



FACULTAD DE DERECHO

LAS RECLAMACIONES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA
ECUATORIANA

AUTOR

Gabriel Sebastián Crespo Herrera

AÑO

2020



FACULTAD DE DERECHO

LAS RECLAMACIONES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA

**Trabajo de Titulación presentado en conformidad a los requisitos
establecidos para optar por el Título de Abogado de los Tribunales y
Juzgados de la República**

Profesor Guía

José Gabriel Terán Naranjo

Autor

Gabriel Sebastián Crespo Herrera

Año

2020

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

"Declaro haber dirigido el trabajo, Las reclamaciones en la contratación pública ecuatoriana a través de reuniones periódicas con el estudiante Gabriel Sebastián Crespo Herrera, en el semestre 202020, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación."



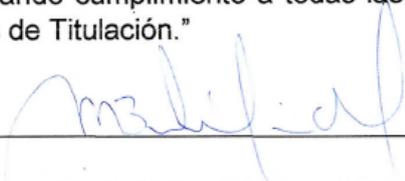
José Gabriel Terán Naranjo

Master en Derecho de Empresa y de los Negocios

C.C.: 0502272792

DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR

“Declaro haber revisado este trabajo, las reclamaciones en la contratación pública ecuatoriana, del estudiante Gabriel Sebastián Crespo Herrera, en el semestre 202020, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.”



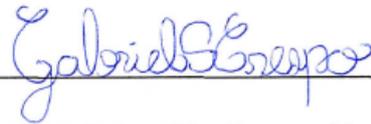
María Belén Sánchez Vinuesa

Máster en Derecho de la Contratación Pública

C.C.: 1707747430

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

"Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes."



Gabriel Sebastián Crespo Herrera

C.C.: 1715361521

AGRADECIMIENTOS

A Dios por permitirme llegar a este momento tan importante de mi vida.

A mis padres por el apoyo brindado.

Al Doctor José Gabriel Terán por ser mi guía para la realización y culminación de este trabajo.

Gabriel

DEDICATORIA

A mis abuelitos Doctor Raúl G.
Herrera Vinueza (+) y
Economista Ángel G. Crespo
Verdugo (+)

RESUMEN

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública -LOSNCPP - establece el marco normativo con la finalidad de regular la adquisición de bienes, obras y servicios incluidos los de consultoría, que realizan las entidades contratantes previstas en el artículo 1 de dicha norma, creando el Sistema Nacional de Contratación Pública. Dicho sistema contempla la participación de tres actores principales: las entidades contratantes, los proveedores y el Servicio Nacional de Contratación Pública –SERCOP- éste último como entidad rectora de la Contratación Pública en el Ecuador. De esta manera, según normativa vigente, el procedimiento de contratación que realizan las entidades públicas se realiza en cuatro fases claramente identificadas: preparatoria, precontractual, contractual y postcontractual, cada una de ellas con sus particularidades, sabiendo destacar que el presente trabajo se basará en la etapa precontractual.

El presente trabajo se enfoca principalmente al estudio de las reclamaciones que el proveedor o quien tenga interés directo, dentro de una contratación puede interponer durante la etapa precontractual, que es aquella que inicia desde el requerimiento de contratación hasta la adjudicación del contrato, según lo previsto en la ley. Es importante señalar que, según la normativa ecuatoriana, dichas reclamaciones se las puede realizar ante la misma entidad contratante o ante el SERCOP. El problema jurídico del presente estudio radica en el procedimiento establecido en la normativa vigente respecto a las reclamaciones y quienes la podrían interponer, toda vez que el artículo 102 de la LOSNCPP determina que: *“(...) Para todos los efectos de esta Ley, quienes tengan interés directo, que se consideren afectados por las actuaciones realizadas por entidades contratantes previstas en el artículo 1 de esta Ley podrán presentar un reclamo motivado ante el Servicio Nacional de Contratación Pública, quien en caso de considerar la existencia de indicios de incumplimiento de las normas de la presente ley, su reglamento y las regulaciones, normas técnicas y demás normativa emitida por el Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP(...)”*; mientras que el artículo 150 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública señala que: *“(...) Los*

oferentes que se consideren afectados en sus intereses por actos administrativos emitidos por las entidades previstas en el artículo 1 de la Ley, por asuntos relacionados con su oferta, respecto al trámite precontractual o de la adjudicación, tendrán derecho a presentar las reclamaciones de conformidad al procedimiento previsto en el presente capítulo. (...).”

Como se puede apreciar existe una contradicción en la LOSNCP y su Reglamento General, pues en la primera norma se indica que cualquier persona que se considere afectada en sus intereses, puede presentar un reclamo; mientras que el Reglamento señala que únicamente pueden hacerlo los oferentes existiendo entonces una privación al derecho de petición y por tanto irrespetándose los principios establecidos en la LOSNCP, negándose la posibilidad de que terceras personas que pudieren ser afectadas puedan intervenir; así mismo, no se ha determinado en la norma a quienes se considera pudieran tener interés directo y si el reclamo se puede interponer paralelamente en el SERCOP y ante la entidad contratante.

ABSTRACT

The Organic Law of the National System of Public Procurement -LOSNCP - establishes the regulatory framework in order to regulate the acquisition of goods, works and services, including consulting, carried out by the contracting entities provided for in article 1 of said rule, creating the National Public Procurement System. Said system contemplates the participation of three main actors: the contracting entities, the suppliers and the National Public Procurement Service – SERCOP- the latter as the governing entity of the Public Procurement in Ecuador. In this way, according to current regulations, the contracting procedure carried out by public entities is carried out in four clearly identified phases: preparatory, pre-contractual, contractual and post-contractual, each with its own particularities, knowing that this work will be based on the pre-contractual stage.

This work focuses mainly on the study of the claims that the supplier or whoever has a direct interest in a contract may file during the pre-contractual stage, which is the one that begins from the request for the contract until the award of the contract, as provided in the law. It is important to note that, according to Ecuadorian regulations, such claims can be made before the same contracting entity or before SERCOP. The legal problem of this study lies in the procedure established in the current regulations regarding claims and those who could file it, since article 102 of the LOSNCP determines that: "(...) For all purposes of this Law, those who have a direct interest, who consider themselves affected by the actions carried out by contracting entities provided for in article 1 of this Law, may present a reasoned claim before the National Public Procurement Service, who in case of considering the existence of indications of non-compliance with the regulations of this law, its regulation and the regulations, technical standards and other regulations issued by the National Public Procurement Service SERCOP (...) "while article 150 of the General Regulation of the Organic Law of the National Public Procurement System states that: "(...) The bidders who consider themselves affected in their interests by administrative acts issued by the entities p magazines in article 1 of the Law, for matters related to their offer, regarding

the pre-contractual process or the award, will have the right to present claims in accordance with the procedure provided in this chapter. (...). ”

As can be seen, there is a contradiction in the LOSNCP and its regulations, since the first rule indicates that any person who considers himself or herself to be affected by their interests can file a claim, while the regulation states that only bidders can do so, thus depriving the right to petition and therefore disrespecting the principles established in the LOSNCP, denying the possibility that third parties who may be affected may intervene; Likewise, it has not been determined in the regulation who is considered to have a direct interest and if the claim can be filed in parallel in the SERCOP and before the contracting entity.

Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1.- Aproximación al Sistema Nacional de Contratación Pública	3
1.1 Marco normativo.....	3
1.1.1 Constitución de la República del Ecuador.....	4
1.1.2 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.....	6
1.1.3 Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.....	11
1.1.4 Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública.....	13
1.2 Actores del Sistema Nacional de Contratación Pública	15
1.2.1 Entidades Contratantes.....	16
1.2.2 Proveedores.....	17
1.2.3 Sercop.....	19
Capítulo 2. Fases del Procedimiento Precontractual en la Contratación Pública	21
2.1 Definición de la Fase Precontractual	21
2.2 Importancia de la Fase Precontractual	23
2.3 Etapas de la Fase Precontractual	24
2.3.1 Convocatoria.....	26
2.3.2 Etapa de preguntas, respuestas y aclaraciones.....	29
2.3.3 Etapa de recepción y apertura de ofertas.....	30
2.3.4 Convalidación de errores de forma.....	32
2.3.5 Calificación de ofertas e informe de la comisión técnica.....	34
2.3.6 Adjudicación.....	36
CAPÍTULO 3.- Las Reclamaciones	38
3.1 Definición del reclamo.....	38
3.2 Presentación del reclamo.....	42

3.3 El interés directo en la contratación pública	44
3.4. Resolución del reclamo.....	46
Conclusiones.....	49
Referencias	52

Introducción

El tema “Las reclamaciones en la contratación pública ecuatoriana” es importante estudiarlo porque conforme lo señalado en el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador al ser nuestro país un Estado constitucional de derechos y justicia, las normas aplicables en materia de contratación pública deben garantizar el ejercicio de derechos respetando los principios establecidos en el artículo 4 de la LOSNCP permitiendo al oferente que participa en un proceso de contratación impugnar un acto administrativo de la entidad contratante emitido durante la etapa precontractual cuando considera que existen indicios de incumplimiento de las normas que rigen la contratación pública.

Considerando que los proveedores que intervienen en los procesos de contratación pública lo hacen con fines de lucro porque su participación conlleva tiempo y dinero, al sentirse afectados en sus intereses durante el proceso precontractual buscan los medios contemplados en el ordenamiento jurídico para expresar su inconformidad con la finalidad de lograr resultados favorables que permitan establecer correctivos por parte de las entidades contratantes.

Uno de los mecanismos previstos en la LOSNCP es la presentación de un reclamo ante la entidad contratante; sin embargo el reglamento de aplicación de la ley no desarrolla un procedimiento claro y eficiente a observarse cuando el reclamo se lo presenta directamente ante la entidad contratante lo cual conduce a dejar en la indefensión a quien se considera afectado en sus intereses en la ejecución del proceso precontractual, con la consecuente afectación a los principios previstos en la ley del sistema que deberían ser observados por mandato constitucional y legal lo cual desincentiva la participación de los oferentes.

El ensayo aborda el problema jurídico de la incorrecta o ninguna aplicación de los mecanismos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública por parte de los oferentes en un procedimiento de contratación, que se consideren afectados por las actuaciones realizadas por los servidores de una entidad contratante de las previstas en el artículo 1 de la LOSNCP que los deja en la indefensión anulando su participación en dicho proceso, lo cual contraviene los principios establecidos en el artículo 4 de la LOSNCP.

Capítulo 1.- Aproximación al Sistema Nacional de Contratación Pública

1.1 Marco normativo

Con el desarrollo de las pequeñas y medianas industrias, el Ecuador ha visto la necesidad de generar un cambio significativo en la normativa aplicable respecto a la Contratación Pública. De tal modo que las denominadas PYMES puedan también participar en procesos transparentes en los cuales todos los proveedores tengan igualdad de condiciones al momento de presentar sus ofertas, precautelando que sus derechos se vean vulnerados ya que antes de la expedición de las normas actuales, cada entidad contratante mantenía su criterio de contratación al momento de pretender realizar una compra.

Desde el año 2008, se ha incentivado a que la Contratación Pública en nuestro país sea transparente, precautelando una eficiente gestión pública por parte del Estado, garantizando que los proveedores participen en igualdad de condiciones y no se vean afectados sus derechos al momento de participar en una contratación, ya que la normativa contempla principios que representan un cambio trascendental dentro de las compras públicas.

Santiago Peña en su obra *“Análisis del Marco Legal de Compras Públicas en Ecuador: Oportunidades y Barreras para la incorporación de criterios sostenibles”* manifiesta que: *“Las compras públicas y la forma en que se llevan a cabo, pueden tener múltiples implicancias económicas, sociales y ambientales. Las adquisiciones gubernamentales pueden ser utilizadas como herramienta de política para promover diversos objetivos en materia económica, ambiental y social.”* (Peña, 2016, pág. 17).

Lo anterior concuerda con lo que expresa la Comisión Europea en su obra *“La Contratación Pública: En la Unión Europea”* señala que: *“Una política efectiva de contratación pública es fundamental para que el mercado interior alcance sus objetivos: generar crecimiento sostenido a largo plazo, crear empleo,*

favorecer el desarrollo de empresas capaces de explotar las posibilidades ofrecidas por el mayor mercado integrado del mundo y de afrontar eficazmente la competitividad en los mercados globales y permitir que el contribuyente y los usuarios tengan servicios públicos de mejor calidad a menor costo.” (Comisión Europea, 1996, pág. 4)

Mediante el actual uso de las nuevas herramientas tecnológicas realizadas con el fin de controlar a las compras públicas en el Ecuador, nos ayuda a fomentar una inclusión social entre todos los actores que participan en este ámbito, contribuyendo en el uso de medios electrónicos para la realización de transacciones de las entidades estatales, para tener un eficiente funcionamiento de una economía y su desarrollo.

Por lo cual, la Contratación Pública cumple un papel fundamental en las políticas de un Estado, por lo cual su legislación debe estar a la mano con el diario vivir de los actores que se encuentran inmersos con el objetivo de tener eficiencia, transparencia y legalidad en todos los procesos que se llevan a cabo, sin dejar a un lado mecanismos de impugnación que pueden ser presentados por los oferentes al verse vulnerados sus derechos dejándolos en la indefensión.

En este contexto, el marco normativo que rige al Sistema Nacional de Contratación Pública es el siguiente: Constitución de la República del Ecuador, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; y, Codificación de Resoluciones del Sistema Nacional de Contratación Pública.

1.1.1 Constitución de la República del Ecuador

Nuestra Carta Magna del año 2008, introduce un concepto relacionado con las compras públicas que hoy en día sirve como un instrumento útil para las entidades contratantes y proveedores del Estado. El artículo 288 señala: *“Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad,*

responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 181).

Las compras públicas aportan con el desarrollo económico y social del país y al denominado Plan del Buen Vivir (Sumak Kawsay), que tiene como objetivo erradicar la pobreza en el Ecuador y brindar ayuda a las personas que más lo necesitan. El artículo 275, determina: *“El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.”* (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 135)

En este sentido, según José Jara en su obra *“Regulación Ambiental y Contratación Pública en el Ecuador”*, respecto a la contratación pública con responsabilidad ambiental señala: *“El mandato de que las compras públicas cumplan con criterios de responsabilidad ambiental, contenido en el Art. 288 CRE, tiene especial relevancia en cuanto apunta a contribuir a que la economía nacional y su sistema productivo se enmarquen en el ideal constitucional de desarrollo sustentable”* (Jara, 2016, pág. 63)

En la línea de Juan Carlos Mogrovejo, en su obra *“Análisis de las compras públicas como ventaja competitiva para los actores de la economía popular y solidaria”* al referirse a las compras públicas dice que: *“(…) El concepto de compra pública ha evolucionado hasta llegar a entenderse como una herramienta de desarrollo que permite incorporar a sectores vulnerables de la sociedad dentro del proceso económico general, y, generar no sólo egresos al Estado, sino un dinamismo de la economía nacional, con efectos en la generación de empleo, la canalización de inversiones y el desarrollo productivo.”* (Mogrovejo, 2017, pág. 4).

Las compras públicas conforme lo señala nuestra Constitución tienen un enfoque de inclusión al permitir la participación de los actores de la economía popular y solidaria con el objetivo de buscar el bien común y dinamizar la economía nacional, mediante la organización como pieza esencial dentro de la contratación pública en el Ecuador que permita controlar de manera más eficiente las gestiones realizadas por las instituciones del Estado.

Por lo cual, el Ecuador al verse inmerso dentro de una economía mundial y ser testigo de los avances realizados por otros estados en materia de contratación pública, se vio en la necesidad de generar cambios en sus normativas, las cuales implementen el uso de herramientas tecnológicas, a fin de agilizar los trámites que se realizan en la contratación pública y, al mismo tiempo, garantizar la mayor transparencia.

1.1.2 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

En el Registro Oficial 395 de fecha 04 de agosto de 2008, se publicó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública LOSNCP, que derogó a la Ley de Contratación Pública y la Ley de Consultoría. El artículo 1 de la LOSNCP, respecto a su ámbito y objeto, señala: *“Esta Ley establece el Sistema Nacional de Contratación Pública y determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría que realicen:*

1. Los Organismos y dependencias de las Funciones del Estado. 2. Los Organismos Electorales. 3. Los Organismos de Control y Regulación. 4. Las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo. 5. Los Organismos y entidades creados por la Constitución o la Ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. 6. Las personas jurídicas creadas por acto

legislativo seccional para la prestación de servicios públicos. 7. Las corporaciones, fundaciones o sociedades civiles en cualquiera de los siguientes casos: a) estén integradas o se conformen mayoritariamente con cualquiera de los organismos y entidades señaladas en los números 1 al 6 de este artículo o, en general por instituciones del Estado; o, b) que posean o administren bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan (...) (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 8)

Los principios que rigen a esta ley la encontramos en su artículo 4 el cual señala: *“Para la aplicación de esta Ley y de los contratos que de ella deriven, se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional.* (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 9)

Al momento de hablar sobre los principios Ramiro Ávila Santamaría en su obra *“La Constitución del 2008 en el contexto andino”* señala: *“Por un lado, los principios son tan ambiguos que requieren interpretación moral y, por otro, los principios están positivizados; comprender el alcance de un derecho se lo hace a través de la argumentación jurídica que debe contener debates morales sobre el alcance del derecho”* (Ávila, 2008, pág. 35)

Según Christian Guzmán en su publicación *“Los principios generales del Derecho Administrativo”*, expresa: *“Los principios generales del derecho desempeñan un rol sumamente importante en la organización del ordenamiento jurídico, puesto que permiten no solo interpretar las normas, sino además servir de base para la construcción jurídica y facilitar la labor del operador del derecho, al generar insumos para cubrir los vacíos del derecho positivo.”* (Guzmán, 2012, pág. 1)

Tal como lo afirman los autores antes mencionados, los principios son normas que rigen la actuación de la administración pública, en los procedimientos de contratación que realizan las entidades y organismos señalados en la LOSNCP; sirven como criterio interpretativo e integrador del sistema para resolver diferentes situaciones que pudieran presentarse en la aplicación de la norma y constituyen verdaderos parámetros a seguir para la actuación de los funcionarios y servidores públicos pudiendo incluso llenar vacíos que las normas pueden tener.

El artículo 10 de la LOSNCP crea el SERCOP (antes INCOP), como un *“organismo de derecho público, técnico regulatorio, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria”* (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 7) cuya atribución primordial la encontramos en el tercer párrafo del artículo antes mencionado el cual expresa que: *“Asegurar y exigir el cumplimiento de los objetivos prioritarios del Sistema Nacional de Contratación Pública”* (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 8)

Juan Fernando Aguirre en su obra *“Incidencia del Acuerdo Comercial Multipartes, ACM en el Sistema Nacional de Contratación Pública”* dice: *“(...) Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, marco jurídico normativo que se caracteriza por: a) la visión sistémica de la compra pública, esto es, la interrelación de los sujetos, organismos, principios y preferencias que deberán observarse en el desarrollo de la contratación estatal; b) la utilización de herramientas informáticas que agilitan transparentan y generan una base de datos de acceso público que permite conocer, en tiempo real, la actividad contractual del Estado. (...)”* (Aguirre, 2016, pág. 54)

Como se aprecia, en función de lo dispuesto por la Constitución de la República uno de los pilares más importantes de esta ley es armonizar la participación nacional en el ámbito de la Contratación Pública tanto para los artesanos como

para las pequeñas o medianas empresas. De igual manera, en la ley se han incluido nuevos tipos de contratación tales como el de consultoría, que a la par con los demás, se desarrollan de forma competitiva, siguiendo el debido procedimiento establecido en la normativa.

La Ley Orgánica Reformatoria a la LOSNCP, publicada en el Registro Oficial 100, Segundo Suplemento de 14 de octubre de 2013, en relación a la reclamación en materia de contratación pública señala lo siguiente:

"Art. 102.- Reclamaciones.- Para todos los efectos de esta Ley, quienes tengan interés directo, que se consideren afectados por las actuaciones realizadas por entidades contratantes previstas en el artículo 1 de esta Ley podrán presentar un reclamo motivado ante el Servicio Nacional de Contratación Pública, quien en caso de considerar la existencia de indicios de incumplimiento de las normas de la presente ley, su reglamento y las regulaciones, normas técnicas y demás normativa emitida por el Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP, notificará de este particular a la máxima autoridad de la entidad contratante, quién dispondrá la suspensión del proceso por el plazo de siete días hábiles, en el que deberá presentar las pruebas y argumentos técnicos correspondientes.

Al término del plazo previsto en este artículo, la máxima autoridad de la entidad contratante podrá implementar las rectificaciones que correspondan, o continuar con el proceso.

El Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP podrá sugerir medidas necesarias para rectificar el proceso y, de ser el caso, la suspensión definitiva del procedimiento precontractual y notificará a los órganos de control competentes.

El reclamo que trata el presente artículo se podrá ejercer sin perjuicio del recurso administrativo previsto en esta Ley que se pueda interponer contra actos

administrativos expedidos por las entidades públicas; y, las acciones judiciales previstas en la normativa vigente.

Todo esto sin perjuicio de una reclamación ante la misma entidad contratante, de así considerarlo quien tenga interés directo. (...)” (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 64).

Precisamente, el interesado, de acuerdo a lo expresado en el quinto inciso del artículo 102 antes referido, tiene la opción de presentar un reclamo ante la entidad contratante y no ante el SERCOP, situación ésta que, aunque no resulta lo suficientemente clara, permite potestativamente plantear una reclamación durante la etapa precontractual por actos realizados por la entidad contratante que se producen en esta fase.

Para Carlos Baldeón en su libro *“La normalización como pilar innovador de la contratación pública”* respecto a esta Ley resalta que: *“La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública trae prácticas y conceptos totalmente innovadores que son fundamentales para garantizar el cumplimiento de varios de los principios que la rigen, principalmente, la publicidad y transparencia en las compras que realiza el Estado.”* (Baldeón, 2014, pág. 2)

Con el uso de las herramientas tecnológicas, la contratación pública dio un gran paso en la agilidad de los procedimientos de contratación y permitió que las pequeñas y mediana empresas deban innovarse en el uso de estas herramientas. Katherine Mejía en su obra *“Análisis de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento en los Procesos de Consultoría”* señala: *“(...) parte principal del sistema de contratación pública al sitio web www.compraspúblicas.gob.ec, considerado como el sistema informático oficial, creado para la colaboración nacional de pequeñas y medianas empresas, siendo un aporte para el desarrollo y crecimiento económico del país”* (Mejía, 2016, pág. 2)

De lo expuesto, se puede apreciar que la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se fundamenta en principios que serán observados por las entidades contratantes y proveedores que participan en las contrataciones de bienes, obras o servicios incluidos los de consultoría, de manera que los recursos estatales sean administrados con total transparencia y procura evitar la discrecionalidad. Con esta finalidad, se actualizó la página web del SERCOP con el objetivo de promover la participación nacional de los diferentes actores incluyendo a micro, pequeñas, medianas empresas y de la economía popular y solidaria.

1.1.3 Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

En primer lugar, es esencial conocer que es un reglamento de ejecución para lo cual cito a Carlos Balbín en su obra *“Manual de Derecho Administrativo” el mismo que expresa: “Los reglamentos de ejecución son los actos que dicta el Poder Ejecutivo con el propósito de fijar los detalles o pormenores de las leyes sancionadas por el Congreso; es decir, las reglas de carácter general, abstracto y obligatorio, pero con alcance específico y periférico.”* (Balbín, 2015, pág. 78)

La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 147 numeral 13, establece las atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, es así que al momento de hablar sobre los reglamentos señala: *“Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.”* (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 57)

En el Ecuador, se expidió el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública –RGLOSNC- , publicado en el Registro Oficial Suplemento 588 de 4 de agosto de 2008, que ha sufrido varias modificaciones, siendo la última el 5 de mayo del 2020 mediante el Decreto Ejecutivo 1033, que a su vez, reforma la sección II sobre la adquisición de fármacos.

El artículo 1 del RGLOSNCNP respecto a su objeto y ámbito señala: *“El presente Reglamento General tiene por objeto el desarrollo y aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en adelante la Ley, que crea el Sistema Nacional de Contratación Pública, SNCP, de aplicación obligatoria por las entidades previstas en el Art. 1 de la Ley.”* (Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 2)

El artículo 150 del Reglamento General de la LOSNCP determina: *“Derecho a reclamar. - Los oferentes que se consideren afectados en sus intereses por actos administrativos emitidos por las entidades previstas en el artículo 1 de la Ley, por asuntos relacionados con su oferta, respecto al trámite precontractual o de la adjudicación, tendrán derecho a presentar las reclamaciones de conformidad al procedimiento previsto en el presente capítulo.*

En las reclamaciones los oferentes podrán petitionar o pretender:

1. La formulación de observaciones, consideraciones y reservas de derechos, cuando se impugnen los actos de simple administración; y, 2. La enmienda, derogación, modificación o sustitución total o parcial de actos administrativos relacionados con los procedimientos de contratación en los que intervengan.

El reclamo se presentará por escrito ante el órgano autor del hecho, comportamiento u omisión; emisor del acto administrativo; o ante aquel al cual va dirigido el acto de simple administración, en el término de cinco días contados a partir de la notificación. El órgano puede dictar medidas de mejor proveer, y otras para atender el reclamo. (...)” (Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2009, pág. 44).

Enrique Consa en su obra *“La Contratación Pública: Inclusión, Innovación y Transparencia”* señala: *“(...) es necesario que este Reglamento sea socializado*

en la institución y sobre todo en la página web de la institución, para que los proveedores conozcan previamente las reglas de la contratación de Giro Específico del Negocio que aplica la entidad contratante. En caso de existir reformas al mencionado reglamento, con el mismo objetivo se debe publicar los cambios oportunamente. (Consa, 2015, pág. 51).

Por lo antes acotado, el Reglamento General de aplicación de la LOSNCP establece los lineamientos para regular las contrataciones de bienes, obras, servicios, incluidos los de consultoría que realizan las entidades contempladas en el artículo 1 de la ley antes referida, para asegurar el cumplimiento de la norma de manera transparente, eficiente y eficaz precautelando los derechos constitucionales y legales de las partes intervinientes.

1.1.4 Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública

El artículo 1 de esta norma respecto a su objeto y ámbito señala: *“Las disposiciones expedidas en la presente Codificación son de cumplimiento obligatorio para las entidades contratantes previstas en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública - LOSNCP, para la aplicación de los procedimientos de contratación pública establecidos en la mencionada Ley y su Reglamento General, para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría.”* (Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública reformada, 2020, pág. 4)

El SERCOP dentro de sus competencias emitió resoluciones con el fin de que las entidades contratantes establecidas en el artículo 1 de la LOSNCP, tengan una aplicación adecuada dentro de los procedimientos de contratación pública, los cuales ya se encuentran predeterminados en su Ley y Reglamento General para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación

de servicios, incluidos los de consultoría, dicha normativa fue actualizada, codificada y publicada en el Registro Oficial 245 de 29 de enero de 2018.

Enrique Consa al referirse a las resoluciones emitidas por el SERCOP, en su obra *“La Contratación Pública: Inclusión, Innovación y Transparencia”* manifiesta lo siguiente: *“Existen resoluciones que aclaran y definen algunos procesos y procedimientos no configurados o detallados en la Ley y su Reglamento, las mismas que se publican en la página web del SERCOP (www.secop.gob.ec) para su cumplimiento inmediato. Esta situación obliga a las entidades estar pendientes diariamente de la web en mención; ahora bien, si el mismo SERCOP maneja la base de datos del Proveedores y entidades Contratantes incluyendo sus correos electrónicos, sería enriquecedor y práctico que una vez sancionada una resolución (...).”* (Consa, 2015, pág.49).

El SERCOP tiene como una de sus atribuciones la de emitir resoluciones para garantizar y exigir el cumplimiento de los objetivos de Sistema Nacional de Contratación Pública, por lo cual ha emitido normativa de cumplimiento obligatorio para las entidades contratantes y proveedores para regular los procedimientos de contratación contenidos en la ley garantizando la aplicación de los principios establecidos en el artículo 4 de la LOSNCP.

El artículo 470 de la Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública dentro de las disposiciones comunes de las normas para la presentación de denuncias y reclamaciones en la etapa precontractual señala como responsabilidad del proveedor lo siguiente: *“El proveedor cuando actúe en calidad de denunciante o reclamante, conforme al acuerdo de utilización del Portal Institucional suscrito con el Servicio Nacional de Contratación Pública, asume la responsabilidad total por el uso del Portal Institucional y de sus herramientas tal como se establece en el inciso tercero del artículo 8 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; por lo tanto, el proveedor será responsable en todo momento de mantener en secreto y reserva el número de sus cuentas,*

contraseñas personales, claves de acceso y números confidenciales con los cuales tenga acceso a los servicios y contenido del Portal Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública." (Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública reformada, 2020, pág. 226).

Con esta disposición lo que se pretende es que la interposición del reclamo por parte del proveedor se ajuste a lo establecido en el acuerdo suscrito con el SERCOP cuando la misma norma no establece ni permite que todo el trámite del reclamo ante una entidad contratante se lo realice a través del portal sino que únicamente toda esta documentación sea incorporada por la entidad contratante como información relevante dentro de un procedimiento vulnerando los principios de legalidad, trato justo, igualdad y oportunidad y afectando por tanto los derechos de quienes se consideren perjudicados en una contratación.

1.2 Actores del Sistema Nacional de Contratación Pública

La LOSNCP establece tres actores que desempeñan una función primordial en la contratación pública en el Ecuador. En primer lugar, y como ente rectora, encontramos al SERCOP que trabaja a la par con las entidades contratantes y los proveedores, que conjuntamente, forman el Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante SNCP).

Según Karina Bajaña y Ligia Fajardo en su obra *“La contratación pública como herramienta de desarrollo económico en el Ecuador”* “(...) de acuerdo con la legislatura del Gobierno Nacional, el estado promueve la participación de los actores de la economía popular y solidaria dentro de los procesos de adquisición de bienes y servicios y consultoría, es decir lo que se necesita para satisfacer las necesidades en la población, motivando a que se tome en cuenta la transparencia, priorización, promoción de la producción ecuatoriana, sustitución de importaciones, degradación tecnológica y la transferencia tecnológica, que

constituyen los ejes fundamentales en los que se ha producido el trabajo.”
(Bajaña y Fajardo, 2019, pág. 132)

Es así que cada actor posee ciertas atribuciones y facultades dentro del proceso de contratación pública que se encuentran definidas en la LOSNCP, RGLOSNC, y las Codificación de Resoluciones del SERCOP, para de esta manera garantizar la calidad en la compra pública de tal forma que se genere ahorro para el Estado. Los actores de la economía popular y solidaridad cumplen un rol protagónico en la Contratación Pública ya que cada año generan más adjudicaciones lo que genera un incremento considerable en la economía del país.

1.2.1 Entidades Contratantes

Dentro de la LOSNCP se definen a los Entes o Entidades Contratantes como: *“Los organismos, las entidades o en general las personas jurídicas previstas en el artículo 1 de esta norma”* (Ley Órgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 5), que aplicarán obligatoriamente la LOSNCP, el RGLOSNC y la Codificación de Resoluciones del SERCOP.

Las entidades contratantes sujetas a la LOSNCP, de conformidad con lo establecido en el artículo 4, se encuentran obligadas a dar un tratamiento igualitario, en igualdad de condiciones y no discriminatorio a los proveedores que participan en un procedimiento de contratación sea de bienes, obras o servicios incluidos los de consultoría por lo que está prohibido cualquier tipo de exclusión que conduzca a dar preferencia a determinado proveedor.

En los procedimientos de contratación pública, las entidades contratantes deben otorgar a los oferentes todas las oportunidades posibles y la correcta actuación administrativa, sobre todo en la etapa precontractual, actuando con la debida celeridad y atendiendo a lo establecido en los pliegos del procedimiento a fin de

fortalecer la eficiencia administrativa para una eficaz atención de las necesidades de los administrados.

Para César Ortega dentro de su obra *“Corrientes sobre la Contratación Pública”* señala: *“Una de las etapas de contratación pública que se ha vuelto conflictiva es lo referente a las relaciones entre los contratistas y la Administración Pública, en una parte por el retardo de las transferencias o asignación de los recursos fiscales, que obligaban a paralizar los trabajos y, en otra, por la actitud de determinados funcionarios públicos que sostenían la prevalencia del Estado sobre los empresarios, desconociendo que al momento de celebrar un contrato, ambas partes se ponen en un plano, equivalente de derechos, por el principio de igualdad ante la Ley.”* (Ortega, 2005, pág.1).

Las entidades contratantes de acuerdo con la normativa vigente que regula la contratación pública en el Ecuador, deben llevar sus procedimientos de obras, bienes y servicios incluidos los de consultoría, a través de la plataforma tecnológica implementada por el SERCOP, facilitando a los organismos de control su accionar e incorporando la participación de los ciudadanos por medio de las veedurías.

1.2.2 Proveedores

La LOSNCP define a un proveedor como: *“la persona natural o jurídica nacional o extranjera, que se encuentra inscrita en el RUP, de conformidad con esta Ley, habilitada para proveer bienes, ejecutar obras y prestar servicios, incluidos los de consultoría, requeridos por las Entidades Contratantes.”* (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 6).

Para Juan Carlos Morón en su obra *“Aspectos jurídicos de la contratación estatal”* define a los proveedores como: *“(…) un colaborador en el desarrollo de los fines estatales porque mediante el contrato recibe el encargo de realizar una actividad o una prestación de interés o utilidad pública con autonomía y cierta*

libertad operativa frente al organismo contratante, para conseguir materialmente los cometidos públicos a la entidad” (Morón, 2017, pág. 20)

El proveedor tiene el deber de colaborar con la administración, en todo el procedimiento de contratación que diera lugar, para alcanzar los objetivos establecidos; a su vez deberá tener un comportamiento correcto y honesto frente a la administración pública, para que estos le brinden todas las facilidades que estén al alcance de estas para el desarrollo del proceso que se llevará a cabo.

De acuerdo con la LOSNCP, en su Capítulo III nos habla sobre las herramientas del sistema para concursar en un procedimiento de contratación pública. Un requisito esencial para participar es el Registro Único de Proveedores (RUP). Su artículo 16 señala: *“Créase el Registro Único de Proveedores (RUP), como un sistema público de información y habilitación de las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, con capacidad para contratar según esta Ley, cuya administración corresponde al Servicio Nacional de Contratación Pública”*. (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 10).

Una vez citada su definición legal, el RUP es una base de datos única para todo ciudadano, sea este una persona jurídica, natural, pública o privada, que quiera participar en los procedimientos de contratación que realizan las entidades contratantes para la adquisición de bienes, obras y servicios incluidos los de consultoría. Es decir, todo ciudadano está obligado a inscribirse y habilitarse en el RUP.

Al momento de hablar sobre las obligaciones de los proveedores el artículo 45 de LOSNCP señala: *“Los adjudicatarios quedarán obligados a proveer bienes y servicios normalizados de conformidad con las condiciones de plazo, precio, calidad, lugar de entrega y garantía establecidas para el período de duración del Convenio Marco. No obstante, los adjudicatarios podrán mejorar las condiciones establecidas, siguiendo el procedimiento que para el efecto se haya previsto en*

el Convenio Marco.” (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 6).

Es así, con la expedición de las normas vigentes se incorporaron nuevos requisitos para ser un proveedor tal es el RUP a nivel nacional, esto tiene un gran beneficio, ya que antes las entidades contratantes poseían procesos de calificación de los proveedores, lo cual atentaba con la igualdad de participación por parte de las denominadas PYMES, por lo cual provocaba que el proveedor nuevamente tuviera que presentar toda la documentación dentro del proceso de contratación.

1.2.3 Sercop

En el Segundo Suplemento del Registro Oficial del 14 de octubre de 2013 se publicó la reforma a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública -LONSCP-, en la que se crea el Servicio Nacional de Contratación Pública -SERCOP, en reemplazo del Instituto de Contratación Pública. Cabe destacar que si bien la Resolución No. RE-20 13-000082 lleva el encabezado del INCOP, la transitoria tercera de la misma ley establece: *“TERCERA.- Sustitúyase la denominación del Instituto Nacional de Contratación Pública por la de Servicio Nacional de Contratación Pública que se contengan en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, otras leyes, reglamentos, normas o regulaciones; cualquier referencia al Servicio Nacional de Contratación Pública como “instituto”, “INCP” o “Incop”, deberá ser sustituida por la nueva denominación y las siglas “Sercop”, respectivamente”* (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 50).

El artículo 10 de la LOSNCP define al SERCOP como: *“(…) organismo de derecho público, técnico regulatorio, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria. Su máximo personero y representante legal será el Director General o la Directora, quien será designado por el Presidente de la República y gozará de fuero de*

Corte Nacional de Justicia, en las mismas condiciones que un ministro de Estado. (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 8).

Para Jorge Luis González en su obra *“Régimen jurídico del nuevo sistema de contratación pública ecuatoriano en el contexto internacional”* señala respecto las atribuciones del SERCOP que: *“Las actividades de control, vigilancia, supervisión y sanción propiamente las desempeñan organismos de control, como son la Contraloría, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social o las superintendencias. Sus competencias se extienden sobre actividades públicas y privadas, tales como las bancarias, societarias, bursátiles, educativas, de telecomunicaciones, y en general de servicios públicos y explotación de recursos estratégicos. No obstante, el SERCOP tiene un rol preventivo y de alerta a las autoridades de control cada vez que conozca el cometimiento de infracciones.”* (González, 2016, pág. 202).

Según Kimberly Celis en su obra *“Participación de los actores de la economía popular y solidaria y las microempresas en la compra pública en el año 2015”* en la cual pudo concluir que: *“(…) el SERCOP fomenta la consolidación de los actores de la economía popular y solidaria y se muestra el cambio de concepciones del modelo económico del país donde el ser humano está por encima del capital.”* (Celis, 2016, pág. 19).

El SERCOP en la actualidad tiene un rol fundamental en el ámbito de la contratación pública, ya que regula un sin número de instituciones públicas, ya sea con sus modelos, reglamentos o resoluciones expedidas por las autoridades, las cuales son de carácter general y sirven para el correcto desempeño de los procesos que se llevan a cabo para precautelar los intereses de los oferentes con un estricto y veraz control evitando anomalías dentro de este.

En la Codificación de Resoluciones del SERCOP en el artículo 482 se señala que el único requisito para la interposición de un reclamo ante el SERCOP es

llenar el formulario que se encuentra disponible en el portal de dicha entidad. También se dispone que las notificaciones que realice dicha entidad dentro del trámite de un reclamo se podrán efectuar por medios físicos o electrónicos pudiendo incluso realizarse a los correos electrónicos registrados en el portal del Servicio Nacional de Contratación Pública.

El legislador dio poder al SERCOP, para que ejerza la rectoría del Sistema Nacional de Contratación Pública y conforme lo señalado en el artículo 10 numerales 9 y 11 de la LOSNCP, son atribuciones de esta entidad dictar normas administrativas, manuales e instructivos relacionados con esta Ley e incorporar y modernizar herramientas conexas al sistema electrónico de contratación pública así como impulsar la interconexión de plataformas tecnológicas de instituciones y servicios relacionados que permitan llevar a cabo las contrataciones de una manera eficiente y eficaz.

Capítulo 2. Fases del Procedimiento Precontractual en la Contratación Pública

2.1 Definición de la Fase Precontractual

Dentro de la contratación pública en el Ecuador existen cuatro fases definidas por las normativas vigentes para los procedimientos de contratación del Estado: preparatoria, precontractual, contractual y postcontractual. La fase precontractual inicia con la convocatoria de los proveedores y culmina con el acto administrativo denominado adjudicación. En esta fase, la entidad contratante tiene la obligación de desarrollar todos los actos que son necesarios para la selección de un proveedor, cumpliendo con los requisitos previos obligatorios para la adquisición de obras, bienes y servicios incluidos los de consultoría tal como lo define el artículo 1 de LOSNCP.

La fase precontractual es la base de todo procedimiento de contratación, ya que en esta se forma la voluntad de la administración pública, involucrando actores

públicos, privados, órganos de control, administrados y a la ciudadanía. Aquí se presentan varios proveedores que participarán de un procedimiento de contratación pública específico, y que cumplirán con los requisitos obligatorios impuestos por las entidades contratantes, para posteriormente escoger la mejor opción.

Debe existir de antemano una previa planificación, la cual será realizada en la etapa preparatoria para que trabajen a la par con la etapa precontractual, donde en primer lugar se debe conocer la necesidad que desea satisfacer, en segundo lugar, demostrar los estudios de acuerdo a cada procedimiento de contratación y en tercer lugar y el más importante de toda esta etapa, que tanto las entidades contratantes como los proveedores, se vean beneficiados para alcanzar el objetivo esencial dentro de todo proceso de contratación que es el desarrollo económico y social de una sociedad.

Sofía Salvador en su obra *“El ejercicio de la potestad de control en la fase precontractual de los procedimientos de contratación pública”* al hablar sobre la fase precontractual señala: *“Se debe acatar todas y cada una de las normas establecidas para cada procedimiento de contratación con su debida especialidad desde lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento, normativa que emana el Servicio Nacional de Contratación Pública, normas de control, hasta las normas técnicas desarrolladas para cada tipo de objeto contractual.”* (Salvador, 2019, pág. 48)

Por ejemplo, el artículo 49 párrafo segundo de la LOSNCP, sobre la licitación, señala: *“La fase precontractual comprende la publicación de la convocatoria, el procedimiento de aclaraciones, observaciones y respuestas, contenidos y análisis de las ofertas, informes de evaluación hasta la adjudicación y notificación de los resultados de dicho procedimiento.”* (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 21)

Dentro de esta etapa precontractual tenemos tres actores principales: las entidades contratantes, el SERCOP, y los proveedores. Por otra parte, esta fase precontractual puede contar con la participación de la ciudadanía, como un ejercicio de veeduría y participación ciudadana. No hay que olvidar que Procuraduría General del Estado y Contraloría General del Estado realizarán un control posterior de acuerdo con el artículo 15 de la LOSCNP que nos habla sobre las atribuciones de los organismos de control.

2.2 Importancia de la Fase Precontractual

La etapa precontractual es el eje angular en todo procedimiento de contratación pública, porque se establece todo lo necesario para dar inicio a un contrato administrativo entre una entidad contratante y un proveedor. Dentro de esta fase se especificarán los roles de cada uno de los actores para que posteriormente si existe alguna afectación al participante pueda interponer un reclamo, como medio de impugnación.

Además, se deben acatar todas y cada una de las normas establecidas para cada procedimiento de contratación desde lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento, normativa que emana el Servicio Nacional de Contratación Pública, normas de control, hasta las normas técnicas desarrolladas para cada tipo de objeto contractual.

María Soledad Montero en su obra *“Deficiencias y carencias en el procedimiento de subasta inversa electrónica, fase precontractual y contractual de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública Ecuatoriana”* señala: *“Una de las creaciones que trae consigo la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública es el uso obligatorio de las herramientas tecnológicas desde la fase precontractual hasta el cumplimiento de la etapa contractual, hecho que no solamente ha modernizado la contratación pública en Ecuador, sino que puso al país a la par de la sociedad moderna y globalizada, dando un paso firme*

para cumplir con el fin de la Administración Pública que es satisfacer las necesidades colectivas y de las entidades públicas.” (Montero, 2014, pág. 8)

Con el uso de las herramientas tecnológicas actuales, se puede garantizar la transparencia de que como se llevan a cabo los procedimientos de contratación pública, brindando a los oferentes toda la información en tiempo real del proceso mediante el portal compras públicas para que estos no se vean afectados, cumpliendo con los principios de publicidad y transparencia del artículo 4 de LONSCP.

Es así, que las instituciones de vigilancia y control mediante mecanismos de seguimiento y revisión que han sido incorporados en puntos esenciales de la fase precontractual deberán notificar cualquier arbitrariedad que encuentren dentro de este al ente rector o entidad contratante. El SERCOP con el apoyo de herramientas tecnológicas como son el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador (SOCE) y el Módulo Facilitador de Contratación Pública brindarán transparencia a los procedimientos de contratación pública en el Ecuador.

2.3 Etapas de la Fase Precontractual

En el Registro Oficial Edición Especial 832 de 29 de julio del 2020 se publica la Resolución RE-SERCOP-2020-106 la cual reforma la Resolución RE-SERCOP-2016-0000072 (en adelante Resolución 72), que en su artículo 2 numeral 29 enumera todas las etapas que se deberán cumplir en esta fase. Es importante señalar que la LONSCP ni su Reglamento General, detallan cada una de las fases en esta etapa. La Resolución 72 señala: “1. *Publicación del procedimiento en el Portal Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública;* 2. *Etapas de preguntas, respuestas y aclaraciones, modificaciones de condiciones contractuales o de pliegos;* 3. *Cancelación del procedimiento,* 4. *Etapas de recepción,* 5. *Apertura,* 6. *Convalidación de errores,* 7. *Verificación, y calificación de ofertas;* 8. *Informe de la comisión técnica o del delegado;* 9. *Resolución y publicación de la adjudicación o decisión de procedimiento*

desierto; y 10. Todo acto que esté comprendido entre la convocatoria hasta la adjudicación o declaratoria de desierto del procedimiento de contratación; por lo que, se podría decir que la Etapa Precontractual inicia con la publicación de la convocatoria o invitación a través del Portal; y, concluye con la Resolución de Adjudicación o Declaratoria de Desierto del procedimiento de contratación. (Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública reformada, 2020, pág. 5).

Luis Cabrera en su obra “Modelo de gestión para asegurar la efectividad del proceso de Contratación Pública, en Ecuador” señala: “Precontractual, que corresponde a la interacción entre la entidad contratantes y los proveedores oferentes, que comprende las etapas de creación del proceso en el portal www.compraspublicas.gob.ec (COMPRASPUBLICAS), la invitación a los proveedores registrados en la categoría del producto a contratarse; las etapas de preguntas, respuestas y aclaraciones; el envío de las ofertas económica y técnica de parte de los proveedores participantes; la evaluación de las ofertas recibidas; hasta la adjudicación del proceso de contratación” (Cabrera, 2013, pág. 24)

Mediante el uso de las herramientas tecnológicas los procedimientos de contratación pública dentro de la etapa precontractual empieza con la convocatoria y publicación de los procedimientos contractuales, esto se encuentra señalado en el artículo 21 de la LOSNCP que señala: *“El Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador COMPRASPUBLICAS será de uso obligatorio para las entidades sometidas a esta Ley y será administrado por el Servicio Nacional de Contratación Pública” (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 11)*

Monserate Galeas en su obra “El principio de buena fe en la etapa precontractual de la contratación pública ecuatoriana” señala: “En la etapa precontractual, es donde se desarrolla la relación comercial, consecuentemente, las partes deben comportarse de buena fe, y llevar las tratativas preliminares,

teniendo la consideración debida en el interés de la otra parte, así como la expectativa cierta de concluir esa relación negocial con la suscripción del contrato.” (Galeas, 2018, pág. 5)

Dentro de la Contratación Pública, el principio de buena fe se ve inmerso dentro de la fase precontractual ya que esto forma parte de las relaciones que tienen los administradores y administrados, objeto que es esencial dentro de un procedimiento de contratación ya que garantiza que este sea llevado de manera eficaz, porque no existe limitaciones por parte de los participantes al contrario existe un dialogo oportuno y abierto para llevar la realización de este sin que hayan trabas en el proceso.

Es entonces, que se puede presenciar una violación al principio de buena fe, ya que no se han producido todos los entendimientos necesarios de las partes participantes dentro de un procedimiento de contratación pública o se ha generado cualquier tipo de deslealtad durante la fase precontractual, provocando que este no se desarrolle a cabalidad y genere una serie de percusios a todas las partes que se encuentran involucradas.

2.3.1 Convocatoria

La fase precontractual como lo señala la Resolución 72 inicia con la convocatoria que es publicada en el SOCE, deben presentarse conjuntamente con los documentos que fueron entregados en la fase preparatoria de los procedimientos como son los estudios previos, términos de referencia, los pliegos y su aprobación de estos, autorización de inicio y el Plan Anual de Contrataciones denominado PAC. Aquí se ve inmerso el principio de concurrencia, ya que incentiva a los ciudadanos a participar en el proceso de selección de un proveedor en un proceso de contratación específico.

El artículo 23 de la LOSNCP respecto sobre *“La Contratación para la ejecución de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios”* señala: *“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.” (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 12)

La convocatoria es el medio por el que las entidades contratantes difunden las diferentes necesidades de contratación, mediante la publicación de una serie de requisitos y condiciones para que esta sea desarrollada, es muy importante esta etapa ya que permite que se efectúe una posible relación entre los participantes y la administración pública, destacando que la misma debe ser desarrollada con una previa anticipación para que no se produzcan problemas al momento que se esté ejecutando.

María Soledad Montero en su obra *“Deficiencias y carencias en el procedimiento de subasta inversa electrónica, fase precontractual y contractual de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública Ecuatoriana”* señala: *“La convocatoria.- en la que se debe indicar de manera precisa el calendario para las preguntas y aclaraciones, la entrega de propuestas, la calificación de participantes, la puja, la duración de la puja y la forma de adjudicación; este se lo realiza en los formatos asignados por el portal de compras públicas www.compraspublicas.gob.ec”* (Montero, 2014, pág. 30)

Los principios de transparencia y publicidad están establecidos en el artículo 4 de la LOSNCP estos emanan que, dentro de la fase precontractual de acuerdo con la determinación de la contratación, puedan surgir el tipo de compra, la forma de pago, los parámetros de calificación, el cronograma que se deberá realizar; a la par con las actuaciones de los funcionarios encargados de llevar a cabo dichos procedimientos ya sea la máxima autoridad o una comisión técnica.

Mientras se desarrolle cualquiera que sea el procedimiento de Contratación Pública estipuladas en la LONSCP, los derechos de los oferentes no deben verse vulnerados, esto incluye la etapa de convocatoria la cual se desarrolla en la fase precontractual, pero existen casos en que estos pueden presentar un reclamo ante la entidad contratante o al SERCOP si se encuentran una anomalía dentro del procedimiento. Por ejemplo, ¿Qué sucede cuando el proveedor que a la fecha de la convocatoria no se encuentra inscrito en el Registro Único de Proveedores?

Este puede realizar una auto invitación la cual de acuerdo con los Modelos de pliegos de uso para procedimientos del SERCOP, señala: *“El proveedor que a la fecha de la convocatoria no se encuentra habilitado en el Registro Único de Proveedores, RUP, en la categoría correspondiente al objeto del proceso de contratación, y tenga las condiciones legales para participar en él, podrá re categorizarse en la actividad respectiva, para lo cual deberá acudir a las oficinas del RUP y presentar los documentos respectivos.”* (Modelos de pliegos de uso obligatorio para procedimientos del SERCOP, 2009, pág. 43)”

Ahora bien, si el proveedor si posee un RUP, pero este no fue invitado por no haber sido sorteado, podrá auto invitarse mediante la opción que estará disponible en el Portal, de acuerdo al procedimiento respectivo. Esto guarda concordancia con el artículo 50 de LOSCNP que señala: *“(…) se invitará a presentar ofertas a todos los proveedores inscritos en el Registro Único de Proveedores (…)”* (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 21)

El artículo 52 de la LOSCNP estipula una diferencia entre haber salido elegido en el sorteo por medio del Portal y auto invitarse, esto se ve reflejado al momento de la calificación ya que el que fue sorteado tendrá una calificación extra de dos puntos, lo cual los otros proveedores participantes no contarán con este valor, cabe destacar que esto debe realizarse dependiendo el tipo de procedimiento de contratación que se está realizando.

2.3.2 Etapa de preguntas, respuestas y aclaraciones

Una vez realizada la convocatoria y publicación del procedimiento de contratación en el portal institucional del SERCOP, se produce la etapa de preguntas, respuestas y aclaraciones, es aquí donde todos los partícipes dentro de un proceso pueden solventar sus dudas respecto a los denominados pliegos de la contratación. Este documento comprende las bases técnicas y legales y muestra las necesidades que tiene la entidad contratante a la par que permite la habilitación de los interesados para participar en los procesos.

Verónica Proaño en su obra *“Inconvenientes en la aplicación de la ley orgánica del sistema nacional de contratación pública por la profusión de procedimientos precontractuales”* respecto a los pliegos señala que: *“La doctrina asigna a los documentos precontractuales, bases o pliegos de contratación, la calidad de “ley del contrato”, para destacar el hecho de que las partes intervinientes, deben someterse fielmente a los contenidos, condiciones y requisitos que planteen tales instrumentos.”* (Proaño, 2010, pág.85)

El artículo 21 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública define esta etapa de la fase precontractual como: *“Preguntas y respuestas. - Los proveedores una vez recibida la invitación o efectuada la publicación de la convocatoria en el Portal www.compraspublicas.gov.ec, podrán formular preguntas sobre el contenido de los pliegos; y la máxima autoridad de la Entidad Contratante su delegado o la Comisión Técnica según el caso, responderán las preguntas en el término que para el efecto se establezca en los pliegos”* (Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 13)

El artículo 31 incisos quinto, sexto y séptimo de la LONSCP estipulan que sucede si no se da contestación a las preguntas realizadas en la plataforma institucional

del SERCOP el cual señala que: “(...) *Los interesados podrán realizar preguntas y solicitar aclaraciones sobre los pliegos a la entidad convocante. Las preguntas, las aclaraciones, las respuestas y las modificaciones a los pliegos, en caso de existir, se publicarán en el portal COMPRASPUBLICAS. Los Pliegos establecerán el plazo y los procedimientos para formular las preguntas y aclaraciones y para obtener las respuestas correspondientes. En los Pliegos deberá incluirse obligatoriamente un plazo de convalidación de errores de forma de la oferta, de conformidad con lo establecido en el Reglamento.*” (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 15) lo cual vulnera al procedimiento precontractual y éste deberá ser cancelado de acuerdo al artículo 34 de dicha norma.

Es así, que las entidades contratantes tienen el deber de emitir una respuesta motivada a las dudas o incertidumbres que tengan los participantes en los procesos de contratación, dentro de los plazos establecidos por la Ley. Las entidades contratantes pueden modificar todos sus requerimientos salvo el objeto mismo de la contratación y su presupuesto referencial, ya que estas fueron realizadas por un estudio previo para su realización.

Si las respuestas emitidas por las entidades contratantes no resultan claras o satisfactorias, el oferente se puede considerar lesionado por las actuaciones realizadas, por lo cual tiene derecho a presentar un reclamo ante esta entidad la cual deberá responder y garantizar la participación de proveedores confiables y competitivos de acuerdo con lo que determina el artículo 9 numeral 11 de la LOSNCP que señala los objetivos prioritarios del Estado.

2.3.3 Etapa de recepción y apertura de ofertas

Esta etapa se la realiza con la presencia de todos los oferentes que estén participando y se muestra todas las ofertas que han sido presentadas en los plazos establecidos por la Ley dependiendo del proceso de contratación, aquí se conoce el precio y plazo ofertado por parte de la entidad para la adquisición que

esta requiera. Los oferentes toman conocimiento de esto y sobre todo se puede evidenciar la legalidad del proceso para que no exista ninguna imparcialidad e se garantice el principio de igualdad para todos.

Luis Jara en su obra *“El procedimiento de contratación directa de consultoría en el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural”* respecto a esta etapa señala: *“Cuando la oferta elaborada por el consultor ha sido debidamente entregada en lugar, día y hora establecida en los pliegos, de lo cual, se realizará un acta de recepción de la oferta. El delegado para la gestión del procedimiento precontractual, apertura el sobre que contiene la oferta técnica-económica y la analizará, sí la misma, cumple con todos los formularios exigidos en los pliegos desarrollados por la entidad contratante.”* (Jara, 2016, pág. 56)

Si se presentan errores en la oferta presentada, la entidad contratante deberá solicitar al consultar que estos sean corregidos, esto de acuerdo a los establecido en el artículo 23 del RGLOSNCNP el cual estipula que: *“Las ofertas, una vez presentadas no podrán modificarse. No obstante, si se presentaren errores de forma, podrán ser convalidados por el oferente a pedido de la entidad contratante, dentro del término mínimo de 2 días o máximo de 5 días, contado a partir de la fecha de notificación. Dicho término se fijará a criterio de la Entidad Contratante, en relación al procedimiento de contratación y al nivel de complejidad y magnitud de la información requerida. El pedido de convalidación será notificado a todos los oferentes, a través del Portal www.compraspublicas.gov.ec.”* (Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 7)

Es decir, se interpondrá un reclamo por parte del oferente hacia la entidad contratante con el fin de hacer prevalecer sus derechos, en este caso la máxima autoridad de la entidad contratante, su delegado o la comisión técnica deberá generar una acta de convalidación indicando la fecha límite de su respuesta frente a la solicitud del oferente, el cual será desarrollado en plazo mínimo de

dos días y máximo de cinco días, contados a partir de la fecha de notificación por medio del portal institucional del SERCOP.

La apertura de ofertas se hará a través del Portal o en el lugar señalado en la convocatoria. Los datos de la apertura deben publicarse en el Portal y son: “1. *Identificación del oferente*. 2. *Descripción básica de la obra, bien o servicio ofertado*; y, 3. *Precio unitario y valor total de la oferta*.” (Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 16). Dicho documento será publicado en el portal institucional del SERCOP para garantizar la transparencia y la regularidad del acto que se está llevando.

Los parámetros de calificación determinados en los pliegos, se utilizarán para la evaluación de las ofertas adjuntando todos los documentos solicitados por las entidades contratantes, esto incluye tanto la propuesta técnica como la económica y se elegirá la que mejor costo tenga entre las demás, consecuentemente después del cierre de la apertura de ofertas, la comisión técnica con la ayuda de la sub comisión de apoyo rechazará las ofertas que incumplan con los pliegos que ya fueron establecidos.

2.3.4 Convalidación de errores de forma

Guillermo Cabanellas en su obra *“Diccionario Jurídico Elemental”* define a la convalidación como: *“La convalidación constituye un acto jurídico por el cual se torna eficaz otro que estaba viciado de nulidad relativa. Ahora bien, el acto que se intenta convalidar es nulo de nulidad absoluta, también lo será la convalidación; de tal manera que solo cabe realizarla en aquellos actos cuya nulidad sea subsanable”* (Cabanellas, 2008, pág. 106)

En este sentido el inciso final del artículo 31 de la LONSCP prevé que: *“En los Pliegos deberá incluirse obligatoriamente un plazo de convalidación de errores de forma de la oferta, de conformidad con lo establecido en el Reglamento”* (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 15). Es así

que RGLOSNCPP en su artículo 23 estipula: *“Las ofertas, una vez presentadas no podrán modificarse. No obstante, si se presentaren errores de forma, podrán ser convalidados por el oferente a pedido de la entidad contratante, dentro del término mínimo de 2 días o máximo de 5 días, contado a partir de la fecha de notificación. Dicho término se fijará a criterio de la Entidad Contratante, en relación al procedimiento de contratación y al nivel de complejidad y magnitud de la información requerida. El pedido de convalidación será notificado a todos los oferentes, a través del Portal www.compraspublicas.gov.ec.”* (Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 9)

De acuerdo al artículo antes citado, existe una prohibición de que modifiquen las ofertas excepto los errores de forma, se podrán subsanar por medio de la entidad contratante que solicita al oferente que realice este acto y de igual manera se notificará a todos los oferentes participes dentro de este procedimiento. El término mínimo será de 2 días y un máximo de 5, de acuerdo a la complejidad de los errores que se deba corregir.

Al momento de hablar sobre el objeto o la finalidad de esta etapa los autores Antonio Pérez, Daniel Suárez y José Luis Aguilar en su obra *“Manual de Contratación Pública”* tienen el siguiente criterio: *“Entendemos que el legislador incluyó en la nueva LOSNCP esta “herramienta” o verdadera obligación para el o los evaluadores de ofertas en una entidad convocante, precisamente para impedir que ofertas, que en el fondo constituyen las más convenientes para los intereses nacionales e institucionales, deban ser rechazadas o eliminadas de los procesos simplemente por errores formales o aspectos completamente subsanables que no afectan verdaderamente su contenido principal”* (Suárez, Pérez y Aguilar, 2016, pág. 319)

Los autores antes mencionados señalan que la convalidación de errores tienen como objetivo la de impedir que se no se tomen en cuenta las ofertas importantes para el Estado, en virtud de errores de tipo formal, y que de algún modo podrían ser subsanados sin que exista una mayor afectación, también se destaca que la

convalidación es de vital cumplimiento para quienes realizan la calificación para que no sean vulnerado los derechos de los oferentes participantes en un procedimiento de contratación pública.

2.3.5 Calificación de ofertas e informe de la comisión técnica

Los oferentes que han superado la etapa de convalidación de errores proceden a que se realice la calificación de sus ofertas por medio de la cual, la entidad contratante será la encargada de que se verifique los parámetros solicitados para la calificación de ofertas dependiente del tipo de procedimiento de contratación que se está realizando, entre los que se revisa que se cumpla con parámetros de experiencia general, equipo mínimo solicitado, el cronograma, la metodología que se ha utilizado, entre otros.

Herman Jaramillo en su obra *“Manual de Contratación Pública”* respecto a esta etapa señala que: *“La calificación de las ofertas es un acto administrativo de carácter público que realiza el Comité de Contratación (llamado ahora comité técnico), el mismo que tiene por objeto verificar el cumplimiento de los requisitos de orden legal, técnico, financiero y moral exigidos en (...) las bases de licitación. Por medio de este acto jurídico se aprecia, estima y valora positiva o negativamente las ofertas presentadas.”* (Jaramillo, 1996, pág. 82)

Dentro de las metodologías de calificación dependiendo del tipo de procedimiento se han fijado parámetro de cumple o no cumple (Menor Cuantía de obras, bienes o servicios, Subasta inversa electrónica y Consultoría Directa) y adicionalmente puntaje (procedimientos de régimen común), las ofertas que son aptas podrán pasar a la etapa de adjudicación, es aquí en donde la comisión técnica o delegado de la máxima autoridad sugerirá que ofertas son válidas y cuales son rechazadas.

La comisión técnica tiene el deber de calificar las ofertas, que posteriormente conlleva a que los oferentes tengan el derecho de subsanar sus errores de forma,

que se puedan encontrar en su documentación entregada, con el fin de salvaguardar los intereses tanto de la entidad contratante como la de los oferentes, y de esta manera prevalezcan los principios establecidos en el artículo 4 de la LOSNCP.

Garófalo Salazar en su obra *“Manual Teórico Práctico de Contratación Pública”* respecto a la comisión técnica señala: *“Esta es una labor exclusiva de la comisión técnica, la máxima autoridad o su delegado que actúan sobre el marco de la ley y su reglamento, quienes al menos deberán tener conocimiento sobre procedimientos precontractuales y estar capacitados en materias afines al objeto de contratación. Estos participantes deben ser convocados por la máxima autoridad por escrito con suficiente anticipación para las sesiones sobre lo cual deberán dejar asimismo por escrito todas sus actuaciones en un acta correspondiente a cada etapa del procedimiento de contratación”* (Salazar, 2004, pág. 82)

La resolución 72 expresa de manera específica en el numeral 9 del artículo 2 numeral 29 señala: *“el informe de la comisión técnica o del delegado, que no es más que un acto de simple administración, parte de la etapa de calificación que se pone a consideración de la máxima autoridad en el cual se sugiere el proveedor que pasará la etapa de calificación por haber cumplido con lo solicitado en los términos de referencia o especificaciones técnicas y los pliegos de la contratación, y que según la comisión técnica o el delegado es apto para ser escogido ganador del procedimiento. .”* (Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública reformada, 2020, pág. 4)

La LOSNCP regula al menos 34 procedimientos de contratación pública, por lo cual en algunas casos los parámetros de calificación no basta para que un oferente sea escogido ganador, para cual se incluirían otros tipos de calificación, como son el puntaje adicional por subcontratación, o en otros casos el mismo portal del SERCOP el cual está habilitado para realización una valoración de los

puntajes pertenecientes a los proveedores de las micro y pequeñas empresas, participación nacional o agregado nacional.

2.3.6 Adjudicación

La Adjudicación es la última etapa de la fase precontractual dentro de un procedimiento de contratación pública, el artículo 6 numeral 1 de la LOSNCP lo define como: *“Es el acto administrativo por el cual la máxima autoridad o el órgano competente otorga derechos y obligaciones de manera directa al oferente seleccionado, surte efecto a partir de su notificación y solo será impugnable a través de los procedimientos establecidos en esta Ley.”* (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 4)

Juan Carlos Cassagne en su obra *“El Contrato Administrativo”* define a la adjudicación como: *“Constituye el acto administrativo que selecciona la oferta más conveniente para la Administración desde el punto de vista de su idoneidad moral, técnica y económico financiero. De allí que postula que la selección de la oferta más conveniente puede llevarse a cabo mediante la comparación de todos los elementos objetivos integrantes de la oferta”* (Cassagne, 1999, pág. 58)

Esta etapa se cierra con la suscripción de la resolución de la adjudicación, que es emitida por la máxima autoridad o su delegado, declara al oferente que ha sido ganador del procedimiento de contratación pública, la cual debe ser motivada y poseer todos los elementos de justificación técnicos y económicos para notificar al proveedor ganador, tal como lo establece el artículo 69 de la LOSNCP, posteriormente se deberá suscribir el contrato correspondiente, una vez que se entregue toda la documentación requerida.

El artículo 33 de la LOSNCP estipula cuales son las causales para la declaración de un procedimiento desierto, el mismo textualmente señala: *“1. Por no haberse presentado oferta alguna; 2. Por haber sido inhabilitadas las ofertas presentadas por incumplimiento de las condiciones o requerimientos establecidos en los*

pliegos; 3. Por no celebrarse el contrato por causas imputables al adjudicatario, siempre que no sea posible adjudicar el contrato a otro oferente; y, 4. Por considerarse inconvenientes para los intereses nacionales o institucionales todas las ofertas o la única presentada. La declaratoria de inconveniencia deberá estar sustentada en razones económicas, técnicas o jurídicas. 5. Si una vez adjudicado el contrato, se encontrare que existe inconsistencia, simulación o inexactitud en la información presentada por el adjudicatario, detectada por la Entidad Contratante, la máxima autoridad de ésta o su delegado, de no existir otras ofertas calificadas que convengan técnica y económicamente a los intereses nacionales o institucionales, declarará desierto el procedimiento sin perjuicio del inicio de las acciones que correspondan en contra del adjudicatario fallido” (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 4)

Una vez que se declara desierto el procedimiento pueden producirse dos circunstancias: La primera, es el archivo definitivo del procedimiento y la segunda, que la entidad contratante reapertura a este para encontrar a un nuevo proveedor que se ajuste con las necesidades que requiere la entidad, en caso de requerir algún cambio al procedimiento se considerará como una nueva contratación.

En reiteradas ocasiones se produce que el sistema indica como ganador a un oferente, pero este no se presenta en el tiempo previsto para firma el contrato, de acuerdo con el artículo 35 de la LOSCNP, la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado, adjudicará el contratante al siguiente oferente según orden de prelación. En el caso que no es posible adjudicar al oferente según el orden de prelación el artículo 35 de la norma antes citada señala: *“el procedimiento será declarado desierto por oferta fallida, debiendo en dicha declaratoria hacer constar de forma motivada los justificativos para la no adjudicación al segundo lugar. (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 25)*

Si los oferentes se consideran afectados por las decisiones tomadas por las entidades contratantes de dejar sin efecto la resolución de adjudicación, la LOSNCP prevé que estos puedan demandar una indemnización de los daños y perjuicios ocasionados o bien interponer un reclamo, siempre y cuando se encuentre debida y legalmente comprados; lo cual genera que la entidad emita acciones de repetición de pago contra él o las funciones responsables.

El adjudicatario puede sufrir varios tipos de daños, como por ejemplo: cierto, actual o futuro, material o moral; ante ello surge *“la responsabilidad extracontractual del Estado, es una responsabilidad por la injusticia o ilicitud de los efectos de la actividad pública en las personas, bienes o el ambiente, es evidente que, demostrado el daño indemnizable, resta únicamente determinar la vinculación, en una relación de causa – efecto de la actividad pública de la que se trate con referido daño”* (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, 2008, pág. 32)

CAPÍTULO 3.- Las Reclamaciones

3.1 Definición del reclamo

Nicolás Granja Galindo en su obra "Fundamentos de Derecho Administrativo" en cuanto a las reclamaciones dice: *"...el reclamo administrativo es el medio de impugnación que tiene el perjudicado contra actos y hechos administrativos producidos por los órganos de la administración, cualquiera sea su jerarquía, a excepción de los derechos del Ejecutivo que, por su naturaleza, generalmente causan estado, y a excepción de ciertos actos de autoridades inferiores que hubiesen sido definitivos en vía administrativa."* (Granja,1997. pág. 361).

Marcela Jiménez Antillón manifiesta que según el autor Díez, la reclamación administrativa *"es un pedido que se hace a la autoridad administrativa para que haga uso de revocar o modificar los actos de la Administración (...) se pueden*

impugnar tanto actos como hechos u omisiones administrativas, en defensa de derechos subjetivos e intereses legítimos." (Jiménez, 1993. págs. 90-91).

El reclamo es un medio de impugnación mediante el cual, el oferente manifiesta su inconformidad respecto a uno o varios actos administrativos realizados en un procedimiento de contratación pública, dentro de la etapa precontractual. Dicho reclamo puede ser presentado tanto a la entidad contratante que está ejecutando el procedimiento de contratación, como el SERCOP, el RGLOSNCNP determina los plazos en que debe ser resuelto la impugnación.

La interposición de un reclamo procede dentro de la etapa precontractual, que es aquella en la que la entidad contratante procede con la publicación del procedimiento a través del portal institucional del SERCOP, en donde posteriormente existirá una interrelación entre los proveedores que participan en una contratación con la entidad contratante, durante las siguientes fases: preguntas, respuestas y aclaraciones, entrega de ofertas, apertura de ofertas, solicitud de convalidación de errores, entrega de convalidaciones, evaluación y calificación de ofertas, negociación (según la modalidad de contratación) y adjudicación del proceso.

La Ley Orgánica Reformatoria a la LOSNCP publicada en el Registro Oficial 100, Segundo Suplemento de 14 de octubre de 2013, en relación a la reclamación en materia de contratación pública señala lo siguiente:

"Art. 102.- Reclamaciones.- Para todos los efectos de esta Ley, quienes tengan interés directo, que se consideren afectados por las actuaciones realizadas por entidades contratantes previstas en el artículo 1 de esta Ley podrán presentar un reclamo motivado ante el Servicio Nacional de Contratación Pública, quien en caso de considerar la existencia de indicios de incumplimiento de las normas de la presente ley, su reglamento y las regulaciones, normas técnicas y demás normativa emitida por el Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP, notificará de este particular a la máxima autoridad de la entidad contratante,

quién dispondrá la suspensión del proceso por el plazo de siete días hábiles, en el que deberá presentar las pruebas y argumentos técnicos correspondientes.

Al término del plazo previsto en este artículo, la máxima autoridad de la entidad contratante podrá implementar las rectificaciones que correspondan, o continuar con el proceso.

El Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP podrá sugerir medidas necesarias para rectificar el proceso y, de ser el caso, la suspensión definitiva del procedimiento precontractual y notificará a los órganos de control competentes.

El reclamo que trata el presente artículo se podrá ejercer sin perjuicio del recurso administrativo previsto en esta Ley que se pueda interponer contra actos administrativos expedidos por las entidades públicas; y, las acciones judiciales previstas en la normativa vigente.

Todo esto sin perjuicio de una reclamación ante la misma entidad contratante, de así considerarlo quien tenga interés directo.

Operará la preclusión de derechos, una vez transcurridos tres días hábiles después de concluida cada fase del proceso de contratación pública.

La suspensión del proceso no dará lugar a ningún tipo de reparación o indemnización a los oferentes." (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, pág. 64).

Como se aprecia en el quinto inciso del artículo 102, en cuanto a la opción de presentar la reclamación ante la misma entidad contratante, únicamente se dice que quienes pueden interponerla son aquellos que tengan interés directo, lo cual no resulta claro, pues no se determina en ninguna parte de la ley o en su reglamento, quienes podrían tener este interés o si es solamente el proveedor,

tampoco se señala ante quien se lo presenta peor aún se determina las razones por las cuales se puede interponer ni cuál es el procedimiento a seguir por el reclamante, quedando entonces en la indefensión al no existir una norma clara en este sentido, quebrantándose los principios establecidos en el artículo 4 de la LOSNCP.

Claramente se aprecia que el reclamo ante la entidad contratante se lo ha considerado como una alternativa ante la reclamación que se determina presentarla ante el SERCOP, entendiéndose que en el Reglamento de la LOSNCP se prevea el procedimiento.

El artículo 150 del Reglamento General de la LOSNCP determina: "*Derecho a reclamar. - Los oferentes que se consideren afectados en sus intereses por actos administrativos emitidos por las entidades previstas en el artículo 1 de la Ley, por asuntos relacionados con su oferta, respecto al trámite precontractual o de la adjudicación, tendrán derecho a presentar las reclamaciones de conformidad al procedimiento previsto en el presente capítulo.*

En las reclamaciones los oferentes podrán petitionar o pretender:

1. La formulación de observaciones, consideraciones y reservas de derechos, cuando se impugnen los actos de simple administración; y, 2. La enmienda, derogación, modificación o sustitución total o parcial de actos administrativos relacionados con los procedimientos de contratación en los que intervengan.

El reclamo se presentará por escrito ante el órgano autor del hecho, comportamiento u omisión; emisor del acto administrativo; o ante aquel al cual va dirigido el acto de simple administración, en el término de cinco días contados a partir de la notificación. El órgano puede dictar medidas de mejor proveer, y otras para atender el reclamo. El órgano ante quien se presente el reclamo tendrá un término de quince días para resolverlo, contado a partir de la fecha de la providencia de calificación del reclamo. El reclamo y su resolución serán

publicados en el Portal www.compraspublicas.gob.ec" (Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2009, pág. 44).

En el Reglamento de la LOSNCP, de manera breve se encuentra determinado el procedimiento a seguir cuando el reclamo se lo presenta ante una entidad contratante, señalándose que se deberá presentar por escrito ante el órgano autor del hecho, comportamiento u omisión; emisor del acto administrativo; o ante aquel al cual va dirigido el acto de simple administración en el término de cinco días contados a partir de la notificación y que deberá resolverse en un término de 15 días contados a partir de la fecha de la providencia de calificación del reclamo.

3.2 Presentación del reclamo.

Respecto a qué persona puede interponer una reclamación durante la etapa precontractual para hacer valer sus derechos dentro de un procedimiento de contratación, el artículo 102 de la LOSNCP dispone de manera general que pueden presentarlos quienes tengan interés directo y que se consideren afectados por las actuaciones realizadas por entidades contratantes, previstas en el artículo 1 de esta Ley, no llegando a determinarse en ninguna parte quienes son las personas que pudieren tener interés directo o definirse dicha condición.

Para Patricio Cordero en su obra *"El silencio administrativo"* respecto al derecho a reclamar señala: *"es aquella facultad que tiene toda persona de acudir a cualquier autoridad (...) en los casos señalados por la ley, para elevar solicitudes, las cuales deben tener pronta resolución."* (Cordero, 2009, pág. 28)

En este sentido, el artículo 150 del Reglamento General de la LOSNCP determina: *"Derecho a reclamar. - Los oferentes que se consideren afectados en sus intereses por actos administrativos emitidos por las entidades previstas en el artículo 1 de la Ley,"* (Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2009, pág. 44)

El artículo 470 de la Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública dentro de las disposiciones comunes de las normas para la presentación de denuncias y reclamaciones en la etapa precontractual señala como responsabilidad del proveedor lo siguiente: *"El proveedor cuando actúe en calidad de denunciante o reclamante, conforme al acuerdo de utilización del Portal Institucional suscrito con el Servicio Nacional de Contratación Pública, asume la responsabilidad total por el uso del Portal Institucional y de sus herramientas tal como se establece en el inciso tercero del artículo 8 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; por lo tanto, el proveedor será responsable en todo momento de mantener en secreto y reserva el número de sus cuentas, contraseñas personales, claves de acceso y números confidenciales con los cuales tenga acceso a los servicios y contenido del Portal Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública."* (Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública reformada, 2020, pág. 226).

Conforme lo señalado, la interposición de la reclamación prevista en las normas antes referidas es de carácter potestativo por parte del oferente, sin perjuicio de la interposición de cuantas otras reclamaciones, denuncias o recursos basados en otros motivos se interpongan ante los órganos correspondientes. La acción de reclamación requiere una especial relación con los actos que son objeto de reclamación cuyas consecuencias pueden derivar en perjuicios por resultar excluidos del procedimiento de contratación o ver perjudicadas sus expectativas.

Al respecto, el doctor Jairo Enrique Bulla Romero, en su obra denominada *"Derecho de Petición- Derecho de Acceso a la Información Pública"* señala que *"el derecho de petición no se quede en el vacío o sea inane, está la obligación, el compromiso y el deber de la administración de brindar pronta, ágil y eficaz respuesta o resolución, pues la respuesta o resolución es parte integrante del derecho de petición, pues de lo contrario se viola este derecho"*

constitucional, pues el mismo no se concreta con la sola petición de la solicitud, sino con su resolución, que puede ser aceptando o desechando la misma pero motivadamente.” (Bulla, 2017, pág. 79)

3.3 El interés directo en la contratación pública

El primer lugar, hay que distinguir que el interés directo no ha sido definido en ninguna norma ecuatoriana vigente, por lo cual el estudio de este tema se ha realizado en base a doctrinas y jurisprudencias de otros países que han intentado aclarar esta definición. Cabe destacar que no hay que confundir el interés directo con el interés legítimo, ya que son temas que guardan relación, pero tienen distinto significado.

Una persona tiene interés legítimo cuando tiene un derecho subjetivo o un interés directo afectado. La Corte Nacional de Justicia en el año 2002 dice lo siguiente: *Hay oportunidad procesal para proponer el recurso contencioso administrativo cuando el acto impugnado haya vulnerado un derecho del recurrente o cuando haya vulnerado un interés directo del demandante. Lo anterior nos lleva a la evidente conclusión de que cabe desechar una acción cuando no exista un derecho vulnerado o no exista un interés directo del demandante. Corresponde entonces al juez de instancia comprobar si en el caso no hubiere ni hubiere interés directo del demandante.* (Corte Nacional de Justicia. Actos discrecionales de la administración, 2002, pág. 21)

Esto guarda relación con lo que señala Jonathan Mosquera en su obra *“Caducidad de las Acciones Objetivas en Materia Tributaria: Subsidiariedad del Derecho Administrativo”* el cual señala que: *“La Constitución de la República del Ecuador no hace referencia específica al interés que debe demostrar cada persona para hacer valer sus derechos en contra de la Administración Pública. Sin embargo, es muy enfática en mostrar las garantías y los derechos que tienen los ciudadanos cuando se trata de fiscalizar al poder.”* (Mosquera, 2014, pág. 28)

Una sentencia del Tribunal Supremo de Justicia Venezolano intenta aclarar y distinguir los diversos conceptos. El fallo señala que: *“El interés legítimo determina una primera exigencia la posición particular del actor frente al acto que lo haga objeto de sus efectos. La palabra personal debe entenderse como la posibilidad del actor de alegar a título propio el interés por lo cual la acción no puede ser ejercida en beneficio de otro y, el interés directo alude a la circunstancia de que el acto impugnado debe haber sido dirigido de forma inmediata al recurrente, en forma que la lesividad que pueda provocar el actor derive del acto, en una forma mediatizada.”* (Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia Venezolano, 2003, pág. 94)

Carlos Jaramillo en su obra *“Derecho Administrativo”* define al interés directo como: *“no puede ser el simple interés de legalidad que mueve a las partes intervinientes en el contencioso de simple nulidad (acción pública), ni la lesión del derecho subjetivo que legitima la acción del demandante en el contencioso de restablecimiento, ni el interés que el sistema francés exige a los que instauran el contencioso por exceso de poder, en el que se requiere, según lo anota Rivero, solamente que el demandante tenga interés en obtener la anulación sin llegar a ser un simple interés de legalidad. Pero si, que la decisión atacada deba tener una incidencia sobre su situación personal, que se encontrará mejorada si esta decisión desaparece, o sea un interés que se asemeja al exigido en el derecho venezolano, que debe ser personal, legítimo y directo, como lo sostiene Brewer Carias o lo que llama García de Enterría “un interés legitimador”.* (Jaramillo, 2017, pág. 388)

Es necesario aclarar, que el interés legítimo se produce cuando la Administración Pública ocasiona una observancia a sus administrados, es decir vulnera sus derechos particulares, estos como titulares de un interés legítimo, pueden proponer recursos para que la legalidad de esos actos administrativos, sean objeto de protección por las normativas vigentes que regulan el ámbito de la contratación pública en el Ecuador.

Es así, que el interés directo es una definición que no ha sido desarrollada en su totalidad en nuestra normativa vigente, por lo cual, al momento de hablar sobre un procedimiento de contratación pública, si un oferente se encuentra afectado o vulnerado sus derechos, de acuerdo a la LONSCP solo podrán interponer un reclamo administrativo las personas que tengan interés directo lo cual deja sin duda alguna en la indefensión a esté, ya que no se puede determinar quién o quiénes son lo que pueden tener un interés directo dentro de este procedimiento.

3.4. Resolución del reclamo

Para Roberto Dromi en cuanto a la presentación del reclamo y su resolución señala: *“La protección jurídica de los administrados en sede administrativa tiene lugar por vía del procedimiento administrativo, participando los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad pública. La impugnación administrativa, por lo común, un requisito previo a la impugnación judicial, y tiene lugar a través de recurso y reclamaciones administrativas, por los que se pretende la revocación, modificación y o sustitución del acto ilegítimo o el reconocimiento del derecho conculcado (...)”* (Dromi, 1998, pág. 839)

Al respecto, Herman Jaramillo Ordóñez en su obra *“Manual de Contratación Pública”* manifiesta que: *“la reclamación administrativa, es un procedimiento administrativo que ejerce una persona afectada en sus derechos subjetivos o intereses legítimos como consecuencia de acciones u omisiones administrativas (...)”* (Jaramillo, 1996, pág. 12)

En la Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública en el artículo 482 se señala que el único requisito para la interposición de un reclamo ante el SERCOP es llenar el formulario que se encuentra disponible en el portal de dicha entidad.

También se dispone que las notificaciones que realice dicha entidad dentro del trámite de un reclamo se podrán efectuar por medios físicos o electrónicos,

pudiendo incluso realizarse a los correos electrónicos registrados en el portal del Servicio Nacional de Contratación Pública.

En el artículo 472 de la misma Codificación se determina el procedimiento a seguir para la admisión de un reclamo ante el SERCOP conforme a lo siguiente: *"Una vez calificadas las denuncias y reclamos, siempre que cumplan con los requisitos señalados en el presente Capítulo, serán analizados por el Servicio Nacional de Contratación Pública y en el caso que del resultado de dicho análisis no se encuentren elementos que deriven en una infracción en lo correspondiente a la denuncia, o una afectación directa en el caso de reclamos, el Servicio Nacional de Contratación Pública archivará el trámite e informará del particular al denunciante. Si se encontraren hechos que requieran justificación por parte de las entidades contratantes a las denuncias y reclamos presentados, el Servicio Nacional de Contratación Pública solicitará a las mismas, las alegaciones que en derecho correspondan, respecto a los puntos materia de la denuncia o reclamación, para lo cual se le concederá a la entidad contratante el término máximo para responder de tres (3) días tratándose de una denuncia y siete (7) días para una reclamación. En caso de no cumplir con el término correspondiente el Servicio Nacional de Contratación Pública resolverá la denuncia o reclamo por mérito de la información que la entidad contratante tenga publicada en el Portal Institucional, contrastándola con el objeto denunciado o reclamado, según corresponda. El Servicio Nacional de Contratación Pública implementará las medidas o mecanismos necesarios para hacer cumplir la Ley."* (Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública reformada, 2020, pág. 226).

En este aspecto, se ha establecido que el SERCOP pueda disponer medidas temporales de naturaleza cautelar (suspensión del proceso), para preservar los principios establecidos en la LOSNCP, pudiendo incluso sugerir medidas necesarias para rectificar el procedimiento y de ser el caso sugerir la suspensión definitiva con la notificación a los organismos de control correspondientes.

Como se puede apreciar tanto en la LOSNCP en su artículo 102, como en la Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública se ha determinado claramente el trámite a seguir ante la presentación de un reclamo ante el SERCOP mientras que en el Reglamento de la LOSNCP de manera breve se define el procedimiento a seguir cuando el reclamo se lo hace ante una entidad contratante, señalándose que se presentará por escrito ante el órgano autor del hecho, comportamiento u omisión; emisor del acto administrativo; o ante aquel al cual va dirigido el acto de simple administración en el término de cinco días contados a partir de la notificación y que deberá resolverlo en un término de 15 días contados a partir de la fecha de la providencia de calificación del reclamo se entendería entonces que el tratamiento a dársele al reclamo es el mismo que se utiliza para la resolución de un recurso administrativo, sin embargo no se han considerado por ejemplo los casos de terminación del reclamo por renuncia, desistimiento o caducidad que podrían presentarse entre otros aspectos.

La reclamación está sujeta el principio de celeridad; sin embargo, no se ha contemplado por ejemplo la apertura de un término de prueba en la que se puedan aportar nuevos elementos de juicio que sirvan para la resolución privándose al oferente de su derecho al debido proceso desconociéndose los principios de legalidad, trato justo, igualdad y oportunidad.

A mi criterio, esta atribución de la entidad contratante de resolver, en tan poco tiempo, resulta completamente inadecuada y se deben incorporar ciertos parámetros, como los de subsanación del escrito de presentación del reclamo a fin de evitar su inadmisión, medidas cautelares, un tiempo de prueba, entre otros aspectos. Esta incorporación permitirá una verdadera interpretación de las circunstancias fácticas y jurídicas, que deben ser objeto de análisis por la autoridad competente para resolver las reclamaciones.

De lo expuesto en este Capítulo, se puede concluir que la normativa que regula la presentación de reclamos en la fase precontractual de los procesos de

contratación pública en el Ecuador no ha sido lo suficientemente desarrollada, profundizada y sistematizada con la trascendencia que el tema lo amerita. En todo caso, esta normativa constituye el antecedente de las disposiciones que en esencia rigen al momento la materia.

Conclusiones

- De lo analizado en el presente ensayo, se puede concluir que a pesar de que se ha modificado por varias ocasiones la normativa que regula la contratación pública en el Ecuador, existen una serie de vacíos e incongruencias en la norma, volviendo al sistema vulnerable respecto a la que la rigen frente a la presentación de un reclamo ante la entidad contratante por parte de quien se considere afectado en sus intereses.
- Es necesario proveer al oferente y en general a quien se considere afectado en sus intereses, de mecanismos adecuados para la defensa de sus derechos en aplicación de los principios señalados en la LOSNCP, debido a que día a día se comprueban múltiples abusos, de parte de las entidades contratantes sobre todo en relación a la presentación y resolución de reclamos al no existir definido un mecanismo claro, eficiente y transparente.
- La existencia de un procedimiento adecuado para la presentación y resolución de un reclamo ante la entidad contratante, permitirá que los oferentes participantes en una contratación, puedan hacer valer sus derechos, consiguiendo de esta manera se dé estricto cumplimiento y aplicación a los principios establecidos en la LOSNCP.
- Se puede concluir que en el Ecuador las disposiciones de la LOSNCP, de su Reglamento General y las emitidas en la Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación

Pública, relacionadas con la presentación de reclamos en la fase precontractual de los diversos procedimientos regulados por esos mismos cuerpos normativos, no se encuentran debidamente desarrolladas como para regular de manera adecuada una materia de trascendental importancia, lo cual produce serios inconvenientes al momento de su aplicación con la consecuente afectación al reclamante al no hacerse efectivos los principios establecidos en la LOSNCP relativos a la legalidad pues la norma no es clara, oportunidad ya que no se puede llevar adelante el reclamo de manera oportuna y eficiente, trato justo e igual de condiciones pues la norma no determina de manera precisa el procedimiento a seguir, yéndose entonces en contra de la tutela de derechos de los reclamantes ante los eventuales abusos o ilegalidad de las entidades contratantes.

- Existe una contradicción en la LOSNCP y su Reglamento General, pues en la primera norma se indica que cualquier persona que se considere afectada en sus intereses puede presentar un reclamo, mientras que el Reglamento señala que únicamente pueden hacerlo los oferentes, existiendo entonces una privación al derecho de petición y por tanto irrespetándose los principios establecidos en la LOSNCP, negándose la posibilidad de que terceras personas que pudieran ser afectadas puedan intervenir; así mismo, no se ha determinado en la norma a quienes se considera pudieran tener interés directo y si el reclamo se puede interponer paralelamente en el SERCOP y ante la entidad contratante y en caso de que existieran diferentes resoluciones cual prevalecería.
- De conformidad con lo anotado en capítulos anteriores y a fin de hacer valederos los derechos de los oferentes o quienes tengan interés directo, que se consideren afectados por las actuaciones realizadas por entidades contratantes por actos administrativos emitidos por las entidades previstas en el artículo 1 de la Ley, por asuntos relacionados con su oferta, respecto al trámite precontractual o de la adjudicación es necesario

realizar una reforma al Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en la que se permita determinar de manera clara y específica el procedimiento a seguir para la presentación de un reclamo ante una entidad contratante, procedimiento este que deberá tener en cuenta los principios establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública debiendo considerarse el tiempo de respuesta a la reclamación propuesta y a las posibles responsabilidades que pudieran tener las entidades contratantes ante su incumplimiento.

Referencias

- Aguirre, J. (2015). *Incidencia del Acuerdo Comercial Multipartes, ACM en el Sistema Nacional de Contratación Pública*. Quito: Ecuador. Corporación Editora Nacional.
- Ávila, R. (2008). *La Constitución del 2008 en el contexto andino*. Quito: Ecuador. Serie Justicia y Derechos Humanos.
- Bajaña Oñate, K. y Fajardo Vaca, L. (2019). *La contratación pública como herramienta de desarrollo económico en el Ecuador*. Quito: Ecuador. Revista de Ciencias Sociales y Humanísticas.
- Balbín, C. (2015). *Manual de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Argentina. Editorial La Ley.
- Baldeón, C. (2014). *La normalización como pilar innovador de la contratación pública*. Quito: Ecuador. Corporación Editora Nacional.
- Bulla, J. (2017). *Derecho de Petición – Derecho de Acceso a la Información Pública*. Bogotá: Colombia. Ediciones Nueva Jurídica
- Cabanellas, G. (2008). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Argentina. Editorial Heliasta
- Cassagne, J. (1999). *El Contrato Administrativo*. Buenos Aires: Argentina. Editorial La Ley
- Cabrera, L. (2013). *Modelo de gestión para asegurar la efectividad del proceso de Contratación Pública, en Ecuador*. Quito: Ecuador. Corporación Editora Nacional.

Celis, K. (2016). Participación de los actores de la economía popular y solidaria y las microempresas en la compra pública en el año 2015. Quito: Ecuador. Dirección de Estudios de Contratación Pública.

Comisión Europea. (1996). La Contratación Pública: En la Unión Europea.

Constitución de la República del Ecuador. (2008).

Cordero P. (2009). *El Silencio Administrativo*. Cuenca: Ecuador. Editorial El Conejo.

Dromi, R. (1998). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Argentina. Editorial Ciudad Argentina.

Fernández, D. (2000). Manual de Derecho Público. Quito: Ecuador. Ediciones Azpiazu

Galeas, M. (2018). *El principio de buena fe en la etapa precontractual de la contratación pública ecuatoriana*. Quito: Ecuador. Corporación Editora Nacional.

González, J. (2016). Régimen jurídico del nuevo sistema de contratación pública ecuatoriano en el contexto internacional. Quito: Ecuador. Corporación Editora Nacional.

Granja, N. (1997). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Quito: Ecuador. Editorial Universitaria.

Jara, L. (2016), *El procedimiento de contratación directa de consultoría en el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural*. Quito: Ecuador. Universidad Central del Ecuador

Jaramillo, H. (1996). *Manual de Contratación Pública*. Loja: Ecuador. Universidad Nacional de Loja

Jaramillo, C. (2017). *Derecho Procesal Administrativo*. Medellín: Colombia. Editorial Señal Editora

Jiménez, M. (1993). *Derechos, Impuestos y Otras Cargas en una Póliza de Importación: sus reclamos y recursos en vía administrativa*. Costa Rica: Costa Rica, Universidad de Costa Rica.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. (2008).

Mogrovejo, J. (2017). *Análisis de las compras públicas como ventaja competitiva para los actores de la economía popular y solidaria*. Azogues: Ecuador. Universidad Nacional de Educación.

Montero, M. (2014). *Deficiencias y carencias en el procedimiento de subasta inversa electrónica, fase precontractual y contractual de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública Ecuatoriana*. Quito: Ecuador. Universidad Internacional del Ecuador.

Mosquera, J. (2014). *Caducidad de las Acciones Objetivas en Materia Tributaria: Subsidiariedad del Derecho Administrativo*. Quito: Ecuador. Universidad San Francisco de Quito

Morón, J. (2017). *Aspectos jurídicos de la contratación estatal*. Lima: Perú. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial.

Ortega, C. (2005). *Corrientes sobre la Contratación Pública*. Manabí: Ecuador. Editorial Minotauro S.A.

Peña, S. (2016). *Análisis del Marco Legal de Compras Públicas en Ecuador: Oportunidades y Barreras para la incorporación de criterios sostenibles*. Quito: Ecuador. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Proaño, V. (2010). *Inconvenientes en la aplicación de la ley orgánica del sistema nacional de contratación pública por la profusión de procedimientos precontractuales*. Quito: Ecuador. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. (2008).

Salvador, S. (2019). *El ejercicio de la potestad de control en la fase precontractual de los procedimientos de contratación pública*. Quito: Ecuador. Corporación Editora Nacional.

Salazar, G. (2004). *Manual Teórico Práctico de Contratación Pública*. Quito: Ecuador. Editorial Pudeleco.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia Venezolano. (2003)

Suárez, D. Pérez, A y Aguilar, J. (2016). *Manual de Contratación Pública*. Quito: Ecuador. Corporación de Estudios y Publicaciones

Zambrano, M y Consa, E. (2015). *La Contratación Pública: Inclusión, Innovación y Transparencia*. Quito: Ecuador: Editorial El Telégrafo

Zúñiga, C, (2016). *La Contratación Pública en Ecuador*. Guayaquil: Ecuador. Revista Jurídica.

