



# UTMACH

UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS EMPRESARIALES

CARRERA DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

GARANTÍAS APLICABLES A LOS PROCESOS POR LA  
CONTRATACIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN LAS  
INSTITUCIONES PÚBLICAS.

CARCHE PADILLA MAYRA VERONICA  
INGENIERA EN CONTABILIDAD Y AUDITORÍA CPA

MACHALA  
2019



# UTMACH

UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS EMPRESARIALES

CARRERA DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

GARANTÍAS APLICABLES A LOS PROCESOS POR LA  
CONTRATACIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN LAS  
INSTITUCIONES PÚBLICAS.

CARCHE PADILLA MAYRA VERONICA  
INGENIERA EN CONTABILIDAD Y AUDITORÍA CPA

MACHALA  
2019



# UTMACH

UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS EMPRESARIALES

CARRERA DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

EXAMEN COMPLEXIVO

GARANTÍAS APLICABLES A LOS PROCESOS POR LA CONTRATACIÓN DE  
OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.

CARCHE PADILLA MAYRA VERONICA  
INGENIERA EN CONTABILIDAD Y AUDITORÍA CPA

MEDINA CASTILLO WILIAM TRANQUILINO

MACHALA, 05 DE FEBRERO DE 2019

MACHALA  
05 de febrero de 2019

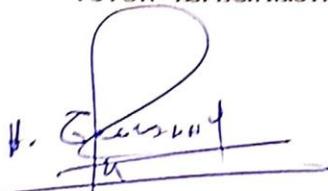
**Nota de aceptación:**

Quienes suscriben, en nuestra condición de evaluadores del trabajo de titulación denominado Garantías aplicables a los procesos por la contratación de obras de infraestructura en las instituciones públicas., hacemos constar que luego de haber revisado el manuscrito del precitado trabajo, consideramos que reúne las condiciones académicas para continuar con la fase de evaluación correspondiente.



---

MEDINA CASTILLO WILIAM TRANQUILINO  
0702530023  
TUTOR - ESPECIALISTA 1



---

HERRERA FREIRE ALEXANDER GEOVANNY  
0703936880  
ESPECIALISTA 2



---

ALVARADO AVILÉS FRANKLIN GILBERTO  
0700834260  
ESPECIALISTA 3

Fecha de impresión: lunes 04 de febrero de 2019 - 09:55

## Urkund Analysis Result

**Analysed Document:** CARCHE PADILLA MAYRA VERONICA\_PT-011018.pdf (D47089364)  
**Submitted:** 1/21/2019 9:50:00 PM  
**Submitted By:** titulacion\_sv1@utmachala.edu.ec  
**Significance:** 2 %

Sources included in the report:

<https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2017/01/12.pdf>

Instances where selected sources appear:

1

## CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO DIGITAL INSTITUCIONAL

La que suscribe, CARCHE PADILLA MAYRA VERONICA, en calidad de autora del siguiente trabajo escrito titulado Garantías aplicables a los procesos por la contratación de obras de infraestructura en las instituciones públicas., otorga a la Universidad Técnica de Machala, de forma gratuita y no exclusiva, los derechos de reproducción, distribución y comunicación pública de la obra, que constituye un trabajo de autoría propia, sobre la cual tiene potestad para otorgar los derechos contenidos en esta licencia.

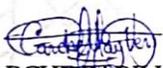
La autora declara que el contenido que se publicará es de carácter académico y se enmarca en las disposiciones definidas por la Universidad Técnica de Machala.

Se autoriza a transformar la obra, únicamente cuando sea necesario, y a realizar las adaptaciones pertinentes para permitir su preservación, distribución y publicación en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad Técnica de Machala.

La autora como garante de la autoría de la obra y en relación a la misma, declara que la universidad se encuentra libre de todo tipo de responsabilidad sobre el contenido de la obra y que asume la responsabilidad frente a cualquier reclamo o demanda por parte de terceros de manera exclusiva.

Aceptando esta licencia, se cede a la Universidad Técnica de Machala el derecho exclusivo de archivar, reproducir, convertir, comunicar y/o distribuir la obra mundialmente en formato electrónico y digital a través de su Repositorio Digital Institucional, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico.

Machala, 05 de febrero de 2019

  
CARCHE PADILLA MAYRA VERONICA  
0704802008

## **DEDICATORIA**

Dedico el presente proyecto a Dios principalmente por haberme dado las fuerzas para continuar mis estudios e iluminar mi camino en cada momento de mi vida, ayudándome alcanzar cada una de mis metas personales.

A mis padres que a pesar de las diversas circunstancias que se han presentado nunca dejaron de apoyarme en mis estudios, dándome un apoyo no solo económico, sino también moral, enseñándome que el esfuerzo y la perseverancia siempre da resultados.

A mis amigos que entre bromas y risas me han enseñado y explicado cuando he tenido dudas en mis estudios, con los que he compartido gratos momentos y que gracias al esfuerzo de todos hemos logrado llegar a este punto de nuestra vida estando próximos a culminar nuestros estudios.

Finalmente les dedico este proyecto a los docentes que me han compartido sus conocimientos ya sea dentro del aula de clases e incluso han aportado adicionalmente fuera de su horario asignado despejando dudas, orientándome y con la paciencia debida me han sabido explicar respondiendo a preguntas referente a las asignaturas impartidas.

**Gracias a todos.**

## RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo fundamental indagar sobre cuáles son las garantías aplicables a los procesos por la contratación de obras de infraestructura en las instituciones públicas mediante la revisión bibliográfica de la base legal para un mayor conocimiento sobre la normativa aplicable al sector público. La metodología utilizada para llevar a cabo esta investigación es cualitativa de tipo hermenéutica debido a que se realiza un análisis de la documentación pertinente sobre garantías y anticipos que surgen dentro de dicho proceso, como es la revisión de la parte legal, investigaciones antes realizadas de artículos científicos y libros que hacen mención al tema a tratar. El resultado obtenido se dio según la base legal de Ecuador dentro de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en la cual se encuentran establecidas que las garantías pueden ser de fiel cumplimiento o garantías por anticipo, dando así contestación a la pregunta del caso práctico.

**Palabras claves:** Garantías, anticipos, proceso de contratación, obras de infraestructura, instituciones públicas.

## **ABSTRACT**

The main objective of this paper is to investigate which are the guarantees applicable to the processes by contracting infrastructure works in public institutions through the bibliographic review of the legal basis for a better knowledge of the regulations applicable to the public sector. The methodology used to carry out this research is qualitative of a hermeneutic nature due to the fact that an analysis of the relevant documentation is carried out on guarantees and advances that arise within said process, such as the review of the legal part, previous investigations of articles scientists and books that mention the topic to be treated. The result obtained was given according to the legal basis of Ecuador within the Organic Law of the National System of Public Procurement, in which it is established that the guarantees can be faithfully fulfilled or guarantees in advance, thus answering the question of the case practical.

**Keywords:** Guarantees, advances, hiring process, infrastructure works, public institutions.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
<b>DEDICATORIA</b>	VII
<b>RESUMEN</b>	VIII
<b>ABSTRACT</b>	IX
<b>INTRODUCCIÓN</b>	11
<b>DESARROLLO</b>	13
Instituciones públicas	13
Tipos de obras del sector público	13
Proceso de contratación	14
Obras de infraestructura	16
Garantías y anticipos	17
Caso práctico	18
<b>CONCLUSIONES</b>	20
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	21

## ÍNDICE DE FIGURAS

	<b>Pág.</b>
<b>Figura 1: Proceso de contratación.</b>	<b>15</b>
<b>Figura 2: Garantías y anticipos.</b>	<b>17</b>

## INTRODUCCIÓN

El gobierno de Estado dentro de su competencia realiza inversiones públicas enfocadas en proyectos de educación, salud, obras de infraestructura, adecuaciones, urbanización, entre otras, a fin de cumplir con las políticas públicas permitiendo el crecimiento de un país, siendo así que al momento de solicitar la prestación de un servicio o bien, esta debe realizarlo no solo con el fin de cumplir con una obligación, si no también debe contribuir a satisfacer una necesidad de bien común con la sociedad, sin embargo es fundamental tener en cuenta que esto es un ciclo de reciprocidad, donde la ciudadanía produce económicamente, mientras que el Estado recauda los impuestos y demás tributos generados por estas actividades para luego reinvertir proporcionando así beneficios a la ciudadanía a través de las diversas instituciones públicas.

En Ecuador los proyectos realizados por parte del sector público se centran en inversiones de infraestructura como son la creación de escuelas, hospitales, hidroeléctricas, carreteras y demás obras de inversión. Para la realización de dichos proyectos de inversión las entidades del sector público deben elaborar la respectiva planificación para que sea aprobada dentro del Presupuesto General del Estado, donde sólo se dará mayor relevancia a las inversiones prioritarias que permitan dar cumplimiento con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Dentro de su investigación Almeyda, mencionó que “el Estado debe velar por una contratación eficiente que permita que se cumplan sus fines de la mejor manera posible” (2016, pág. 167), por lo cual se deben ajustar los términos de la obra para que se vayan cumpliendo los requisitos pactados entre las partes contratantes, teniendo además concordancia con Lico, quien comentó que “cuando las entidades administrativas deciden seleccionar a un contratista, lo hacen respetando los distintos sistemas previstos en el ordenamiento legal” (2015, pág. 8). Por lo tanto es de suma importancia que se tenga pleno conocimiento sobre las garantías, condiciones y montos que se presentan, previniendo así riesgos para la entidad en caso de infringir algo que ya se encuentra estipulado, debido a que el recurso utilizado es de carácter público, donde se promueve la transparencia de su gestión, evitando actos de corrupción.

El presente trabajo tiene como objetivo fundamental indagar sobre cuáles son las garantías aplicables a los procesos por la contratación de obras de infraestructura en las instituciones públicas, mediante la revisión bibliográfica de la base legal para un mayor conocimiento sobre la normativa aplicable al sector público. La metodología utilizada para llevar a cabo esta investigación es cualitativa de tipo hermenéutica debido a que se realiza un análisis de la documentación pertinente sobre garantías y anticipos que surgen dentro de dicho proceso, como es la revisión de la parte legal, investigaciones antes realizadas en artículos científicos y libros que hacen mención al tema a tratar.

## **DESARROLLO**

### **Instituciones públicas**

El Estado es el poder supremo que tiene la obligación de gestionar los recursos recaudados de los ciudadanos, por lo cual requiere realizar delegaciones que le ayuden a distribuir de la mejor manera la riqueza, valiéndose de entidades que se enfoquen en áreas específicas, las mismas que ayudan con la misión del gobierno, dichas instituciones fueron definidas como públicas. Según la Secretaría de la Función Pública, mencionó que “las organizaciones públicas son uno de los instrumentos más importantes que tiene un gobierno para alcanzar sus objetivos y lograr los fines planteados en sus ordenamientos jurídicos supremos” (2015, pág. 231).

Del mismo modo Robinson, comentó que “desde una visión universal, los controles que establece la legislación en cualquier país deben estar adecuadamente planificados y coordinados para ser útiles” (2017, pág. 76), por el cual Ecuador no es una excepción, debido a que las entidades del sector público elaboran un presupuesto de acuerdo a las necesidades prioritarias, de tal forma que contribuyan con el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

### **Tipos de obras del sector público**

El sector público para la realización de obras públicas lo efectúa mediante diferentes tipos de gestiones:

Obras por administración directa, es cuando se utiliza parte de los recursos del Estado para realizar dicho trabajo de infraestructura, encargándose directamente de la mano de obra, equipos y demás herramientas que requiera para la culminación del proyecto, teniendo concordancia con Connolly el cual mencionó que dicha gestión:

Se da cuando el Estado se encarga directamente de ella, incluyendo el diseño de la obra, el control técnico y la contratación de operarios. Desde luego, bajo este arreglo el Estado conserva la propiedad de la obra producida y, por lo tanto, se apropia de las ganancias o asume las pérdidas de su explotación. A esta modalidad la llamaría "administración directa" (1993, pág. 4).

También se debe acotar que otra gestión son las obras por impuestos, este tipo de proyectos surge cuando un privado se compromete a realizar una obra a cambio de que sirva como pago de impuestos que este adeude, aquí Connolly hizo referencia a que “el Estado conserva la propiedad y el derecho de explotación de lo producido; es el responsable directo de promover y diseñar la obra, pero la producción la encarga a una empresa privada” (1993, pág. 4).

Asociación pública privada, este tipo de obras públicas son aquellas en las que se asocian empresas privadas con el Estado para proporcionar y garantizar algún servicio público a la ciudadanía. Sin embargo Connolly aclaró que estas obras “están en manos de la iniciativa privada, por supuesto, con una mayor o menor injerencia por parte del Estado” (1993, pág. 4).

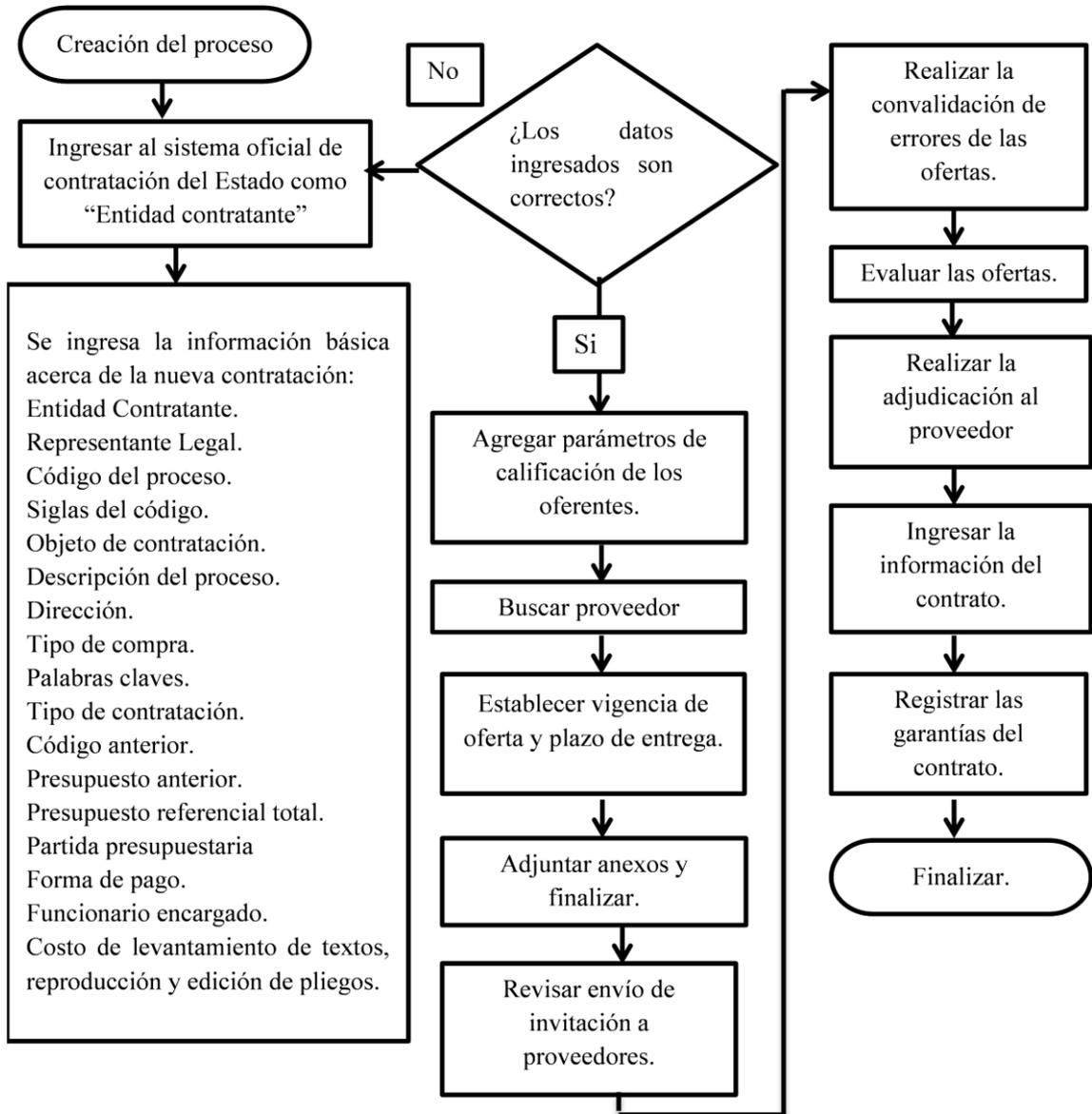
### **Proceso de contratación**

Para las entidades del sector público es inevitable iniciar un proceso de contratación pública debido a que según mencionó García & Bakaikoa, esta “es la actividad que desarrolla la Administración Pública en el mercado como demandante de los bienes y servicios destinados a atender las necesidades de interés público que no pueden ser satisfechas con los medios propios de dicha Administración” (2014, pág. 209). Sin embargo Cassagne, dio una definición un poco más compleja donde compara los contratos públicos con los privados comentado lo siguiente:

La categoría del contrato resulta común a los derechos privado y público, si bien la regulación positiva del primero es mucho más detallada y completa, gozando de mayor estabilidad al no estar sujeta a los continuos cambios de la política estatal en materia de contrataciones públicas. (2015, pág. 20)

Por lo tanto se debe tener en cuenta los requisitos establecidos dentro de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en su artículo 68, los cuales son “La competencia del órgano de contratación, capacidad del adjudicatario, existencia de disponibilidad presupuestaria y de los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de las obligaciones, y formalización del contrato” (2015, pág. 30).

Figura 1: Proceso de contratación



Elaborado por: El Autor.

Fuente: Manual del Sistema Nacional de Contratación Pública

*Análisis del gráfico 1: Proceso de contratación.* Un proceso de contratación inicia desde el momento en que dicho proyecto ha sido aprobado y se encuentra incluido dentro del Presupuesto General del Estado, es decir existe un recurso asignado, convirtiéndose en una obligación de la entidad pública, el hecho de dar cumplimiento con la planificación anual, sin embargo se debe tener presente lo que Hernández mencionó con respecto a que la contratación de ejecución de obra no debe velar únicamente por satisfacer las necesidades de la entidad, “sino que existe un fin mayor que trasciende a la compra; este fin lo constituye la finalidad pública, y por medio de ella el Estado –a través de las entidades– busca satisfacer las necesidades de la sociedad” (2015, pág. 100).

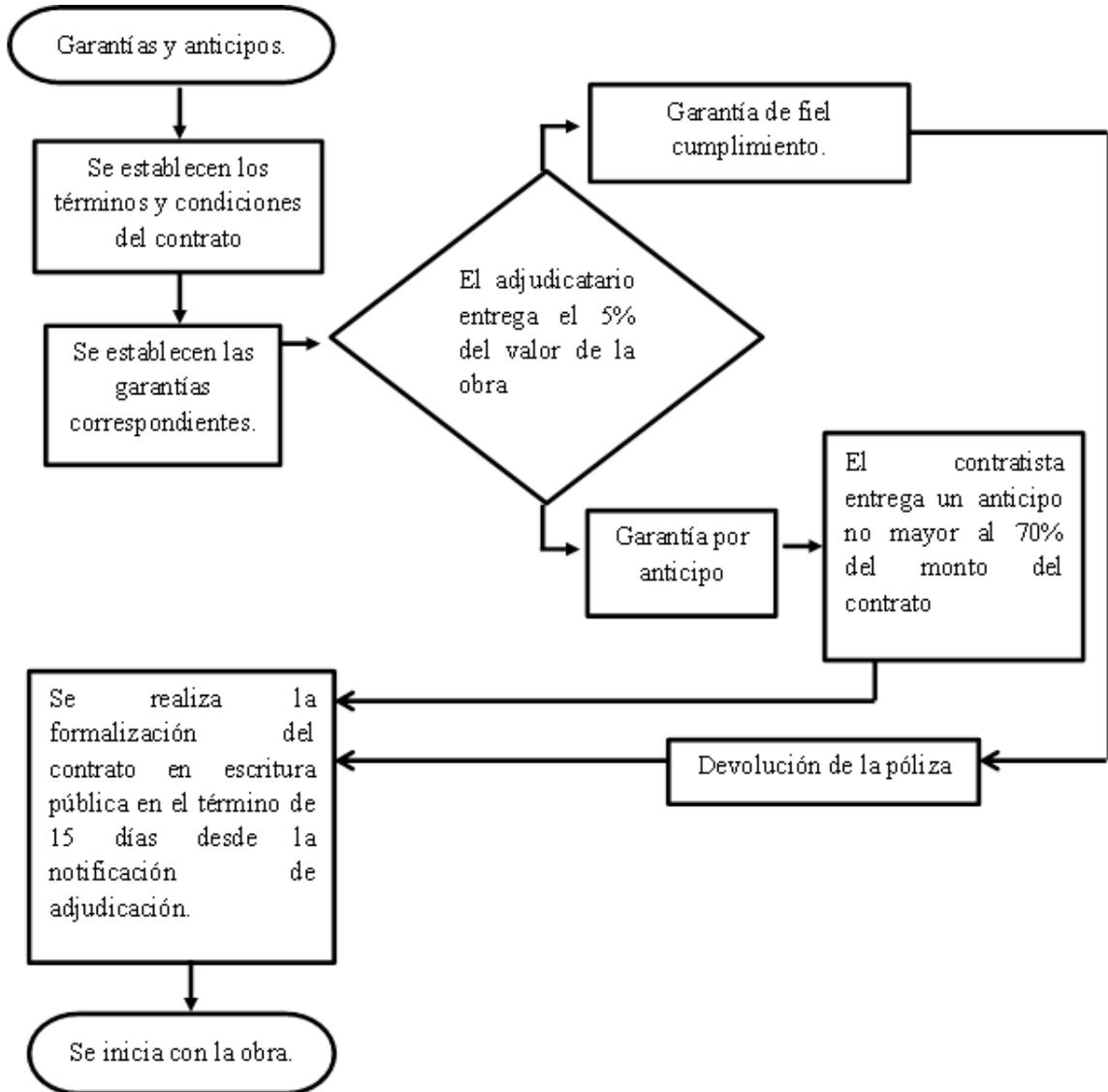
Según lo expuesto dentro del gráfico 1 se debe realizar el ingreso desde el Sistema oficial de contratación del Estado en el cual se registra todo lo referente al tipo de obra, fechas, montos, responsables del proceso, formas de pago, entre otras especificaciones. En lo que respecta al establecimiento del monto para una obra en específico se deben realizar previamente comparaciones para tener precios de referencia, teniendo concordancia con lo mencionado por Fuentes, González, & Cruz, lo cuales hicieron referencia de que “las administraciones deben asegurarse que el precio de la obra a licitar es acorde a los precios de mercado” (2015, pág. 5). Además se debe realizar la asignación de la obra, teniendo en cuenta que dentro del contrato se encuentra establecido si la garantía es de fiel cumplimiento o garantía por anticipo.

### **Obras de infraestructura**

Las obras públicas son trabajos ya sea de edificación o infraestructura, para el cual se debe tener un sustento legal, es decir mediante un contrato en donde según Prado, “una de las partes, denominada comitente o dueño de la obra, encarga a la otra, denominada contratista o constructor, la construcción de una obra determinado con relación a un plano o proyecto, obligándose a pagar por ello un precio” (2014, pág. 766). De igual modo Lizarazo & Rodríguez, afirmaron que “celebrar un contrato por parte de la administración lleva inmerso un fin público, que constituye derechos y obligaciones para las partes y su incumplimiento implica la afectación de las finalidades del Estado” (2017, pág. 65).

## Garantías y anticipos

Figura 2: Garantías y anticipos



Elaborado por: El Autor.

Fuente: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

*Análisis del gráfico 2: Garantías y anticipos.* La formalización del contrato de una obra de infraestructura se la realiza en el término de 15 días desde la notificación de la adjudicación de la obra para lo cual debe incluir una póliza de garantía la cual puede ser de dos tipos. La garantía de fiel cumplimiento es aquella en la que el adjudicatario entregará el 5% del valor de la obra y al término de la misma se deberá proceder a la devolución de dicha póliza. En lo que respecta a la garantía por anticipo el contratista entrega un anticipo no mayor al 70% del monto del contrato, finalmente luego de seleccionada alguna de estas dos garantías se realiza la formalización del contrato para dar inicio a la obra. Cabe aclarar que para la aplicación de las garantías, sólo se podrá aplicar la garantía de fiel cumplimiento cuando la cuantía de la obra no sea menor al producto resultante de la multiplicación del coeficiente 0.000002 por el Presupuesto Inicial del Estado del respectivo periodo económico.

### **Caso práctico:**

Pregunta a resolver: ¿Cuáles son las diferentes garantías que se deben de observar en las instituciones públicas previas al pago por la contratación de obras de infraestructura?

Previo al pago de la contratación de obras de infraestructura en el sector público se debe optar por la aplicación de las garantías por fiel cumplimiento o por las garantías por anticipo, debido a que el contrato va ser legalizado únicamente cuando exista una garantía de por medio, haciendo mención así a lo que Pemberthy, comentó que “la liquidación, dentro del contrato estatal, se puede realizar: en la ejecución, después de la terminación y para la extinción del contrato” (2015, pág. 407). Por lo tanto se debe cumplir con lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en los siguientes artículos:

Art. 74.- Garantía de fiel cumplimiento.- Para seguridad del cumplimiento del contrato y para responder por las obligaciones que contrajeren a favor de terceros, relacionadas con el contrato, el adjudicatario, antes o al momento de la firma del contrato, rendirá garantías por un monto equivalente al cinco (5%) por ciento del valor de aquel. En los contratos de obra, así como en los contratos integrales por precio fijo, esta garantía se constituirá para garantizar el cumplimiento del contrato y las obligaciones contraídas a favor de terceros y para asegurar la debida ejecución de la obra y la buena calidad de los materiales, asegurando con ello las reparaciones o cambios de aquellas partes de la obra en la que se descubran defectos de construcción, mala calidad o incumplimiento de las especificaciones, imputables al proveedor.

Art. 75.- Garantía por anticipo.- Si por la forma de pago establecida en el contrato, la Entidad Contratante debiera otorgar anticipos de cualquier naturaleza, sea en dinero, giros a la vista u otra forma de pago, el contratista para recibir el anticipo, deberá rendir previamente garantías por igual valor del anticipo, que se reducirán en la proporción que se vaya amortizando aquél o se reciban provisionalmente las obras, bienes o servicios. Las cartas de crédito no se considerarán anticipo si su pago está condicionado a la entrega - recepción de los bienes u obras materia del contrato. El monto del anticipo lo regulará la Entidad Contratante en consideración de la naturaleza de la contratación.

Art. 77.- Devolución de las garantías.- En los contratos de ejecución de obras, la garantía de fiel cumplimiento se devolverá al momento de la entrega recepción definitiva, real o presunta. En los demás contratos, las garantías se devolverán a la firma del acta recepción única o a lo estipulado en el contrato. (2015, págs. 33-34)

Finalmente se puede decir que la respuesta buscada dentro del presente caso práctico es que antes de realizado el pago y la formalización del contrato, se deben contemplar las garantías de fiel cumplimiento o las garantías por anticipo, teniendo en cuenta que la primera debe ser devuelta al momento de que la obra ha concluido y se dé por terminado todo lo pactado dentro del contrato de obra de infraestructura.

## CONCLUSIONES

Al realizar el desarrollo del caso se pudo dar cumplimiento a lo establecido como objetivo debido a que se constató que el proceso de contratación debe tener un fundamento legal, es decir se tiene que cumplir con lo estipulado en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, donde se establece que los contratos deben contener garantías de fiel cumplimiento o garantías por anticipo, las mismas que permiten llevar a cabo un contrato confiable para ambas partes, y poder así dar cumplimiento a los proyectos de obras de infraestructura según lo planificado. Además cabe mencionar que estas garantías son diferentes con respecto a su aplicación, debido a que la de fiel cumplimiento permite constatar que al terminar la obra esta se encuentre en perfectas condiciones, y en caso contrario dicha garantía será utilizada para reparar cualquier defecto de construcción que se evidencie, por otro lado si el proveedor ha cumplido con lo pactado la garantía será devuelta; mientras que la garantía por anticipos es el adelanto del pago entregado por la Entidad contratante que no debe superar el 70% del valor total de la obra, sin embargo la garantía de fiel cumplimiento no se la puede entregar cuando la cuantía de la obra es menor al resultado de multiplicar 0.000002 por el por el Presupuesto Inicial del Estado del respectivo periodo económico.

## **BIBLIOGRAFÍA**

*Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.* (18 de diciembre de 2015). Recuperado el 8 de 01 de 2019, de <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/LOSNCPL.pdf>

Almeyda. (2016). Constitución de garantías a favor de contratistas por parte de las entidades contratantes en Colombia: un mecanismo diferente de gestión de riesgos. *Revista digital de Derecho Administrativo, Vol. 09(Nº 15)*, pp. 163-203.

Cassagne. (2015). La Contratación Pública: Fronteras, Tensiones e Interrelación con el Derecho Privado en el nuevo escenario contractual. *Revista Derecho & Sociedad(Nº 44)*, pp. 15-21.

Connolly. (1993). Lo público y lo privado de las obras públicas en México: Los primeros cien años . *Revista del departamento de sociología.*

Fuentes, González, & Cruz. (2015). La contratación pública de obras: situación actual y puntos de mejora. *Informes de la construcción., Vol. 67(Nº 537)*.

García, & Bakaikoa. (2014). El papel de la Economía Social en la contratación pública del Gobierno vasco entre 2010 y 2012. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa(Nº 82)*, pp. 207-232.

Hernández. (junio de 2015). Apuntes sobre la reforma en materia de contratación pública. *Derecho & Sociedad(Nº 44)*, pp. 99-107.

Lico. (2015). El sistema de compras y contrataciones administrativo en el derecho argentino y sus principios rectores. *Aletheia, Cuadernos críticos del derecho.*, pp. 8-56.

Lizarazo, & Rodríguez. (2017). La garantía en el contrato interadministrativo, un imperativo para evitar el riesgo al patrimonio del Estado. *Revista VIA IURIS(Nº 22)*, pp. 61-85.

Pemberthy. (2015). La liquidación de los contratos estatales. *REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS - UPB*, Vol. 45(N° 123), pp. 401-434.

Prado. (Agosto de 2014). El contrato general de construcción, y en especial la modalidad EPC y sus principales características. *Revista chilena de derecho*, Vol. 41(N° 2), pp. 765-783.

Robinson. (2017). La contratación pública y su apremiante control ¿por qué medir nuestras adquisiciones y qué nos obliga a hacerlo? *Revista auditoría pública*(N° 70), pp. 73-84.

Secretaría de la Función Pública. (2015). La Modernización de la Organización Gubernamental. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(N° 63), pp. 230-272.