



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

TEMA:

**Reforma al Reglamento Vigente de la Ley Orgánica del
Sistema Nacional de Contratación Pública - Determinación
del Presupuesto Referencial**

AUTOR:

Pérez Miranda, Christian Omar

**Trabajo de titulación previo a la obtención del grado de
ABOGADO**

TUTOR:

Abg. Mgtr. Cuadros Añazco, Xavier Paúl

Guayaquil, Ecuador

24 de agosto del 2025



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Pérez Miranda, Christian Omar**, como requerimiento para la obtención del Título de **Abogado**

TUTOR (A)

XAVIER PAUL
CUADROS
ANAZCO
Firmado digitalmente
por XAVIER PAUL
CUADROS ANAZCO
Fecha: 2025.09.23
12:04:07 -05'00'

f. _____
Abg. Mgtr. Cuadros Añazco, Xavier Paul

DIRECTOR DE LA CARRERA

f. _____
Dra. Pérez Puig-Mir, Nuria, PHD.

Guayaquil, a los 24 días del mes de agosto del 2025



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DERECHO

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, **Pérez Miranda, Christian Omar**

DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación, **Reforma al Reglamento Vigente de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública - Determinación del Presupuesto Referencial** previo a la obtención del Título de **Abogado** ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 24 días del mes de agosto del 2025

EL AUTOR



f. _____
Pérez Miranda, Christian Omar



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO

AUTORIZACIÓN

Yo, **Pérez Miranda, Christian Omar**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **Reforma al Reglamento Vigente de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública - Determinación del Presupuesto Referencial**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 24 días del mes de agosto del 2025

EL AUTOR:



firmado electrónicamente por:
**CHRISTIAN OMAR
PEREZ MIRANDA**
validar electrónicamente con: [firmasac](#)

f. _____
Pérez Miranda, Christian Omar

REPORTE COMPILATIO

CERTIFICADO DE ANÁLISIS

magister

Trabajo Titulacion Christian Perez

Formato Universidad con APA

9%

Textos sospechosos

35% Similitudes (ignorado)

22% similitudes entre comillas

0% entre las fuentes mencionadas

2% Idiomas no reconocidos

7% Textos potencialmente generados por la IA

Nombre del documento: Trabajo Titulacion Christian Perez Formato Universidad con APA.docx

ID del documento: e15cb4b7dd900c1d38822dea0d8a3db4f56bd7b9

Tamaño del documento original: 771,92 KB

Depositante: xXavier Paul Cuadros Añazco

Fecha de depósito: 24/8/2025

Tipo de carga: Interface

fecha de fin de análisis: 24/8/2025

Número de palabras: 8831

Número de caracteres: 61.706

Ubicación de las similitudes en el documento:

4

www.compras.fame.ec

https://www.compras.fame.ec/wp-content/uploads/2025/04/EM-3.pdf

85 fuentes similares

7%

Palabras idénticas: 7% (662 palabras)

5

Documento de otro usuario

#167d01

Viene de de otro grupo

117 fuentes similares

7%

Palabras idénticas: 7% (617 palabras)

Fuentes con similitudes fortuitas				
Nº	Descripciones	Similitudes	Ubicaciones	Datos adicionales
1	Documento de otro usuario #4679e8 Viene de de otro grupo	< 1%		Palabras idénticas: < 1% (38 palabras)
2	repositorio.ucsg.edu.ec Gestión del proceso de selección e inducción del perso... http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/24136/1/UCSG-468-23685.pdf	< 1%		Palabras idénticas: < 1% (27 palabras)
3	repositorio.ucsg.edu.ec Estudio de factibilidad para la creación de una empres... http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/2553/1/T-UCSG-PRE-ECO-ADM-92.pdf	< 1%		Palabras idénticas: < 1% (24 palabras)
4	Documento de otro usuario #16a865 Viene de de otro grupo	< 1%		Palabras idénticas: < 1% (20 palabras)
5	repositorio.utmachala.edu.ec Proceso de contratación pública de estudio del s... http://repositorio.utmachala.edu.ec/bitstream/48000/3231/6/ECUACE-2015-CA-CD00051.pdf.t...	< 1%		Palabras idénticas: < 1% (20 palabras)

EL TUTOR

XAVIER PAUL
CUADROS
ANAZCO

Firmado digitalmente

por XAVIER PAUL
CUADROS ANAZCO

Fecha: 2025.09.23
12:04:07 -05'00'

f. _____

Mgs. Xavier Cuadros Añazco

EL AUTOR:



f. _____

Pérez Miranda, Christian Omar

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, institución que me brindó no solo los conocimientos necesarios para mi formación profesional, sino también un espacio de crecimiento académico y personal, cimentado en valores de responsabilidad, ética y compromiso con la sociedad.

A mi tutor, Abg. Mgtr. Xavier Paúl Cuadros Añazco, por su guía constante, paciencia y orientación durante el desarrollo de este trabajo de titulación. Su acompañamiento ha sido una fuente invaluable de enseñanza y aprendizaje, que me permitió comprender con mayor claridad la importancia de la investigación jurídica y su aplicación práctica en beneficio del interés público.

Extiendo este agradecimiento con profundo respeto y gratitud, pues tanto la Universidad como mi tutor han sido piezas fundamentales en mi proceso de formación profesional y humana.

DEDICATORIA

A mi madre, que desde el cielo ilumina cada uno de mis pasos. A ella, que con sus bendiciones y amor eterno me dio la fuerza para cumplir la promesa que le hice: llegar a graduarme. Este logro es, ante todo, suyo.

A mi padre, guía constante y ejemplo de vida, quien me enseñó que nunca se termina de estudiar ni de aprender. Gracias por mostrarme que el conocimiento es un camino sin fin y que la disciplina es la base de todo esfuerzo.

A mi amada esposa, por su apoyo incondicional y afectivo, por su paciencia en cada ausencia que me impusieron mis estudios, y por acompañarme con amor en los momentos de cansancio. Tu fortaleza me sostuvo cuando las fuerzas flaqueaban.

A mis hijos, motor de ánimo y vitamina de lucha, quienes son mi mayor inspiración. A ustedes les dedico este esfuerzo, con la esperanza de que aprendan de mí que, el estudio es un legado valioso que abre caminos y construye sueños.

Con todo mi amor, este triunfo es también de ustedes.



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

f. _____

DR. ZAVALA EGAS, LEOPOLDO XAVIER MGS.
DECANO DE CARRERA

f. _____

DRA. PAREDES CALERO, ANGELA MARÍA
COORDINADOR DEL ÁREA

f. _____ -

DRA. RAMIREZ VERA, MARIA PAULA
OPONENTE

ÍNDICE

RESUMEN	XI
(ABSTRACT)	XII
INTRODUCCIÓN	2
CAPITULO 1	4
1.1 Antecedente histórico jurídico: La Contratación Pública en el Ecuador. –	4
1.2 Planteamiento del Problema. –	5
1.3 Objetivo de la investigación. –	6
1.3.1 Objetivo general	6
1.3.2 Objetivo específico	6
1.4 Justificación	6
1.5 Relación con los principios Constitucionales	8
PARTE TEÓRICA, LEGAL Y COMPARADO	9
MARCO TEÓRICO	9
1.6 1. Concepto y finalidad de la contratación pública	9
1.7 2. Presupuesto referencial y estudio de mercado	9
1.8 3. Tipos de procedimiento y heterogeneidad de criterios de evaluación	9
1.9 4. Mejor valor por dinero (Value for Money — VfM) como marco analítico	10
1.10 5. Riesgo de discrecionalidad y necesidad de metodologías trazables	
10	

1.11	<i>Gráfico 1 y 2 Actores del Sistema Nacional de Contratación Pública</i>	11
------	---	----

MARCO LEGAL	12
1.12 <i>Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCNCP)</i>	12
1.13 <i>2. Reglamento a Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCNCP)</i>	13
1.14 <i>NORMATIVA SECUNDARIA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - SNCNCP</i>	20
1.15 <i>MARCO LEGAL COMPLEMENTARIO (NORMATIVA COMPARADA)</i>	22
CAPITULO 2	24
<i>Análisis del Resultado</i>	24
CONCLUSIONES	26
RECOMENDACIONES	27
PROPUESTA DE REFORMA	28
<i>Propuesta — Modificación del literal b del Art. 49 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (sustitución completa del literal)</i>	28
BIBLIOGRAFIA	30

RESUMEN

El presente artículo académico sobre “Reforma al Reglamento Vigente de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública - Determinación del Presupuesto Referencial, analiza la normativa actualizada establecida en el Ecuador, para la Contratación Pública dentro de la etapa precontractual, particularmente en la determinación del presupuesto referencial, y surge de la necesidad de analizar y proponer una reforma normativa analizando los diferentes conceptos y metodologías que rigen a la contratación pública en el Ecuador, así como las definiciones y consideraciones del término “mejor costo y/o análisis de mejor valor por dinero”, agregados mediante Decreto Ejecutivo N.º 57, publicado en R.O. el 23 de Julio del 2025. En razón de que dentro de sus lineamientos se señala que, para establecer un presupuesto referencial se debe tomar en consideraciones bienes y/o servicios similares de contrataciones anteriores realizadas por parte de la misma entidad u otras entidades del sector público, no obstante, no se hace referencia como se debe proceder si estos bienes y/o servicios fueron adquiridos bajo distintos tipos de procesos de contratación como lo son: el procedimiento de subasta inversa, donde prevalece el precio versus el procedimiento de licitación, donde se consideran otros parámetros diferentes al precio tales como: personal técnico, instalaciones o talleres, equipos, maquinarias, herramientas, entre otros; la normativa vigente proporciona un marco general para la determinación del presupuesto referencial, pero su aplicación práctica ha evidenciado inconsistencias. Esto se debe a la falta de criterios específicos para homogeneizar los precios en procesos distintos, más que a un vacío legal absoluto. Lo señalado puede conllevar a la determinación de responsabilidades administrativas, civiles y penales a los servidores públicos encargados de realizar el cálculo del presupuesto referencial por supuestos “perjuicios económicos” para el estado. Por consiguiente, la aplicación de esta reforma normativa producirá cambios notables en el análisis de la contratación pública en el Ecuador.

Palabras clave: contratación pública, mejor costo, estudio de mercado, presupuesto referencial.

ABSTRACT

This academic article on "Reform to the Current Regulations of the Organic Law of the National Public Procurement System - Determination of the Reference Budget, analyzes the updated regulations established in Ecuador, for Public Procurement within the pre-contractual stage, particularly in the determination of the reference budget, and arises from the need to analyze and propose a regulatory reform analyzing the different concepts and methodologies that govern public procurement in Ecuador, as well as the definitions and considerations of the term "best cost and / or best value for money analysis", added by Executive Decree No. 57, published in Official Registry supplement 87 of July 23, 2025. Because its guidelines indicate that, to establish a reference budget, similar goods and / or services from previous contracts made by the same entity or other entities of the public sector must be taken into consideration, however, no reference is made to how to proceed if these goods and / or services were acquired under different types of contracting processes such as: the auction procedure Inverse, where price prevails over the bidding procedure, where parameters other than price are considered, such as: technical personnel, facilities or workshops, equipment, machinery, tools, among others. Current regulations provide a general framework for determining the reference budget, but their practical application has revealed inconsistencies. This is due to the lack of specific criteria for standardizing prices across different processes, rather than a complete legal vacuum. This could lead to the determination of administrative, civil, and criminal liability for public officials responsible for calculating the reference budget for alleged "economic damages" to the state. Consequently, the implementation of this regulatory reform will produce significant changes in the analysis of public procurement in Ecuador.

Keywords: public procurement, best cost, market research, reference budget

INTRODUCCIÓN

La contratación pública, constituye un eje fundamental en la administración estatal, dado que permite la satisfacción de necesidades colectivas a través de la adquisición de bienes y/o servicios esenciales para el funcionamiento del sector público. En el Ecuador, este proceso se encuentra regulado por la normativa en materia de compras públicas, en ella se establece procedimientos y principios que buscan garantizar eficiencia, transparencia, equidad, entre otros. Dentro de la etapa precontractual, la definición del presupuesto referencial reviste especial importancia, pues en ella se determinan las condiciones que permitirán la correcta ejecución de los contratos.

La determinación del presupuesto referencial, cumple un rol técnico-jurídico esencial constituyéndose en la base económica sobre la cual se desarrollan los procesos de contratación. Sin embargo, la normativa actual, carece de lineamientos claros respecto a cómo se debe proceder cuando dichos bienes o servicios fueron adquiridos mediante distintos tipos de procedimientos, como la subasta inversa (que privilegia el precio) o la licitación (que introduce parámetros adicionales tales como la capacidad técnica, experiencia, equipos y recursos logísticos, entre otros).

Esta insuficiente normativa genera un problema jurídico relevante: la falta de uniformidad en la determinación del presupuesto referencial puede conducir a distorsiones en el mercado y, más que discrecionalidad en sentido estricto, lo que se observa de forma común en las determinaciones de responsabilidades administrativas, civiles y/o penales, son criterios divergentes de interpretación entre funcionarios y la Contraloría General del Estado. Esta divergencia genera incertidumbre en la determinación de presupuestos referenciales, afectando la uniformidad en la práctica y deja en estado de vulnerabilidad a los servidores públicos encargados de elaborar el cálculo del presupuesto referencial. En la práctica, esta situación da a lugar a la presunción de causar “perjuicios económicos” al estado.

En este contexto, la investigación se delimita al análisis de la normativa ecuatoriana sobre contratación pública en la etapa precontractual, específicamente en lo relativo a la metodología de elaboración del presupuesto referencial. El objeto de estudio es el marco normativo y práctico que regula la fijación del presupuesto, mientras que el campo de estudio se circunscribe a la contratación pública ecuatoriana, con especial atención a las reformas introducidas vigentes por el Decreto Ejecutivo N.º 57 de fecha 23 de julio del 2025, que incorporan los conceptos de “mejor costo” y “mejor valor por dinero”. Finalizando con sugerir una propuesta de reforma, conclusiones y recomendaciones.

CAPITULO 1

1.1 Antecedente histórico jurídico: La Contratación Pública en el Ecuador. –

La contratación pública en el Ecuador ha atravesado un proceso de transformación sustancial. Antes de la promulgación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), en 2008, las adquisiciones estatales se regían por regímenes de contrataciones diversos, en algunos casos propios de cada entidad y por disposiciones dispersas contenidas en varios cuerpos normativos, entre los que podemos mencionar: la Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas (1974). En 1989 se publicó en el Registro Oficial No. 136, el 24 de febrero de 1989, la Ley de Consultoría, que regulaba los servicios profesionales especializados: *“que tengan por objeto identificar, planificar, elaborar o evaluar proyectos de desarrollo, en sus niveles de prefactibilidad, factibilidad, diseño u operación. Comprende, además, la supervisión, fiscalización y evaluación de proyectos, así como los servicios de asesoría y asistencia técnica, elaboración de estudios económicos, financieros, de organización, administración, auditoría e investigación.”* (“Registro Oficial No. 136 de 24 de febrero de 1989 – Ley de Consultoría – artículo 1”).

Como se señaló en el párrafo anterior, a partir del año 2008 se promulgó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (R.O. No. 395 del 4 de agosto de 2008) y su Reglamento General (R.O. No. 399 del 8 de agosto de 2008), con la finalidad de que por parte de un ente rector estatal, INCOP que posteriormente cambio el nombre y actualmente corresponde al Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP, funja como ente rector de la contratación pública, regulando, controlando todas las instancias de los procedimientos de contratación y supervisar a los organismos o entes del estado que ejecuten adquisiciones y/o contrataciones de bienes y servicios, así como la ejecución de obras, consultorías, que se realicen con recursos públicos. Sin embargo, temas como la de exploración, explotación y transporte de petróleo, continúan sujetos a la Ley de Hidrocarburos, Ley de Petroecuador

y otras disposiciones legales y reglamentarias específicas.” (Pérez, 2009, p. 60)

Cabe señalar que el marco legal de la contratación pública comprende, su ley orgánica, reglamento y normativa secundaria, antes llamada codificación de resoluciones, las cuales sufrieron su última modificación mediante Decreto Ejecutivo N.º 57, con fecha 23 de julio de 2025, en el cual establece el Reglamento General a la Ley Orgánica de Integridad Pública en Ecuador, según lo publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial N.º 87. Este reglamento, emitido por el presidente de la República, detalla mecanismos de control institucional, normas de comportamiento y procedimientos administrativos para la gestión de riesgos de corrupción y la rendición de cuentas, incorporando adicionalmente cambios dentro de la normativa de contratación pública.

1.2 Planteamiento del Problema. –

La hipótesis central de este proyecto sostiene que: la carencia de reglas específicas que permitan homogeneizar precios cuando los antecedentes provienen de procesos distintos. La falta de directrices metodológicas para comparar adjudicaciones de subasta inversa frente a licitación genera incertidumbre, ya que se parte de lógicas de evaluación diferentes. Ello provoca que los funcionarios encargados de calcular el presupuesto referencial se enfrenten a un margen de discrecionalidad que puede ser cuestionado por los órganos de control.

Por lo tanto, la incorporación de un texto normativo claro basado y fundamentado en el análisis de “mejor valor por dinero” y diferenciando los criterios de este tipo de contrataciones, permitirá reducir riesgos, optimizará recursos y fortalecerá la transparencia en la contratación pública ecuatoriana, así como permitirá una adecuada ejecución contractual.

1.3 Objetivo de la investigación. –

1.3.1 Objetivo general

Análisis jurídico de la normativa actual de la contratación pública ecuatoriana vinculado a la determinación del presupuesto referencial

1.3.2 Objetivo específico

- Análisis conceptual de los procedimientos de contratación subasta inversa versus licitación
- Análisis conceptual de los acápites del mejor costo y/o análisis de mejor valor por dinero” incorporados en la actual normativa de contratación pública.

1.4 Justificación

La propuesta, pertinencia o novedad científica de este artículo académico radica en proponer una reforma a la normativa de contratación pública en el Ecuador, justificada a partir de casos reales. La Contraloría General del Estado ha emitido glosas en las que se determinan responsabilidades por supuestos “perjuicios económicos” vinculados a la fijación del presupuesto referencial en procesos de contratación. De igual modo, existen sentencias del contencioso administrativo en las que se ratifica la sanción a funcionarios por considerar que no se aplicaron parámetros homogéneos en la comparación de precios; conforme a los siguientes ejemplos que se pone a consideración:

Ejemplo 1: En un informe de auditoría sobre adquisiciones, la Contraloría señaló:

“La entidad contratante no aplicó una metodología uniforme para determinar el presupuesto referencial, lo cual generó diferencias significativas respecto de los valores de adjudicación y ocasionó observaciones por presunto perjuicio económico al Estado.” (Contraloría General del Estado, Informe DASE-0033-2019, p. 12).

Ejemplo 2: En una sentencia, el Tribunal Contencioso Administrativo de Quito sostuvo:

“La determinación del presupuesto referencial sin observar parámetros homogéneos entre procesos comparables vulnera el principio de seguridad jurídica, y expone a los funcionarios a responsabilidades administrativas que no corresponden a un acto de dolo, sino a la ausencia de directrices normativas claras.” (Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, Sentencia N.º 03812-2018, 2019, p. 7).

Estos ejemplos evidencian la necesidad urgente de dotar de mayor seguridad jurídica a los servidores públicos y de establecer una metodología uniforme que reduzca la discrecionalidad en el cálculo del presupuesto referencial.

Esta incorporación se complementa con las definiciones de “mejor costo/mejor valor por dinero”, con el fin de adecuar la normativa ecuatoriana a estándares modernos de gestión pública. La reforma propuesta permitirá aclarar las consideraciones a realizar cuando un proceso fue realizado bajo otro tipo de procedimiento de contratación, dotando de mayor seguridad jurídica a los procesos precontractuales y garantizando una contratación pública eficiente, equitativa y transparente, sustentada en los siguientes aspectos:

- Relevancia jurídica: La propuesta permitirá establecer parámetros claros y diferenciados para la elaboración del presupuesto referencial, lo que dotará de mayor seguridad jurídica tanto a las instituciones contratantes como a los servidores públicos responsables del proceso (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008).
- Relevancia administrativa: La incorporación de criterios técnicos adecuados, alineados con el tipo de procedimiento de contratación, fortalecerá la eficiencia y objetividad en la etapa precontractual, reduciendo riesgos de discrecionalidad y promoviendo una mayor confianza en el sistema de compras públicas (SERCOP, 2019).

- **Relevancia científica y de innovación:** El análisis se apoya en la noción de “mejor costo” y “mejor valor por dinero”, introducida por el Decreto Ejecutivo N.º 57 (2025), principios que alinean al Ecuador con estándares internacionales de gestión pública. De este modo, la propuesta no solo atiende una necesidad práctica, sino que aporta un marco metodológico novedoso que puede servir como referencia para estudios futuros y para la modernización de la contratación pública en la región (Presidencia de la República del Ecuador, 2025).

1.5 Relación con los principios Constitucionales

La problemática planteada tiene un nexo directo con principios constitucionales esenciales que rigen la función pública:

- **Transparencia** (art. 227 de la Constitución): implica que la gestión pública debe realizarse con publicidad y claridad de procedimientos. Al no existir reglas claras para homogeneizar precios entre procesos distintos, se dificulta la rendición de cuentas y se abre espacio para cuestionamientos de opacidad.
- **Eficiencia** (art. 227 de la Constitución): exige que los recursos públicos se administren de manera óptima. La falta de metodologías uniformes genera sobrecostos o presupuestos subvalorados que comprometen la adecuada ejecución contractual.
- **Seguridad jurídica** (art. 82 de la Constitución): garantiza certeza y previsibilidad en la aplicación de la ley. La actual vaguedad normativa ocasiona que funcionarios enfrenten criterios contradictorios de los órganos de control, vulnerando este principio al exponerlos a responsabilidades administrativas, civiles o penales.

En este sentido, la propuesta de reforma no solo atiende un problema técnico-jurídico, sino que se convierte en una exigencia constitucional para garantizar que la contratación pública respete los principios fundamentales de la función administrativa.

PARTE TEÓRICA, LEGAL Y COMPARADO

MARCO TEÓRICO

1.6 1. Concepto y finalidad de la contratación pública

La contratación pública comprende el conjunto de actos administrativos mediante los cuales el Estado provee bienes, servicios u obras para satisfacer necesidades públicas. Su finalidad central es maximizar el interés público aplicando principios de eficiencia, transparencia, competencia y responsabilidad, de modo que las decisiones de gasto generen el mayor beneficio social posible (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008).

1.7 2. Presupuesto referencial y estudio de mercado

El presupuesto referencial es la estimación económica previa que sirve como punto de partida para la apertura de un proceso contractual; su elaboración requiere un estudio de mercado que contraste precios, especificaciones técnicas y condiciones contractuales relevantes (SERCOP, 2021). Desde el punto de vista técnico, la calidad de ese estudio determina la pertinencia del procedimiento de contratación, la suficiencia de los recursos presupuestarios y la justificación administrativa frente a los órganos de control. Cuando las fuentes comparativas provienen de procesos con criterios de evaluación distintos (por ejemplo, subasta inversa frente a licitación), es necesario aplicar procedimientos de ajuste o normalización para evitar comparaciones no homogéneas y sesgos en la referencia de precios (SERCOP, 2021).

1.8 3. Tipos de procedimiento y heterogeneidad de criterios de evaluación

Los procedimientos de contratación incorporan distintas lógicas de evaluación: la subasta inversa electrónica tiende a priorizar el precio como parámetro decisivo; la licitación y procedimientos basados en criterios técnicos ponderan variables adicionales (capacidad técnica, experiencia, infraestructura, garantías), lo que hace que el “precio” no sea directamente comparable sin ponderaciones o ajustes técnicos. Esta heterogeneidad exige una metodología que permita distinguir y ajustar las referencias históricas según la naturaleza del procedimiento original y los criterios empleados en la adjudicación (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008; SERCOP, 2021).

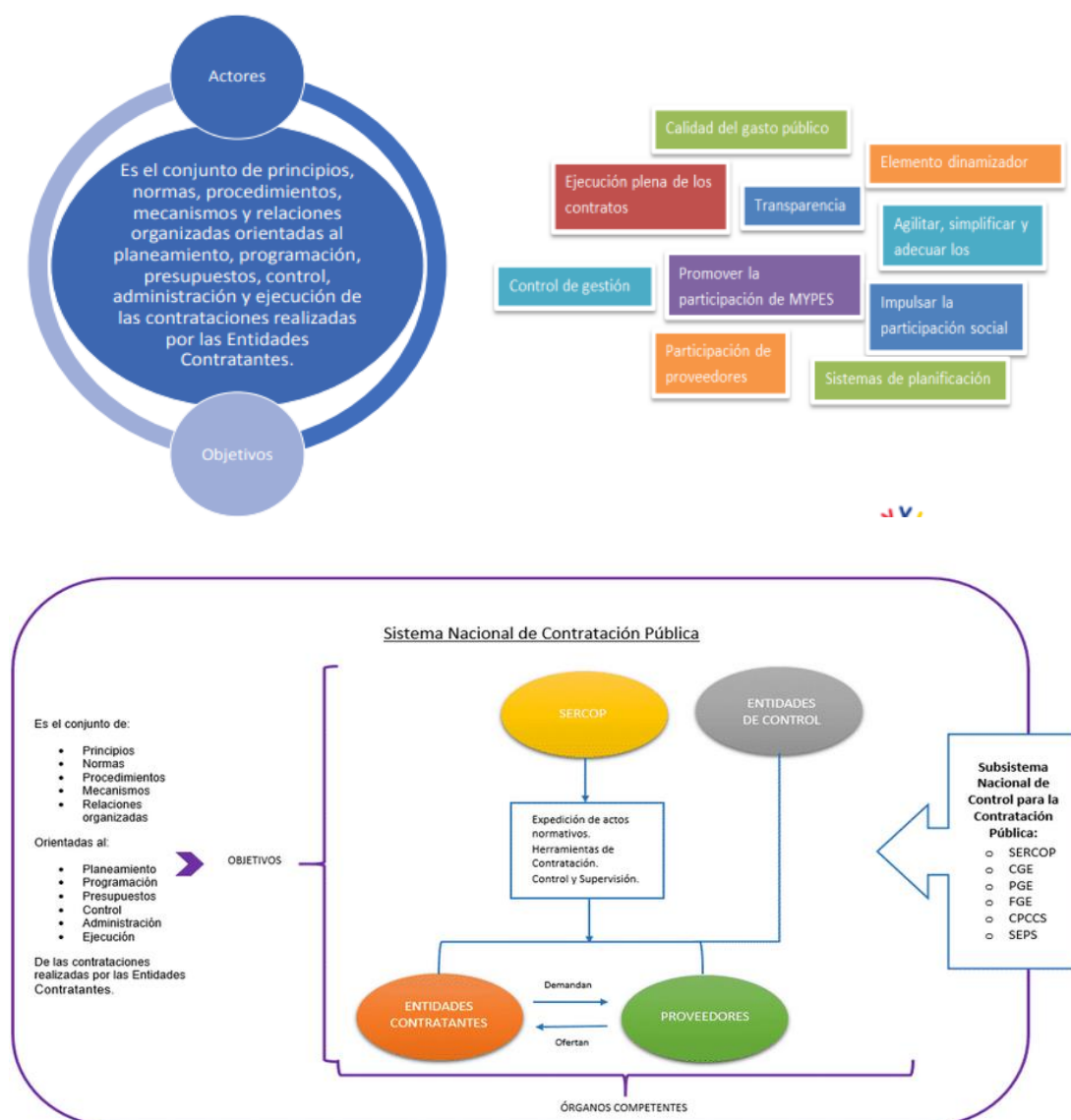
1.9 4. Mejor valor por dinero (Value for Money — VfM) como marco analítico

El enfoque de “mejor valor por dinero” amplía la evaluación más allá del menor precio, integrando criterios de calidad, sostenibilidad, gestión de riesgo, costo total de propiedad y beneficios esperados en el tiempo. Organismos internacionales recomiendan aplicar VfM a lo largo del ciclo de la contratación, empleando análisis costo-beneficio y herramientas proporcionales al tamaño y riesgo del contrato para justificar una elección que maximice el beneficio público neto (World Bank, 2023). La incorporación de VfM obliga a formalizar supuestos, documentar comparaciones y estimar costos a lo largo del ciclo de vida del bien o servicio, lo que exige metodologías más sofisticadas que la simple comparación de precios históricos.

1.10 5. Riesgo de discrecionalidad y necesidad de metodologías trazables

La ausencia de reglas claras para comparar referencias históricas obtenidas mediante procedimientos distintos genera margen de discrecionalidad técnica y administrativa. En contextos de control riguroso, la falta de trazabilidad y justificación técnica puede derivar en cuestionamientos sobre supuestos “perjuicios económicos” y responsabilidades para los funcionarios que elaboran el presupuesto referencial. Por ello, el marco teórico sugiere la obligatoriedad de metodologías estandarizadas, registros electrónicos y plantillas de justificación que reduzcan interpretaciones arbitrarias y faciliten la fiscalización (SERCOP, 2021; World Bank, 2023).

1.11 Gráfico 1 y 2 Actores del Sistema Nacional de Contratación Pública



Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública (Art. 8 LOSNCP -SERCOP).

Como conclusión del marco teórico podemos establecer que, al no disponer de una norma jurídica clara, en el ámbito de la estimación del presupuesto referencial cuando se presentan casos de contrataciones similares hechas bajo dos tipos de procedimientos de contratación, no se señala en ninguna parte de los cuerpos normativos que hacer o realizar de forma clara cuando se presentan este tipo de casos, en concordancia con las definiciones de mejor costo o mejor valor por dinero.

MARCO LEGAL

1.12 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP)

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) constituye la norma marco que organiza el sistema de compras públicas en el Ecuador, define los principios rectores en su artículo 4 el cual señala textualmente lo siguiente:

*“Para la aplicación de esta Ley, y priorizando el interés público por encima del privado respetando el marco constitucional y legal, se vigilará la integridad de los procedimientos y contratos que de ella se deriven, en estricto cumplimiento de la normativa. Se observarán especialmente los principios de concurrencia, igualdad, sostenibilidad, simplificación, transparencia, integridad; y, **mejor valor por dinero**; sin perjuicio de los establecidos en el Código Orgánico Administrativo y en otra normativa que fuere aplicable.”.* (las negrillas me pertenecen).

Adicionalmente la LOSNCP en su Art. 5 señala que se debe tomar en cuenta la necesidad de precautelar los intereses públicos y la debida ejecución del contrato, en el numeral 3 del Art. 9 de este mismo cuerpo legal se señala que se garantizará que la ciudadanía reciba servicios públicos de calidad a través de la contratación pública oportuna, eficiente y de calidad; posteriormente determina el marco general para todas las fases del ciclo contractual, incluida la etapa precontractual y como normas comunes a todos los procedimientos de contratación establece en el Art.23 como parte de estudios lo siguiente:

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

Los estudios y diseños incluirán obligatoriamente como condición previa a su aprobación e inicio del proceso contractual, el análisis de

desagregación tecnológica o de Compra de Inclusión, según corresponda, los que determinarán la proporción mínima de participación nacional o local de acuerdo a la metodología y parámetros determinados por el Servicio Nacional de Contratación Pública.

La máxima autoridad de la Entidad Contratante y los funcionarios que hubieren participado en la elaboración de los estudios, en la época en que éstos se contrataron y aprobaron, tendrán responsabilidad solidaria junto con los consultores o contratistas, si fuere del caso, por la validez de sus resultados y por los eventuales perjuicios que pudieran ocasionarse en su posterior aplicación...”.

1.13 2. Reglamento a Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP)

El Reglamento General desarrolla y facilita como complemento, la aplicación de la LOSNCP, proporcionando una mayor claridad en aspectos concretos, tales como: tipos de procedimientos de contratación, lineamientos, especificidad sobre cómo se debe llevar a cabo lo establecido por la ley, y que, debido a su amplitud, me permito señalar los articulados mas relevantes a considerar dentro del presente artículo académico relativos a la problemática e hipótesis planteada, que se procede a detallar a continuación:

“Art. 1.2.- Definiciones. - Para efectos de la aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y el presente Reglamento, se tendrá en cuenta las siguientes definiciones:

4. Bienes y servicios estandarizados: Los bienes y servicios estandarizados son aquellos que, a pesar de tener diferentes diseños o características descriptivas, tienen características técnicas uniformes, patrones de desempeño y calidad similares o iguales, permitiendo su adquisición en condiciones estandarizadas u homogéneas.

12. Discrecionalidad en contratación pública: Cuando la normativa de contratación pública permita actuaciones administrativas discrecionales, las

mismas serán ejecutadas con racionalidad y objetividad en relación con los hechos y medios técnicos, buscando cumplir siempre con el fin que la norma persigue; evitando así convertirse en una actuación arbitraria o de desviación de poder, en cuyo caso será observado y sancionado por los organismos de control. Por tal deberán ser estrictamente motivadas fundándose en situaciones fácticas probadas, valoradas a través de análisis e informes necesarios.

19. Objeto de contratación: Es el bien, obra o servicio, incluidos los de consultoría, que se van a adquirir o arrendar (bienes), a ejecutar (obras) o a prestar (servicios), por parte de las entidades contratantes, a través de una relación jurídica contractual, con identificación de tiempo, lugar, modo, circunstancias y demás características o cláusulas que se pacten.

24. Presupuesto Referencial: Monto del objeto de contratación determinado por la entidad contratante al inicio de un procedimiento precontractual que deberá tener sustento de análisis de mercado; antes de esto el presupuesto será estimado.

28. Servicio (en general): Prestaciones de hacer, consistentes en el desarrollo de una actividad o labor temporal, que realiza un proveedor, para atender una necesidad de la entidad contratante, pudiendo estar sujeta a resultados para considerar terminada tal prestación.

35. Valor por Dinero: Es el resultado de considerar la eficiencia, eficacia, la economía, la competencia y la sostenibilidad, en todas las fases del proceso de contratación con el propósito de obtener los resultados deseados con la adquisición de bienes, obras o servicios. Los procedimientos de contratación deberán garantizar la optimización de los recursos públicos, la satisfacción adecuada de las necesidades de las instituciones públicas y de la ciudadanía y la mejor relación costo beneficio en las adquisiciones...”.

El capítulo primero corresponde a las fases de la contratación pública en la cual se establece:

“Art. 41.- De las fases de la contratación pública. - Los procedimientos de contratación pública se desarrollarán a través de las siguientes fases:

1. Preparatoria: Desde la elaboración del Plan Anual de Contratación o el levantamiento de la necesidad institucional, hasta la suscripción de la resolución de inicio...:

“Art. 42.- Fase preparatoria. - El órgano administrativo requirente de la entidad contratante, con la finalidad de satisfacer y cumplir con los objetivos, metas y demandas institucionales, de acuerdo con sus competencias y atribuciones, realizará la identificación específica, detallada, clara y concreta de la necesidad de contratación.”

“Art. 44.- Determinación de la necesidad. - La determinación de la necesidad incorporará un análisis de beneficio, eficiencia o efectividad, considerando la necesidad y la capacidad institucional instalada, lo cual se plasmará en el informe de necesidad de contratación, que será elaborado por la unidad requirente, previo a iniciar un procedimiento de contratación.”.

“Art. 46.- Estudios.- Antes de iniciar un procedimiento precontractual, de acuerdo con la naturaleza de la contratación, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas o términos de referencia, análisis de precios unitarios -APUS- de ser el caso, presupuesto referencial y demás información necesaria para la contratación, debidamente aprobados por las instancias correspondientes, vinculados al Plan Anual de Contratación de la entidad según corresponda.

En el caso de obras públicas, que cuenten con aportes de participación ciudadana, la entidad contratante procederá con su inclusión en los estudios a efectos de delimitar adecuadamente el objeto de la contratación.

Excepcionalmente, cuando no existan técnicos especializados en la entidad contratante, la máxima autoridad o su delegado, podrá contratar bajo la modalidad de consultoría los estudios previos requeridos para la contratación, lo cual deberá ser considerado en el Plan Anual de Contrataciones (PAC).

Toda contratación de estudios incluirá la determinación y justificación del presupuesto referencial con el fin de establecer la aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y seleccionar el procedimiento precontractual, en los casos que corresponda, siguiendo las directrices que se establezcan en este Reglamento General y las disposiciones que para el efecto emita el Servicio Nacional de Contratación Pública...”.

“Art. 49.- Determinación del presupuesto referencial. - Las entidades contratantes deberán contar con un presupuesto referencial apegado a la realidad de mercado al momento de publicar sus procedimientos de contratación.

Los instrumentos de determinación del presupuesto referencial serán los siguientes:

1. Estudio de mercado: Para el caso de adquisición de bienes y prestación de servicios, el cual deberá contener mínimo lo siguiente:

a) Análisis del bien y/o servicio a ser contratado: especificaciones técnicas o términos de referencia. En el caso de que la contratación incluya bienes y servicios, deberá establecerse el monto que corresponde a cada uno, con el fin de definir correctamente el objeto de contratación y seleccionar el tipo de procedimiento y CPC;

b) Revisión de los procesos de contratación pública de la entidad contratante, así como de otras instituciones del Estado, para identificar los montos de adjudicaciones similares realizadas en los últimos dos (2) años;

c) *La entidad contratante, de acuerdo a la necesidad institucional, podrá realizar un análisis de la contratación a desarrollarse, considerando para el efecto la naturaleza de la contratación y sus particularidades especiales, tales como ubicación geográfica y economía de escala, en observancia de los principios previstos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública;*

d) *De ser el caso, considerar la variación de precios locales o importados, según corresponda; y, de ser necesario, realizar el análisis a precios actuales, considerando la inflación nacional y/o internacional; y,*

Las entidades contratantes procurarán contar con al menos tres proformas, las cuales podrán ser obtenidas a través de la herramienta de "Necesidades de contratación y recepción de proformas", y deberán contar con fecha de emisión, plazo de ejecución y tiempo de vigencia.

En la elaboración de las especificaciones técnicas o términos de referencia, en el instrumento de determinación del presupuesto referencial; y, en la elaboración y entrega de proformas o cotizaciones por parte de los proveedores, se deberá desglosar y enumerar de forma detallada e individual el bien o servicio denominado ítem que conforma la contratación, la cantidad de unidades requeridas y el desglose del precio por cada unidad o ítem, según corresponda. Únicamente en las especificaciones técnicas o términos de referencia se detallará el código CPC...".

Art. 49.1.- Análisis de mejor valor por dinero. - En los instrumentos previstos en el artículo anterior, se deberá incluir el análisis para definir la estrategia de adquisición que incluya cómo evaluar la opción que permita obtener mejor valor por dinero.

A efectos de seleccionar el tipo de procedimiento de contratación, la entidad contratante deberá determinar, al menos:

1. *Que los bienes y/o servicios a contratarse son estandarizados,*

lo que incluirá el respectivo análisis acerca de la frecuencia con que dichos objetos contractuales fueron adquiridos en los últimos cinco años por la entidad contratante, así como acerca de la uniformidad, universalidad y facilidad de descripción de sus características;

2. *Que exista un mercado competitivo de proveedores o contratistas previsiblemente cualificados para participar en el procedimiento de contratación, que garanticen que el mismo será competitivo; y,*

3. *La evaluación acerca de la existencia de riesgos y/o necesidad de priorizar atributos distintos al precio de los bienes y/o servicios a adquirirse. El precio solo no necesariamente representa el mejor valor por dinero, dado que también podrían priorizarse como parte de la oferta atributos distintos al precio, tales como la calidad, la sostenibilidad, la innovación, los costos del ciclo de vida, y, en general, cuando se utilizan criterios de desempeño, funcionales y no descripciones exactas del bien y/o servicio.*

En caso de concluirse que, para determinado procedimiento de contratación, el precio más bajo y el mercado competitivo, y ningún otro atributo adicional, representa el mejor valor por dinero en la adquisición de determinado bien y/o servicio, se optará por el procedimiento de Subasta Inversa Electrónica. En el evento contrario, cuando se determine que se deben priorizar atributos distintos al precio más bajo y al mercado competitivo, se optará por el procedimiento de Licitación.” (lo subrayado me pertenece).

En referencia de la aplicación del término “valor por dinero” en el segundo párrafo del artículo 89 que corresponde a la adjudicación de los procesos de contratación pública se señala lo siguiente:

“...Para el caso de procedimientos dinámicos de contratación, la oferta que representa el mejor costo será aquella que, cumpliendo con las condiciones mínimas de calidad, financieras y legales, exigidas en los documentos precontractuales, oferte el precio más bajo.

En el resto de procedimientos de régimen común, la oferta que representa el mejor costo será aquella que contemple las mejores condiciones de calidad, financieras y legales, sin que el precio más bajo sea el único parámetro de selección. En el correspondiente estudio de valor por dinero se podrá establecer parámetros adicionales de calidad, sostenibilidad, innovación y costos del ciclo de vida. En todo caso, los parámetros de evaluación deberán constar obligatoriamente en los documentos precontractuales.”.

En la sección tercera en referencia al procedimiento de Licitación, se enmarcan los lineamientos y consideraciones relativas al uso y metodología para la calificación y/o evaluación de ofertas dentro de lo cual se señala:

“Art. 148.- Método de evaluación de las ofertas. - La evaluación de las ofertas se efectuará aplicando la metodología "Cumple o No Cumple", cuyos parámetros serán establecidos en el pliego por la entidad contratante y posteriormente, la segunda etapa de evaluación que será "Por Puntaje", continuará solo con los oferentes que cumplan los requisitos mínimos establecidos en el pliego del procedimiento.

Ninguna condición o capacidad requerida a través de los parámetros de evaluación que fueran analizados bajo la metodología por puntaje podrá constituir causal para la descalificación del oferente o de su oferta.

La oferta evaluada como la mejor será aquella que obtenga el mejor costo de conformidad con lo previsto en el presente Reglamento...”.

1.14 NORMATIVA SECUNDARIA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - SNCP

La normativa secundaria forma parte del último eslabón que regula a la contratación pública en el Ecuador, en orden jerárquico inferior a la ley y su reglamento; dentro de la cual se señalan los siguientes lineamientos:

“Art. 38.- Selección objetiva en subasta inversa - En los procesos de subasta inversa, las entidades contratantes no solicitarán la acreditación de experiencia general y específica del oferente, el tiempo de existencia legal para personas jurídicas ni el patrimonio mínimo para las personas jurídicas.

Se podrá requerir acreditación relacionada respecto a la distribución autorizada de marcas y representación de propiedad industrial, cuando de la naturaleza del objeto de contratación se desprenda que es un elemento indispensable del bien o servicio requerido...”.

“Art. 53.- Determinación del presupuesto referencial. - Corresponde a la entidad contratante, realizar el análisis para la definición del presupuesto referencial, el cual deberá contener mínimo lo siguiente:

1. Análisis del bien y/o servicio a ser contratado: especificaciones técnicas o términos de referencia. En el caso de que la contratación incluya bienes y servicios, deberá establecerse el monto que corresponde a cada uno, con el fin de definir correctamente el objeto de contratación y seleccionar el tipo de procedimiento y CPC;

2. Revisión de los procesos de contratación pública de la entidad contratante, así como de otras instituciones del Estado, para identificar los montos de adjudicaciones similares realizadas en los últimos dos (2) años;

La entidad contratante, de acuerdo a la necesidad institucional, podrá realizar un análisis de la contratación a desarrollarse, considerando para el

efecto la naturaleza de la contratación y sus particularidades especiales, tales como ubicación geográfica y economía de escala, en observancia de los principios previstos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública;

3. De ser el caso, considerar la variación de precios locales o importados, según corresponda; y, de ser necesario, realizar el análisis a precios actuales, considerando la inflación nacional y/o internacional; y,

4. Las entidades contratantes procurarán contar con al menos tres proformas, las cuales podrán ser obtenidas a través de la herramienta de "Necesidades de contratación y recepción de proformas", y deberán contar con fecha de emisión, plazo de ejecución y tiempo de vigencia.

Para el caso de obras, el instrumento de determinación del presupuesto referencial se realizará a través del análisis de precios unitarios y conforme lo dispuesto en la Norma de Control Interno emitida por la Contraloría General del Estado; y, para consultoría el estudio de costos se determinará según lo establecido en el artículo 155 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

En la elaboración de las especificaciones técnicas o términos de referencia, en el instrumento de determinación del presupuesto referencial; y, en la elaboración y entrega de proformas o cotizaciones por parte de los proveedores, se deberá desglosar y enumerar de forma detallada e individual el bien o servicio denominado ítem que conforma la contratación, la cantidad de unidades requeridas y el desglose del precio por cada unidad o ítem, según corresponda. Únicamente en las especificaciones técnicas o términos de referencia se detallará el código CPC...". (lo subrayado me pertenece).

1.15 MARCO LEGAL COMPLEMENTARIO (NORMATIVA COMPARADA)

Como instrumento internacional, en el ámbito de la contratación pública emitidos por organismos multilaterales, se encuentra el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que tiene un carácter referencial, pero influyen significativamente en la construcción de estándares nacionales, por lo cual como parte de este artículo académico, se considerará las políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiadas reflejas en el manual de procesos GN-2349-15 que señala como valor por dinero lo siguiente:

“...este principio significa el uso efectivo, eficiente y económico de los recursos, lo que requiere la evaluación de los costos y beneficios pertinentes junto con una evaluación de los riesgos y atributos distintos al precio, según corresponda. El precio solo no necesariamente representa el valor por dinero, dado que también podrían priorizarse como parte de la oferta los atributos distintos al precio, como la calidad, la sostenibilidad, la innovación y los costos del ciclo de vida.

Adicionalmente, en este manual el BID considera dar un enfoque adecuado al propósito tanto para los resultados previstos como para las modalidades de adquisición al determinar la propuesta más adecuada para alcanzar los objetivos y los resultados de desarrollo sostenible del proyecto, teniendo en cuenta el contexto y el riesgo para la salud humana y el medio ambiente y el valor, la naturaleza y la complejidad de la adquisición, entre otras consideraciones adicionales que en la actualidad se buscan darle una mayor participación y ponderación como lo son las compras públicas y/o adquisiciones sostenibles..”.

El presente marco legal, evidencia que la contratación pública en el Ecuador se sustenta en una estructura normativa jerarquizada que combina la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, reglamento y normativa secundaria que proporcionan operatividad y en su mayor parte delimita la discrecionalidad administrativa en la etapa precontractual. Sin embargo, persisten vacíos normativos en relación con la metodología uniforme para la determinación del presupuesto referencial, especialmente

cuando se aplican procedimientos de distinta naturaleza como la subasta inversa y la licitación.

A ello se suma la relevancia de los lineamientos internacionales, como los emitidos por el Banco Interamericano de Desarrollo, que, aunque no tienen fuerza vinculante en todos los procesos nacionales, sí constituyen un referente técnico y comparativo valioso para modernizar el régimen ecuatoriano bajo criterios de eficiencia, sostenibilidad y mejor valor por dinero.

En consecuencia, la conclusión del marco legal permite afirmar que la normativa vigente requiere una reforma que articule de manera más clara los principios de transparencia y eficiencia con metodologías técnicas de alcance internacional. Esta base normativa comparada legitima la necesidad de una propuesta de reforma reglamentaria que brinde seguridad jurídica a los operadores y reduzca los riesgos de discrecionalidad en la determinación del presupuesto referencial para la hipótesis y problema jurídico planteado.

CAPITULO 2

Análisis del Resultado

Como resultado de esta investigación, se puede identificar que la normativa vigente en materia de contratación pública en el Ecuador presenta avances significativos en cuanto a la regulación de los principios de eficiencia, transparencia y equidad, incorporándose en el último cambio normativo conceptos de mejor costo, mejor valor por dinero y mejor oferta.

No obstante, dentro de la etapa precontractual revela una problemática estructural vinculada con la metodología para la determinación del presupuesto referencial en particular en los casos donde productos o servicio similares han sido contratados por una misma entidad u otra bajo un procedimiento de subasta inversa, en el cual no se considera otros parámetros de calificación sino enfocado únicamente en el precio, versus otros procesos que han sido adquiridos bajo el procedimiento de licitación donde se le solicita a los proveedores requisitos adicionales como personal técnico, equipos maquinarias, herramientas, entre otros, que finalmente van a incidir en los precios, entendiéndose como calidad de bienes y/o servicios que incurrirían de forma adicional, los oferentes interesados en participar en un proceso de contratación pública

En resumen, los resultados muestran que:

1. **Persistencia de vacíos normativos:** El reglamento y la normativa secundaria del SERCOP no establece mecanismos diferenciados ni directrices claras para armonizar los precios y condiciones derivadas de procedimientos distintos (subasta inversa frente a licitación). Esta omisión genera incertidumbre técnica y jurídica para los operadores de la contratación pública.
2. **Riesgo de discrecionalidad y responsabilidad:** Al no existir un lineamiento uniforme, los servidores públicos encargados del cálculo del presupuesto referencial enfrentan un margen de discrecionalidad

que puede derivar en responsabilidades administrativas, civiles e incluso penales, especialmente en casos donde se alegue un supuesto “perjuicio económico” al Estado.

3. **Brecha con estándares internacionales:** El contraste con la normativa y lineamientos del Banco Interamericano de Desarrollo evidencia que la legislación ecuatoriana no ha incorporado de forma plena el concepto de “valor por dinero” ni metodologías de análisis comparativo costo-beneficio, lo cual limita la eficiencia en la gestión de los recursos públicos.
4. **Impacto de la reforma introducida por el Decreto Ejecutivo N.º 57 (2025):** Si bien se incorporan los conceptos de “mejor costo” y “mejor valor por dinero”, la falta de una reglamentación clara que operativice estos principios deja a la reforma en un plano declarativo, sin efectos prácticos suficientes en la gestión precontractual.

De este modo, el resultado central del estudio demuestra que la normativa actual, aunque orientada hacia la eficiencia, carece de herramientas jurídicas y metodológicas concretas que aseguren uniformidad en la determinación del presupuesto referencial. Esta situación sustenta la necesidad de una propuesta de reforma reglamentaria urgente, que precise los procedimientos aplicables, integre criterios técnicos comparados y reduzca los riesgos de discrecionalidad administrativa.

CONCLUSIONES

- La normativa ecuatoriana de contratación pública ha evolucionado con la finalidad de garantizar principios de transparencia, eficiencia y equidad, pero persisten vacíos técnicos y jurídicos en la etapa precontractual, específicamente en la determinación del presupuesto referencial.
- La ausencia de directrices diferenciadas para homogenizar precios y condiciones provenientes de distintos procedimientos de contratación (subasta inversa y licitación) genera un riesgo de discrecionalidad interpretativa y posibles responsabilidades administrativas, civiles y penales para los servidores públicos.
- El Decreto Ejecutivo N.º 57 de 2025 constituye un avance al introducir los conceptos de “mejor costo” y “mejor valor por dinero”. No obstante, su eficacia práctica es limitada debido a la falta de una reglamentación precisa que establezca metodologías aplicables a los estudios de mercado.
- El contraste con la normativa internacional, en especial con los lineamientos del Banco Interamericano de Desarrollo, evidencia una brecha significativa en la aplicación de metodologías de análisis costo-beneficio y de criterios de valor por dinero, lo que limita la capacidad del Ecuador para optimizar el uso de recursos públicos.

RECOMENDACIONES

- Incorporar un articulado de reforma en el Reglamento, en conjunto con su normativa secundaria del SERCOP , que especifique la forma de calcular el presupuesto referencial, o como considerarlo, cuando se encuentren procesos con ítems, o productos similares pero contratados bajo diferentes tipos de procedimiento de contratación estos es, en el caso que hayan sido comprados primero bajo subasta inversa y posteriormente se requiera incorporar parámetros de calificación para procesos de licitación de bienes y/o servicios.
- Adoptar metodologías de análisis comparativo costo-beneficio inspiradas en buenas prácticas internacionales, como las promovidas por organismos multilaterales (BID, Banco Mundial), a fin de integrar criterios objetivos en los estudios de mercado.
- Fortalecer los mecanismos de capacitación y acompañamiento técnico a los servidores públicos responsables de la elaboración del presupuesto referencial, y servidores de los entes de control, con el fin de reducir la discrecionalidad y las responsabilidades derivadas de posibles interpretaciones ambiguas.

PROPUESTA DE REFORMA

Propuesta — Modificación del literal b del Art. 49 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (sustitución completa del literal)

Texto propuesto:

b) Revisión de los procesos de contratación pública de la entidad contratante, así como de otras instituciones del estado, para identificar los montos de adjudicaciones similares realizadas en los últimos dos (2) años. Dicha revisión deberá: (i) distinguir expresamente el tipo de procedimiento en que se originó cada adjudicación (por ejemplo: subasta inversa electrónica, licitación, concurso público u otro); (ii) excluir, para efectos de aplicación de criterios de “mejor costo” o de análisis de “mejor valor por dinero”, aquellas adjudicaciones cuyo procedimiento de origen haya sido la subasta inversa o procedimiento análogo en los que la evaluación privilegia exclusivamente el menor precio y no incorporó criterios de calificación técnica, salvo que la entidad acredite, de manera fundada y motivada, la equivalencia técnica entre el precedente y la contratación proyectada mediante un análisis comparativo documentado y aprobado por la unidad técnica responsable; y (iii) en los casos en que se utilicen adjudicaciones provenientes de procedimientos distintos al que se proyecta, aplicar mecanismos de ajuste técnicos (p. ej., factores de normalización, análisis de costo de ciclo de vida, y desagregación por ítem) que queden debidamente registrados en el expediente y publicados en el portal compras públicas.

Exposición de motivos de la Propuesta:

1. Garantiza que solo se comparen antecedentes homogéneos en cuanto a la lógica de evaluación (precio vs. valor técnico), evitando que precios obtenidos en subastas inversas distorsionen el presupuesto referencial cuando la contratación proyectada requiere evaluar atributos técnicos y cualitativos.

2. Protege a los servidores públicos frente a eventuales imputaciones por “perjuicios económicos” al exigir justificación técnica previa y carga probatoria cuando se pretende usar referencias de subasta inversa en procedimientos donde debe aplicarse el análisis del mejor valor por dinero
3. Mantiene flexibilidad técnica al permitir, de forma excepcional y justificada, el uso de un antecedente de subasta inversa si se demuestra la equivalencia técnica mediante análisis comparativo formal.

BIBLIOGRAFIA

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial Suplemento 395, 4 de agosto de 2008.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* (Registro Oficial No. 395, 4 ago. 2008).
- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. (2008).
- Contraloría General del Estado. (2019). Informe DASE-0033-2019: Examen especial a los procesos de contratación pública. Quito: Contraloría General del Estado.
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- HM Treasury (Reino Unido). (2022). *Green Book — Supplementary guidance: Value for Money*.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2025). *Decreto Ejecutivo N.º 57: Reforma a la normativa de contratación pública e incorporación del principio de mejor valor por dinero*. Registro Oficial Suplemento 87, 23 de julio de 2025.
- Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP). (2019). *Informe de gestión 2019: Evolución del sistema nacional de contratación pública*. Quito: SERCOP.
- Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP). (2025). *Ley Orgánica del Servicio Nacional de Contratación Pública, Reglamento General y Normativa Secundaria*.
- Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito. (2019). Sentencia N.ª 03812-2018. Quito: Registro de Jurisprudencia del Tribunal Contencioso Administrativo.
- World Bank. (2023). *Procurement Guidance — Value for Money*. Washington, DC: World Bank.

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Pérez Miranda, Christian Omar**, con C.C: # **0918499997** autor/a del trabajo de titulación: **Reforma al Reglamento Vigente de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública- Determinación del Presupuesto Referencial** previo a la obtención del título de **Abogado** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, a los 24 días del mes de agosto del 2025



f. _____

Nombre: **Pérez Miranda, Christian Omar**

C.C: **0918499997**



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	Reforma al Reglamento Vigente de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública- Determinación del Presupuesto Referencial		
AUTOR(ES)	Pérez Miranda, Christian Omar		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Cuadros Añazco, Xavier Paúl		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas		
CARRERA:	Carrera de Derecho		
TÍTULO OBTENIDO:	Abogado		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	24 de agosto del 2025	No. DE PÁGINAS:	29
ÁREAS TEMÁTICAS:	Contratación Pública, Estudios de Mercado, Determinación del Presupuesto Referencial.		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	contratación pública, mejor costo, estudio de mercado, presupuesto referencial.		

RESUMEN/ABSTRACT: El presente artículo académico sobre “Reforma al Reglamento Vigente de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública - Determinación del Presupuesto Referencial, analiza la normativa actualizada establecida en el Ecuador, para la Contratación Pública dentro de la etapa precontractual, particularmente en la determinación del presupuesto referencial, y surge de la necesidad de analizar y proponer una reforma normativa analizando los diferentes conceptos y metodologías que rigen a la contratación pública en el Ecuador, así como las definiciones y consideraciones del término “mejor costo y/o análisis de mejor valor por dinero”, agregados mediante Decreto Ejecutivo N.º 57, publicado en R.O. el 23 de Julio del 2025. En razón de que dentro de sus lineamientos se señala que, para establecer un presupuesto referencial se debe tomar en consideraciones bienes y/o servicios similares de contrataciones anteriores realizadas por parte de la misma entidad u otras entidades del sector público, no obstante, no se hace referencia como se debe proceder si estos bienes y/o servicios fueron adquiridos bajo distintos tipos de procesos de contratación como lo son: el procedimiento de subasta inversa, donde prevalece el precio versus el procedimiento de licitación, donde se consideran otros parámetros diferentes al precio tales como: personal técnico, instalaciones o talleres, equipos, maquinarias, herramientas, entre otros; la normativa vigente proporciona un marco general para la determinación del presupuesto referencial, pero su aplicación práctica ha evidenciado inconsistencias. Esto se debe a la falta de criterios específicos para homogeneizar los precios en procesos distintos, más que a un vacío legal absoluto. Lo señalado puede conllevar a la determinación de responsabilidades administrativas, civiles y penales a los servidores públicos encargados de realizar el cálculo del presupuesto referencial por supuestos “perjuicios económicos” para el estado. Por consiguiente, la aplicación de esta reforma normativa producirá cambios notables en el análisis de la contratación pública en el Ecuador.

ADJUNTO PDF:	☒ SI	☐ NO
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593-9-92339600	E-mail: asesorcompraspublicas@hotmail.com
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::	Nombre: Paredes Calero, Angela María	
	Teléfono: +593-4-2222024	
	E-mail: angela.paredes01@cu.ucsg.edu.ec	

SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA

Nº. DE REGISTRO (en base a datos):	
Nº. DE CLASIFICACIÓN:	
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):	