



**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA SEDE GUAYAQUIL  
CARRERA DE DERECHO**

**Análisis jurídico del contratista ante el retraso del cumplimiento del pago en los  
contratos públicos**

Trabajo de titulación previo a la obtención del

Título de Abogado

**Autor:** Ivan Ricardo Jaramillo Peña

**Tutor:** Ab. Desire Lisbeth Arcos Torres

Guayaquil-Ecuador

2025

## CERTIFICADO DE RESPONSABILIDAD Y AUTORÍA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Yo, Ivan Ricardo Jaramillo Peña, con documento de identificación N° 0940623440 manifiesto que:

Soy el autor y responsable del presente trabajo; y, autorizo a que sin fines de lucro la Universidad Politécnica Salesiana pueda usar, difundir, reproducir o publicar de manera total o parcial el presente trabajo de titulación.

Guayaquil, 29 de enero del año 2026

Atentamente,



Ivan Ricardo Jaramillo Peña

0940623440

## CERTIFICADO DE CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN A LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA

Yo, Ivan Ricardo Jaramillo Peña con documento de identificación No. 0940623440, expreso mi voluntad y por medio del presente documento cedo a la Universidad Politécnica Salesiana la titularidad sobre los derechos patrimoniales en virtud de que soy autor del Ensayos o del Artículo Científico: "Análisis jurídico del contratista ante el retraso del cumplimiento en los contratos públicos", el cual ha sido desarrollado para optar por el título de: Abogado, en la Universidad Politécnica Salesiana, quedando la Universidad facultada para ejercer plenamente los derechos cedidos anteriormente.

En concordancia con lo manifestado, suscribo este documento en el momento que hago la entrega del trabajo final en formato impreso y digital a la Biblioteca de la Universidad Politécnica Salesiana.

Guayaquil, 29 de enero del año 2026

Atentamente,



Ivan Ricardo Jaramillo Peña

0940623440

## CERTIFICADO DE DIRECCIÓN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Yo, Desire Lisbeth Arcos Torres con documento de identificación N° 0941164956 docente de la Universidad Politécnica Salesiana, declaro que bajo mi tutoría fue desarrollado el trabajo de titulación: "ANÁLISIS JURÍDICO DEL CONTRATISTA ANTE EL RETRASO DEL CUMPLIMIENTO DEL PAGO EN LOS CONTRATOS PÚBLICOS" realizado por Ivan Ricardo Jaramillo Peña con documento de identificación N° 0940623440. obteniendo como resultado final el trabajo de titulación bajo la opción Ensayo o Artículo Científico que cumple con todos los requisitos determinados por la Universidad Politécnica Salesiana.

Guayaquil, 29 de enero del año 2026

Atentamente,

---

Ab. Desire Lisbeth Arcos Torres

0941164956

## **Dedicatoria**

Primero quiero agradecer a Dios, quien fue que me dio las fuerzas, la voluntad y la oportunidad para llegar a este momento y poder cumplir este objetivo en mi vida. Ya que, sin él, nada hubiera sido posible. Y a mi familia, quien es el motor de mi vida y por la cual me esfuerzo día a día.

*Ivan Ricardo Jaramillo Peña*

## Resumen

El presente estudio analizará las afectaciones jurídicas que sufre el contratista cuando las entidades públicas retrasan el pago en los contratos estatales. Este problema se presenta con frecuencia en la contratación pública ecuatoriana y acarrea consecuencias económicas, operativas y legales para quienes ejecutan obras, bienes o servicios. El retraso en el pago vulnera principios como la buena fe, el equilibrio económico y la seguridad jurídica, lo que puede provocar la paralización del proyecto y conflictos con la administración pública. La investigación tendrá un enfoque mixto, que combinará el análisis documental con la aplicación de encuestas dirigidas a contratistas, con el fin de identificar las principales causas del retraso, sus efectos y los mecanismos jurídicos disponibles para exigir el cumplimiento del pago. Se incorporará el análisis de derecho comparado latinoamericano para contrastar la regulación de esta problemática. El objetivo será comprender el alcance del retraso en los pagos y aportar criterios que fortalezcan la protección del contratista y la eficiencia en la ejecución contractual.

**Palabras clave:** Contratación pública, mora administrativa, contratista, retraso en el pago, equilibrio económico

## Abstract

This study will examine the legal implications that contractors face when public entities delay payments under government contracts. This situation occurs frequently in Ecuador's public procurement system and generates financial, operational, and legal difficulties for contractors responsible for providing works, goods, or services. Payment delays violate principles such as good faith, economic balance, and legal certainty, which may lead to project interruptions and disputes with public administration. It will adopt a mixed-method approach, combining documentary analysis with surveys conducted among contractors, in order to identify the main causes of payment delays, their effects, and the legal remedies available. Additionally, comparative legislation from other Latin American countries will be examined to contrast regulatory approaches. The purpose of this study will be to understand the scope of this problem and to contribute to strengthening contractor protection and improving efficiency in public contract execution.

**Keywords:** Public procurement, administrative default, contractor, payment delay, economic balance

## Contenido

Introducción .....	9
Marco teórico.....	10
La contratación pública y la obligación de pago .....	10
La mora administrativa y sus efectos jurídicos .....	10
Principios aplicables a la mora administrativa en la contratación pública.....	12
La responsabilidad del Estado frente a la mora administrativa .....	13
Derecho comparado: Colombia y Chile frente a la mora en el pago al contratista.....	14
Metodología.....	16
Enfoque y tipo de investigación.....	16
Población y muestra.....	16
Criterios de inclusión y exclusión .....	16
Técnicas e instrumentos.....	17
Procedimiento .....	17
Análisis de datos.....	17
Consideraciones éticas.....	18
Resultados.....	19
Resultados de las encuestas .....	19
Hallazgos normativos y jurisprudenciales relevantes .....	22
Discusión .....	23
Conclusiones.....	25
Propuesta.....	26
Referencias .....	28

## Introducción

La contratación pública es uno de los principales mecanismos para que el Estado ecuatoriano pueda satisfacer las necesidades colectivas, siendo esto a través de la ejecución de obras, la provisión de bienes y la prestación de servicios. Para que esta práctica funcione de manera eficiente y equilibrada, es muy importante que las entidades públicas cumplan debidamente con sus obligaciones, en especial con el pago al contratista, ya que esta obligación, más allá de garantizar la continuidad de los proyectos, contribuye a fortalecer la confianza entre el contratista y el Estado.

Sin embargo, a nivel administrativo en Ecuador está normalizado el retraso de los pagos a contratistas, lo que deriva en afectaciones económicas, operativas y jurídicas durante la ejecución del contrato. Esta mora administrativa causa un impacto directo en la liquidez del contratista, alterando el equilibrio económico del contrato e incluso llegando a causar paralizaciones, incumplimientos involuntarios y conflictos con la entidad contratante, sin dejar de lado el hecho de que el retraso injustificado en el pago puede implicar la vulneración de principios constitucionales tales como la seguridad jurídica, la buena fé y la responsabilidad del Estado.

Este artículo académico tiene como objetivo analizar las implicaciones jurídicas que enfrenta el contratista frente a la mora administrativa en el pago correspondiente a los contratos públicos en el Ecuador. Partiendo de un enfoque mixto y combinando el análisis normativo y jurisprudencial con información obtenida mediante encuestas a contratistas, buscamos responder a la pregunta de investigación sobre cómo el retraso en el pago afecta los derechos del contratista y qué acciones jurídicas pueden ejercerse para proteger el equilibrio económico del contrato.

## **Marco teórico**

### **La contratación pública y la obligación de pago**

La contratación pública forma parte de uno de los principales recursos que tienen los poderes públicos en el Estado ecuatoriano para ejecutar políticas públicas y satisfacer necesidades colectivas, generando así relaciones jurídicas de carácter obligatorio con los contratistas. El pago oportuno no es visto como una facultad discrecional de la administración ya que su fin es garantizar la seguridad jurídica y la confianza legítima del particular que contrata con el sector público, esto a razón de que debe ser considerado como una obligación jurídica que tiene su origen en el contrato administrativo y en los principios de actuación que rigen el funcionamiento del Estado.

Desde la mira de la doctrina del derecho administrativo ecuatoriano, el retraso en el pago da cabida a efectos jurídicos relevantes comprometiendo así la responsabilidad estatal. Cuando la entidad contratante incumple sus obligaciones contractuales, se afecta el equilibrio económico del contrato y se generan perjuicios que no pueden ser atribuidos al contratista que ha cumplido con la prestación pactada originalmente. En este sentido, la mora administrativa no constituye un simple retraso operativo, sino una vulneración de los principios de legalidad y buena fe que rigen la contratación pública (Barrera Espín, 2013).

Es así como la obligación de pago del Estado se encuentra directamente vinculada al respeto de los compromisos jurídicos adquiridos frente a terceros y a la correcta gestión financiera pública. Si bien es cierto que la administración se encuentra sujeta a procedimientos presupuestarios y financieros, estas circunstancias no justifican el incumplimiento de obligaciones contractuales siempre que estas sean válidamente contraídas.

### **La mora administrativa y sus efectos jurídicos**

En el ámbito de la contratación pública, la mora administrativa se producirá cuando la entidad que contrata incurre de manera tardía respecto del pago dentro de los plazos estipulados

en el contrato, a pesar de que el contratista haya ejecutado con normalidad su prestación. Este retraso no se trata de algo administrativo per se ya que constituye un hecho jurídico relevante en la ejecución del acuerdo y establece una amenaza para la estabilidad de la relación jurídica entre las partes. En los términos de lo anterior, la mora del Estado en la práctica genera problemas para el contratista y para el adecuado comportamiento de los fines públicos.

Desde el punto de vista jurídico, el pago atrasado produce una repercusión directa sobre el equilibrio económico del contrato, lo cual va en contra del principio que busca mantener una relación justa en las obligaciones contraídas por las partes involucradas. Cuando la administración no cumple con su obligación de pago, el contratista se ve obligado a asumir cargas económicas adicionales a lo previsto al momento de contratar, esto contradice los principios de trato justo y legalidad los cuales deben ser cumplidos en la contratación pública (Farra Carrera & Loza Cruz, 2024).

Por otro lado, dentro del contexto del derecho administrativo ecuatoriano, la mora de la entidad pública contratante también impide que esta ejerza ciertas facultades sancionatorias. Así lo ha mencionado el Servicio Nacional de Contratación Pública al señalar que cuando la administración se encuentra en mora en el cumplimiento de sus obligaciones de pago no puede imponer multas al contratista, ya que ello vulneraría el equilibrio contractual y los principios de legalidad y buena fé (SERCOP, 2021), esta afirmación institucional confirma la importancia de considerar la mora como un factor dentro del incumplimiento.

Las recientes decisiones judiciales han precisado que las sanciones del no cumplimiento de un contrato deben ser impuestas de manera proporcional y, menos aún, ser utilizadas de forma tardía, sobre todo cuando la entidad contratante ha contribuido al incumplimiento de esta. La Corte Nacional de Justicia reconoce que la imposición tardía de las multas puede vulnerar el debido proceso y la finalidad correctiva de la sanción, especialmente en los casos donde existe mora administrativa por parte del Estado (Coronel & Pérez, 2024).

### **Principios aplicables a la mora administrativa en la contratación pública**

De los principios aplicables a la mora administrativa comenzamos por el principio de legalidad; este principio exige que las entidades estatales actúen según el marco de sus competencias y atribuciones tal como tipifica el ordenamiento jurídico. En el caso de la contratación pública, este principio implica que la entidad contratante cumpla estrictamente con las obligaciones asumidas en el contrato, incluido el pago a tiempo al contratista. La Constitución de la República del Ecuador menciona que las instituciones del Estado ejercerán únicamente las competencias que les sean atribuidas por la ley y deberán actuar en relación a ella, lo que deja fuera cualquier acto arbitrario o discrecional que termine en el incumplimiento contractual (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 226).

Por otro lado, tenemos el principio de buena fé mismo que estipula que las partes de una relación jurídica actúen con lealtad, honestidad y coherencia durante la ejecución del contrato. En la contratación pública, este principio obliga a la administración a respetar las expectativas del contratista ya que este confía en que el Estado cumplirá según los términos pactados. El Código Orgánico Administrativo reconoce expresamente la buena fé como un principio rector de la actuación administrativa, este señala que las autoridades públicas deben presumir la buena fé de los administrados y actuar de manera coherente (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 22).

Por último, tenemos el principio de equilibrio económico. Este busca mantener un equilibrio razonable entre lo que las partes se comprometen a hacer durante la ejecución del contrato. Este principio se ve afectado cuando la entidad contratante no paga a tiempo, lo que causa problemas de índole económica al contratista que no habían sido considerados previamente. La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública reconoce este principio al establecer que los contratos deben cumplirse conforme a las condiciones pactadas y bajo criterios de justicia y razonabilidad. De esta manera, se garantiza que ninguna de las partes

sufra pérdidas debido a la falta de cumplimiento de la otra parte (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008).

### **La responsabilidad del Estado frente a la mora administrativa**

La demora de la administración en pagar dentro de los contratos públicos puede hacer que el Estado sea responsable cuando la falta de pago se deba a la entidad que contrata. En Ecuador, el Estado responde por los daños a los particulares como consecuencia de una actuación deficiente o tardía por parte de la administración pública. La Constitución de la República del Ecuador reconoce que el Estado es quien debe reparar los daños causados por la violación de derechos debido a la mala prestación de servicios públicos o al incumplimiento de sus obligaciones legales (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 11, num. 9).

El Código Orgánico Administrativo también establece que las entidades públicas deben responder por los daños causados respecto de sus acciones administrativas, incluyendo los que surgen del incumplimiento de contratos. De esta manera, cuando la administración incurre en mora en el pago al contratista y este retraso genera perjuicios económicos comprobables que se terminan de configurar con la responsabilidad estatal. La norma administrativa determina que la actuación pública sea eficiente y oportuna, de modo que el no pago injustificado constituye un incumplimiento del deber (Código Orgánico Administrativo, 2017).

Es pertinente mencionar que la responsabilidad estatal en materia contractual apunta a la obligación de garantizar el equilibrio económico del contrato y la protección de los derechos del contratista. El no cumplir con la obligación de pago pone en riesgo la credibilidad de la administración, así como también, la correcta ejecución del gasto público. Estudios realizados en los últimos años en el ámbito de la contratación pública señalan que la falta de procesos eficaces para solicitar el pago a tiempo denota aún más la desigualdad entre las partes, poniendo al contratista en una situación de desventaja frente al poder del Estado (Farra Carrera & Loza Cruz, 2024).

### **Derecho comparado: Colombia y Chile frente a la mora en el pago al contratista**

En lo concerniente al caso de Colombia, el régimen de la contratación estatal reconoce expresamente la obligación de la administración de garantizar el equilibrio económico del contrato y de efectuar el pago oportuno al contratista. La Ley 80 de 1993 establece que las entidades estatales deben garantizar que las condiciones económicas pactadas no se rompan durante la ejecución contractual, lo cual supone asumir las consecuencias jurídicas derivadas de la demora en el cumplimiento de sus obligaciones de pago (Ley 80, 1993). La mora administrativa se anticipa como el incumplimiento por parte del Estado en cuanto a las relaciones contractuales entre el administrado y la administración estatal.

De este modo, la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia ha desarrollado el criterio según el cual el retraso en el pago de las obligaciones dinerarias genera el derecho del contratista al reconocimiento de intereses moratorios, como mecanismo de compensación del daño producto de la afectación del equilibrio contractual. Este órgano indica que los intereses moratorios cumplen una función indemnizatoria y pretenden evitar que el contratista asuma las consecuencias de la ineficiencia administrativa respecto de los intereses moratorios, reforzando así la responsabilidad estatal frente a la mora (Consejo de Estado, 2006).

Por su parte, en Chile se ha seguido una regulación que tiene como fin la prevención de la mora administrativa fijando plazos máximos de pago para su cumplimiento. La denominada Ley de Pago a 30 Días establece la obligación de los organismos públicos de pagar en un plazo predeterminado sus obligaciones desde la recepción conforme de bienes o servicios, reduciendo así la discrecionalidad administrativa en materia de pagos (Ley N.º 21.131, 2019). Este modelo busca equilibrar la relación que tiene el Estado con sus contratistas, otorgando mayor certeza jurídica para el contratista.

Es por esto que teniendo en consideración los modelos colombiano y chileno evidenciamos que la mora administrativa no es considerada como una práctica tolerable en los

sistemas de contratación pública. Mientras el modelo colombiano protege al contratista mediante el reconocimiento del equilibrio económico del contrato y la aplicación de intereses por mora, el modelo chileno prioriza la prevención del incumplimiento trazando plazos legales estrictos de pago. Ambas experiencias resultan relevantes para el contexto ecuatoriano, donde si bien es cierto que existe el reconocimiento normativo de la obligación del pago, persisten aún vacíos en la correcta aplicación de mecanismos que eviten que el retraso administrativo afecte de forma reiterada los derechos del contratista

## **Metodología**

### **Enfoque y tipo de investigación**

La presente investigación se desarrolló bajo un enfoque mixto, al combinar métodos cualitativos y cuantitativos con el fin de analizar jurídicamente la mora administrativa en el pago dentro de los contratos públicos en Ecuador. Desde el enfoque cualitativo, se realizó un análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial del marco jurídico aplicable a la contratación pública, lo que permitió identificar los principios, obligaciones y efectos jurídicos derivados del incumplimiento estatal. De manera complementaria, el enfoque cuantitativo se aplicó mediante la recolección de datos empíricos a través de encuestas dirigidas a contratistas del sector público, con el propósito de identificar la frecuencia y consecuencias prácticas del retraso en los pagos. El estudio es de tipo descriptivo–analítico, en la medida en que describe el fenómeno de la mora administrativa y analiza sus implicaciones jurídicas.

### **Población y muestra**

La población objeto de estudio estuvo conformada por contratistas que han participado en procesos de contratación pública en Ecuador, específicamente en la ejecución de obras, provisión de bienes o prestación de servicios. A partir de esta población, se trabajó con una muestra de treinta (30) contratistas, número que fue validado por el docente tutor, considerando el carácter descriptivo y exploratorio del estudio. Los participantes cuentan con experiencia directa en la ejecución contractual con entidades públicas, lo que permitió obtener información relevante y vinculada directamente con el problema jurídico analizado.

### **Criterios de inclusión y exclusión**

Como criterios de inclusión se consideró a contratistas que hayan participado en procesos de contratación pública en Ecuador durante los últimos cinco años, en contratos de obra, bienes o servicios, y que hayan experimentado la ejecución contractual frente a una entidad pública. Se excluyeron de la muestra aquellos contratistas que no hayan concluido la fase de ejecución

contractual o que no hayan tenido relación directa con el proceso de pago por parte de la entidad contratante. Estos criterios permitieron delimitar la muestra y garantizar que la información recopilada sea pertinente para el análisis del fenómeno de la mora administrativa.

### **Técnicas e instrumentos**

Respecto de la recolección de la información se usaron técnicas de carácter documental y empírico. Por un lado, en el ámbito documental se realizó una revisión de normativa constitucional y legal, criterios institucionales, jurisprudencia y doctrina especializada en materia de contratación pública. Mientras que en el ámbito empírico, se utilizó como instrumento una encuesta detallada dirigida a los treinta contratistas seleccionados, misma que se conformaba a partir de preguntas cerradas y otras de opción múltiple, así como también de preguntas abiertas, todas estas orientadas a determinar la frecuencia del retraso en los pagos, su impacto económico y los medios utilizados por los contratistas para exigir el cumplimiento de la obligación de pago.

### **Procedimiento**

Se desarrolló en tres fases: 1. Se llevó a cabo la revisión bibliográfica, legislativa y jurisprudencial que sirvió para la construcción del marco teórico y jurídico del artículo 2. Se diseñó el instrumento de encuesta digital que posteriormente fue aplicado a los contratistas seleccionados 3. La información recopilada fue clasificada y sistematizada para su posterior análisis, permitiendo así integrar los datos empíricos y el análisis jurídico desarrollado a lo largo del artículo.

### **Análisis de datos**

El análisis de los datos se realizó mediante técnicas cuantitativas y cualitativas, en consonancia con el enfoque mixto de la investigación. En el componente cuantitativo, la información obtenida mediante las encuestas fue analizada a partir de la estadística descriptiva (frecuencias y porcentajes) para identificar la recurrencia del retraso en el pago de las

obligaciones, la duración de este y los principales efectos económicos y operativos que produce respecto del contratista. Los resultados se sistematizaron en tablas y gráficos estadísticos, los cuales muestran de manera ordenada los patrones detectados.

En el componente cualitativo, las respuestas abiertas fueron analizadas mediante un análisis temático, justificando las categorías que se repiten relacionadas con las causas que producen la mora administrativa, la acción de las entidades contratantes y las estrategias que utilizan los contratistas para exigir el cumplimiento del pago. Finalmente, los resultados cuantitativos y cualitativos fueron contrastados con el cuerpo normativo, doctrinal y jurisprudencial ecuatoriano, así como con el derecho comparado, a fin de fortalecer el análisis jurídico y la coherencia interna de esta investigación.

### **Consideraciones éticas**

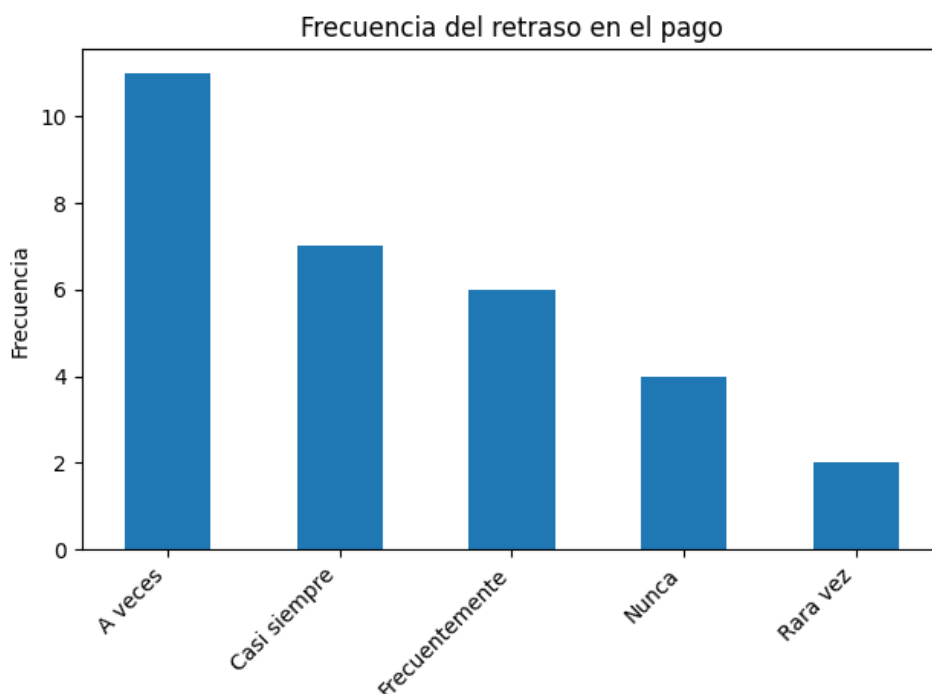
La investigación respetó los principios éticos fundamentales con el único propósito de garantizar la confidencialidad y el anonimato de los participantes. La participación de los contratistas fue voluntaria y se les informó previamente de los objetivos de la investigación y el uso académico de la información brindada. Los datos recolectados fueron utilizados exclusivamente para fines investigativos, evitando la identificación de personas o entidades específicas y asegurando un tratamiento responsable de la información obtenida.

## Resultados

### Resultados de las encuestas

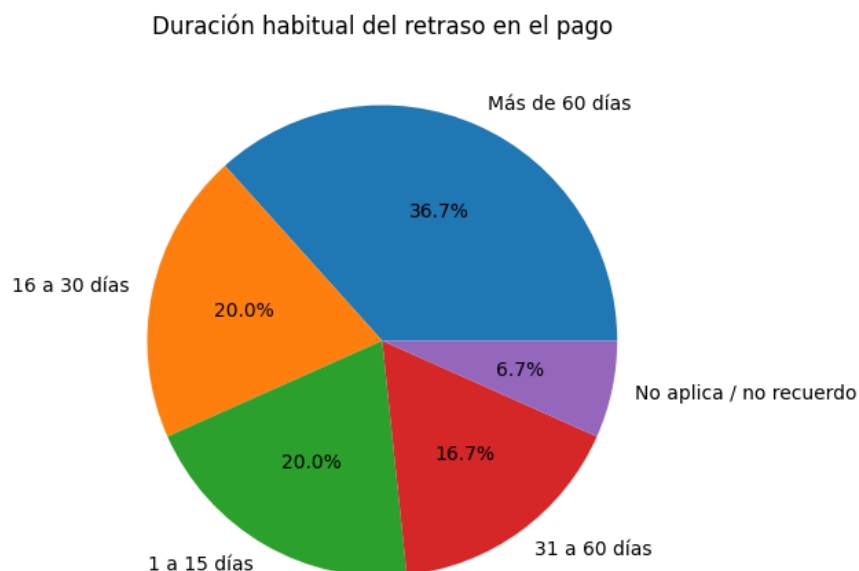
La aplicación de la encuesta se realizó a una muestra de treinta (30) contratistas que han participado en procesos de contratación pública en Ecuador, con experiencia directa en la ejecución de contratos de obra, bienes y servicios. Los resultados obtenidos permiten identificar patrones relevantes relacionados con la frecuencia, duración y efectos del retraso en el pago por parte de las entidades públicas, así como las principales causas asociadas a la mora administrativa.

En relación con la frecuencia del retraso en el pago, el 53,3 % de los encuestados señaló que este se presenta casi siempre, mientras que el 36,7 % indicó que ocurre a veces y únicamente el 10 % manifestó que se produce rara vez. Estos resultados evidencian que el retraso en el pago constituye una situación recurrente dentro de la ejecución de los contratos públicos.



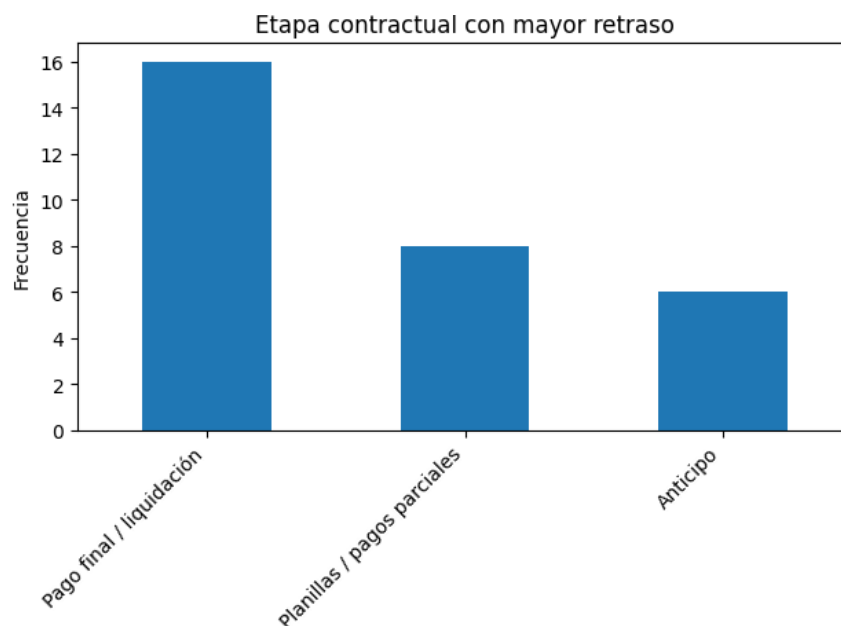
**Figura 1.** Frecuencia del retraso en el pago en los contratos públicos

Respecto al tiempo de retraso más habitual, el 63,3 % de los contratistas indicó que el pago se retrasa por más de 60 días, el 26,7 % señaló retrasos de entre 30 y 60 días y solo el 10 % reportó demoras menores a 30 días. Estos datos reflejan que la mora administrativa no solo es frecuente, sino también prolongada en el tiempo.



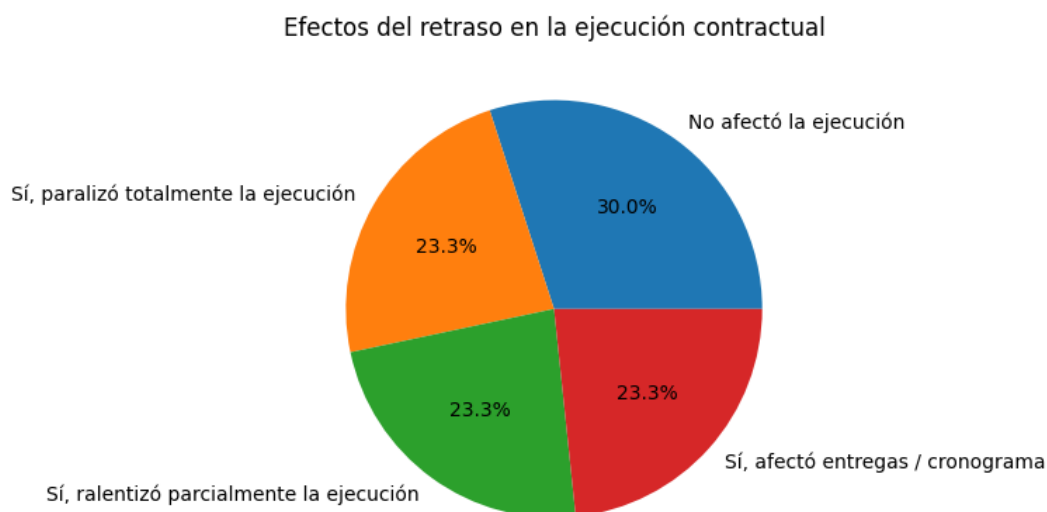
**Figura 2.** Duración habitual del retraso en el pago

En cuanto a la etapa contractual en la que se presenta con mayor frecuencia el retraso, el 73,3 % de los encuestados identificó el pago final o la liquidación del contrato como el momento más crítico, mientras que el 26,7 % señaló las planillas parciales. Este resultado permite evidenciar que el incumplimiento se concentra principalmente en la fase final de la ejecución contractual.



**Figura 3.** Etapa contractual en la que se presenta con mayor frecuencia el retraso

En relación con los efectos del retraso en la ejecución del contrato, el 40 % de los contratistas indicó que este ralentizó parcialmente la ejecución, el 30 % señaló que provocó la paralización total de las actividades y el 30 % manifestó que no afectó la ejecución contractual. Estos resultados evidencian que, en una proporción significativa de casos, la mora administrativa incide directamente en el cumplimiento del contrato.



**Figura 4.** Efectos del retraso en la ejecución contractual

De manera complementaria, los resultados evidencian que una parte significativa de los contratistas enfrenta consecuencias económicas relevantes derivadas del retraso en el pago, tales como endeudamiento, pago tardío a trabajadores o proveedores y pérdida de oportunidades contractuales. Asimismo, se observa un conocimiento limitado de los mecanismos formales para reclamar el pago, así como deficiencias en la comunicación institucional durante los períodos de mora administrativa.

### **Hallazgos normativos y jurisprudenciales relevantes**

Del análisis del marco normativo ecuatoriano se identifica que la obligación de pago oportuno por parte de la administración pública se encuentra reconocida tanto a nivel constitucional como legal, sin que ello haya impedido la persistencia de prácticas administrativas que derivan en mora en el pago al contratista. La Constitución de la República establece principios de legalidad, seguridad jurídica y responsabilidad estatal que resultan aplicables a la contratación pública, mientras que la normativa sectorial regula el procedimiento de ejecución contractual, devengo y pago, sin prever mecanismos suficientemente eficaces para prevenir el retraso administrativo.

El análisis de criterios institucionales y jurisprudenciales evidencia una tendencia a reconocer los efectos jurídicos de la mora administrativa, particularmente en relación con la improcedencia de la imposición de multas al contratista cuando el retraso es imputable a la entidad contratante, así como la afectación al equilibrio económico del contrato. Estos hallazgos normativos y jurisprudenciales permiten identificar patrones relevantes que servirán de base para el análisis de los resultados empíricos y para el desarrollo de la discusión jurídica en la etapa final del estudio.

## Discusión

Los resultados de las encuestas confirman que el retraso en el pago al contratista es un problema frecuente en la contratación pública ecuatoriana. Más de la mitad de los encuestados indicó que el retraso ocurre “casi siempre” y la mayoría reportó demoras superiores a 60 días. Esto demuestra que, aunque existen normas que obligan al Estado a cumplir sus compromisos contractuales, en la práctica el pago oportuno no se garantiza de forma constante, lo que debilita la confianza en la administración pública.

Esta situación evidencia una distancia entre el marco legal y lo que realmente ocurre durante la ejecución contractual. En Ecuador, el Estado debe actuar con legalidad, eficiencia y responsabilidad, y esa obligación incluye cumplir el pago dentro de los plazos acordados. Sin embargo, cuando los pagos se retrasan sin justificación, se afecta la seguridad jurídica y se produce un incumplimiento que termina perjudicando a quien ya cumplió con su parte del contrato. En consecuencia, el contratista asume cargas económicas que no le corresponden.

En cuanto al impacto directo, las encuestas muestran que el retraso en el pago no es solo un inconveniente administrativo, sino un factor que puede alterar la ejecución del contrato. Un grupo importante indicó que la mora ralentizó la obra y otro señaló que incluso provocó paralización total. Esto se relaciona con el principio de equilibrio económico del contrato, ya que el contratista se ve obligado a sostener costos adicionales, endeudarse o retrasar pagos a proveedores y trabajadores para poder continuar, lo que rompe la equivalencia entre las prestaciones pactadas.

Desde el punto de vista jurisprudencial e institucional, el resultado tiene un alcance notorio. Si la entidad pública está en mora, no puede actuar como si solo el contratista fuese el responsable de los problemas contractuales. El propio criterio institucional emitido por el SERCOP ha establecido la improcedencia de la imposición de multas por incumplimiento administrativo respecto de su obligación de pago. De igual manera, la Corte Nacional de Justicia

sostiene que la aplicación de sanciones contractuales debe darse con proporcionalidad y respeto al debido proceso, especialmente cuando la entidad contratante ha contribuido al incumplimiento.

Por último, el derecho comparado fortalece el análisis expuesto. En Colombia, se manifiesta explícitamente que la moratoria del pago afecta al equilibrio económico y se busca compensar los mismos mediante intereses moratorios, mientras que en Chile se prevén plazos legales rígidos con el fin de evitar la mora. Frente a estos sistemas, el sistema ecuatoriano conserva la obligación de pago, pero con mecanismos menos eficaces para prevenir el incumplimiento reiterado. Por lo tanto, los hallazgos empíricos de la investigación no solo confirman el problema sino que insisten en la necesidad de fortalecer herramientas prácticas que hagan viable el pago oportuno y eviten que se siga normalizando el retraso de pagos dentro de la contratación pública.

## Conclusiones

Esta investigación permite concluir que la mora administrativa en los pagos contemplados en los contratos públicos constituye una problemática estructural y recurrente en la práctica administrativa ecuatoriana, a pesar de la existencia de un marco constitucional y legal que consagra la obligación de realizar el pago por parte del Estado. Asimismo, los resultados empíricos indican que no es un evento aislado la moratoria del pago sino más bien de una situación frecuente y prolongada, lo que evidencia un desajuste entre el contenido normativo y su aplicación efectiva durante la ejecución del contrato.

También se concluye que la mora administrativa tiene efectos jurídicos y económicos significativos para el contratista. El endeudamiento forzado, la paralización o ralentización del cumplimiento del contrato y la pérdida de oportunidades son efectos que no pueden ser legítimamente trasladados al particular a partir de un incumplimiento imputable a la entidad contratante. Es así como vemos que los hallazgos del estudio van de la mano con los criterios doctrinales, institucionales y jurisprudenciales que reconocen la improcedencia de sanciones en los contratos cuando la administración se encuentra en mora en el cumplimiento de su obligación.

Finalmente, del análisis normativo, empírico y comparado realizado se ve que el problema de la mora administrativa en Ecuador no tiene que ver con la ausencia de regulación, sino con la falta de mecanismos efectivos de implementación y control de lo reglado. En este sentido, la propuesta formulada demuestra que es posible fortalecer la protección del contratista y la seguridad jurídica mediante medidas contractuales, administrativas y de exigibilidad aplicables dentro del marco normativo vigente. La adopción de estas medidas contribuirá a desincentivar la normalización de la demora en el pago y a fomentar una ejecución contractual más eficiente y equilibrada en la contratación pública.

## **Propuesta**

La persistencia de la mora administrativa en el pago al contratista demuestra que el problema no se limita a la existencia de normas, sino también a su aplicación efectiva durante la ejecución del contrato. Es por lo expuesto que la presente propuesta plantea medidas concretas que pueden implementarse dentro del marco jurídico vigente, con el único objetivo de prevenir el retraso en el pago y fortalecer la protección del contratista sin necesidad de reformas legales complejas.

### **Medidas contractuales**

Se propone lo siguiente: en la fase precontractual y contractual, cláusulas que tipifiquen las consecuencias del retraso en el pago y sobre todo requerir la obligación expresa de que vencido el plazo tipificado para el pago se generen intereses moratorios automáticos, sin necesidad de una solicitud adicional por parte del contratista.

También se recomienda incorporar cláusulas que contengan la suspensión justificada y la reprogramación de los plazos de ejecución solo cuando el retraso en el pago afecte directamente la continuidad del contrato, de esta manera el contratista no asumiría consecuencias propias de un incumplimiento imputable a la entidad contratante.

### **Medidas administrativas**

Desde el área administrativa, es necesario establecer procedimientos administrativos claros en relación con los trámite de pagos para lo cual se propone que cada entidad defina una normativa interna que estipule los plazos específicos para cada etapa del proceso (recepción conforme, validación técnica, emisión de planilla, certificación presupuestaria y orden de pago). Estos plazos deberán ser conocidos por el contratista y constar documentalmente en el expediente contractual.

El administrador del contrato toma protagonismo al momento de verificar que cada fase del trámite se cumpla dentro del término indicado. La unidad financiera será responsable de dar la orden de pago dentro del plazo establecido, mientras que la máxima autoridad institucional en su calidad de supervisor deberá verificar de forma periódica el cumplimiento de estos tiempos mediante informes internos. La distribución de responsabilidades permite mejorar la coordinación entre áreas técnicas y financieras y evita dilaciones innecesarias.

También se propone la implementación de un sistema electrónico para el seguimiento de los estados de los pagos, estos deberán ser accesibles al contratista y permitirán verificar en qué etapa se encuentra el trámite. Este mecanismo permitirá garantizar la transparencia y reducir la incertidumbre en los contratistas.

### **Ruta de exigibilidad para el contratista**

Ante la posibilidad de incumplimientos se plantea una ruta progresiva de exigibilidad. En primer lugar, el contratista tendrá que presentar una solicitud formal de pago debidamente fundamentada dejando constancia por escrito del vencimiento del plazo. En caso de que no existiera una respuesta, se podrán interponer los recursos administrativos conforme a la normativa legal vigente.

En caso de persistir la mora, el contratista podrá acudir a la vía contencioso-administrativa para solicitar el resarcimiento de la obligación y de los daños y perjuicios ocasionados. La utilización sistemática de esta vía contribuye a la formación de precedentes que desincentiven la cotidianidad del retraso en el procedimiento de pago dentro de la contratación pública.

## Referencias

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449. <https://www.asambleanacional.gob.ec>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial Suplemento No. 395. <https://www.compraspublicas.gob.ec>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial Suplemento No. 31. <https://www.asambleanacional.gob.ec>
- Barrera Espín, C. J. (2013). *El incumplimiento en los contratos de obra pública* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. Repositorio institucional.
- Cabanellas, G. (2017). *Diccionario jurídico elemental*. Heliasta.
- Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 80 de 1993. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. <https://www.funcionpublica.gov.co>
- Consejo de Estado de Colombia. (2018). *Sentencia 54001-23-33-000-2012-00117-01 (AC)*. <https://www.consejodeestado.gov.co>
- Cordero, F., & Durán, J. (2020). Contratación pública en Ecuador: análisis y desafíos actuales. *Revista Jurídica Andina*, 15(2), 45–68.
- Coronel, M., & Pérez, J. (2021). Las multas en la contratación pública: un importante precedente obligatorio. *Revista Jurídica del Sector Público*, 9(1), 33–49.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). *Sentencia No. 11-18-IN/21*. <https://www.corteconstitucional.gob.ec>
- Corte Nacional de Justicia del Ecuador. (2019). *Sentencia No. 09359-2019-01742*. <https://www.cortenacional.gob.ec>

- Corte Nacional de Justicia del Ecuador. (2020). *Sentencia No. 1783-2019*.  
<https://www.cortenacional.gob.ec>
- Dirección ChileCompra. (2015). *Reglamento de la Ley N.º 19.886*. Ministerio de Hacienda de Chile. <https://www.chilecompra.cl>
- Dromi, R. (2001). *Las ecuaciones de los contratos públicos*. Ciudad Argentina.
- Enríquez, A. (2019). El principio de primacía de la realidad en la relación contractual. *Revista Jurídica de Estudios Sociales*, 12(3), 88–104.
- Farra Carrera, T. N., & Loza Cruz, N. R. (2024). *Alcance jurídico de los principios de trato justo y legalidad en el proceso de pago a contratistas en la contratación pública, período 2022–2023* [Trabajo de titulación, Universidad ECOTEC]. Repositorio institucional.
- Ministerio de Finanzas del Ecuador. (2018). *Reglamento a la Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo*. <https://www.finanzas.gob.ec>
- Padilla Jara, A. D. (2024). *Responsabilidad contractual y mora administrativa en contratos públicos* [Tesis de grado, Universidad de Guayaquil]. Repositorio institucional.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2023). *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial.  
<https://www.compraspublicas.gob.ec>
- República de Chile. (2003). *Ley N.º 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios*. Diario Oficial de la República de Chile.  
<https://www.bcn.cl>
- Rodríguez, M. (2018). *Restablecimiento del equilibrio económico en los contratos estatales*. *Revista de Derecho Público de Colombia*, 22, 55–72.

Servicio Nacional de Contratación Pública. (2021). *Oficio No. SERCOP-CGAJ-2021-0057-OF*.

<https://www.compraspublicas.gob.ec>