

UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPÍRITU SANTO

FACULTAD DE DERECHO, POLÍTICA Y DESARROLLO

TÍTULO:

Ausencia normativa para el control de análisis de precios unitarios dentro de exámenes de la Contraloría

TRABAJO DE TITULACIÓN QUE SE PRESENTA COMO REQUISITO PREVIO A OPTAR EL GRADO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA

NOMBRE DEL ESTUDIANTE

CAROLINA ESTEFANÍA CEVALLOS SÁNCHEZ

NOMBRE DEL TUTOR

MGS. JOSÉ CRISTHIAN CASTRO VELASTEGUI

SAMBORONDÓN/ JULIO/ 2026

ÍNDICE

CARTA DE APROBACIÓN DE TUTOR 1

Información del Autor 2

Dedicatoria 3

Agradecimiento 4

Resumen 5

Metodología 9

Objetivos 9

Objetivo general *9*

Objetivos específicos *10*

Pregunta del problema jurídico 10

Problema de investigación 10

1. Marco Normativo *13*

1.1. Constitución de la República del Ecuador. *13*

1.2. Tratados y convenios internacionales *14*

1.3. Leyes Orgánicas *14*

1.4. Decretos y Reglamentos *16*

1.5. Acuerdos, Resoluciones y normativa Técnica *17*

1.6. Jurisprudencia aplicable *17*

2. Configuración técnica de los Análisis de Precios Unitarios y discrecionalidad en su control *19*

2.1. Elementos y variables técnicas que integran los Análisis de Precios Unitarios *19*

2.2. Incidencia de los rendimientos, cuadrillas, materiales, equipos, transporte y condiciones particulares de obra en el costo unitario 20

2.3. Discrepancia técnica entre el criterio del auditor y el análisis elaborado por la entidad contratante 22

3. Afectación a la seguridad jurídica y a las garantías aplicables a los sujetos auditados 24

3.1. Ausencia de previsibilidad frente a los parámetros utilizados para observar los Análisis de Precios Unitarios 24

3.2. Motivación técnica de las observaciones y necesidad de identificar la norma, metodología y evidencia aplicable 24

3.3. Carga probatoria, presunción de inocencia y derecho de contradicción dentro de la determinación de responsabilidades 25

4. Insuficiencia normativa para el control objetivo de los Análisis de Precios Unitarios 27

4.1. Insuficiencia de la normativa vigente para verificar rendimientos, consumos, cuadrillas y demás variables técnicas de los APUs 27

4.2. Consecuencias de la ausencia de una metodología técnica uniforme dentro de los exámenes especiales de la Contraloría General del Estado ... 27

4.3. Necesidad de una reforma normativa para convertir el control de APUs en una actuación reglada 29

Conclusiones 30

Recomendaciones 32

Referencias 34

CARTA DE APROBACIÓN DE TUTOR

En mi calidad de tutor de **CAROLINA ESTEFANÍA CEVALLOS SÁNCHEZ**, estudiante de la Facultad de Derecho, Política y Desarrollo de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo.

CERTIFICO

Que, una vez analizado el trabajo de titulación titulado "AUSENCIA NORMATIVA PARA EL CONTROL DE ANÁLISIS DE PRECIOS UNITARIOS DENTRO DE EXÁMENES DE LA CONTRALORÍA", presentado como requisito previo a obtener el grado de Abogado, el mismo cumple con los requisitos y méritos académicos, razón por la cual lo APRUEBO en su totalidad.

MGS. JOSÉ CRISTHIAN CASTRO VELASTEGUI

TUTOR

Información del Autor

Apellidos y nombres: Cevallos Sánchez Carolina Estefanía

Cedula: 1804501516

Títulos: Ingeniera Civil, Máster en Planificación Territorial y Gestión Ambiental

Institución: Universidad de Especialidades Espíritu Santo – UEES

Facultad: Facultad de Derecho, Política y Desarrollo

Correo institucional: carolina.cevallos@uees.edu.ec

Dirección de correspondencia: Universidad de Especialidades Espíritu Santo – UEES, Facultad de Derecho, Edificio P, Km. 2.5 Vía La Puntilla, Samborondón.

Dedicatoria

Con amor este trabajo se lo dedico:

A Dios que es la fuente poderosa de la sabiduría y el conocimiento, y la compañía perfecta que encausa las elecciones y las metas.

A mi madre, Carmita, mi fuente de fuerza y amor, mi ejemplo de resiliencia, y entrega total y desinteresada. A mi padre que es mi historia y parte de mi raíz.

A mi esposo, Wil, con quien aprendo a superar desafíos, reinventándonos y eligiéndonos.

A Lene y Soñita que son refugio e inspiración, para avanzar con fuerza y alegría.

A mis amigos Karen, Jhonny, Lolita, Freddy, Byron, Jandri, Anthonella, Andrew, que han dejado una huella en mi corazón por su amistad y entrega desinteresada.

A Xila y Lina, que como creación divina de Dios me muestran su dulzura y amor infinito, y han sido mis compañeras en las madrugadas como motivación e inspiración.

Con gran amor dedico este trabajo, a cada persona que ha sido parte de mi historia y aprendizaje, de mi crecimiento personal y profesional.

Agradecimiento

A Dios que es el autor del verbo, le agradezco por cada palabra plasmada en este documento porque él las ha puesto en mis manos a través de la inspiración divina del Creador. Y que con su bendición perfecta que sostuvo mi proceso, permitió que cada palabra fuese colocada en su lugar idóneo.

A mi madre, Carmita, la mujer más preciada de mi corazón, quién me dio la vida, y me enseño la pasión por el conocimiento. Gracias infinitas porque siempre ha sido mi motor, mi impulso para continuar y es mi sostenimiento y mi roca. Gracias, madre por todo tu amor y apoyo. En honra a mi padre que es parte del origen de mi vida, que, gracias a su esencia, existo.

A mi esposo, Wil, quien me enseña la capacidad de: aprender a rediseñarse y avanzar, y de acceder a las mejores versiones disponibles. Gracias por mostrarme lo que está disponible y por tus muestras de amor que me calan el alma.

A mis amigos: Karen, Jhonny, Lolita, Freddy, Byron, Jandri, Anthonella, Andrew, gracias porque son quienes me han enseñado que la amistad verdadera no tiene ubicación geográfica, que el alma es expansiva y que Dios en su vastedad, permite vínculos maravillosos que te impulsan a crecer.

A Lene y Soñita, gracias porque son quienes me entregaron su dulzura y sostenimiento, mostrándome el poder del amor familiar que fortifica el alma y permite seguir en pie y continuar.

Al Dr. Cristhian Castro una gratitud inmensa porque su conocimiento, disciplina y su carisma, inspiran a crear e impulsan para alcanzar con valentía y decisión las metas.

Resumen

El presente trabajo realiza un análisis sobre la ausencia normativa específica que regule de manera objetiva la forma de auditar los Análisis de Precios Unitarios en procesos de Obra Pública, dentro de los exámenes especiales realizados por la Contraloría General del Estado. Si bien superficialmente se cuenta con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento, y las Normas de Control Interno que vagamente hablan de los componentes que conforman los Análisis de Precios Unitarios, adicional el Acuerdo 020-CG-2019 que estipula únicamente la estructura de los informes de Auditoría; este estudio identifica que no existe una metodología establecida para valorar objetivamente la estructuración de estos, lo cual permite una subjetividad anclada a la apreciación del auditor y dificulta que la verificación de las afirmaciones de los mismos sea sostenida fuera del criterio profesional y de la discrepancia técnica. Estas auditorías generan observaciones, glosas y determinación de responsabilidades que terminan violando la seguridad jurídica, previsibilidad, motivación y debido proceso. Incluso llegando a procesos dentro de los Tribunales Contenciosos Administrativos, en los cuales los jueces imponen estos principios y garantías al momento de resolver el caso, sin embargo, el administrado se ve siempre obligado a acudir ante jueces por la falta de norma. De ello este trabajo desarrolla el problema existente y evidencia la necesidad de regular en la ley una solución definitiva, a fin de evitar nuevos exámenes con estos errores y el desgaste judicial para la corrección de los mismos.

Palabras clave: análisis de precios unitarios, Contraloría General del Estado, obra pública, motivación, seguridad jurídica, discrecionalidad técnica.

Abstract

This paper analyzes the specific regulations absence that objectively govern the Unit Price Analyses auditing in public construction projects, within the scope of special examinations conducted by the Contraloría General del Estado. Although, at a general level, the Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, its General Bylaw, and the Normas de Control Interno guides the components that make up Unit Price Analyses, together with Acuerdo No. 020-CG-2019, which establishes the structure of audit reports, this study identifies the absence of an established methodology for objectively assessing their formulation. This allows the subjectivity rooted in the auditor's assessment and makes it difficult for the verification of such assertions to be supported beyond professional judgment and technical disagreement. These audits generate observations, financial liabilities, and determinations of responsibility that ultimately undermine legal certainty, predictability, the duty to provide reasons, and due process. They may even lead to proceedings before the Administrative Litigation Courts, where judges enforce these principles and guarantees when deciding the case. Nevertheless, affected individuals are consistently compelled to seek judicial intervention due to the absence of a governing legal standard. Accordingly, this paper examines the existing problem and demonstrates the need to establish a definitive legal framework, in order to prevent future audits from repeating these deficiencies and to avoid the unnecessary judicial burden required to correct them.

Keywords: unit price analyses, Office of the Comptroller General of the State, public works, reasoning, legal certainty, technical discretion.

Introducción

El objeto del presente trabajo tiene como finalidad demostrar que, ante la presente ausencia normativa referente a la elaboración de los Análisis de Precios Unitarios (en adelante APUs), se pone de manifiesto que hay una inexistente seguridad jurídica, un déficit en el principio de previsibilidad, además que orienta a una violación a la motivación. Si bien el Código Orgánico Administrativo (en adelante COA), en su artículo 100 contiene los parámetros de la motivación, que debe contar con el fundamento de hecho, el de derecho y su nexo causal con el que se argumenta, y en plena concordancia con la Constitución en su artículo 76, número 7, literal l, que manda que cada acto de los poderes públicos sea motivado, y que de estar en contrario a este artículo se comprende al acto como nulo.

Está claro que la Contraloría General del Estado (en adelante CGE), en su potestad de control y también su potestad sancionadora, especialmente cuando ejerce control sobre la obra pública, para determinar si una obra tuvo un precio justo, si no hubo un pago indebido, o incluso que pudiere haber un sobreprecio, este último incluso tipificado en el Código Orgánico Integral Penal (en adelante COIP), que conlleva una pena de prisión de 5 a 7 años, actúa a partir de la competencia conferida por la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE), pero es menester notar que en torno a los precios unitarios, no existe normativa que parametrice de manera suficiente una metodología para desarrollar un análisis de Precio, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento (en adelante LOSNCP y RGLOSNCP respectivamente) y las Normas de Control del Sector Público y Jurídicas De Derecho Privado (en adelante NCI), hablan de manera

genérica sobre los componentes: mano de obra, equipo, materiales, transporte, costo directo, costo indirecto y utilidad .

En el ámbito de las obras públicas, si bien está vigente la Norma Ecuatoriana de Construcción (en adelante NEC) que regla claramente los parámetros de diseño de obra, ésta sirve como fundamento técnico previo y clarao, es diferente frente a los análisis de precios por ser este campo en el cual no existe de manera normativa algo que lo regle, incluso dentro de la Contraloría, el auditor a lo único que puede regirse es al Acuerdo 020-CG-2019 que únicamente aborda la estructura o cuerpo del informe, y más allá de esto no tienen parámetros para auditar obras públicas, este acuerdo es complementario a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (en adelante LOCGE), a diferencia de México que tiene claridad en su Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas en el cual tienen un apartado que parametrizan cómo objetivamente se construyen los precios unitarios dentro de proceso de obra pública. Y gozan de un poder para auditar objetivamente procesos de obra.

Volviendo al objeto de este trabajo referente a precios unitarios, la subjetividad existe por la falta de norma previa y por consecuencia de esto se ha generado informes aprobados que adolecen de carga probatoria de las afirmaciones del auditor, si bien puede haber una discrepancia de criterios técnicos y profesionales y es válido, ante un requerimiento de motivación, debido proceso y seguridad jurídica no hay soporte suficiente.

En consecuencia, el no tener estándares correctos, permite que quede a discreción del auditor de turno que esté.

Por lo expuesto este trabajo busca evidenciar la necesidad de una norma y controles técnicos y objetivos que limiten la subjetividad, garantizando así, el principio de seguridad jurídica contenida en la CRE.

Metodología

Para poder desarrollar el presente trabajo se ha acudido al método dogmático-jurídico a fin de comprender qué exige la norma existente y vigente para comprender aspectos como: qué no está regulado, determinar las competencias conferidas a la CGE, comprender la base jurídica existente en torno a la construcción de los APUs.

Se acude también al método hermenéutico-jurídico porque se requiere interpretar la normativa existente que parametriza la configuración de los componentes de este.

Y complementariamente se acoge el método de estudio de casos, a fin de notar la realidad existente que viven los ciudadanos frente a auditorías con alto margen de discrecionalidad al no disponer de lineamientos claros.

Objetivos

Objetivo general

Realizar un análisis en torno a la normativa vigente y aplicable al control de los Análisis de Precios Unitarios dentro del control aplicado en los exámenes especiales auditados por la Contraloría General del Estado, con el propósito de demostrar la ausencia de parámetros objetivos que brinden seguridad jurídica, previsibilidad y motivación.

Objetivos específicos

Examinar el marco normativo contenido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y las Normas de Control Interno, a fin de identificar los parámetros jurídicos establecidos para la elaboración de APUs.

Analizar la doctrina técnica existente en torno a la elaboración de APUs para determinar los factores y las variables técnicas que influyen directamente en el resultado del costo.

Evaluar informes ya aprobados por la CGE y la jurisprudencia ecuatoriana que aplica a la seguridad jurídica, motivación, previsibilidad y carga probatoria, para determinar la afectación de la discrecionalidad usada por los auditores.

Pregunta del problema jurídico

¿Resulta jurídicamente suficiente la normativa vigente en materia de contratación Pública para garantizar seguridad jurídica, previsibilidad, motivación y carga probatoria en torno a las observaciones a los Análisis de Precios Unitarios, emitidas por los auditores dentro de los exámenes especiales de la Contraloría General del Estado?

Problema de investigación

En materia de contratación Pública, en los procesos de obra, los Análisis de Precios Unitarios son la herramienta técnica esencial para poder definir el precio que

junto a la cantidad de obra determinará el presupuesto referencial a invertirse. Actualmente para su configuración, normativamente tanto en la LOSNCP y su Reglamento y las NCI, solo contienen referencias conceptuales de los componentes para configurar el mismo, en los costos directos: equipo, mano de obra, materiales, transporte; costos indirectos y utilidades.

Pero de ninguna manera se ha configurado una metodología tipificada de manera expresa, previa y objetiva que determine cómo deben elaborarse, verificarse o auditarse los APUs. Si bien también se ha estipulado la competencia de la CGE como ente de control y los conceptos de los componentes de los APUs, el escenario actual que se verifica conforme los exámenes especiales ya aprobados, es que los auditores formulan observaciones sobre rendimientos, costos o cantidades, sin que exista un parámetro normativo que objetivamente muestre la manera idónea de configurarlos; ante esta realidad, donde la discrepancia en el criterio técnico o profesional entre el auditor y la entidad, prima la simple afirmación del auditor, sin respaldo jurídico y sin demostrar la carga probatoria que respalde su observación.

Esta problemática escala a niveles más delicados puesto que de la simple afirmación del auditor, una vez impuesta, puede derivar en responsabilidades administrativas, civiles y penales. Siendo así que al no contarse con parámetros objetivos y ante la latente discrecionalidad, podría verse directamente afectada la seguridad jurídica, la previsibilidad, la motivación y la carga probatoria, pues hoy basta con una simple afirmación, sin una regla clara, previa y verificable para contrastarla de manera objetiva.

Ante todo, lo desarrollado en líneas anteriores es evidente el problema jurídico de la necesidad de determinar si la actual normativa resulta jurídicamente suficiente para proteger los derechos, garantías y principios constitucionales que han sido concebidos para limitar el ejercicio de la potestad de control de la CGE.

1. Marco Normativo

Es menester partir desde el marco normativo en torno a los APUs, para comprender cómo se regula la contratación pública, y el control de los recursos estatales derivados de los precios unitarios. Pero es importante tener en claro que, si bien hay norma que da una mención escueta, no se ha establecido parámetros objetivos para la elaboración, verificación y auditoria de los mismos.

1.1. Constitución de la República del Ecuador.

La CRE es el fundamento del cual se desprende la potestad de control, por una parte, el Art. 76 en su numeral 1 estipula la garantía del cumplimiento de normas y derechos, complementando con el numeral 2 que permite gozar al ciudadano de la presunción de inocencia y en conjunto con el numeral 7 literal l en el cual exige que los actos administrativos estén debidamente motivados.

También ante la garantía en el Art. 82 de la seguridad jurídica mediante la existencia de normas previas, claras y públicas.

En el Art. 211 contempla el reconocimiento de la CGE como el organismo de control con sus responsabilidades conferidas, por lo que implica que la actuación de la CGE debe estar y actuar dentro de las competencias atribuidas con la Constitución y la ley.

1.2.Tratados y convenios internacionales

Contemplando la subjetividad con la que están siendo auditados los APUs es importante reconocer las garantías constitucionales contempladas en el ámbito de control, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en el Art. 8.1 el derecho a ser oídos con las debidas garantías y 8.2 la presunción de inocencia. También en el Art.9 que debe tenerse una tipificación previa al delito y el Art. 25 que garantiza la protección judicial efectiva.

Hay que considerar de manera importante la jurisprudencia de la Corte Interamericana, en el caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá que se expone la necesidad de tener norma preexistente al juzgamiento de un delito, el caso López Mendoza vs. Venezuela que tiene un enfoque sobre la presunción de inocencia en procedimientos de responsabilidad, y el caso Flor Freire vs. Ecuador que requiere de la debida motivación a fin de evitar la arbitrariedad.

Todo lo antedicho es conducente a que se debe gozar de un pleno conocimiento de los fundamentos utilizados para dictaminar las observaciones en torno a los APUs, a fin de ejercer el derecho a la contradicción con las debidas garantías y con límites claros para evitar arbitrariedades y discrecionalidad.

1.3. Leyes Orgánicas

1.3.1. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

Esta normativa si bien contempla los principios de legalidad y seguridad jurídica, en torno a los APUs, la norma se limita a mencionar en el Art. 23 que previo al inicio del procedimiento de contratación se requiere estudios definitivos y dentro

de estos estudios reposa los análisis de precios y en los Arts. 96 y 97 los reajustes de precios y los índices, que se aplican solo en el sistema de APUs.

1.3.2. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

Dentro de la normativa hay el reconocimiento a la CGE como ente de control y sus parámetros de actuación, si bien exponen el sustento jurídico para extender las observaciones en torno a los APUs, hay que notar que en torno al Art. 7 el sistema de control le permite emitir norma, manuales, guías e instructivos, por el momento no existe nada que genere objetividad para estos análisis. Conforme al Art 31 en los numerales 3, 4, 10, 22, 28 y 34 hay la permisibilidad de examinar gastos, costos de obra y determinar responsabilidades, bajo la presunción de que se aplique el Art. 38 la presunción de legitimidad y el Art. 39 que exige motivación y evidencia suficiente, en concordancia con el Art. 52 que manda probar a quien afirma la culpa, la impericia, imprudencia, imprevisión, improvisación, impreparación o negligencia. Siendo los parámetros que deben aplicarse a la auditoría de los APUs.

1.3.3. Código Orgánico Integral Penal

De manera conexa, dentro de este cuerpo normativo está tipificado en el Art. 294.1 el sobreprecio en contratación pública, que estipula que quien en arbitrio con evidente y comprobado precio aumentado al ordinario de mercado. Que gracias a la sentencia 129-21-IN/25 declaró inconstitucional que la investigación penal dependiera de un informe previo de la CGE. Sin embargo, frente a la posibilidad de una configuración de indicios de responsabilidad penal por una apreciación sin seguridad jurídica ni motivación del auditor, ante la inexistente metodología

normativa para auditar APUs, puede orillarse a un presunto cometimiento de esta conducta.

1.3.4. Código Orgánico Administrativo

El COA aporta criterios complementarios como el Art. 22 sobre la previsibilidad, el Art. 23 que exige la motivación, el Art. 33 el derecho a un procedimiento con un ordenamiento jurídico preexistente, el Art. 100 que la motivación se compone del fundamento de hecho, de derecho y la explicación de la pertinencia, los Arts. 195 y 196 que asignan la carga probatoria a la administración y los Arts. 134 y 261 que se supedita el control de recursos públicos a la LOCGE.

1.4. Decretos y Reglamentos

El Reglamento de la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública en su Art. 73 manda realizar APUs para determinar el presupuesto referencial, de conformidad con la NCI. Dentro de la etapa precontractual el Art. 100 se faculta a convalidad APUs con jornales inferiores a los estipulados por la CGE y en el Art. 108 facultando a los APUs como parámetro de evaluación de la oferta económica. Estos articulados contienen: componentes de estructura, oferta, convalidación, considérese que no contienen procedimientos, parámetros, tolerancias, ni ninguna metodología para de manera objetiva configurar el APU.

1.5. Acuerdos, Resoluciones y normativa Técnica

1.5.1. Normas de Control Interno

Dentro de este cuerpo normativo, es el principal parámetro técnico y administrativo que permite la construcción del APUs, y determina qué categoriza dentro del costo directo, del costo indirecto dentro de la NCI 408-12. Si bien es bastante conceptual, no contiene lineamientos, cálculos, determinación de rendimientos, tolerancias, por lo cual se permite parámetros subjetivos que surgen en base al criterio técnico del auditor de turno.

1.5.2. Acuerdo 010-CG-2024

Dentro de este acuerdo se regla la determinación de responsabilidades, y en este se contempla en el Art. 2 la obligatoriedad de cumplir con el debido proceso, a fin de gozar de resultados objetivos y documentadamente sustentados. Pero no determina en los precios unitarios, cual es la normativa que garantice el debido proceso, ya que no se goza de seguridad jurídica, ni previsibilidad ante lo expuesto subjetivamente por el auditor.

1.6. Jurisprudencia aplicable

La jurisprudencia aplicable es de gran utilidad para aportar criterios de competencia, motivación y prueba, sin sustituir la norma técnica que debe respaldar cada hallazgo.

La sentencia de la Corte Constitucional 1158-17-EP/21 establece que decisión debe enunciar las normas aplicables y justificar su pertinencia frente a los hechos; resulta pertinente porque permite evaluar si las observaciones sobre APU

poseen motivación suficiente y técnica. La Resolución 428-2013 que desarrolla una causa en la cual se identifica una ausencia de norma para determinar un parámetro de merma, es necesario el auxilio de la ciencia y la técnica, y cualquier responsabilidad no puede ser impuesta por meros criterios técnicos como lo dice en el numeral 6.1, sino que se debe buscar sustento técnico. La Resolución 687-2017 señaló que la potestad determinadora de la CGE no puede convertirse en actuación discrecional contraria a la seguridad jurídica. En la sentencia de la causa 01803-2019-00412, el juez expone que la CGE hizo una motivación insuficiente, no basta solo con enunciar normas, debe haber la pertinencia con el hecho, lo que la falta de motivación genera nulidad. En la Sentencia 129-21-IN/25 permitió una reforma en el COIP en el Art 294.1, es importante comprender de manera análoga con los APUS, hay auditores que hacen de su criterio una verdad absoluta, y esta sentencia en el numeral 14, manifiesta que cuando no hay un criterio objetivo se da rienda suelta a que se de paso a interpretaciones arbitrarias, y en el análisis de este trabajo por parte de la CGE.

2. Configuración técnica de los Análisis de Precios Unitarios y discrecionalidad en su control

2.1. Elementos y variables técnicas que integran los Análisis de Precios Unitarios

En materia de contratación pública, en torno a la elaboración de precios unitarios, reina la subjetividad tanto desde la entidad contratante que lo elabora como desde el control mediante auditoría, esto responde a que la realidad actual con lo que se cuenta de manera estandarizada es el formulario estipulado por el SERCOP[1], los componentes consagrados en la NCI 408-12 como lo son costo directo: equipo, mano de obra, material y transporte, y del costo indirecto: gastos generales de administración, personal técnico, seguros, garantías, financiamiento, equipos de apoyo y actividades auxiliares que deben prorratearse y la utilidad e imprevistos[2]. Existen textos técnicos, como el del autor Hidalgo Palma que bajo su criterio dan cátedra para poder elaborar el APU, la realidad de su construcción muestra que hay variabilidad, al momento de ejecutar el cálculo según el equipo requerido y cantidad, la conformación de las cuadrillas en mano de obra y dictaminar el rendimiento[3] y también como aporte valiosísimo la Cámara de la Industria de la Construcción amplía las definiciones de los componentes y aporta un banco de datos para poder hacer el cálculo de cantidades, y en el caso de los indirectos el cálculo demostrativo del

[1] *SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, "Formulario único de la oferta modelo de pliego de los procedimientos de licitación de obras", versión 2023-001, 21 de noviembre de 2023, URL: https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/cat_normativas/licitacion, consultado 24/06/2026.*
[2] *CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, Acuerdo No. 004-CG-2023, Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que Dispongan de Recursos Públicos (Registro Oficial Suplemento No. 257 del 27 de febrero de 2023), NCI 408-12.*
[3] *HIDALGO PALMA, Carlos Hernán, Cómo calcular un presupuesto de obra desde cero, 2020, pp. 22-26.*

porcentaje que se asigna[4].

Hay materia que dota de conocimiento desde teórico a práctico para el cálculo, hay una dificultad en torno a la variabilidad, puesto que, al momento de definir en valores en cada componente del costo directo, hay un enfrentamiento donde la primacía de la realidad debe ser considerada, como factores, de ubicación geográfica, clima, capacidad del personal operativo, por calidad de materiales la variación de cantidades para generar una unidad de costo. Por el momento en cuanto al cálculo, lo único que se encuentra parametrizado, es el valor de los jornales a pagarse según la estructura ocupacional, mientras que todo lo demás es discrecional ya que no hay métodos, márgenes de tolerancia, ni otros parámetros.

Ante ello la realidad comparativa permite que entre dos profesionales de la misma materia pueda estructurar una forma distinta un mismo rubro, además que consideren la variación de comercio, la diferente oferta de marcas, por lo que, si bien ante cada criterio hay formas similares es definitivo que, hasta ciertas variables dentro de un mismo rubro, ambos pueden sostener su criterio, y tener razón. Por lo que por la presencia de estas variables un criterio no puede ser impuesto por sobre otro.

2.2. Incidencia de los rendimientos, cuadrillas, materiales, equipos, transporte y condiciones particulares de obra en el costo unitario

Para comprender el mundo técnico de los APUs, es necesario identificar las variables más fuertes de su composición. El cálculo de rendimiento responde a una relación matemática derivada de unidades recíprocas, por costumbre se usa la fórmula: $R = \frac{1}{\text{requerimiento}}$, para el requerimiento debe considerarse el avance diario

[4] *CÁMARA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN, Costos en la construcción, 11.ª ed., 2022, pp. 8-17; RAMÍREZ CELIS, Didier, Manual de precios unitarios, pp. 6-11.*

dentro de una jornada de ocho horas y, a partir de ello, establecer cuánto rinde la cuadrilla en una hora. Este factor es determinante: si la cuadrilla avanza más, requiere menos tiempo para ejecutar cada unidad y el precio baja; si avanza menos, requiere más tiempo y el precio sube.

La composición de las cuadrillas depende de las estrategias de trabajo y del acople del personal. En la práctica existen equipos relativamente definidos para ciertos rubros, aunque la realidad de cada obra puede requerir otras composiciones o personal polifuncional, un profesional puede considerar necesaria una cuadrilla con mayor número de ayudantes, mientras otro puede optar por más personal calificado o por una participación parcial del maestro de obra, siendo así que cada decisión modifica el rendimiento[5] y, con ello, el costo unitario.

Ahora en los materiales, la calidad, la marca, el origen, la disponibilidad y las condiciones de entrega inciden en el costo y en la celeridad con que se ejecuta el rubro, el material puede requerir distinta dosificación, manejo, transporte, almacenamiento o procedimiento de aplicación[6], y en los equipos intervienen la distancia, el espacio de trabajo, la facilidad de acceso, la topografía y los límites establecidos por algún condicionante en sitio que surgiere; y en cuanto al transporte también depende de si el material fue cotizado en cantera, planta, patio del proveedor o entregado directamente en obra[7].

Los APUs pueden funcionar como un recetario relativamente estable cuando las condiciones climáticas, topográficas, geográficas y de suelo son semejantes, ahí esa repetición permite utilizar referencias técnicas en obras comparables, sin

[5] *HIDALGO PALMA, Carlos Hernán*, Cómo calcular un presupuesto de obra desde cero, *2020, p. 22*
[6] *RAMÍREZ CELIS, Didier*, Manual de precios unitarios, *Ingeniería de Costos Especializada de México, s.f., p.11*
[7] *Carlos Hernán, Cómo calcular un presupuesto de obra desde cero, 2020, p. 23*

embargo, tales referencias no constituyen valores definitivos, pues cada obra mantiene condiciones particulares que pueden alterar el rendimiento, las cantidades, la cuadrilla, los equipos y el costo final del rubro.

2.3. Discrepancia técnica entre el criterio del auditor y el análisis elaborado por la entidad contratante

Usemos como estudio de caso el examen aprobado de la CGE DAPyA-0012-2017[8], en un caso de un rubro de mampostería, el oferente que conoce sus cuadrillas, de donde proviene su material, conociendo el lugar de obra entiende las facilidades o dificultades del traslado de material, hace un análisis que en su requerimiento diario estipula avanza a ejecutar 7.40m^2, porque esa es su realidad, y el auditor, sin carga de prueba, con la simple afirmación de que la costumbre dicta 12m^2, lo transforma la sola expresión en mandato y en una acusación de causar sobrecosto, bajo este antecedente tiempo futuro a este examen ya tipificado el sobreprecio, ventajosamente con Sentencia 129-21-IN/25, elimina el requisito del informe de la CGE en un plazo de 15 días, conexo este hecho del examen, la subjetividad y el arbitrio en el que puede caer la CGE, puede incluso hoy, terminar en una causa de delito penal, solo por la discrepancia de criterios. De manera más didáctica la siguiente tabla compara tres hipótesis de trabajo, para comprender diversos criterios:

[8] *Contraloría General del Estado. (2017).* Informe general DAPyA-0012-2017: Examen especial de ingeniería al proceso de contratación y ejecución del contrato de consultoría para efectuar los estudios y diseños definitivos de ingeniería de implantación de unidades educativas a nivel nacional *(p. 25). "Si dividimos las 8 horas de trabajo diario para 1,08 m2/h que es el rendimiento considerado en el análisis de precios unitarios, nos resulta un valor de 7,40 m2 de mampostería de bloque de 15 cm ejecutada por cada día; este rendimiento es muy bajo, en la práctica, se ejecuta alrededor de 12 m2 de mampostería, por lo que, el análisis de precios unitario de INMOSOLUCIÓN, genera un sobre costo en el precio unitario."*

Ilustración 1.- Incidencia didáctica de tres rendimientos distintos en el costo unitario de mampostería. Elaboración propia

ANALISIS DE PRECIOS UNITARIOS

RUBRO : 1 UNIDAD: m2

DETALLE : Mamposteria de ladrillo prensado e=10 cm

REQUERIMIENTO DIARIO - 8HORAS				7,40 m2		12 m2		20 m2		
REQUERIMIENTO - 1 HORA				0,93 m2		1,50 m2		2,50 m2		
Rendimiento = 1/REQUERIMIENTO				1,08		0,67		0,40		
EQUIPO DESCRIPCION	***CANT, A***	***TARIFA B***	***COSTO HORA C=AxB***	***RENDIMIENTO R***	***COSTO D=CxR***	***RENDIMIENTO R***	***COSTO D=CxR***	***RENDIMIENTO R***	***COSTO D=CxR***	
Herramienta Menor 5% de M.O.					0,53		0,53		0,53	
Andamio	1,00	0,50	0,50	1,081	0,54	0,667	1,17	0,400	0,47	
SUBTOTAL M					**1,07**		**1,70**		**1,00**	
MANO DE OBRA DESCRIPCION	***CANT, A***	***JORNAL/HR B***	***COSTO HORA C=AxB***	***RENDIMIENTO R***	***COSTO D=CxR***	***RENDIMIENTO R***	***COSTO D=CxR***	***RENDIMIENTO R***	***COSTO D=CxR***	
PEON EO E2	1,00	4,34	4,34	1,081	4,69	0,667	2,89	0,400	1,16	
ALBAÑIL EO D2	0,50	4,39	2,20	1,081	2,37	0,667	1,46	0,400	0,59	
M. MAYOR EJEC. DE OBRA CIVIL EO C1	0,10	4,64	0,46	1,081	0,50	0,667	0,31	0,400	0,12	
SUBTOTAL N					**7,57**		**4,67**		**1,87**	
MATERIALES DESCRIPCION	***UNIDAD***		***CANTIDAD A***	***PRECIO UNIT. B***	***COSTO C=AxB***	***PRECIO UNIT. B***	***COSTO C=AxB***	***PRECIO UNIT. B***	***COSTO C=AxB***	
Ladrillo	saco		23,00000	0,25	5,75		5,75		5,75	
Arena	m3		0,03000	11,00	0,33		0,33		0,33	
Agua	m3		0,01000	0,10	0,00		0,00		0,00	
Cemento	M3		0,12000	8,15	0,98		0,98		0,98	
SUBTOTAL O					**7,06**		**7,06**		**7,06**	
TRANSPORTE DESCRIPCION	***UNIDAD***		***CANTIDAD A***	***TARIFA B***	***COSTO C=AxB***	***TARIFA B***	***COSTO C=AxB***	***TARIFA B***	***COSTO C=AxB***	
SUBTOTAL P					**0,00**		**0,00**		**0,00**	
TOTAL COSTO DIRECTO (M+N+O+P)					15,70		13,42		9,92	
INDIRECTOS (%)				20,00%	3,14		2,68		1,98	
UTILIDAD (%)				0,00%	0,00		0,00		0,00	
COSTO TOTAL DEL RUBRO					18,83523		16,10600		11,90648	
VALOR UNITARIO					**18,84**		**16,11**		**11,91**	

ESTOS PRECIOS NO INCLUYEN IVA

FECHA: JULIO 2026

ING. ESTEFANÍA CEVALLOS

ELABORADO

Ante el rubro expuesto hay dos rendimientos en base al examen mencionado, el del contratista, el considerado por el auditor y un tercer escenario que sucede con un equipo operativo más expeditivo, los tres son plenamente válidos, y es conforme a la realidad o la subjetividad de cada profesional, por lo cual una afirmación no puede suplir la norma ni ser un veredicto.

3. Afectación a la seguridad jurídica y a las garantías aplicables a los sujetos auditados

3.1. Ausencia de previsibilidad frente a los parámetros utilizados para observar los Análisis de Precios Unitarios

El derecho a la seguridad jurídica exige de normas previas y claras que encausen el comportamiento deseado, y se tenga claridad anticipada de las consecuencias de las decisiones técnicas.[9] Es de conocimiento y acceso el formulario 1.4 Análisis de Precios y la NCI 408-12, que se limitan a estructurar y conceptualizar componentes respectivamente, pero no fijan rangos, fórmulas de cálculo, cuadrillas, consumos permisibles, calculo formulado de precios indirectos. En el momento que no hay conocimiento previo del auditado de una norma tipificando parámetros, está en total zozobra del criterio que podría utilizar el auditor para cuestionar algún parámetro o componente en los APUs, pues no hay regla clara previa. Si bien la auditoria cumple su acción de control, pero no existen criterios identificables que permitan prever lineamientos definidos y evitar alguna consecuencia futura que se derive de una apreciación posterior.

3.2. Motivación técnica de las observaciones y necesidad de identificar la norma, metodología y evidencia aplicable

Los hallazgos que genera el auditor en torno a los APUs presentan una motivación aparente, puesto que el hecho puede ser mencionado, pero la fuente de derecho por el momento es ausente, por ende, tampoco puede generarse la

[9] *Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, art. 82; Código Orgánico Administrativo, Registro Oficial Suplemento No. 31, 7 de julio de 2017, art. 22.*

pertinencia[10]. Ante los instrumentos existentes como el Acuerdo 010-CG-2024 que si bien pide objetividad y que haya sustento documental que contenga evidencia pertinente, competente y suficiente[11]. En el ejemplo del caso de estudio DAPyA-0012-2017, basta una afirmación para aprobar un examen, puesto que expresar "la práctica" sin acompañar de la carga probatoria que determine la certeza de ser un rendimiento alto o bajo, sin precisar cuadrillas, método constructivo, fuente de información empleada, ensayos. No hay un medio inclusive para hacer la debida replica a fin de precautelar los derechos[12].

3.3. Carga probatoria, presunción de inocencia y derecho de contradicción dentro de la determinación de responsabilidades

En el ejemplo del caso de estudio DAPyA-0012-2017, la simple discrepancia técnica no podía ser presumida como culpa peor aún perjuicio económico, en el caso de una responsabilidad civil culposa el Art. 52 de la LOCGE manda que quien afirma la culpa debe asignar la prueba, en concordancia con la garantía de la presunción de inocencia y el contar con el debido proceso, a fin de evitar que una decisión administrativa termine afectando los derechos del auditado[13]. Es preciso que para hacer uso del derecho a la defensa el auditado requiere tener pleno conocimiento de la evidencia utilizada a fin de cuestionar su origen, y tras presentar su contradicción recibir una respuesta acerca de sus descargos, pues esto lo exige el reglamento[14]. La

[10] *Constitución de la República del Ecuador, art. 76, numeral 7, literal l); Código Orgánico Administrativo, art. 100; Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57-58.*
[11] *Contraloría General del Estado, Acuerdo No. 010-CG-2024, Reglamento para la Elaboración, Trámite y Aprobación de Informes de Auditoría Gubernamental, Predeterminación de Responsabilidades y Órdenes de Reintegro, art. 2; Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, art. 39*
[12] *Corte Interamericana de Derechos Humanos,* Caso López Mendoza vs. Venezuela, *01 de septiembre de 2021, párr. 141*
[13] *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, art. 52; Código Orgánico Administrativo, art. 248, numeral 4; Corte Interamericana de Derechos Humanos,* Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, *sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 127.*
[14] *Contraloría General del Estado, Acuerdo No. 010-CG-2024, art. 13.*

Corte Nacional de Justicia[15] sostiene que, en materias técnicas, el órgano de control requiere de sustento acorde a la especialidad y que la simple duda no puede perjudicar al sujeto auditado. Por lo que el auditor no puede limitarse a afirmar; está en la obligación de demostrar técnicamente el error, la culpa y el perjuicio antes de sostener la responsabilidad.

[15] *Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Resolución No. 428-2013, 11 de junio de 2013, apartados 6.1.1 y 6.2.*

4. Insuficiencia normativa para el control objetivo de los Análisis de Precios Unitarios

4.1. Insuficiencia de la normativa vigente para verificar rendimientos, consumos, cuadrillas y demás variables técnicas de los APUs

Ante la existencia actual de la NCI 408-12, el Art. 73 del RGLOSNCP y el formulario 1.4 del SERCOP, si bien lograron describir una estructura tipo, estas normas no han parametrizado o estipulado una metodología a nivel nacional para estar en la capacidad de un contraste de rendimientos, cuadrilla, consumos, equipos, transporte, porcentaje aceptable de indirectos. Evidentemente se conoce los componentes, pero se está ante un total desconocimiento de qué parámetro pretenderá aplicar el auditor para calificar a un APU como correcto o razonable.

Esta insuficiencia normativa da pie a que la discrepancia profesional opere como un hallazgo definitivo, a pesar de que la normativa obliga al auditor a motivar y probar, conforme a los casos de estudio es evidente que basta con la sola afirmación como rendimiento "usual", salario "alto" o consumo "excesivo", teniendo una afectación a la previsibilidad advertida en el artículo 82 de la Constitución y el artículo 22 del COA.

4.2. Consecuencias de la ausencia de una metodología técnica uniforme dentro de los exámenes especiales de la Contraloría General del Estado

4.2.1. En el ámbito administrativo

Es palpable en la realidad la existencia de diferentes escenarios producto de esta ausencia normativa para ello haremos tres análisis.

Existe el informe DAPyA-0012-2017donde la entidad contrata una consultoría, y el auditor expone que los precios debían ser revisados conforme una base del SECOB, es decir que no debían aceptar obligatoriamente lo entregado y usar el producto de la consultoría, mientras que en el informe DNAI-AI-0573-2018 aducen que los precios unitarios fueron superiores a los de la consultoría, que estos debían ser usados y no diferir[16]. Aquí es evidente que no hay una uniformidad de criterio, pues no hay norma clara y previsible, se denota que falta una metodología que defina cuándo un APU de consultoría es referencial revisable y cuando constituye un parámetro de uso obligatorio.

El DAPyA-0012-2017 el auditor compara requerimientos diarios atribuyendo su criterio a "la práctica" y afirma la existencia de un sobrecosto, no demuestra con ninguna metodología ni carga de prueba, por eso no puede hablarse de una uniformidad de criterio, pues no hay normativa que conduzca el criterio del auditor.

4.2.2. En el ámbito judicial

Y no solo en sede administrativa se ve las consecuencias desfavorables que sufre el administrado por falta de previsibilidad y seguridad jurídica, incluso la sede contenciosa administrativa sufre un desgaste ante esta falta normativa.

Si bien en los exámenes especiales aprobados es fácil identificar cómo esta ausencia normativa repercute en mantener una discrecionalidad latente, también genera un desgaste judicial. Para ilustrar este desgaste, se analiza la causa No. 17721-

[16] *Contraloría General del Estado*, Informe general DAPyA-0012-2017*, p. 28 "El formato que tiene el SECOB como base para elaborar sus APUs, difiere de los entregados por el Consultor, en lo relacionado a los rendimientos, ocasionando que el presupuesto elaborado por el Consultor no se encuentre debidamente elaborado"; Contraloría General del Estado,* Informe general DNAI-AI-0573-2018*, p. 30 "…los rubros con los valores unitarios, no supervisó, ni verificó que el anexo a los pliegos contengan la información correcta y completa y no consideró los establecidos en la consultoría.".*

2013-1471, registrada en el SATJE, originada a partir del examen DR4UCOP-0007-2008, relativo al embaulado de la quebrada Porotillo II de Macará, a raíz de este examen se desarrolla la controversia pues las afirmaciones de los auditores conllevaron a un proceso penal por peculado, con sentencia condenatoria en 2013, recursos de apelación y casación. Gracias a la sentencia No. 269-17-SEP-CC, dentro del caso No. 1651-16-EP, dejó sin efecto la sentencia de casación de 2016 por vulneración de la garantía de motivación y ordenó una nueva resolución, notemos que el proceso debió retornar a instancias anteriores, generándose nuevas decisiones de apelación y casación, hasta alcanzar ejecutoria en 2021.El caso muestra, de manera bastante clara, cómo una controversia sobre costos de obra basado en la discrecionalidad del auditor en la comparación de precios unitarios, rendimientos, cantidades y componentes de los rubros que integran un APU, puede trasladarse desde un examen especial hasta la jurisdicción penal y prolongarse durante más de una década. La determinación de un supuesto perjuicio económico derivado de tales diferencias técnicas exige, por ello, parámetros normativos previos, objetivos, uniformes y verificables, que impidan que una apreciación posterior del auditor sustituya una metodología legalmente definida.

4.3. Necesidad de una reforma normativa para convertir el control de APUs en una actuación reglada

Ante la realidad palpable y demostrada sobre la discrecionalidad empleada al momento de auditar, se evidencia que la NCI 408-12 no es suficiente para elaboración ni para el control posterior de los APUs, ya que no existe una regulación objetiva de los componentes técnicos, como rendimientos, cuadrillas, equipos o transporte. Esta

ausencia normativa actualmente está generando una permisibilidad a la CGE de auditar los precios unitarios desde criterios técnicos fabricados al momento que el auditor empieza el examen especial, es decir posterior a su configuración original, y apoyándose en frases como "la práctica", sin exhibir una fuente, previa, comparable, verificable o alguna carga de prueba. Es inevitable que existan diversos criterios, uno el de la entidad contratante por la práctica y conocimiento del analista de turno, o por tener alguna base de datos; otro criterio el del oferentes de acuerdo a su realidad conforme a su personal, equipo y metodología de trabajo, y posterior el del auditor de turno, siendo este último criterio el que se denota como una imposición termina operando por sobre la realidad de los otros dos actores ante una discrecionalidad de un criterio que no se sostiene sobre parámetros previsibles o válidos, tolerancias o a prueba alguna. Por eso la NCI 408-12 es insuficiente al brindar únicamente una conceptualización, es necesario trasladar la realidad actual en una norma operativa, clara, previsible, capaz de garantizar seguridad jurídica, permitir una real motivación y no una aparente, como actualmente se evidencia, y con una carga probatoria reglada para que no haya imposiciones de criterios ulteriores.

Conclusiones

El análisis de la LOSNCP, su Reglamento y la NCI 408-12 evidencia que los APUs están únicamente conceptualizados de manera general: costos directos, indirectos, utilidad e imprevistos, pero la norma no fija metodología, rangos, tolerancias ni forma de control para rendimientos, cuadrillas, consumos, transporte o

costos indirectos. Ante ello se mantiene abierta la discrecionalidad al momento de elaborar, revisar y auditar estos análisis.

La CRE, en los artículos 76 numeral 7 literal l y 82, exige motivación y seguridad jurídica, en concordancia el COA, en los artículos 22, 23 y 100, tipifica la previsibilidad, motivación y pertinencia entre hecho y derecho. Pero mal no existir parámetros previos para auditar APUs, el control queda expuesto a criterios posteriores del auditor.

La LOCGE, en los artículos 39 y 52, exige evidencia suficiente y carga de prueba para atribuir responsabilidad, pero dentro de los casos estudiados de exámenes aprobados, como el DAPyA-0012-2017, se observa que basta usar expresiones como "la práctica" como sustento de observaciones sin cálculo reproducible, sin verificación de campo y sin fuente técnica comparable y pudiendo derivar en responsabilidades por simple discrecionalidad.

Los APUs dependen de condiciones variables: ubicación, clima, suelo, topografía, accesibilidad, materiales, equipo, cuadrilla, transporte y secuencia constructiva, por ello, un rendimiento puede ser válido en una obra y no serlo en otra,incluso en la misma obra dependiendo de la primacía de la realidad que opere según el actor de turno. La NCI 408-12 actualmente no permite controlar esas diferencias con regla clara.

La respuesta al problema jurídico es que la normativa vigente no resulta suficiente para garantizar seguridad jurídica, previsibilidad, motivación y carga probatoria en observaciones sobre APUs, por eso se vuelve imperativo el complementar la NCI 408-12 e incorporar la NCI 408-12.1, para convertir la revisión del APU en una actuación reglada y con parámetros objetivos.

Recomendaciones

Como solución al problema identificado se recomienda una reforma a las NCI específicamente en la NCI 408-12, debiéndose incorporar una disposición en el siguiente sentido:

Incorporación de una disposición en la Norma de Control Interno, a continuación de la NCI 408-12, generando una metodología y previsibilidad:

"408-12.1 Control objetivo de los análisis de precios unitarios*:*

Para la elaboración, revisión y control posterior de los análisis de precios unitarios, la entidad contratante deberá incorporar en el Módulo Facilitador de Contratación Pública (MFC) una ficha de respaldo por cada rubro, la cual constituirá memoria de cálculo del precio unitario y formará parte integrante del expediente preparatorio y precontractual. Dicha ficha contendrá, como mínimo: facturas de procesos ejecutados en el mismo año y en la zona de ejecución, cuando existieren; y, de manera obligatoria, cotizaciones, salarios aplicables, requerimientos, rendimientos, equipo, operadores, transporte, distancias, condiciones climáticas, características del suelo, topografía, cálculo desglosado del costo indirecto y metodología de la secuencia de trabajo que justifique la cantidad de personal empleada.

El Servicio Nacional de Contratación Pública deberá incorporar esta ficha en el MFC, tanto para entidades contratantes como para proveedores, a fin de que la información registrada constituya fuente comparable, verificable y consultable para el control posterior.

La Contraloría General del Estado publicará tablas referenciales de requerimientos diarios por rubro, región, nivel de dificultad y rangos de tolerancia.

Cuando el rendimiento utilizado sea diferente de dichos rangos, la entidad contratante u oferente deberá justificar técnica y documentalmente la variación mediante cálculo, condiciones particulares de la obra y respaldo verificable.

En los exámenes especiales, el auditor no podrá sustituir la carga probatoria con su criterio profesional o afirmaciones generales sobre la práctica. Si detectare una inconsistencia, deberá sustentarla con datos equivalentes a los utilizados en la etapa preparatoria, confirmar cotizaciones en los mismos lugares, analizar planos, topografía, suelo, transporte, secuencia de trabajo y, cuando corresponda, practicar inspección en sitio.

La carga de probar la inconsistencia técnica, el perjuicio y la conducta atribuida corresponderá a la Contraloría General del Estado. La observación que impute responsabilidad sin fuente verificable, metodología reproducible, cálculo expreso y motivación suficiente carecerá de validez para sustentar responsabilidades administrativas, civiles o indicios penales y el acto administrativo se presumirá nulo."

Referencias

Betún Pomagualli, N. A. (2025). La falta de motivación de las resoluciones de la Contraloría General del Estado como causa de nulidad [Proyecto de investigación de pregrado, Universidad Regional Autónoma de los Andes].

Bonilla Fernández, A. (2026). Justificativo de rendimientos en los APUs: Construcción de aulas, baterías sanitarias e implementación de juegos infantiles en la Unidad Educativa Ramón Barba Naranjo de la Dirección Distrital 05D01 Latacunga [Documento técnico no publicado].

Cámara de la Industria de la Construcción [CAMICON]. (2016). Manual de costos en la construcción (9.ª ed.).

Cámara de la Industria de la Construcción [CAMICON]. (2022). Manual de costos en la construcción (11.ª ed.).

Cámara de la Industria de la Construcción [CAMICON]. (2026). Salarios mínimos por ley 2026.

Contraloría General del Estado. (2017). Informe general DAPyA-0012-2017: Examen especial de ingeniería al proceso de contratación y ejecución del contrato de consultoría para estudios y diseños definitivos de unidades educativas.

Contraloría General del Estado. (2021). Informe general DNA7-0002-2021: Examen especial a contratos de construcción y fiscalización de obras de reparación emergente.

Contraloría General del Estado. (2024a). Informe general DPCPX-0006-2024: Examen especial a fases preparatoria, precontractual, contractual,

ejecución, recepción, liquidación y pagos de obras del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Intercultural del cantón Pujilí.

Contraloría General del Estado. (2024b). Informe general DPCPX-0024-2024: Examen especial a procesos de contratación, ejecución, recepción, liquidación, pagos y mantenimiento de obras de la Empresa Pública de Movilidad de la Mancomunidad de Cotopaxi.

Corte Constitucional del Ecuador. (2021, 20 de octubre). Sentencia No. 1158-17-EP/21: Caso garantía de la motivación [Juez ponente: Alí Lozada Prado].

Corte Constitucional del Ecuador. (2024, 4 de abril). Sentencia No. 2846-18-EP/24 [Jueza ponente: Carmen Corral Ponce].

Corte Constitucional del Ecuador. (2025, 19 de junio). Sentencia No. 129-21-IN/25 [Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes].

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001, 2 de febrero). Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá: Fondo, reparaciones y costas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011, 1 de septiembre). Caso López Mendoza vs. Venezuela: Fondo, reparaciones y costas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2016, 31 de agosto). Caso Flor Freire vs. Ecuador: Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas.

Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo. (2013, 11 de junio). Resolución No. 428-2013: Recurso de casación No. 342-2009 [Juez ponente: Álvaro Ojeda Hidalgo].

Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo. (2017, 15 de junio). Resolución No. 687-2017: Juicio No. 17811-2016-01267 [Juez ponente: Pablo Joaquín Tinajero Delgado].

Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo. (2021, 22 de octubre). Sentencia: Juicio No. 01803-2019-00412 [Juez ponente: Milton Enrique Velásquez Díaz].

Hidalgo Palma, C. H. (2020). Cómo calcular un presupuesto de obra desde cero: El análisis de precios unitarios aplicado a los costos en la construcción. Editorial Letra Minúscula.

Ramírez Celis, D. (s. f.). Manual de precios unitarios. Ingeniería de Costos Especializada de México.

Villegas, L. (s. f.). Análisis de precios unitarios: Curso de análisis de precios unitarios [Material de curso].