

UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPÍRITU SANTO

FACULTAD DE DERECHO, POLÍTICA Y DESARROLLO

TÍTULO:

VIABILIDAD JURÍDICA DE LA TIPIFICACIÓN DE LA COLUSIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA

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:
PAOLA TATIANA MUYULEMA PARRA

NOMBRE DEL TUTOR:
MGS. BRICCIDA MAGALI ROBLES PIEDRAHITA

SAMBORONDÓN/ JULIO/ 2026

VIABILIDAD JURÍDICA DE LA TIPIFICACIÓN DE LA COLUSIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA

CARTA DE APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi calidad de tutor de PAOLA TATIANA MUYULEMA PARRA, 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 ¨**VIABILIDAD JURÍDICA DE LA TIPIFICACIÓN DE LA COLUSIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA**¨, 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. BRICCIDA MAGALI ROBLES PIEDRAHITA
TUTORA

VIABILIDAD JURÍDICA DE LA TIPIFICACIÓN DE LA COLUSIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA

INFORMACIÓN DEL AUTOR

Apellidos y nombres: PAOLA TATIANA MUYULEMA PARRA

Filiación Institucional: Universidad de Especialidades Espíritu Santo – Ecuador (UEES)

Correo institucional: paola.muyulema@uees.edu.ec

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

VIABILIDAD JURÍDICA DE LA TIPIFICACIÓN DE LA COLUSIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA

DEDICATORIA

A mis hijos Dominick y Valeria, por ser mi luz, mi energía y mi mayor fortaleza.

Les dedico este logro a ustedes mis niños, mis hermosos bebes que sin darme cuenta ya crecieron, gracias por la paciencia infinita que han tenido conmigo, por comprender cuando mami estaba ausente, cuando mami tenía que estudiar, cuando mami tenía que trabajar y por regalarme siempre esa buena vibra que ilumina mis días, por ser mi motor para no rendirme y querer ser mejor cada día para ustedes, ser un ejemplo de vida, lucha y perseverancia.

Mi mayor motivación ha sido ustedes, cada esfuerzo, cada logro por ustedes, los amo infinitamente.

VIABILIDAD JURÍDICA DE LA TIPIFICACIÓN DE LA COLUSIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA

AGRADECIMIENTO

A Dios, por medio de San Francisco de Asís y la virgencita de Guadalupe, por permitirme vivir cada sueño, cada meta propuesta, gracias por escuchar siempre mis oraciones y concederme los mayores sueños de mi vida.

A mis padres Julio y Mercy, por ser mi apoyo constante, por brindarme ese amor infinito que solo los padres pueden entregar a sus hijos, un amor absoluto, sin miedos, sin rencores, solo con el apoyo constante, a pesar de las adversidades de la vida siempre están presentes en todo lugar, en todo momento y cuando mas lo necesito.

A mi hermana Fernanda, mi cuñado Galo y mi sobrino Erick, por ser mi pilar fundamental en todo momento, gracias hermana de mi vida por ser un ejemplo de vida que admiro y respeto.

Gracias al amor que llegó cuando menos lo esperaba. Gracias por brindarme la oportunidad de sentir lo más hermoso que puede experimentar el ser humano: Amar y ser amada, gracias Cristiam por el comienzo de algo infinito.

VIABILIDAD JURÍDICA DE LA TIPIFICACIÓN DE LA COLUSIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA

Resumen

La colusión en la contratación pública constituye una práctica que afecta la libre competencia, la transparencia, el correcto funcionamiento de la administración pública y el uso eficiente de los recursos estatales, al permitir la concertación entre participantes para manipular los procedimientos de contratación. El presente trabajo analiza la viabilidad jurídica de tipificar la colusión en la contratación pública ecuatoriana como delito autónomo dentro del Código Orgánico Integral Penal (COIP), considerando que el ordenamiento vigente establece sanciones administrativas y contempla delitos relacionados, como peculado, cohecho, concusión, tráfico de influencias, delincuencia organizada y lavado de activos, pero ninguno sanciona específicamente el acuerdo colusorio. Mediante un enfoque cualitativo y métodos dogmático, analítico y comparado, se examina el régimen jurídico ecuatoriano y las experiencias legislativas de Perú y Colombia. Finalmente, se plantea una propuesta normativa para incorporar este delito al Código Orgánico Integral Penal , delimitando la conducta penalmente relevante y considerando los principios de legalidad, taxatividad, proporcionalidad y mínima intervención penal.

Palabras clave: colusión en contratación pública, tipificar, delito, principio de mínima intervención penal, corrupción, libre competencia.

VIABILIDAD JURÍDICA DE LA TIPIFICACIÓN DE LA COLUSIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA

Abstract

Collusion in public procurement is a practice that undermines free competition, transparency, the proper functioning of public administration, and the efficient use of public resources by enabling participants to coordinate their actions to manipulate procurement procedures. This paper analyzes the legal feasibility of criminalizing collusion in Ecuadorian public procurement as an autonomous offense under the Comprehensive Organic Criminal Code (COIP). Although the current legal framework provides for administrative sanctions and related criminal offenses, such as embezzlement, bribery, extortion by public officials, influence peddling, organized crime, and money laundering, none specifically criminalizes collusive agreements in public procurement. Using a qualitative approach and dogmatic, analytical, and comparative methods, this study examines the Ecuadorian legal framework and the legislative experiences of Peru and Colombia. Finally, it proposes a legal reform to incorporate this offense into the COIP, defining the criminally relevant conduct while observing the principles of legality, legal certainty, proportionality, and minimum criminal intervention.

Keywords: collusion in public procurement, criminalization, crime, principle of minimum criminal intervention, corruption, free competition.

VIABILIDAD JURÍDICA DE LA TIPIFICACIÓN DE LA COLUSIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA

ÍNDICE DE CONTENIDO

CARTA DE APROBACIÓN DEL TUTOR 1
INFORMACIÓN DEL AUTOR 2
DEDICATORIA 3
AGRADECIMIENTO 4
Resumen 5
Abstract 6
Introducción 9
Objetivos de la investigación 10
Objetivo general: 10
Objetivos específicos: 10
Pregunta del problema jurídico 11
METODOLOGÍA 11
1. CAPÍTULO I: LA COLUSIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ECUADOR 12
1.1. La contratación pública como actividad estratégica del estado 12
1.2. Concepto de colusión 13
1.3. Formas de colusión en contratación pública 14
1.3.1. Colusión horizontal 14
1.3.2. Colusión vertical 15
1.3.3. Colusión mixta 16
1.3.4. Manipulación de licitaciones 17
1.4. Libre competencia y libre concurrencia 19
1.5. Sobreprecios como consecuencia del peculado 19
2. CAPÍTULO II: REGULACIÓN DE LA COLUSIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO 20
2.1. Normativa en contratación pública y su relación con la colusión 20
2.2. Régimen penal vigente y su relación con la colusión en contratación pública 22
2.3. Análisis legislativo en actos colusorios en Perú 23

VIABILIDAD JURÍDICA DE LA TIPIFICACIÓN DE LA

COLUSIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA

2.4. Análisis legislativo en actos colusorios en Colombia 24

2.5. Comparación de los modelos de Perú, Colombia y Ecuador 25

3. CAPÍTULO IV: PROPUESTA DE REFORMA AL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL 26

3.1. Bien jurídico protegido 26

3.2. Sujeto activo y sujeto pasivo 27

3.3. Conducta típica y aspectos objetivos 28

3.4. Elemento subjetivo 28

3.5. Circunstancias agravantes 29

3.6. Penas aplicables y proporcionalidad 29

3.7. Compatibilidad con la mínima intervención penal 30

3.8. propuesta normativa 31

CONCLUSIONES 33

RECOMENDACIONES 34

BIBLIOGRAFÍA 34

VIABILIDAD JURÍDICA DE LA TIPIFICACIÓN DE LA COLUSIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA

Introducción

La contratación pública constituye un instrumento fundamental para el cumplimiento de los fines del Estado, al permitir la ejecución de obras y la adquisición de bienes y servicios destinados a satisfacer necesidades colectivas. Debido a la importancia de los recursos públicos involucrados, estos procedimientos deben desarrollarse bajo principios de transparencia, eficiencia, igualdad, concurrencia y libre competencia.

Sin embargo, uno de los principales riesgos que enfrenta este sistema es la colusión en contratación pública, entendida como la concertación entre operadores económicos que coordinan sus actuaciones para restringir la competencia o manipular el resultado de un procedimiento contractual. Estas prácticas pueden presentarse mediante ofertas de cobertura, supresión de ofertas, rotación de adjudicatarios o reparto de contratos, generando una apariencia de competencia que puede ocasionar sobreprecios y afectar los recursos públicos. Para Motta (2014) los acuerdos colusorios se encuentran entre las conductas más perjudiciales para el funcionamiento competitivo de los mercados.

En Ecuador, la autoridad de competencia ha investigado y sancionado prácticas anticompetitivas relacionadas con procedimientos de contratación pública, lo que demuestra que esta problemática no es únicamente teórica. Si bien el ordenamiento jurídico contempla sanciones administrativas y el Código Orgánico Integral Penal (en adelante, COIP) tipifica delitos relacionados, como peculado, cohecho, concusión y tráfico de influencias, ninguno sanciona específicamente el

acuerdo colusorio entre oferentes destinado a manipular la competencia en la contratación pública.

En este contexto, la presente investigación analiza la viabilidad jurídica de tipificar la colusión en la contratación pública como delito autónomo en el COIP. Para ello, se examina la normativa ecuatoriana, la doctrina y el derecho comparado, considerando los principios de legalidad, taxatividad, proporcionalidad y mínima intervención penal. Como sostiene Roxin (1997), la intervención penal debe reservarse para conductas que afecten bienes jurídicos relevantes cuando otros mecanismos de protección resulten insuficientes. Por tanto, el estudio busca determinar si las formas más graves de colusión justifican una respuesta penal autónoma, sin criminalizar simples irregularidades administrativas ni duplicar injustificadamente las sanciones existentes.

Objetivos de la investigación

Objetivo general:

Analizar la viabilidad jurídica de la tipificación de la colusión en la contratación pública ecuatoriana como delito autónomo dentro del COIP, considerando la protección del interés general, la libre competencia y el uso eficiente de los recursos públicos.

Objetivos específicos:

Examinar el marco jurídico ecuatoriano vigente relacionado con la contratación pública, la regulación de la competencia económica y el régimen penal aplicable a las conductas que afectan la administración pública.

VIABILIDAD JURÍDICA DE LA TIPIFICACIÓN DE LA COLUSIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA

Identificar las limitaciones del tratamiento administrativo actual de la colusión en contratación pública frente a las formas graves y dolosas que comprometen los recursos públicos y la transparencia de los procedimientos de contratación estatal.

Analizar la compatibilidad de una eventual tipificación penal de la colusión en contratación pública con los principios del Derecho Penal, particularmente el principio de mínima intervención penal y la protección de bienes jurídicos de relevancia constitucional.

Comparar la regulación de la colusión en contratación pública en ordenamientos jurídicos extranjeros, con la finalidad de identificar experiencias normativas que contribuyan al análisis de la viabilidad de su incorporación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Pregunta del problema jurídico

¿Es jurídicamente viable la tipificación de la colusión en la contratación pública ecuatoriana como delito autónomo dentro del COIP, en observancia del principio de mínima intervención penal y con la finalidad de proteger el interés general, la libre competencia y el uso eficiente de los recursos públicos?

METODOLOGÍA

La metodología que se utilizará en la presente investigación es el enfoque cualitativo, sustentada en los métodos analítico, dogmático y comparado. Se realizará un examen de la normativa nacional vigente relacionada con la

contratación pública, la regulación de competencia económica y el Derecho Penal ecuatoriano; además, se revisarán instrumentos internacionales, doctrina especializada y experiencias legislativas de otros ordenamientos jurídicos que han optado por sancionar penalmente las prácticas colusorias vinculadas con la contratación estatal.

1. CAPÍTULO I: LA COLUSIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ECUADOR

1.1. La contratación pública como actividad estratégica del estado

Antes de abordar específicamente la colusión en la contratación pública, es necesario comprender la naturaleza jurídica de la contratación pública como una actividad estratégica del Estado. En un Estado constitucional de derechos y justicia, la contratación pública constituye uno de los principales instrumentos mediante los cuales la administración pública satisface necesidades colectivas, ejecuta políticas públicas y garantiza la prestación eficiente de los servicios públicos. En este sentido, Gordillo (2017) sostiene que la contratación administrativa no constituye una actividad comercial ordinaria, sino una función pública orientada al cumplimiento de los fines estatales, razón por la cual se encuentra sometida a principios de legalidad, transparencia, igualdad y eficiencia.

Desde la doctrina administrativa, Dromi (2015) define la contratación pública como el conjunto de procedimientos jurídicos mediante los cuales el Estado selecciona al contratista más idóneo para satisfacer una necesidad pública,

asegurando la observancia de los principios de igualdad entre oferentes, publicidad, libre concurrencia y transparencia.

En Ecuador, estos postulados se materializan en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante, LOSNCP)**,** cuyo objeto es regular los procedimientos de contratación bajo los principios de legalidad, igualdad, trato justo, transparencia, publicidad, participación nacional y concurrencia.

1.2. Concepto de colusión

El término colusión proviene del latín collusio y hace referencia a un acuerdo fraudulento celebrado entre dos Gordillo (2017), o más personas con la finalidad de engañar o perjudicar a un tercero. Desde una perspectiva jurídica general, Cabanellas (1994) define la colusión como la inteligencia o convenio realizado de forma secreta y fraudulenta para producir un perjuicio.[1]

San Miguel (2018) señala que los actos colusorios denominada *bid rigging* en el derecho anglosajón, comprende los acuerdos entre postores orientados a vulnerar la competencia abierta y eficaz, en perjuicio del patrimonio estatal y en beneficio de quienes integran el pacto colusorio[2].

A criterio personal, la colusión en la contratación pública constituye una conducta ilícita de naturaleza concertada, mediante la cual dos o más operadores

[1] CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 1994, p. 206, citado en VALDIVIESO ESPINOSA, R. M., *La colusión en los procedimientos de subasta inversa electrónica*, Universidad Central del Ecuador, 2022.

[2] SAN MIGUEL GIRALT, J., «La colusión como práctica anticompetitiva en la contratación pública: Reciente tendencia a la participación accionaria horizontal en EE. UU. y América Latina», *Ius et Praxis*, vol. 24, núm. 1, 2018.

económicos, con o sin la participación de servidores públicos, establecen acuerdos secretos destinados a manipular el desarrollo o el resultado de un procedimiento de contratación pública. Su finalidad es obtener ventajas económicas indebidas mediante la restricción de la libre competencia, afectando los principios de igualdad, transparencia, libre concurrencia y eficiencia que rigen la contratación pública.

1.3. Formas de colusión en contratación pública

1.3.1. Colusión horizontal

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) señala que la manipulación de licitaciones ocurre cuando empresas que deberían competir conspiran, generalmente en secreto, para aumentar los precios o reducir la calidad de los bienes, servicios u obras ofrecidos al Estado. Entre sus modalidades más frecuentes se encuentran la presentación de ofertas ficticias, la supresión de ofertas, la rotación de ganadores y la distribución de contratos, clientes o territorios.

En Ecuador, la Superintendencia de Competencia Económica considera que la colusión entre oferentes constituye una práctica restrictiva de la competencia, pues genera únicamente una apariencia de participación plural en los procedimientos de contratación pública. Esta modalidad de colusión horizontal se presenta cuando

empresas que deberían competir de manera independiente coordinan previamente sus ofertas para favorecer a uno de los participantes.[3]

1.3.2. Colusión vertical

Whish y Bailey (2021) explican que las relaciones verticales se producen entre agentes que operan en diferentes niveles de una cadena económica. Trasladada esta noción a la contratación pública, la expresión puede emplearse para describir la coordinación entre el operador privado y el funcionario que interviene desde la posición institucional de comprador público. No obstante, esta utilización debe distinguirse del concepto tradicional de acuerdo vertical propio del derecho de la competencia.

Rose Ackerman (2016) sostiene que la interacción entre funcionarios y particulares puede provocar la captura de las decisiones públicas, sustituyendo el interés general por beneficios privados.

En Ecuador, los acuerdos verticales son aquellos celebrados entre operadores económicos situados en distintos niveles de una cadena de producción o comercialización, como ocurre entre fabricantes y distribuidores. Entre las conductas que pueden generar restricciones a la competencia se encuentran la fijación de precios de reventa, la distribución exclusiva, las ventas condicionadas y

[3] SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA, «No. 005. La SCPM sanciona a un cártel en procesos de contratación pública», disponible en: sitio web de la Superintendencia de Competencia Económica

la imposición injustificada de condiciones comerciales. Un expediente relevante fue el tramitado contra Chaide y Chaide S. A., en el cual la autoridad ecuatoriana de competencia examinó las relaciones entre el fabricante y sus distribuidores, así como la posible existencia de un acuerdo vertical y de conductas de abuso de poder de mercado. Este antecedente demuestra que las relaciones verticales no son ilícitas por sí mismas; su sanción depende de que produzcan o puedan producir efectos restrictivos sobre la competencia.[4]

1.3.3. Colusión mixta

Esta modalidad presenta una mayor capacidad lesiva, pues los oferentes pueden controlar artificialmente la competencia mientras el funcionario proporciona información privilegiada, diseña condiciones favorables o legitima formalmente la adjudicación. Dromi (2015) advierte que la igualdad, la transparencia y la concurrencia constituyen presupuestos esenciales de la contratación administrativa; por ello, la intervención coordinada de particulares y funcionarios desnaturaliza el procedimiento de selección y desvía la contratación de su finalidad pública. Un ejemplo representativo en Ecuador es el caso Sobornos 2012-2016, en el que la Fiscalía General del Estado acreditó la existencia de una estructura integrada por altos funcionarios públicos y representantes de empresas contratistas que, mediante pagos indebidos, obtuvieron contratos de obra pública y otros beneficios derivados de procesos de contratación pública. La investigación

[4]SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA, Resolución de 9 de febrero de 2023, expediente núm. SCPM-INJ-22-2022..

determinó que varias empresas mantuvieron relaciones contractuales con entidades públicas mientras efectuaban aportes económicos irregulares, evidenciando una actuación coordinada entre servidores públicos y particulares[5]. Otro antecedente relevante es el caso Odebrecht, en el cual la Procuraduría General del Estado sostuvo que la empresa constructora implementó un esquema de corrupción basado en la asociación con servidores públicos e intermediarios para obtener información privilegiada y asegurar la adjudicación de contratos públicos, mediante el pago de sobornos y la manipulación de los procedimientos de contratación.[6]

En Ecuador, un caso emblemático fue resuelto por la Superintendencia de Competencia Económica, que sancionó a cuatro operadores económicos por coordinar cuarenta y seis procesos de contratación pública mediante ofertas de cobertura, rotación de adjudicaciones y utilización de empresas relacionadas para aparentar competencia efectiva

1.3.4. Manipulación de licitaciones

La manipulación de licitaciones (bid rigging) constituye una de las formas más graves de restricción de la competencia en la contratación pública. Consiste en

[5] FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, «Caso Sobornos 2012-2016: Fiscalía comprobó su teoría del caso con su prueba testimonial y documental», Boletín núm. 187-DC-2020, 20 de febrero de 2020, disponible en: Fiscalía General del Estado (fecha de consulta: 23/07/26).

[6] PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO, «Caso Odebrecht: por el presunto delito de asociación ilícita, la PGE presentó acusación particular antes de la terminación de la instrucción fiscal», Boletín de Prensa, 28 de septiembre de 2017, disponible en: Procuraduría General del Estado (fecha de consulta: 23/07/26).

cualquier acuerdo celebrado entre competidores destinado a alterar el resultado de un procedimiento de contratación mediante la coordinación previa de ofertas.

La OCDE (2025) define la manipulación de licitaciones como un acuerdo ilícito entre empresas que deberían competir de manera independiente, cuyo propósito consiste en eliminar la competencia efectiva y asegurar la adjudicación de contratos previamente acordados.

En Ecuador, la Superintendencia de Competencia Económica sancionó a un grupo de operadores económicos por manipular procesos de contratación pública mediante acuerdos colusorios orientados a simular competencia efectiva, alternarse la obtención de contratos y utilizar empresas relacionadas para presentar ofertas coordinadas. Asimismo, la autoridad de competencia sancionó a cinco empresas por coordinar la adquisición de insumos médicos destinados a entidades públicas, determinando que existió intercambio de información estratégica y concertación de ofertas para alterar el resultado de los procedimientos de contratación.

Estas decisiones evidencian que la manipulación de licitaciones constituye una manifestación concreta de la colusión horizontal y demuestra la necesidad de fortalecer la respuesta jurídica frente a este tipo de conductas. Si bien actualmente estas prácticas pueden ser sancionadas administrativamente por la Superintendencia de Competencia Económica, la ausencia de un tipo penal específico dificulta la persecución integral de aquellas conductas que generan graves perjuicios al patrimonio público, razón por la cual resulta jurídicamente viable analizar su incorporación como delito autónomo en el COIP.

1.4. Libre competencia y libre concurrencia

En Ecuador, estos principios se encuentran reconocidos en la Constitución de la República y en la LOSNCP, constituyendo la base para procesos transparentes, objetivos y eficientes. No obstante, Dromi (2015) define que las prácticas colusorias entre oferentes o con la participación de servidores públicos afectan directamente estos principios, eliminando la competencia efectiva y ocasionando perjuicios al patrimonio estatal. En este contexto, la protección de la libre competencia y la libre concurrencia resulta indispensable para garantizar la transparencia y la eficiencia de la contratación pública.

1.5. Sobreprecios como consecuencia del peculado

Los sobreprecios constituyen una de las principales consecuencias de la colusión en la contratación pública, pues los acuerdos entre oferentes o entre estos y servidores públicos eliminan la competencia efectiva y provocan que el Estado pague valores superiores a los del mercado. OCDE (2025) señala que la manipulación de licitaciones incrementa artificialmente los precios y reduce la eficiencia del gasto público.

En Ecuador, durante la emergencia sanitaria por la COVID-19 se investigaron varios procesos de adquisición de insumos médicos y mascarillas por presuntos sobreprecios. Entre los casos más relevantes se encuentran la compra de mascarillas N95 por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante IESS), la adquisición de insumos médicos en la prefectura del Guayas y las contrataciones del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, en los cuales la Fiscalía

General del Estado identificó indicios de direccionamiento contractual, coordinación entre proveedores y participación de servidores públicos.[7] Estos antecedentes evidencian que los sobreprecios pueden ser el resultado de prácticas colusorias que afectan la libre competencia, la transparencia y el patrimonio público, reforzando la necesidad de fortalecer su sanción en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

2. CAPÍTULO II: REGULACIÓN DE LA COLUSIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO

2.1. Normativa en contratación pública y su relación con la colusión

La Constitución de la República del Ecuador establece los principios fundamentales que rigen la administración y contratación pública. El artículo 226 determina que las instituciones y servidores públicos deben actuar únicamente dentro de las competencias atribuidas por la Constitución y la ley; mientras que el artículo 227 exige que la administración pública se rija por principios de eficacia, eficiencia, calidad, planificación y transparencia. Por su parte, el artículo 288 dispone específicamente que las compras públicas deben observar criterios de eficiencia, transparencia y calidad. Estos principios constituyen mecanismos de protección de los recursos públicos y son incompatibles con actuaciones destinadas a direccionar procedimientos o favorecer intereses particulares.

[7] FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, «Caso Mascarillas; Compra de insumos médicos con presunto sobreprecio en la Prefectura del Guayas; Compras de insumos médicos en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo», publicaciones institucionales, 2020-2023, disponible en: Fiscalía General del Estado

La LOSNCP desarrolla estos principios y establece reglas orientadas a garantizar la legalidad, igualdad, transparencia y concurrencia en los procedimientos de contratación. Su incumplimiento puede generar responsabilidades administrativas; sin embargo, una irregularidad contractual, un sobreprecio o el direccionamiento de un procedimiento no constituyen automáticamente el delito de peculado. Para que exista responsabilidad penal debe demostrarse que la conducta se adecúa específicamente a los elementos establecidos en el artículo 278 COIP.

El Reglamento General a la LOSNCP, por su parte, desarrolla las reglas aplicables a las diferentes fases de la contratación y constituye un instrumento preventivo frente al uso irregular de los recursos públicos. El incumplimiento deliberado de estas reglas puede servir como elemento para determinar responsabilidades, pero no configura por sí mismo una infracción penal.

Un antecedente relevante es la Resolución SCPM-CRPI-025-2021, mediante la cual la autoridad ecuatoriana de competencia determinó la existencia de prácticas colusorias en procedimientos de contratación pública.[8] Este caso demuestra que pueden existir acuerdos destinados a manipular la competencia sin que necesariamente se configuren todos los elementos del peculado.

[8]SUPERINTENDENCIA DE CONTROL DEL PODER DE MERCADO, Comisión de Resolución de Primera Instancia, Resolución núm. SCPM-CRPI-025-2021, expediente núm. SCPM-CRPI-025-2021, 17 de diciembre de 2021..

Desde mi punto de vista, esos pronunciamientos permiten afirmar que sí hay un sustrato real para poder discutir la reforma, pero también imponen fuertes límites. La figura habrá de describir una concertación dolosa, seleccionar los supuestos más graves y establecer penas diferenciadas. Sin esas condiciones, la propuesta generaría un daño a la legalidad, a la proporcionalidad y al principio de mínima intervención penal.

2.2. Régimen penal vigente y su relación con la colusión en contratación pública

El COIP contempla diversos delitos que pueden relacionarse con irregularidades en la contratación pública, pero que poseen elementos constitutivos distintos de la colusión. Así, el peculado (art. 278) se relaciona con conductas que afectan la correcta administración de recursos públicos; el cohecho (art. 280) comprende conductas vinculadas con beneficios indebidos relacionados con la actuación de servidores públicos; la concusión (art. 281) se configura a partir del abuso del cargo para exigir prestaciones indebidas; el tráfico de influencias (art. 285) sanciona el aprovechamiento de influencias derivadas del ejercicio de funciones públicas; la delincuencia organizada (art. 369) requiere los elementos de organización y finalidad delictiva establecidos en su respectivo tipo penal; y el lavado de activos (art. 317) comprende diversas conductas respecto de activos de origen ilícito.[9] A diferencia de estas figuras, la colusión en contratación pública se

[9] Código Orgánico Integral Penal, 10 de febrero de 2014, arts. 278, 280, 281, 285, 317 y 369 (Registro Oficial Suplemento No. 180, 10 de febrero de 2014).

caracteriza por la concertación entre sujetos destinada a restringir, falsear o distorsionar la competencia o manipular un procedimiento de contratación.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS COMPARADO DE LA TIPIFICACIÓN PENAL DE LA COLUSIÓN

2.3. Análisis legislativo en actos colusorios en Perú

La legislación peruana constituye un referente regional para el análisis de la criminalización de la colusión vinculada a la contratación estatal. El artículo 384 del Código Penal peruano diferencia entre colusión simple y agravada: la primera sanciona al funcionario o servidor público que, interviniendo por razón de su cargo en una contratación u operación estatal, se concierta con los interesados para defraudar al Estado; mientras que la modalidad agravada exige una defraudación patrimonial. Esta diferenciación permite graduar la respuesta penal según la lesividad de la conducta y el perjuicio producido al Estado.[10]

Para Ecuador, el modelo peruano constituye un referente útil, pero no puede trasladarse automáticamente. Su principal limitación para esta investigación radica en que el tipo penal se estructura a partir de la intervención de un funcionario o servidor público que se concierta con los interesados, mientras que la propuesta ecuatoriana planteada en este trabajo pretende alcanzar también los acuerdos colusorios entre oferentes privados destinados a manipular la competencia en la

[10] Perú, Decreto Legislativo N.º 635, 3 de abril de 1991, Código Penal, art. 384 (Diario Oficial *El Peruano*, 8 de abril de 1991), modificado por la Ley N.º (República del Perú, 1991)29758, 21 de julio de 2011.

contratación pública. Por ello, una eventual tipificación en el COIP deberá delimitar claramente sus sujetos activos y reservar la intervención penal para las conductas dolosas de mayor gravedad, conforme a los principios de legalidad, proporcionalidad y mínima intervención penal.

2.4. Análisis legislativo en actos colusorios en Colombia

El modelo colombiano constituye un referente relevante para la tipificación penal de la colusión en contratación pública. El artículo 410A del Código Penal, incorporado por el artículo 27 de la Ley 1474 de 2011, sanciona a quien se concierte con otro, en procesos de licitación pública, subasta pública, selección abreviada o concurso, con la finalidad de alterar ilícitamente el procedimiento contractual. [11]A diferencia del modelo peruano, el sujeto activo no es calificado, por lo que la conducta puede ser cometida por particulares que intervengan en el acuerdo. La Corte Constitucional de Colombia, mediante la Sentencia C-080 de 2025, declaró exequible esta disposición y determinó que constituye un tipo penal en blanco compatible con el principio de legalidad estricta, debido a que su contenido se integra de manera clara con el artículo 47.9 del Decreto 2153 de 1992, relativo a los acuerdos restrictivos de la competencia en procesos de contratación pública. [12]Este modelo resulta relevante para Ecuador, pues demuestra la posibilidad de sancionar penalmente la concertación entre oferentes, aunque una eventual reforma del COIP

[11] Colombia, Ley 599 de 2000, 24 de julio de 2000, Código Penal, art. 410A, adicionado por el art. 27 de la Ley 1474 de 2011.
[12] Sentencia C-080/25, Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, 6 de marzo de 2025 (Expediente D-15954), magistrada ponente Paola Andrea Meneses Mosquera.

deberá delimitar claramente la conducta punible para garantizar los principios de legalidad, taxatividad y mínima intervención penal.

2.5. Comparación de los modelos de Perú, Colombia y Ecuador

Perú y Colombia coinciden en que la concertación entendida como una concertación en el marco de una contratación estatal puede incluso ir más allá del ámbito administrativo. De hecho, ambos ordenamientos jurídicos construyen tipos penales con penas privativas de libertad, multas e inhabilitaciones, incluso, relacionadas con la actividad contractual. Desde luego, también predican como requisito un acuerdo entre varias personas, pues, no puede haber colusión si surge mediante manifestación de la voluntad de una sola persona.

Las principales diferencias entre los modelos peruano y colombiano se encuentran en el sujeto activo, el resultado y la técnica legislativa. En Perú, el delito se estructura en torno al funcionario o servidor público que se concierta con los interesados y distingue entre la colusión simple y la agravada según exista defraudación patrimonial; mientras que Colombia permite sancionar la concertación ilícita entre particulares sin exigir necesariamente un perjuicio patrimonial consumado. Además, el modelo peruano describe directamente la concertación del servidor público con los interesados, mientras que el colombiano utiliza una técnica de remisión al régimen de libre competencia, cuya compatibilidad con el principio de legalidad penal ha sido analizada por la Corte Constitucional.

La ventaja del modelo peruano radica en su graduación, es decir, en la forma en que queda graduada según la afectación producida; su riesgo aparece cuando hay un acuerdo privado sin donde haya participación de un servidor público; la ventaja colombiana está en rescatar la otra forma de proteger la competencia desde esta fase anterior, aunque su riesgo proviene del necesario despliegue de normas administrativas para satisfacer el cumplimiento del tipo.

Ecuador puede tener la diferenciación peruana entre tipo básico y tipo agravado, pero al mismo tiempo puede controlar la protección colombiana en la concertación entre oferentes privados. Y puede ver como agravantes las referidas al perjuicio patrimonial, la adjudicación, la intervención del ámbito público y la afectación de servicios esenciales; hacerlo en la forma de combinar es más acorde con los casos conocidos por las autoridades ecuatorianas.

3. CAPÍTULO IV: PROPUESTA DE REFORMA AL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL

3.1. Bien jurídico protegido

El bien jurídico principal corresponde al correcto funcionamiento de la administración pública durante los procedimientos de contratación estatal; la entidad debe recibir propuestas autónomas, comparables y sujetas a las mismas condiciones.

La libre competencia también recibe protección, debido a que los participantes sustituyen sus decisiones independientes por precios, retiros, turnos o

condiciones concertadas con anterioridad. La protección del patrimonio del Estado se produce en los supuestos en que el acuerdo genera un sobreprecio, una disminución de la calidad o un uso inadecuado de los recursos.

La concurrencia de intereses diversos permite considerar esta conducta como pluriofensiva; pero esto no autoriza la imposición de una sanción automática, pues el hecho también debe satisfacer todos los elementos objetivos y subjetivos que describa el tipo penal propuesto.

3.2. Sujeto activo y sujeto pasivo

El tipo básico puede ser realizado por cualquier sujeto que participe en el acuerdo colusorio. Aquí puede intervenir el oferente, el proveedor, un representante, un socio, un administrador, el propio intermediario o el tercero que actúe de acuerdo con la estructura utilizada. En esta fórmula quedan cubiertos los acuerdos horizontales entre particulares sin que sea necesaria la intervención permanente de un servidor público.

El sujeto que ostenta la condición de servidor público puede facilitar el acuerdo por medio de requisitos, presupuestos, calificaciones o datos reservados. Por lo tanto, su intervención queda configurada como una circunstancia que agrava la pena y justifica una reacción penal mayor.

El sujeto pasivo directo es el Estado, representado por la propia entidad contratante cuyo procedimiento ha sido afectado; la colectividad sufre también indirectamente las consecuencias del comportamiento, ya que el presupuesto que se

gestiona tiene por finalidad la realización de obras, la prestación de servicios o la ejecución de políticas destinadas a la población.

3.3. Conducta típica y aspectos objetivos

La conducta principal es la concertación con una o más personas, de forma tal que la competencia dentro de un procedimiento público sea alterada; el acuerdo puede ser celebrado verbalmente, por escrito, por medios digitales o mediante actos que evidencien la voluntad común. La autoridad competente deberá comprobar dicha voluntad y no podrá atribuir responsabilidad únicamente con base en coincidencias o relaciones personales.

El primer elemento objetivo está dado por la existencia de al menos dos personas con la capacidad de tomar sus decisiones de manera independiente. El segundo elemento consiste en la existencia de un procedimiento público de contratación determinado. El tercer elemento exige una actuación idónea para impedir, limitar, falsear, dirigir o distorsionar la competencia.

3.4. Elemento subjetivo

La concertación requiere dolo, pues el autor conoce la existencia del acuerdo y actúa con la finalidad de alterar la competencia; no se establece una modalidad culposa, debido a que la concertación supone una decisión voluntaria adoptada conjuntamente entre varias personas. Los errores, los descuidos y los defectos administrativos quedan excluidos cuando no existe una voluntad común fraudulenta dirigida a alterar el procedimiento.

La prueba tiene que vincular a cada uno de los individuos con la preparación, ejecución o encubrimiento del acuerdo celebrado. El hecho de pertenecer a una empresa o de tener la calidad de representante no genera una responsabilidad automática. Cada uno de los participantes tiene que responder en función del conocimiento y del aporte que se acrediten en el proceso penal.

3.5. Circunstancias agravantes

La adjudicación del contrato incrementa la gravedad de la conducta porque el acuerdo alcanza el resultado pretendido por los partícipes. La lesión patrimonial, el sobreprecio y la disminución injustificada de la calidad son consecuencias que tienen un impacto evidente en los recursos estatales. Esos elementos de la conducta permiten diferenciar la modalidad básica de la conducta agravada.

El menoscabo de la salud, la educación, la seguridad, los programas sociales, la infraestructura estratégica o la atención de situaciones de emergencia merece un tratamiento superior. En estos ámbitos, la manipulación contractual puede comprometer los servicios necesarios para atender a grupos que dependen de la actuación estatal.

El uso de documentos falsos, de información privilegiada, de empresas simuladas o de estructuras destinadas a ocultar la celebración del acuerdo constituye un medio que incrementa la gravedad de la conducta. Estos medios demuestran planificación y dificultan la detección de los participantes.

3.6. Penas aplicables y proporcionalidad

La proporcionalidad de las penas propuestas se fundamenta en la distinta gravedad de las conductas y en la necesidad de mantener coherencia con el sistema penal vigente. La pena de tres a cinco años para la colusión básica responde a la existencia de una concertación dolosa destinada a alterar la competencia en la contratación pública, sin equipararla automáticamente con delitos que requieren elementos adicionales, como el peculado, el cohecho, la concusión o el tráfico de influencias. La pena de cinco a siete años se reserva para circunstancias de mayor lesividad, como la participación de servidores públicos, la adjudicación derivada del acuerdo, el perjuicio económico al Estado o la afectación de servicios públicos esenciales; mientras que la escala de siete a diez años se justificaría únicamente ante supuestos de excepcional gravedad, reiteración o afectación significativa al interés general. Esta graduación permite diferenciar la concertación, la producción efectiva de resultados perjudiciales y las circunstancias agravantes, evitando sanciones idénticas para conductas materialmente distintas. En consecuencia, la propuesta busca mantener una respuesta penal proporcional frente a los delitos existentes en el COIP, sin sustituirlos ni generar una duplicidad sancionatoria, en observancia de los principios de proporcionalidad, legalidad y mínima intervención penal.

3.7. Compatibilidad con la mínima intervención penal

La mínima intervención se respeta a través de cuatro límites concretos. Primero, exige concertación y no actuación individual. Segundo, debe existir una finalidad fraudulenta dirigida a la alteración de la competencia. Tercero, la conducta

ha de ser dolosa. Cuarto, las irregularidades que no demuestran un acuerdo entre los participantes quedan excluidas expresamente.

A mi juicio, esos límites permiten justificar la propuesta sin que pueda deducirse que el Derecho Penal se convierte en un mecanismo general de control administrativo, pues la figura se integra con la regulación vigente y concentra su aplicación en las conductas que presentan mayor organización, mayor perjuicio o mayor afectación institucional.

3.8. propuesta normativa

La Asamblea Nacional, en ejercicio de las atribuciones establecidas en el artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador, expide la siguiente reforma al Código Orgánico Integral Penal:

Artículo (…).- Colusión en contratación pública.- La persona que, en calidad de oferente, proveedor, contratista, consultor, representante, intermediario o tercero relacionado, se concierte con una o más personas con la finalidad de impedir, restringir, falsear o distorsionar la competencia, o alterar el resultado de un procedimiento de contratación pública, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años, multa e inhabilitación para contratar con el Estado por cinco años.

Artículo (…).- Colusión agravada en contratación pública.- La pena será de cinco a siete años cuando en la conducta participe una servidora o servidor público; exista perjuicio económico al Estado o sobreprecio; se utilice información

privilegiada o documentación falsa; o la contratación recaiga sobre salud, educación, seguridad, servicios públicos esenciales, infraestructura estratégica o situaciones de emergencia.

La servidora o servidor público que, abusando de su cargo o funciones, promueva, facilite o participe dolosamente en el acuerdo colusorio estará sujeto, además, a destitución e inhabilitación para ejercer cargo público, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda por otros delitos.

Artículo (…).- Responsabilidad de las personas jurídicas.- Cuando la colusión se cometa en beneficio directo o indirecto de una persona jurídica, esta será sancionada, conforme a las reglas de responsabilidad penal previstas en este Código, con multa proporcional al beneficio obtenido o esperado e inhabilitación para contratar con el Estado. En los casos de especial gravedad podrá imponerse la suspensión de actividades relacionadas con contratación pública o la disolución cuando la persona jurídica haya sido creada o utilizada principalmente para facilitar la conducta delictiva.

La investigación penal de estos hechos no requerirá una declaración administrativa previa de la autoridad de competencia. Los informes y resoluciones emitidos por el SERCOP, la Superintendencia de Competencia Económica y los organismos de control podrán ser considerados dentro de la investigación penal conforme a las reglas previstas en la ley.

VIABILIDAD JURÍDICA DE LA TIPIFICACIÓN DE LA COLUSIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA

CONCLUSIONES

El ordenamiento jurídico ecuatoriano cuenta con mecanismos administrativos para prevenir y sancionar prácticas colusorias en contratación pública; sin embargo, el COIP no contempla un tipo penal autónomo que sancione específicamente la concertación dolosa entre oferentes destinada a manipular la competencia en los procedimientos de contratación pública.

El régimen administrativo resulta adecuado para numerosas infracciones anticompetitivas, pero puede presentar limitaciones frente a formas graves de colusión que involucren perjuicio significativo al patrimonio público, reiteración, organización o participación de servidores públicos. En estos casos, la colusión puede afectar simultáneamente la libre competencia, la transparencia y el correcto funcionamiento de la Administración Pública.

El análisis del derecho comparado, particularmente de las experiencias de Perú y Colombia, demuestra que es posible establecer una respuesta penal frente a determinadas formas de colusión, siempre que exista una delimitación clara entre la infracción administrativa y la conducta penalmente relevante.

Se concluye que es jurídicamente viable analizar la incorporación de la colusión en contratación pública como delito autónomo en el COIP, siempre que el tipo penal exija una concertación dolosa claramente definida, respete los principios de legalidad, taxatividad, proporcionalidad y mínima intervención penal, y reserve la sanción penal para las conductas de mayor gravedad.

RECOMENDACIONES

Se recomienda a la Asamblea Nacional considerar una reforma al COIP que incorpore el delito autónomo de colusión en contratación pública, delimitando claramente la conducta sancionada, sus agravantes y la responsabilidad de las personas jurídicas, evitando criminalizar simples irregularidades administrativas.

Se recomienda fortalecer la coordinación entre el SERCOP, la Superintendencia de Competencia Económica, la Contraloría General del Estado y la Fiscalía General del Estado para mejorar la detección, investigación y sanción de las prácticas colusorias.

Las entidades contratantes deberían fortalecer los mecanismos preventivos y de análisis de riesgos para identificar indicios como ofertas de cobertura, rotación de adjudicatarios, retiros coordinados y reparto de contratos, considerando que estos elementos constituyen señales de alerta y no, por sí solos, prueba suficiente de colusión.

La eventual reforma penal deberá armonizarse con la legislación de contratación pública y de competencia económica, garantizando la independencia entre las responsabilidades administrativas y penales y evitando duplicidad sancionatoria injustificada.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador.* Registro Oficial No. 449.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.* Quito: Registro Oficial Suplemento 395.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2014). *Código Orgánico Integral Penal.* Registro Oficial Suplemento 180.

Cabanellas, G. (1994). *Diccionario enciclopédico de derecho usual.* Buenos Aires: Heliasta.

Dromi, R. (2015). *Derecho administrativo.* Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Ecuador, A. N. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.* Registro Oficial No. 395.

Fiscalía General del Estado. (2020). *Caso Sobornos 2012-2016: Fiscalía comprobó su teoría del caso con su prueba testimonial y documental.* Obtenido de Fiscalía General del Estado: https://www.fiscalia.gob.ec/caso-sobornos-2012-2016-fiscalia-comprobo-su-teoria-del-caso-con-su-prueba-testimonial-y-documental

Fiscalía General del Estado. (31 de julio de 2020). *Tres personas más vinculadas al caso de compra de insumos médicos con presunto sobreprecio en la Prefectura del Guayas.*

Fiscalía General del Estado. (18 de enero de 2023). *Caso Mascarillas: Fiscalía presenta su dictamen acusatorio contra 15 procesados por asociación ilícita para la irregular contratación de insumos médicos en el contexto de la emergencia por COVID-19.* Obtenido de https://www.fiscalia.gob.ec/caso-mascarillas-fiscalia-presenta-su-dictamen-acusatorio-contra-15-procesados-por-asociacion-ilicita-para-la-irregular-contratacion-de-insumos-medicos-en-el-contexto-de-la-emergencia-por-covid-19/

Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas.* Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

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

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2025). *OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement: 2025 Update.* París: OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement.* OECD Publishing.

Presidencia de la República del Ecuador. (2025). *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.* Registro Oficial .

Procuraduría General del Estado. (2017). *Caso Odebrecht: por el presunto delito de asociación ilícita, la PGE presentó acusación particular antes de la terminación de la instrucción fiscal.* Obtenido de Procuraduría General del Estado:

https://www.pge.gob.ec/index.php/prensa/boletines-de-prensa/septiembre-2017/caso-odebrecht-por-el-presunto-delito-de-asociacion-ilicita-la-pge-presento-acusacion-particular-antes-de-la-terminacion-de-la-instruccion-fisca

República del Perú. (1991). *Código Penal.* Diario Oficial El Peruano, Lima.

Rose-Ackerman, S. (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (Vol. 2). Cambridge: Cambridge University Press.

Roxin, C. (1997). *Derecho penal: Parte general. Tomo I. Fundamentos. La estructura de la teoría del delito.* Civitas.

San Miguel Giralt, J. (2018). La colusión como práctica anticompetitiva en la contratación pública. Reciente tendencia a la participación accionaria horizontal en EE. UU. y América Latina. *Ius et Praxis*, 396.

Superintendencia de Competencia Económica. (2022). *Guía de buenas prácticas para la prevención de acuerdos colusorios entre oferentes en los procesos de contratación pública.* Quito: Superintendencia de Competencia Económica.

Superintendencia de Control del Poder de Mercado. (2021). *Resolución SCPM-CRPI-025-2021*. Comisión de Resolución de Primera Instancia.

Whish, , R., & Bailey,, D. (2021). *Competition Law*. Oxford: Oxford University Press.

Whish, R., & Bailey, D. (2021). *Competition Law* (Vol. 10). Oxford: Oxford University Press.

VIABILIDAD JURÍDICA DE LA TIPIFICACIÓN DE LA COLUSIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA