



Procedimiento de contratación para: provisión de bienes con servicio de instalación o ejecución de obra civil

Ejemplo: Para la instalación de piso flotante y ventanas en un edificio, **¿Cuál sería el procedimiento de contratación que se debe seguir, el de provisión de bienes con servicio de instalación o un procedimiento de obra civil?**

En principio y atendiendo a la naturaleza propia de los bienes, se podría pensar que, si se requiere adquirir porcelanato o piso flotante para ser instalados en todos los departamentos de un edificio, así como las ventanas y sus marcos, se debería optar por un procedimiento de prestación de servicios con provisión de bienes o viceversa (adquisición de bienes con el servicio de instalación).

Al respecto, en el Ecuador la normativa prevé lo siguiente:

Los artículos 6 número 5; 48 y 65 de La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública señalan:

Art. 6.- Definiciones.-

(...) 5. Contratación Pública: Se refiere a todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría. Se entenderá que cuando el contrato implique la fabricación, manufactura o producción de bienes muebles, el procedimiento será de adquisición de bienes. Se incluyen también dentro de la contratación de bienes a los de arrendamiento mercantil con opción de compra.



Los artículos 584, 585 y 588 de la Codificación del Código Civil ecuatoriano, prescriben lo que sigue:

Art. 584.- *Las cosas corporales se dividen en muebles e inmuebles.*

Art. 585.- *Muebles son las que pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose por sí mismas, como los animales (que por eso se llaman semovientes), sea que sólo se muevan por una fuerza externa, como las cosas inanimadas.*

Exceptúanse las que, siendo muebles por naturaleza, se reputan inmuebles por su destino, según el Art. 588.

Art. 588.- *Se reputan inmuebles, aunque por su naturaleza no lo sean, las cosas que están permanentemente destinadas al uso, cultivo y beneficio de un inmueble, sin embargo de que puedan separarse sin detrimento. Tales son, por ejemplo:*

*Las losas de un pavimento;
Los tubos de las cañerías (...). (Subrayado me pertenece)*

La Resolución R.E-SERCOP-2023-0134 de 3 de agosto de 2023, que contiene la Normativa Secundaria del Sistema Nacional de Contratación Pública -SNCP, en su artículo 32 numeral 15 define a una obra como:

Definiciones.-

(...) Comprende la construcción, reconstrucción, remodelación, mantenimiento, mejoramiento, demolición, renovación, ampliación, instalación, habilitación, y en general cualquier trabajo material sobre bienes inmuebles o sobre el suelo o subsuelo, tales como edificaciones, túneles, puertos, sistemas de alcantarillado y agua potable, presas, sistemas eléctricos y electrónicos, estructuras, excavaciones, perforaciones, carreteras, puentes, entre otros, que requieran dirección técnica, expediente técnico, mano de obra, materiales y/o equipos. En caso de que las actividades o trabajos no cumplan con las características antes expuestas, el objeto de la contratación corresponderá a la prestación de un servicio.”



Sobre lo expuesto, resulta pertinente revisar la absolución de consulta con carácter vinculante¹, emitida por el Procurador General del Estado en oficio No. 02705 de 06 de julio de 2011, quien sobre la quinta pregunta manifestó:

(...) En el caso materia de consulta, del tenor de ella se desprende que el objeto del contrato que prevé celebrar (...), es la “CONSTRUCCIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE, PARROQUIA (...)”. Según se refiere en la consulta, el 85% del proyecto corresponde a la adquisición de bienes y el 15% a obra civil; sin embargo (...), el proyecto implica la fabricación, montaje y puesta en marcha de una planta de agua potable, y por tanto requiere tanto la ejecución de obras civiles, como la provisión de equipos y su instalación en el lugar del proyecto, de manera que la planta pueda ser puesta en funcionamiento.

(...) se desprende que los equipos cuya provisión requiere la Municipalidad (...), deberán ser instalados en las obras que se ejecuten, a fin de que la planta de tratamiento de agua potable funcione adecuadamente; por tanto, los bienes y equipos, por su destino se consideran bienes inmuebles en los términos de los artículos 585 y 588 del Código Civil, pues quedarán permanentemente destinados al funcionamiento de la planta, adheridos a las obras civiles en que ella se instale.

(...) En atención a los términos de su consulta, se concluye que el procedimiento de contratación aplicable para el proyecto de “CONSTRUCCIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE, PARROQUIA (...), es el correspondiente a ejecución de obras (cotización o licitación) y, deberá ser determinado en función de la cuantía del presupuesto (...)”².



¹ El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado prescribe: “el Procurador General del Estado asesorará y absolverá las consultas jurídicas con carácter de vinculantes, sobre la inteligencia o aplicación de las normas legales o de otro orden jurídico, a pedido de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público y de los representantes legales o convencionales de las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública (...)”.

² De conformidad con las Sentencias Nos. **002-09-SAN-CC** y **003-09-SIN-CC** de la Corte Constitucional para el Período de Transición, publicadas en los Registros Oficiales Nos. 566, Suplemento de 8 de abril del 2009 y 644 Suplemento de 29 de Julio de 2009, las absoluciones de consulta del Procurador General del Estado crean derecho objetivo, obligatorio para todas las entidades del sector público, con implicancia sobre los derechos de una generalidad de individuos.



Por estas razones, rubros tales como porcelanato, piso flotante, cerámica, pasamanos, ventanas, puertas entre otros, no tendrían objetivo funcional por sí mismos, sino solo bajo la condición de ser instalados, adheridos y formar parte de una edificación.

En consecuencia son bienes inmuebles de conformidad con lo señalado en el artículo 588 de la Codificación del Código Civil y, atendiendo la absolución de consulta emitida por el Procurador General del Estado, contenida en el oficio No. 02705 de 06 de julio de 2011, por lo que en el supuesto caso que planteamos, el procedimiento que se debe elegir, es el de ejecución de obra, el cual variará dependiendo del monto.

Adicionalmente, el artículo 52 de la Resolución R.E-SERCOP-2023-0134 de 3 de agosto de 2023, que contiene la Normativa Secundaria del Sistema Nacional de Contratación Pública - SNCP, prescribe:

“Correcta definición del objeto de contratación.- El área requirente, en uso de las herramientas informáticas del Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador, deberá seleccionar el código del Clasificador Central de Productos -CPC que se relacione al objeto de la contratación, y garantizará que no se excluya arbitrariamente a proveedores por el uso erróneo de un CPC específico o la omisión en el uso de un CPC cuando éste se encuentre oculto dentro de la descripción de las especificaciones técnicas o términos de referencia del procedimiento de contratación. (...). (El subrayado me pertenece).

Por lo cual, resulta menester observar los planteamientos aquí vertidos, ya que la consecuencia de elegir mal el procedimiento atendiendo erróneamente a la naturaleza de los bienes podría enmarcarse en lo que la ley considera “elusión de procedimiento”, conculcando principios de la contratación pública como son: legalidad, transparencia, trato justo, y concurrencia; y, provocando perjuicios económicos al Estado; pudiendo generar vicios de nulidad, de conformidad con el artículo 65 numeral 2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Autor: Freddy Ríos

