcción de Caminos y Puentes MOP-001-F-2002*. Quito: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, 2002.
- Ecuador. *Ley de Arbitraje y Mediación*. Registro Oficial 417, 14 de diciembre de 2006.
- Ecuador. *Ley Orgánica de Integridad Pública*, Registro Oficial 68, Tercer Suplemento, 26 de junio de 2025.
- Ecuador. *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Registro Oficial 595, Suplemento, 12 de junio de 2002.
- Ecuador. *Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado*. Registro Oficial 311, Suplemento, 16 de mayo de 2023.
- Ecuador. *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial 395, Suplemento, 4 de agosto de 2008.
- Ecuador. *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial 140, Cuarto Suplemento, 7 de octubre de 2025.

- Ecuador. *Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción*. Registro Oficial 392, Segundo Suplemento, 17 de febrero de 2021.
- Ecuador Procuraduría General del Estado. *Oficio 10224, Respuesta a oficio 584-DNJ-2024*, 28 de enero de 2025.
- Ecuador Fiscalía General del Estado. Tribunal Penal de la CNJ dictó sentencia en el caso Sobornos 2012 – 2016. <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/index.php/noticias-2020/128-abril-2020/264-tribunal-pernal-de-la-cnj-dicto-sentencia-en-el-caso-sobornos-2012-2016>.
- Ecuador Fiscalía General del Estado. *Casos de connotación contra la eficiencia de la administración pública*. Accedido 7 de julio de 2025, <https://www.fiscalia.gob.ec/accesibilidad/casos-de-connotacion/>
- Ecuador. *Reforma al Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial 138, Suplemento, 31 de agosto de 2022.
- Ecuador. Sala Especializada de lo Penal, Penal militar, Penal policial, Tránsito, Corrupción y Delincuencia Organizada de la Corte Nacional de Justicia. *Causa No. 17721202000002G*, por procedimiento abreviado.
- Ecuador. Servicio Nacional de Contratación Pública. *Oficio SERCOP-SERCOP-2022-0046-OF*, Absolución de consulta, oficio nro. PR-SNJRD2022-0040-OQ, 17 de febrero de 2022.
- Ecuador. Servicio Nacional de Contratación Pública. *Resolución No. 2023-0134*, Registro Oficial 367 Suplemento, 3 de agosto de 2023.
- Ecuador. Servicio Nacional de Contratación Pública. *Modelo Único de Contrato para Procedimientos de Contratación Versión 2023-001*. Quito, 2023.
- Ecuador. Servicio Nacional de Contratación Pública. “Tipos de delitos”. 27 de mayo de 2025, <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/tipos-de-delitos-2/>.
- Ecuador. Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Quito. *Sentencia en Juicio n.º: 17294-2017-00398*, 24 de enero de 2020.
- Fayol, Henry. *Administración industrial y general* Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 2009.
- GAFILAT. Cuarta Actualización del Informe de Amenazas Regionales en materia de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo 2022-2023.
- García, Juan José. *Gestión de proyectos de construcción*. Madrid: Editorial Síntesis, 2018.

- García De Enterría, Eduardo. “El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador”. *Revista de Administración Pública* n° 13, (2002): 117-78.
- Heidenheimer, Arnold. *Political corruption: Readings in Comparative Analysis*. New York: Rinehart and Winston, 1970.
- Jácome, Héctor. *Desnivel*. Quito: Ediciones Temístocles Hernández, 1996.
- Johnston, Michel. *Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: When Politics and Corruptions Meet*. New York: United Nations Development Programme, 1997.
- Klitgaard, Robert E. *Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Buenos Aires: Sudamericana, 1994.
- Merrit, Frederick, Kent Loftin y Jonathan Ricketts. *Manual del Ingeniero Civil*. México: McGraw-Hill/Interamericana Editores S.A. de C.V., 1999.
- Mir Puig, Santiago. *Derecho Penal. Parte General*, 10ma edición. Barcelona: Editorial Reppertor, 2015.
- Moreta, Andrés. *Derecho Administrativo Ecuatoriano*, Edición compacta. Quito: Ediciones Legalité, 2023.
- Motta, Massimo. *Competition Policy: Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press. 2004.
- Muñoz Conde, Francisco. *Derecho Penal. Parte Especial*, 22ª edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.
- Organización Internacional del Trabajo. *Seguridad y salud en la construcción: Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo*. Ginebra: OIT, 1992.
- Periodismo de investigación La Fuente, *El fantasma de la coima de HeH*, 5 de agosto de 2019, <https://periodismodeinvestigacion.com/2019/08/05/el-fantasma-de-la-coima/>.
- Robbins, Stephen y Mary Coulter. *Administración*, décima edición. México: Pearson Educación, 2010.
- Rodríguez, Alejandro. *Aspectos Fundamentales del Criminal Compliance*. Santiago de Chile: Ediciones Olejnik, 2021.
- Rose-Ackerman, Susan. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Madrid: Siglo XXI Editores, 2001.
- Santofimio, Jaime. *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017.

Sosa, Manuel. *Administración de Obras Civiles*. México: Limusa, 2015.

Trejo Alonso, Luis Jair. *Corrupción: La comprensión del fenómeno multifacético desde diferentes enfoques*. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2021.

Wish, Richard y David Bailey. *Competition Law* 7th ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.