

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho de Control y Prevención de la Corrupción

Políticas públicas para prevenir la corrupción en los procesos de compras públicas por COVID en las instituciones de salud pública

Inés Dolores Nieto Zambrano

Tutor: César Montúfar Mancheno

Quito, 2025

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional		
	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia		

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Inés Dolores Nieto Zambrano, autora del trabajo intitulado “Políticas públicas para prevenir la corrupción en los procesos de compras públicas por COVID en las instituciones de salud pública”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho de Control y Prevención de la Corrupción” en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

14 de enero de 2025

Firma: _____

Resumen

El presente trabajo investigativo tuvo como objetivo analizar la efectividad de las políticas públicas implementadas para prevenir la corrupción en los procesos de compras públicas en el sistema de salud durante un estado de emergencia. Como parte de la metodología se consideró un análisis cualitativo documental, en donde por medio de fuentes secundarias, documentos de procesos judiciales e información en páginas oficiales se obtuvieron datos para aportar con la problemática. Así mismo, se analizaron dos casos de corrupción en dos instituciones públicas de la salud en el Ecuador, en donde se evidenció que durante la pandemia de COVID-19, Ecuador enfrentó graves crisis en su sistema de salud, evidenciadas en dos casos emblemáticos de corrupción relacionados con la compra de insumos médicos. En el primer caso, el IESS adquirió 7,824 bolsas para cadáveres a precios exorbitantes, en comparación con el precio de mercado, lo que generó investigaciones de la Contraloría y la Fiscalía, que culminaron en cargos por peculado contra varios funcionarios. En el segundo caso, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo fue señalado por robos de insumos médicos y la venta de productos a precios inflados, lo que llevó a la creación de una unidad anticorrupción, aunque esta fue disuelta rápidamente, reflejando la falta de voluntad política para abordar el problema. Ambos casos subrayaron la necesidad urgente de reformar el marco normativo y establecer mecanismos más robustos de supervisión y control en la contratación pública, así como promover la transparencia y la participación ciudadana para prevenir futuros actos de corrupción en momentos críticos.

Palabras clave: corrupción, compras públicas, salud, insumos médicos

Dedico esta tesis a mi familia, cuyo amor y apoyo incondicional han sido mi mayor fuente de inspiración. A mis padres, por enseñarme el valor del esfuerzo y la perseverancia; a mi novio y hermano, por ser mis cómplices y motivadores en cada paso de este camino.

Agradecimientos

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a todas las personas que hicieron posible la realización de esta tesis. A mis directores y profesores, por su guía y valiosos consejos; su conocimiento y paciencia fueron fundamentales en este proceso. A mis compañeros, por su apoyo y camaradería, que hicieron de este viaje una experiencia inolvidable.

A mis amigos, que me brindaron su aliento en los momentos de dificultad, y a todos aquellos que, de una u otra manera, contribuyeron a que este proyecto se hiciera realidad. Su ayuda y motivación son profundamente apreciadas. ¡Gracias a todos!

2.2. Caso de insumos médicos.....	95
Capítulo tercero: Discusión	97
1. Propuesta	99
Conclusiones.....	103
Bibliografía.....	105
Anexos.....	111
Anexo 1. Formato de entrevista a jueces	111
Anexo 2. Entrevista a juez 1	112
Anexo 3. Formato de entrevista a fiscales	115
Anexo 4. Formato de entrevista a funcionario de hospital público	118
Anexo 5. Entrevista a funcionario de hospital público 1	119
Anexo 6. Entrevista a funcionario de hospital público 2.....	121
Anexo 7. Entrevista a funcionario de hospital público 3.....	123
Anexo 8. Entrevista a funcionario de hospital público 4.....	125

Introducción

Las experiencias internacionales y las buenas prácticas en la prevención de la corrupción en los procesos de compras públicas, especialmente en el contexto de emergencias como la pandemia de COVID-19, ofrecen valiosas lecciones y orientación para el diseño e implementación de políticas públicas efectivas.

Uno de los enfoques destacados es la implementación de sistemas de contratación electrónica y plataformas digitales transparentes. Países como Estonia han desarrollado sistemas de contratación electrónica altamente eficientes y transparentes, que permiten una mayor trazabilidad de los procesos de compras públicas, reducen el riesgo de corrupción y aumentan la participación de proveedores.¹ Estas plataformas digitales también facilitan la estandarización de los procedimientos de contratación y la recopilación de datos para el monitoreo y la evaluación de la eficacia de las políticas anticorrupción.

Otra buena práctica es la implementación de mecanismos de supervisión y control independientes y robustos. Países como Singapur han establecido agencias anticorrupción especializadas y bien financiadas, con amplios poderes de investigación y sanción.² Estas agencias realizan auditorías regulares, investigaciones de denuncias de corrupción y acciones legales contra los responsables, lo que contribuye a mantener altos estándares de integridad en la contratación pública.

Además, la promoción de la transparencia y la participación ciudadana es fundamental para prevenir la corrupción en los procesos de compras públicas. Países como Chile han implementado políticas de transparencia activa, que incluyen la divulgación proactiva de información sobre contratos públicos, licitaciones y adjudicaciones en portales web accesibles al público. Esta transparencia fomenta la rendición de cuentas y permite que la sociedad civil participe activamente en la vigilancia de los procesos de contratación pública.

Por último, el fortalecimiento de la integridad y la ética en el sector público es esencial para prevenir la corrupción en los procesos de compras públicas. Países como

¹ Thomas Luijken y Maíra Martini, *Uso de la tecnología para reducir la corrupción en la contratación pública* (México: Transparency International, 2014).

² American Chamber of Commerce in Albania, *Monitoring the usage of the E-procurement System*, 2010.

Nueva Zelanda han implementado códigos de conducta rigurosos para los funcionarios públicos, así como programas de capacitación y sensibilización sobre ética y anticorrupción.³ Estas iniciativas promueven una cultura organizacional basada en la integridad, la responsabilidad y el servicio público, lo que contribuye a reducir la incidencia de prácticas corruptas en el sector público.

En tal virtud, las experiencias internacionales y las buenas prácticas en la prevención de la corrupción en los procesos de compras públicas ofrecen lecciones importantes que pueden ser aplicables en el contexto específico de Ecuador y su sistema de salud. Al adoptar y adaptar estas lecciones, el país puede fortalecer su marco normativo e institucional para prevenir la corrupción y garantizar la eficiencia y transparencia en la gestión de recursos públicos destinados a la atención médica durante emergencias como la pandemia de COVID-19.

Planteamiento del problema

La investigación propuesta se enmarca en la necesidad de examinar críticamente las políticas públicas destinadas a prevenir la corrupción en los procesos de compras públicas, específicamente en situaciones de emergencia por la pandemia de COVID-19, dentro de las instituciones de salud pública del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Este análisis se fundamenta en el marco normativo de la República del Ecuador, donde las disposiciones constitucionales y legales establecen los lineamientos para la actuación de las entidades estatales.

En el contexto del combate contra la corrupción, el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador subraya la obligación de las instituciones estatales, incluyendo el IESS, de ejercer sus competencias y facultades de manera acorde con la Constitución y la ley. Este precepto constitucional establece un marco de actuación que busca garantizar la transparencia y la legalidad en todas las acciones emprendidas por las entidades estatales, especialmente en situaciones críticas como las emergencias sanitarias.⁴

La administración pública, según el artículo 227 de la Constitución, se concibe como un servicio a la colectividad regido por principios fundamentales como la eficacia,

³ F. Boehm & J. Olaya, "Corruption in Public Contracting Auctions: The Role of Transparency in Bidding Processes", *Annals of Public and Cooperative Economics* 77, n.º 4 (2006): 431-52.

⁴ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 226.

calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.⁵ En el contexto de la investigación, estos principios adquieren relevancia al examinar cómo las políticas públicas diseñadas para prevenir la corrupción en las compras públicas durante estados de emergencia se alinean con estos pilares.

La priorización de criterios como eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social en las compras públicas, según el artículo 288 de la Constitución, se vuelve esencial al considerar la adquisición de bienes y servicios necesarios para enfrentar la emergencia sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19. Este enfoque se alinea con el propósito de garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera eficaz y ética.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en concordancia con el artículo 4, establece principios como legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad y participación nacional.⁶ Estos principios son fundamentales para la elaboración y aplicación de políticas públicas que busquen prevenir la corrupción en los procesos de compras públicas, especialmente en contextos de emergencia.

En este marco normativo, el reglamento de la ley de compras públicas, específicamente en el artículo 57, contempla procedimientos para situaciones de emergencia como las derivadas de la pandemia por COVID-19.⁷ La posibilidad de contratar de manera directa, bajo ciertos requisitos y con la obligación de rendir cuentas una vez superada la emergencia, es un elemento clave que debe ser examinado en relación con las políticas de prevención de la corrupción.

En síntesis, la intersección entre las políticas públicas, la prevención de la corrupción y los procesos de compras públicas en situaciones de emergencia por COVID-19 en las instituciones de salud pública del IESS constituye un ámbito de estudio vital. La comprensión de cómo estas políticas se alinean con los principios constitucionales y legales permitirá evaluar su eficacia y proponer mejoras para fortalecer la integridad en la gestión de recursos públicos en tiempos de crisis sanitaria.

⁵ Ecuador, *Constitución de 2008*, art. 227.

⁶ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema de Compras Públicas*, Registro Oficial 395, 4 de agosto de 2008, art. 4.

⁷ Ecuador Reglamento del Sistema de Compras Públicas, de 31 de agosto de 2022, art. 57.

El 16 de marzo de 2020, el presidente Lenín Moreno declaró el estado de excepción por calamidad pública en Ecuador debido a la propagación del COVID-19.⁸ El decreto incluía medidas como la suspensión de derechos de libertad de tránsito y reunión, toque de queda, movilización de entidades públicas y suspensión de la jornada presencial de trabajo. La Corte Constitucional respaldó la constitucionalidad de este decreto, destacando la responsabilidad de los servidores públicos durante el estado de excepción.

El 15 de mayo de 2020, el presidente Moreno renovó el estado de excepción mediante el Decreto Ejecutivo n.º 10524, manteniendo disposiciones similares y enfatizando la coordinación interinstitucional de las funciones estatales.⁹ La Corte Constitucional emitió un dictamen sobre la constitucionalidad de esta extensión, recordando la obligación de transparentar procesos de compras y prevenir la corrupción.

A pesar de que los decretos no fueron considerados inconstitucionales, muchas entidades, gobiernos locales e instituciones públicas utilizaron estas declaratorias de emergencia para eludir procesos regulares de adquisición de bienes necesarios para la crisis. Esto permitió la evasión legítima de procesos en la compra de bienes, en virtud de situaciones de emergencia, facilitando la adquisición ágil pero también aumentando el riesgo de contratación con oferentes vinculados a funcionarios de las entidades contratantes y se revelaron debilidades en el sistema de salud pública.

La ciudad de Guayaquil, experimentó una crisis funeraria, con la incapacidad de atender la cantidad de muertes, llevando a situaciones desgarradoras de abandono de cadáveres en las calles. El gobierno, enfrentando desafíos, se vio obligado a adquirir suministros médicos y bolsas para cadáveres mediante contratos de emergencia, en donde, una de las instituciones que gestionó estos procesos fue el Hospital General del Norte de Guayaquil IESS Los Ceibos, evidenciándose 157 investigaciones y 96 procesos abiertos hasta finales de 2020, resaltando la vulnerabilidad institucional en medio de la pandemia.¹⁰

Por otro lado, en el Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo se evidenciaron irregularidades en adquisiciones debido a presuntas preferencias en la adjudicación de contratos a familiares y amigos de exlíderes políticos. En junio de 2020,

⁸ Ecuador Presidencia de la República del Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1017*, 17 de marzo de 2020.

⁹ Ecuador Presidencia de la República del Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1052*, 15 de mayo de 2020.

¹⁰ 8 de 9 procesados van a juicio por presunto peculado en la compra de insumos para el hospital Teodoro Maldonado Carbo. Fiscalía General del Estado, “Caso Fundas para cadáveres: Fiscalía continúa con la presentación de su prueba”, *Fiscalía General del Estado*, 16 de abril de 2021, <https://www.fiscalia.gob.ec/caso-fundas-para-cadaveres-fiscalia-continua-con-la-presentacion-de-su-prueba/>.

la Fiscalía realizó allanamientos a nivel nacional y detuvo a implicados en el caso por investigación en presunto peculado.

Con el objetivo de abordar los desafíos inherentes a la integridad y transparencia en los procesos de compras públicas en el sistema de salud durante el estado de emergencia por COVID-19 en Ecuador, se llevará a cabo un enfoque integral para abordar las vulnerabilidades en los procesos de compras públicas en el sistema de salud durante la emergencia por COVID-19 en Ecuador. Esto incluirá la identificación de vulnerabilidades específicas en una institución de salud pública, el análisis de experiencias internacionales exitosas en la prevención de la corrupción en compras públicas durante emergencias sanitarias, y una evaluación crítica de las políticas actuales en Ecuador. Con base en estos análisis, se propondrán recomendaciones específicas destinadas a mejorar la integridad y transparencia en los procesos de compras públicas, contribuyendo así a una gestión más eficiente y equitativa de los recursos en el contexto de la crisis sanitaria.

La pregunta que guía este estudio es: ¿Cuáles son las políticas públicas más efectivas para prevenir la corrupción en los procesos de compras públicas en el sistema de salud durante un estado de emergencia como el COVID-19 en Ecuador?

El objetivo general es analizar la efectividad de las políticas públicas implementadas para prevenir la corrupción en los procesos de compras públicas en el sistema de salud durante un estado de emergencia en Ecuador.

Cuatro son los objetivos específicos de esta investigación: 1) Identificar las vulnerabilidades específicas en los procesos de compras públicas en una institución pública de salud durante el estado de emergencia por COVID-19 que podrían propiciar actos de corrupción. 2) Analizar las experiencias de otros países que hayan implementado políticas exitosas para prevenir la corrupción en compras públicas durante situaciones de emergencia sanitaria. 3) Evaluar la efectividad de las políticas actuales en Ecuador destinadas a prevenir la corrupción en los procesos de compras públicas relacionadas con la respuesta al COVID-19. 4) Proponer recomendaciones específicas para mejorar la integridad y transparencia en los procesos de compras públicas en el sistema de salud durante el estado de emergencia por COVID-19 en Ecuador.

Este estudio se justifica porque para llevar a cabo este plan de estudio abarca varios aspectos suscitados en el contexto de la emergencia por COVID-19 en Ecuador. Se ha identificado vulnerabilidades específicas en los procesos de compras públicas en instituciones de salud dada a la urgencia y la presión excepcional de la pandemia. Lo que

evidencio una mayor propensión a prácticas indebidas, y comprender las vulnerabilidades permitirá implementar medidas preventivas adecuadas para mitigar el riesgo de actos de corrupción.

La inclusión de análisis comparativo de experiencias internacionales exitosas en la prevención de la corrupción en compras públicas durante emergencias sanitarias aportará una perspectiva global y enriquecedora de cómo actuar basado en las experiencias ecuatorianas y extraer lecciones aprendidas de otros países que; ayudará a diseñar estrategias adaptadas a la realidad ecuatoriana, fortaleciendo así la capacidad de respuesta ante situaciones similares.

Con una evaluación en la efectividad de las políticas actuales en Ecuador. Crucial para comprender su impacto real y, en consecuencia, mejorar su implementación. Este análisis proporcionará información valiosa sobre el funcionamiento práctico de las medidas existentes y permitirá identificar deficiencias y áreas de mejora.

Las recomendaciones específicas derivadas de este estudio no solo contribuirán a optimizar la integridad y transparencia en los procesos de compras públicas, sino que también fortalecerán la capacidad institucional del sistema de salud para enfrentar desafíos similares en el futuro. En un contexto de crisis sanitaria, donde la gestión eficiente de recursos es vital, este estudio se presenta como una herramienta estratégica para mejorar la resiliencia y la efectividad de la respuesta del sistema de salud ecuatoriano.

La literatura relevante aborda la corrupción en el sector de la salud como un fenómeno global que afecta tanto a países desarrollados como a aquellos en desarrollo. Los estudios demuestran cómo la corrupción puede socavar la eficacia de los sistemas de salud, comprometiendo la disponibilidad y la calidad de los servicios.

En el campo de las políticas públicas, se destaca la importancia de desarrollar estrategias específicas para prevenir y combatir la corrupción. Se exploran modelos exitosos y lecciones aprendidas de otros contextos que podrían ser aplicables al sistema de salud en Ecuador.

Por su parte, la conexión con la literatura relacionada con los derechos constitucionales, especialmente el derecho a la salud, subraya la importancia de garantizar que las políticas públicas y las acciones estatales estén alineadas con los marcos legales y constitucionales existentes.

Respecto a las instituciones anticorrupción y su papel en la prevención y sanción de actos corruptos proporciona datos valiosos. Esto incluye el análisis de la eficacia de

organismos como la Contraloría General del Estado y la Fiscalía General del Estado en el contexto específico de las compras públicas de salud.

Así mismo, la ética en el gobierno y la importancia de la transparencia destaca la necesidad de promover prácticas éticas en la gestión pública y de hacer accesible la información sobre las compras públicas de salud para prevenir la corrupción.

La literatura comparativa proporciona un marco de referencia para evaluar las experiencias internacionales en la lucha contra la corrupción en el sector de la salud. Estudios de casos y análisis comparativos ofrecen lecciones que podrían aplicarse en el contexto ecuatoriano.

La participación ciudadana y control social destaca el papel activo que la sociedad civil puede desempeñar en la prevención y denuncia de la corrupción. Este aspecto es crucial para evaluar el compromiso de la sociedad ecuatoriana en la lucha contra la corrupción en las compras públicas de salud.

En conjunto, la literatura relevante proporciona un marco teórico y empírico que respalda la importancia y la urgencia de abordar la corrupción en el sistema de salud de Ecuador, especialmente en el ámbito de las compras públicas. Además, ofrece herramientas conceptuales y prácticas que pueden guiar la formulación de políticas públicas efectivas y estrategias de prevención y sanción en este contexto específico.

La investigación se enmarca dentro de diversas disciplinas jurídicas fundamentales, incluyendo el Derecho Administrativo, el Derecho Constitucional y el Derecho Penal. Estas áreas del derecho desempeñan un papel crucial al abordar la complejidad de la corrupción en el contexto de la contratación pública en el sistema de salud.

El Derecho Administrativo regula las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos. En el contexto de la investigación, se examinan las normativas que rigen la contratación pública en el sistema de salud ecuatoriano. Esto implica analizar los procedimientos, requisitos y responsabilidades de las entidades gubernamentales en la adquisición de bienes y servicios para el sector de la salud. El Derecho Administrativo establece los principios de responsabilidad de los funcionarios públicos en el manejo de fondos y recursos. La investigación se adentrará en cómo estas normativas buscan prevenir prácticas corruptas y garantizar la transparencia en los procesos de contratación pública.

Desde la perspectiva del Derecho Constitucional, se examinan los derechos fundamentales, en particular el derecho a la salud consagrado en la Constitución de

Ecuador. La investigación evalúa cómo las políticas y prácticas corruptas en la contratación pública pueden afectar directamente estos derechos constitucionales, resaltando la importancia de abordar la corrupción para proteger los derechos ciudadanos. El Derecho Constitucional también proporciona el marco para las garantías institucionales destinadas a prevenir y sancionar la corrupción; esto incluye el análisis de la estructura gubernamental, la independencia de los organismos de control y el papel de la sociedad civil en la vigilancia y denuncia de actos corruptos.

Desde la perspectiva del Derecho Penal, se examinan las conductas que pueden constituir actos de corrupción en el contexto de la contratación pública en salud. Esto abarca desde el soborno hasta el peculado, evaluando cómo la legislación penal existente aborda estas prácticas y sanciona a los responsables. Además, se explora la eficacia de los mecanismos penales como disuasión y cómo se aplican en la realidad, considerando posibles vacíos legales o debilidades en la persecución de casos de corrupción.

La integración de estas disciplinas no solo ofrece una visión completa de la problemática, sino que también sugiere soluciones y enfoques holísticos para abordar la corrupción en la contratación pública en el sistema de salud. La investigación busca, por lo tanto, articular recomendaciones y propuestas basadas en el conocimiento profundo de estas áreas del derecho, contribuyendo así a la formulación de políticas y prácticas más efectivas y al fortalecimiento del marco legal en esta área crítica para el bienestar de la sociedad.

El alcance del estudio se centra en el campo de la Administración Pública, específicamente en el área de Políticas Públicas, con un enfoque dirigido hacia las políticas implementadas en el sistema de salud. La delimitación espacial se circunscribe al Cantón Guayaquil, ubicado en Ecuador, considerando su relevancia como uno de los centros urbanos más importantes del país y su impacto significativo en el ámbito de la salud pública. En cuanto a la delimitación temporal, el análisis abarca el período comprendido entre los años 2020 y 2022, con el objetivo de examinar las políticas públicas desarrolladas en este lapso y su impacto en la prestación de servicios de salud en la región específica de Guayaquil durante ese tiempo.

Delimitación del contenido

Campo: Administración pública

Área: Políticas públicas

Aspecto: Políticas públicas en el sistema de salud

Delimitación espacial

Cantón Guayaquil / Ecuador

Delimitación temporal

Periodo 2020-2022.

Marco metodológico

Fuentes y sitios

La investigación se apoya en una variedad de fuentes clave, cuidadosamente seleccionadas para proporcionar un enfoque integral y riguroso en la exploración de la corrupción en la contratación pública del sistema de salud. Estas fuentes abarcan informes de organismos internacionales, documentos normativos locales y políticas públicas específicas.

Se recurrirá a informes emitidos por reconocidas organizaciones y organismos internacionales especializados en el análisis de la corrupción y las buenas prácticas en la contratación pública. Entre estas entidades se incluyen, pero no se limitan a, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y Transparency International. Estos informes proporcionan perspectivas globales, comparativas y expertas sobre estrategias efectivas para prevenir y combatir la corrupción en el ámbito de la contratación pública en sistemas de salud.

La investigación se fundamenta en el estudio exhaustivo de las normativas constitucionales y legales que rigen la contratación pública en el Ecuador. Se examinan disposiciones específicas relacionadas con la transparencia, la ética y la responsabilidad en el manejo de recursos públicos, así como aquellas que establecen los procedimientos y controles para garantizar la legalidad en los procesos de adquisición de bienes y servicios para el sistema de salud. Esto implica el análisis detallado del marco legal vigente y su relación con la prevención y sanción de actos corruptos.

Se accede a las políticas públicas desarrolladas por entidades competentes en la materia, como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Servicio Nacional de Compras Públicas (SERCOP). Esto incluye el estudio de los lineamientos, estrategias y acciones específicas diseñadas para prevenir la

corrupción en la contratación pública en el ámbito de la salud. Además, se examinan los informes que detallan los resultados obtenidos en la implementación de estas políticas, permitiendo evaluar su efectividad y proponer posibles ajustes o mejoras.

La combinación de estas fuentes proporciona un enfoque multidisciplinario que enriquece la investigación al incorporar perspectivas internacionales, marcos normativos locales y la evaluación práctica de las políticas implementadas. Este enfoque integral no solo respalda el análisis teórico de la corrupción en la contratación pública del sistema de salud en Ecuador, sino que también ofrece recomendaciones fundamentadas para fortalecer las prácticas anticorrupción y mejorar la integridad en estos procesos críticos para el bienestar de la sociedad.

Para alcanzar los objetivos propuestos en la investigación, se utilizan los siguientes métodos y técnicas de investigación:

1. *Análisis lógico* aplicado a la definición de los conceptos y variables fundamentales relacionadas con el tema de investigación para determinar las peculiaridades e interrelaciones entre conceptos como Administración pública, corrupción, índice de corrupción, prevención y sanción de la corrupción, entre otros conceptos relevantes.
2. *Análisis exegético jurídico* aplicado a la interpretación de disposiciones jurídicas ecuatorianas relativas a la investigación y prevención de la corrupción, en especial la parte orgánica de la Constitución de 2008, las normas aplicables por la Fiscalía, la Contraloría y los jueces anticorrupción en el ámbito de sus respectivas competencias.
3. *Análisis de contenido* aplicado a manuales e informes institucionales relacionados con la corrupción a nivel internacional y en el Ecuador, para determinar las medidas y buenas prácticas que se aplican y su incidencia en el control de la corrupción.
4. *Estudio de casos* en el Ecuador sobre delitos vinculados a la corrupción en los procesos de compras públicas en el sistema de salud.

Esta investigación adopta un enfoque cualitativo documental, complementado con entrevistas y análisis normativo, para abordar la corrupción en los procesos de compras

públicas en el sistema de salud durante estados de emergencia, como el caso de la pandemia de COVID-19 en Ecuador.¹¹

Se llevará a cabo un exhaustivo análisis de documentos clave relacionados con la corrupción en la contratación pública en el sistema de salud. Esto incluirá informes de organismos internacionales, normativas constitucionales y legales locales, así como políticas públicas específicas desarrolladas por entidades competentes en la materia. Este enfoque permitirá una comprensión profunda del fenómeno de la corrupción en este contexto y proporcionará una base sólida para el análisis y la interpretación de los hallazgos.

Se realizarán entrevistas semiestructuradas con actores relevantes involucrados en los procesos de compras públicas en el sistema de salud, como funcionarios gubernamentales, representantes de instituciones de salud, expertos en contratación pública y miembros de la sociedad civil. Estas entrevistas proporcionarán perspectivas adicionales y experiencias prácticas sobre la corrupción en este ámbito, enriqueciendo así el análisis y proporcionando una comprensión más completa de los desafíos y oportunidades.

Se llevará a cabo un análisis detallado de la normativa constitucional y legal ecuatoriana relacionada con la contratación pública y la prevención de la corrupción. Esto incluirá la identificación y evaluación de disposiciones específicas que regulan la transparencia, la ética y la rendición de cuentas en la gestión de recursos públicos, así como los procedimientos y controles establecidos para garantizar la legalidad en los procesos de adquisición de bienes y servicios para el sistema de salud. Este análisis normativo proporcionará un marco sólido para comprender el contexto legal en el que se desarrollan los procesos de compras públicas y permitirá identificar posibles brechas o áreas de mejora en la legislación vigente.

Al integrar estos enfoques, la investigación busca proporcionar una comprensión integral de la corrupción en los procesos de compras públicas en el sistema de salud durante estados de emergencia, así como identificar estrategias efectivas para prevenir y combatir este fenómeno. Los hallazgos de esta investigación contribuirán al desarrollo de

¹¹ Humberto Ñaupas et al., *Metodología de la investigación: Cuantitativa-cualitativa y redacción de la tesis* (Bogotá: Ediciones de la U., 2018), 103-4, http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Drogas_de_Abuso/Articulos/MetodologiaInvestigacionNaupas.pdf.

políticas y prácticas más sólidas y transparentes en la gestión de recursos públicos en situaciones de crisis.

Tipo de investigación

Este estudio se llevará a cabo utilizando métodos de investigación documental y de campo. Según Muñoz, la investigación documental se centra en la base teórica de un tema, recopilando información de fuentes bibliográficas, mientras que la investigación de campo se enfoca en recopilar datos directamente del entorno en el que se desarrolla el problema o fenómeno de interés, utilizando tanto instrumentos cuantitativos como cualitativos.¹²

La investigación documental permitirá explorar una variedad de teorías relacionadas con la corrupción y las políticas públicas, entre otros aspectos relevantes dentro del sistema de salud. Por otro lado, la investigación de campo se dirigirá hacia la obtención de información directa del problema, involucrando el análisis de resoluciones y la consulta a informantes clave.

Metodología y fases de trabajo

El enfoque metodológico seleccionado para este estudio es el analítico-sintético. Según Lerma, el método analítico se centra en el estudio detallado de las variables de forma individualizada, mientras que el método sintético se encarga de integrar esta información de manera integral para contribuir al conocimiento, permitiendo así comprender una realidad desde diversas perspectivas y proponer soluciones efectivas a la problemática.¹³ Con base en esto, el estudio partirá de las variables identificadas, profundizando en cada una de ellas mediante la investigación documental y de campo. La información recopilada se analizará en conjunto para examinar cómo los mecanismos de las políticas públicas garantizan la transparencia en los procesos de compras públicas en el sistema de salud.

Para la investigación documental, se identificarán fuentes bibliográficas y normativas mediante la revisión de sitios web gubernamentales, incluyendo la consulta de Google Libros y Google Académico, entre otros recursos que proporcionen información relevante sobre la problemática. Posteriormente, se llevará a cabo el estudio

¹² Carlos Muñoz, *Metodología de la investigación*, 2ª ed. (México: Oxford, 2015), 86-7.

¹³ Héctor Lerma, *Metodología de la investigación: Propuesta, anteproyecto y proyecto* (Bogotá: ECOE, 2016), 54.

de campo, programando reuniones con los participantes para obtener sus puntos de vista, opiniones y experiencias sobre el tema.

La información obtenida se procesará y analizará para comprender la efectividad de las políticas públicas en los procesos de compras en el sistema de salud, durante el período 2020-2022. Lo anterior se realizará mediante un análisis integral de la información, que incluirá las resoluciones judiciales, se desarrollará una propuesta que aporte valor al abordaje de esta problemática.

A continuación, la Tabla 1 explica las fases de la investigación:

Tabla 1 Fases de la investigación	
Fase	Descripción
Fase 1 - Datos	Recopilación y análisis de información proveniente de fuentes clave, como informes de organismos internacionales, documentos normativos locales y políticas públicas específicas relacionadas con la corrupción en la contratación pública del sistema de salud.
Fase 2 (Entrevista)	Realización de entrevistas semiestructuradas con actores relevantes involucrados en los procesos de compras públicas en el sistema de salud, tales como funcionarios gubernamentales, representantes de instituciones de salud, expertos en contratación pública y miembros de la sociedad civil.
Fase 3 - Análisis	Procesamiento y evaluación de la información recopilada durante la fase de datos y entrevistas para identificar tendencias, patrones y desafíos relacionados con la corrupción en la contratación pública del sistema de salud.
Fase 4 - Propuesta	Desarrollo de recomendaciones y propuestas que aborden las deficiencias identificadas en el análisis anterior y que contribuyan a fortalecer la integridad y transparencia en los procesos de compras públicas del sector salud.

Elaboración propia

Población y muestra

El estudio considerará como unidad de análisis al marco normativo vigente que aborda las compras públicas, sumando a esto el funcionamiento de las políticas públicas. En primer lugar, la investigación documental normativa, en donde se incluye la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y la Constitución de la República.

Por otro lado, las resoluciones emitidas por el Ministerio de Salud Pública, en donde se incluyan lineamientos técnicos para la adquisición de equipos médicos, medicamentos y servicios de salud, así como protocolos para la gestión de recursos en situaciones de emergencia, como la pandemia de COVID-19. En cuanto a la efectividad de las políticas públicas en Ecuador para prevenir la corrupción en los procesos de compras públicas en el sistema de salud, es importante considerar que la evaluación de

dicha efectividad es un proceso complejo y multifacético. Algunos indicadores y aspectos que podrían ser considerados en esta evaluación incluyen el cumplimiento de la normativa; la transparencia y acceso a la información; la eficiencia y eficacia en la gestión de recursos; y, la prevención y sanción de la corrupción. La evaluación de la efectividad de las políticas públicas en este ámbito requiere un análisis integral y sistemático, que involucre la participación de diversos actores y la consideración de múltiples factores contextuales y operativos.

Además de evaluar la normativa y la efectividad de las políticas públicas en la prevención de la corrupción en los procesos de compras públicas en el sistema de salud en Ecuador, se llevará a cabo un análisis detallado de dos casos específicos de corrupción que involucren a instituciones de este sector. Estos casos serán seleccionados por su relevancia y repercusión en el ámbito de la contratación pública y la gestión de recursos en salud. Para cada caso de corrupción seleccionado, se examinarán las circunstancias y los detalles específicos del presunto acto de corrupción, así como las investigaciones y las resoluciones judiciales correspondientes. Esto incluirá un análisis de los procedimientos administrativos y judiciales llevados a cabo para esclarecer los hechos, identificar a los responsables y determinar las consecuencias legales. Se prestará especial atención a las lecciones aprendidas de cada caso, incluyendo los fallos identificados en los mecanismos de control y supervisión existentes, las deficiencias en la aplicación de la normativa vigente y las oportunidades de mejora en la prevención y detección temprana de la corrupción en el sistema de salud. Este análisis de casos permitirá enriquecer la comprensión de los desafíos y las vulnerabilidades específicas que enfrenta el sector de la salud en Ecuador en materia de integridad y transparencia en la gestión de recursos públicos. Además, proporcionará insights valiosos para fortalecer los mecanismos de control y las políticas de prevención de la corrupción, con el objetivo de reducir los riesgos y garantizar una gestión más eficiente y ética de los recursos destinados a la atención de la salud de la población. Finalmente, se aplicarán entrevistas a un (1) juez; un (1) fiscal y cuatro (4) funcionarios de hospital público para conocer su nivel de conocimiento respecto al cuerpo normativo, además de cómo funciona el proceso de compras públicas en el sistema de salud, y otros aspectos claves.

Tabla 2
Unidades de observación

Unidades de Observación	Número
Juez	1
Fiscal	1
Funcionario de hospital público	4
TOTAL	6

Elaboración propia

La muestra aplicada para este estudio es la conveniencia, determinándose un número de consultados con base a la respuesta de la situación actual del problema, así como posibles alternativas que permitirán soportar el trabajo investigativo.

Operativización de variables y/o categorías

- Variable Independiente: Políticas públicas.
- Variable dependiente: Corrupción en los procesos de compras públicas.

Tabla 3
Matriz operativización de variables y/o categorías

VARIABLE	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DIMENSIONES	INDICADORES	INSTRUMENTOS
Independiente: Políticas públicas	Conjunto de acciones y normativas implementadas por el Estado para regular los procesos de compras públicas y prevenir la corrupción	Mecanismos de regulación, Supervisión y control	Cumplimiento de normativas Transparencia en los procesos Eficiencia en la gestión de recursos Número de casos con sentencia	Métodos cualitativo: Revisión documental Análisis de la normativa Entrevistas a informantes claves Análisis de sentencias y resoluciones
Dependiente: Corrupción en los procesos de compras públicas	Acciones fraudulentas o irregulares que resultan en la apropiación indebida de recursos públicos destinados a compras en el sistema de salud.	Desviación de fondos, Favoritismo y nepotismo	Casos de desviación de fondos identificados Impacto en la provisión de servicios de salud Derechos vulnerados	Métodos cualitativo: Registro de casos de corrupción Revisión de informes de auditoría Análisis de resoluciones judiciales Entrevistas a funcionarios y expertos

Elaboración propia

Capítulo primero

Marco teórico y conceptual

En el contexto de la contratación pública en el sistema de salud, la prevención de la corrupción y la garantía de la transparencia son aspectos fundamentales para asegurar el uso eficiente y equitativo de los recursos públicos destinados a la atención sanitaria de la población. En este sentido, el marco teórico proporciona el fundamento conceptual y la base de conocimiento necesaria para comprender los principales elementos que influyen en la gestión de las compras públicas en este sector y en la efectividad de las políticas públicas diseñadas para prevenir la corrupción.

El marco teórico aborda diversos aspectos relacionados con la contratación pública en el sistema de salud, desde las normativas y regulaciones que rigen estos procesos hasta los mecanismos de supervisión y control implementados para garantizar su legalidad y transparencia. Asimismo, se analizan las diferentes formas de corrupción que pueden afectar a estos procesos, como la desviación de fondos y el favoritismo en la selección de proveedores, así como las consecuencias que estas prácticas pueden tener en la calidad y accesibilidad de los servicios de salud.

Además, el marco teórico explora los principales enfoques y modelos teóricos utilizados para entender la corrupción en la contratación pública, así como las estrategias y herramientas recomendadas para prevenirla y combatirla. Se examinan también los estudios empíricos y las investigaciones previas realizadas en este campo, con el fin de identificar las lecciones aprendidas y las buenas prácticas que pueden ser aplicables al contexto específico de la contratación pública en el sistema de salud en Ecuador.

1. La corrupción

La corrupción, entendida como el abuso de poder para obtener beneficios personales indebidos, presenta desafíos significativos en el contexto de las compras públicas durante emergencias sanitarias, como la pandemia de COVID-19. Esta práctica indebida puede manifestarse en diversas formas, como sobornos, colusión y nepotismo, y representa una amenaza para la asignación justa de recursos en el ámbito de la salud.¹⁴

¹⁴ Luijken y Martini, “Uso de la tecnología”, 2-3.

Esto, representa un desafío significativo para la transparencia, integridad y eficacia de los sistemas de salud. Este marco teórico aborda conceptos clave relacionados con la corrupción, compras públicas y emergencias sanitarias, centrándose en estrategias para prevenir prácticas indebidas y fortalecer la gobernanza.

La corrupción en el sistema de salud es un fenómeno social de carácter global que afecta por igual a grandes y pequeños países, a funcionarios de alto nivel o a funcionarios de rango inferior.¹⁵ Esa extensión del fenómeno ha provocado que desde diferentes perspectivas teóricas se lo trate de definir, identificar sus características principales y sugerir medidas de políticas públicas como la creación de instituciones especializadas para prevenir, investigar y sancionar la corrupción en compras públicas del sistema de salud en el Ecuador.¹⁶

La Salud en Ecuador un derecho constitucional como se establece en el artículo 32, “La salud es un derecho que garantiza el Estado”, por lo tanto todo ciudadano se ampara bajo el marco jurídico del estado mas allá de un servicio es un derecho.¹⁷ Los aportes de Julio José Frenk Moral ponen en evidencia este debate a partir de cinco diferentes connotaciones: la primera, considera lo público como un adjetivo para referirse a la acción gubernamental de la salud; el segundo, una relación entre el trabajo gubernamental y la comunidad o el público; la tercera se manifiestan los servicios no personales de salud como el ambiente; la cuarta son los servicios personales de naturaleza preventiva enfocada a grupos vulnerables y la quinta connotación es la expresión problema de salud pública como padecimientos de alto nivel de peligro.¹⁸

De esta manera se puede determinar que los servicios públicos y su calidad en la atención y oferta forman un factor primordial en la configuración y funcionalidad de una ciudad, donde cada persona debe sentir que estos servicios existen y están como respuesta a sus necesidades, accediendo a ellos de una manera fácil y libre; sin embargo, una mala distribución o su ausencia dificulta el acceso a las condiciones necesarias para un adecuado estilo de vida, produciendo una competencia que favorece a los habitantes que cuentan con una apropiada provisión de servicios e infraestructura pública, lo que

¹⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La lucha contra la corrupción en el sector de la salud: métodos, herramientas y buenas prácticas*, 2011.

¹⁶ María del Carmen Gómez Rivero, “Derecho Penal y corrupción: acerca de los límites de lo injusto y lo permitido”, *Estudios Penales y Criminológicos* (2017): 249-306.

¹⁷ Ecuador, *Constitución de 2008*, Sección séptima Salud.

¹⁸ Julio Frenk. “La salud pública: Campo del conocimiento y ámbito para la acción” (Fondo de Cultura Económica, 2016), edición EPUB.

ocasiona el desplazamiento espacial obligado junto con una marginalidad social.¹⁹ Por lo tanto, al ser una obligación del estado y al ser configurativo dentro de la sociedad causa conveniencias tornando prospectos de negligencia en manejo de fondos de personas por desconocimiento o premeditación ante una emergencia.

Las políticas públicas son un instrumento desarrollado por los Estados modernos a través de los gobiernos; son un instrumento de transformación de la sociedad; finalmente, la política pública consiste en la determinación de un objetivo por medio de la movilización de las herramientas del Estado, entre ellas, la ley y el dinero, para lograr una transformación del comportamiento de las personas que supuestamente son responsables de algún problema público; entonces, en ese sentido, la política pública es un instrumento de transformación de la sociedad que actúa sobre los comportamientos de las personas.²⁰

La política pública no es solo un asunto de Estado o de gobierno, sino de una acción política colaborativa entre Estado y múltiples actores sociales. Es importante entender que la política pública, fundamentalmente, es anterior al derecho, es decir, el derecho es el instrumento que permite la realización de los objetivos de la política pública.²¹

Desde el punto de vista conceptual las políticas públicas pueden entenderse como “cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad”.²² Es decir, que una vez identificado el problema se deben decidir las acciones que permitan darle una solución más óptima entre las opciones posible de acuerdo al análisis estratégico de la situación.

En el ámbito legal e institucional descrito no aparecen por algún lado las políticas públicas diseñadas y puestas en práctica para prevenir la corrupción, ni a nivel general ni en el sector de las compras públicas del sistema de salud en el Ecuador. Cuestión que se

¹⁹ Fernando Carrión y Grace Benalcazar, “Políticas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina”, *Servicios urbanos e inclusión*, OLACCHI/CIFALBarcelona/UNITAR/Ilustre Municipio de Quito, 2009.

²⁰ André-Noël Roth, “Las políticas públicas y la gestión pública: Un análisis desde la teoría y la práctica”, *Estudios de la Gestión: Revista internacional de administración*, n.º 5 (2019): 223-9.

²¹ *Ibid.*

²² Carlos Ricardo Aguilar Astorga y Marco Antonio Lima Facio, “¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?”, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales* n.º 4 (2009), www.eumed.net/rev/cccs/05/aalf.htm.

aprecia hoy como deficitaria a pesar de su evidente necesidad a juzgar, por el problema descrito donde se refleja la creciente y sistemática corrupción en las compras públicas del sistema de salud, por lo que impacta de manera negativa en el derecho a la salud.²³

El diseño y aplicación de políticas públicas que incluye mecanismos como la promoción de la incorporación de aspectos éticos en el gobierno, la medición objetiva de la corrupción, la protección del denunciante, y acciones como incrementar la transparencia en los procesos de compras públicas del sistema de salud e impulsar la ética en los cargos electos tendrían un efecto positivo a corto y mediano plazo si son aplicados en los entes públicos que estén habilitados para realizar compras públicas.²⁴

En el marco del problema de investigación la adopción de esas políticas públicas corresponden por igual al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Ministerio de Salud Pública (MSP) y al Servicio Nacional de Compras Públicas (SERCOP) en el ámbitos de sus competencias, a través de las cuales sería posible identificar las principales prácticas ilícitas o impropias en que incurren los servidores públicos vinculados a los procesos de compras públicas, así como las acciones a tomar con los infractores y la debida protección a los denunciantes.

Si bien el SERCOP tiene identificadas y caracterizadas cada una de esas prácticas que atentan contra la eficacia del sistema de compras públicas y dispone de mecanismos para identificarlas y prevenirlas, no sucede lo mismo a nivel de cada entidad del Estado habilitada para realizar compras públicas,²⁵ particularmente en el sistema de salud donde de las denuncias son recurrentes,²⁶ pero los procesos administrativos o penales no siempre terminan con sanciones o medidas de reparación en favor del Estado.²⁷

²³ Rosa Chugá Quemac, Bélgica Lara Mafla y Carmen Méndez Cabrita, “La corrupción, un elemento limitante para el derecho a la salud en pandemia COVID-2019”, *Dilemas contemporáneos: educación, política y valores* n.º 3 (2021), 1-22.

²⁴ Marco Vinicio Orellana López, “Propuesta para la elaboración de un manual para el área de adquisiciones en el departamento administrativo del Ministerio de Salud Pública” (Quito: Escuela Politécnica Nacional, 2011).

²⁵ Jorge Luis González Tamayo, *La contratación pública como sistema* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2021).

²⁶ Jonathan Machado, “Corrupción en hospitales incluye a algunos médicos, según Garzón”, *Primicias*, 22 de febrero de 2022, <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/garzon-corrupcion-hospitales-incluye-medicos/>.

²⁷ SERCOP, *Manual de buenas prácticas en la contratación pública para el desarrollo del Ecuador*, (Quito: SERCOP, 2015), https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_panel5_SERCOP_3.2.1_man_bue_pr%C3%A1c_CP.pdf

Teresa Medina Arnáiz considera que una “definición amplia y genérica de corrupción, es aquella que se identifica con el abuso de poder o incorrección en el proceso de toma de decisiones a cambio de un incentivo o ventaja indebida”.²⁸

Daniel Kaufman, la define brevemente como “el abuso de la función pública en beneficio privado”.²⁹ Por su parte, el jurista ecuatoriano Xavier Zavala Egas afirma que el “soborno, coima o peculado”, consiste en “la acción y el efecto de corromper... sinónimo de abuso, desorden, cohecho, seducción, depravación, perversión y desmoralización...corrupto es por lo tanto el comportamiento desviado de aquel que ejerce un papel de esta naturaleza en la cosa pública y corrupción es un modo particular de ejercer tal influencia o abuso ilegal”.³⁰

Las definiciones anteriores permiten afirmar que la corrupción se manifiesta cuando un servidor público, en uso de sus funciones y su cargo en la administración pública, obtiene para sí o para terceros, beneficios indebidos como resultado del incumplimiento de sus funciones y de las normas y disposiciones vigentes.

De acuerdo con las características de la acción u omisión, los hechos pueden ser administrativos, civiles y penales sancionados de conformidad con lo que dispone el Código Orgánico Integral penal (COIP),³¹ y leyes que rigen el servicio público. Sin embargo, como vía penal es la última opción a la que se recurre en todo sistema jurídico ante los comportamientos desviados de las personas, en esta investigación se hace una distinción entre los mecanismos de prevención de los hechos o actos de corrupción en las contrataciones públicas, por un lado, y por otro los mecanismos de penalización y aplicación de las leyes represivas, esto en relación con un enfoque de políticas públicas efectivas que complementen las normas vigentes en cuanto a su capacidad de prevención.

Al menos en teoría, la combinación de esos tres instrumentos debería tener como resultado una disminución de los actos de corrupción. En la actualidad, las denuncias frecuentes en los medios públicos son cada vez más comunes sobre el sistema de salud en los procesos de compras públicas. Los mecanismos adoptados hasta el presente parecen insuficientes para alcanzar objetivos anticorrupción.

²⁸ Teresa Medina Arnáiz, “Las respuestas normativas al fenómeno de la corrupción en la contratación pública”, *Diario La Ley*, n.º 7382 (2010), 1, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3179811>.

²⁹ Daniel Kaufman, “Diez mitos sobre la gobernabilidad y la corrupción”, *Finanzas & Desarrollo* (2005): 41.

³⁰ Xavier Zavala Egas, “Corrupción política: el caso Ecuador”, *Congreso Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción* (1998): 1.

³¹ Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, 10 de febrero de 2014.

En el país existen instituciones de rango constitucional creadas precisamente para prevenir, investigar y sancionar la corrupción. En primer lugar, se encuentra la Asamblea Nacional, que de conformidad con lo establecido en el artículo 120.9, tiene entre otras, funciones de fiscalización y control de los actos de las “funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias”.³²

También tiene competencias más específicas contra la corrupción la Contraloría General del Estado, definida en el artículo 211 como un organismo técnico “encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”.³³

Entre sus funciones relacionadas con la prevención de la corrupción de encuentra la de “dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos”. Su organización y funciones específicas están desarrolladas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

A la Fiscalía General del Estado, por su parte, le corresponde, según lo dispuesto en el artículo 195 de la Constitución dirigir de oficio o a petición de parte “la investigación preprocesal y procesal penal”, en los casos en que los hechos de corrupción ameriten ser perseguidos por la vía penal. Esa función no se limita al ejercicio de la acción penal pública, sino que incluye además la defensa de los intereses de las víctimas, la protección de testigos y la realización de todas aquellas diligencias de investigación necesarias para acreditar la existencia material de la infracción y sus responsables, otro organismo que toma relevancia es SERCOP que supervigila los procesos de contratación pública.

Además de las instituciones de jerarquía constitucional, desde las diferentes funciones del Estado es común que se creen diversas instancias para ejercer las funciones específicas para la prevención y persecución de la corrupción, siendo la más destacada al respecto la Presidencia de la República como titular de la función ejecutiva, instancia en la cual se han creado desde el año 2008 diferentes organismos como secretarías, comisiones y asesorías que no han tenido una vida institucional fructífera ni prolongada en el tiempo.

³² Ecuador, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, Registro Oficial 595, 12 de junio de 2002, art. 120.

³³ *Ibíd.*, art. 211.

Como organización ajena a las funciones del Estado, pero con una amplia participación en la investigación y denuncia de la corrupción existe la Comisión Nacional Anticorrupción (es un órgano de la sociedad civil que actúa por mandato del Colectivo Nacional de Trabajadores, Indígenas y Organizaciones Sociales del Ecuador), a cual ha tenido una notable incidencia en la denuncia de hechos de corrupción, algunos de los cuales han sido judicializados y sancionados como se analizará en la investigación.

En su mayoría, las instituciones y organizaciones anteriores ejercen funciones de prevención y control de la corrupción, aunque llegado el caso, pueden tener acciones para que los autores de los actos denunciados sean judicializados. Una valoración de conjunto de esos mecanismos legales e instituciones permiten consolidar la aplicación de políticas públicas para analizar y determinar en su accionar falencias que dejan puertas abiertas a la corrupción en las compras públicas del sistema de salud.

2. Factores propiciadores en actos de corrupción

Los actos de corrupción en los procesos de compras públicas del sistema de salud pueden ser influenciados por una serie de circunstancias y condiciones que crean un ambiente propicio para la conducta corrupta. Uno de los principales factores es la falta de transparencia y la opacidad en la gestión de estos procesos, lo que facilita la manipulación discrecional de los recursos públicos sin rendir cuentas adecuadas.³⁴ Esta falta de transparencia puede ser exacerbada por la ausencia o debilidad de sistemas efectivos de supervisión y control, lo que permite que se cometan irregularidades sin ser detectadas.

Además, la competencia limitada en el mercado de proveedores y la concentración de poder en manos de unos pocos actores pueden contribuir a la corrupción al crear un ambiente donde los acuerdos y prácticas colusorias sean más factibles. La presión política y los intereses particulares también pueden desempeñar un papel importante, ya que pueden influir en la toma de decisiones y en la asignación de contratos, alejando los recursos de su objetivo original de proporcionar servicios de salud de calidad a la población.³⁵

Otro factor relevante es la cultura organizacional y los valores éticos dentro de las instituciones públicas, ya que una falta de integridad y responsabilidad puede fomentar la

³⁴ Pictet, J. y Bollinger, D. "Extended use of the cards procedure as a simple elicitation technique for MAVT. Application to public procurement in Switzerland", *European Journal of Operational Research* 185, n.º 3 (2008): 1300-7.

³⁵ Neupane, A. "Anti-Corruption Capabilities of Public E-Procurement Technologies: Principal-Agent Theory", 2014.

tolerancia o incluso la participación en actos de corrupción. Es así que, una combinación de estos factores crea un entorno en el que la corrupción puede florecer, minando la confianza en las instituciones y socavando los esfuerzos por garantizar la eficiencia y la equidad en el sistema de salud.

Los factores que propician actos de corrupción en los procesos de compras públicas en instituciones de salud pública del IESS están estrechamente relacionados con la necesidad de implementar políticas públicas efectivas para prevenir dicha corrupción. Por ejemplo, la falta de transparencia y la opacidad en los procesos de compras pueden conducir a decisiones poco claras o favorables a determinados proveedores, especialmente en situaciones de emergencia donde se requiere una respuesta rápida y eficiente. En este contexto, las políticas públicas que establezcan normas claras y procedimientos transparentes para la contratación de bienes y servicios durante estados de emergencia son fundamentales para evitar la discrecionalidad y prevenir posibles actos de corrupción.³⁶

Además, la debilidad en los sistemas de supervisión y control puede exacerbar aún más el riesgo de corrupción, ya que los procesos de fiscalización pueden verse comprometidos o pasados por alto en situaciones de crisis.³⁷ En este sentido, las políticas públicas deben incluir mecanismos robustos de monitoreo y rendición de cuentas que garanticen una supervisión efectiva de los procesos de compras públicas, incluso en situaciones de emergencia.

Asimismo, la concentración de poder y la falta de competencia en el mercado de proveedores pueden favorecer la corrupción al limitar las opciones disponibles y facilitar la manipulación de los procesos de contratación.³⁸ En consecuencia, las políticas públicas deben promover la competencia y la diversificación de proveedores, así como establecer medidas para prevenir prácticas colusorias y favorecer una asignación justa y transparente de los contratos.

³⁶ Ecuador Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, *Plan Nacional de Gobierno Electrónico (2018-2021)*, www.gobiernoelectronico.gob.ec:https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wpcontent/uploads/2018/09/PNGE_2018_2021sv2.pdf.

³⁷ Organización de las Naciones Unidas, “E-Government Survey (2020)”, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>

³⁸ Natalia A. Volosin, “Datos abiertos corrupción y compras públicas”, *Iniciativa Latinoamérica por los Datos Abiertos*, 17 de septiembre de 2014, <https://datosabiertos.org/datos-abiertos-corrupcion-y-compras-publicas/>.

3. Dinámicas institucionales en los actos de corrupción

Las dinámicas institucionales en los actos de corrupción son el resultado de una serie de interacciones complejas entre las estructuras, normas, prácticas y actores dentro de una institución o sistema. Estas dinámicas pueden variar significativamente según el contexto y las características específicas de cada institución, pero su comprensión es fundamental para abordar eficazmente la corrupción.

En primer lugar, las dinámicas institucionales pueden estar influenciadas por la cultura organizacional, es decir, las normas no escritas, valores y comportamientos compartidos dentro de una institución. Si prevalece una cultura de tolerancia o incluso de aceptación de la corrupción, es más probable que los actores dentro de la institución se vean incitados a participar en prácticas corruptas.³⁹ Por el contrario, una cultura organizacional basada en la integridad, la transparencia y la responsabilidad puede actuar como un contrapeso efectivo contra la corrupción.

Además, las estructuras de poder y las relaciones de influencia dentro de la institución pueden desempeñar un papel importante en la facilitación o prevención de actos de corrupción. Cuando existe una concentración de poder en unas pocas manos o cuando las decisiones importantes son tomadas por un pequeño grupo de individuos, se crea un entorno propicio para la manipulación y el abuso de los procesos de toma de decisiones.⁴⁰ Por otro lado, la existencia de sistemas de control y mecanismos de rendición de cuentas sólidos puede limitar la discrecionalidad y reducir el riesgo de corrupción. Además, las dinámicas institucionales pueden estar influenciadas por factores externos, como la presión política, los intereses particulares y la relación con otros actores en el entorno institucional.⁴¹ La interferencia política indebida en los asuntos de una institución puede distorsionar los procesos de toma de decisiones y crear incentivos perversos para la corrupción. Del mismo modo, la relación con proveedores externos, contratistas y otros actores del sector puede generar conflictos de interés y facilitar prácticas corruptas como el favoritismo y el soborno.

Las dinámicas institucionales desempeñan un papel crucial en la efectividad de las políticas públicas diseñadas para prevenir la corrupción en los procesos de compras

³⁹ Jason Killmeyer, Mark White y Bruce Chew, “Will blockchain transform the public sector? Blockchain basics for government”, *Reporte de Deloitte Center for Government Insights*, 2017, <https://www2.deloitte.com/global/en/insights/industry/public-sector/understanding-basics-of-blockchain-in-government.html>.

⁴⁰ Oscar Oszlak, *El Estado en la era exponencial* (Buenos Aires: INAP / CLAD / CEDES, 2021).

⁴¹ Killmeyer, White & Chew, “Will blockchain transform the public sector?”.

públicas durante estados de emergencia por COVID-19 en instituciones de salud pública del IESS. Estas políticas deben tener en cuenta la compleja interacción de factores internos y externos que influyen en las normas, prácticas y comportamientos dentro de la institución para garantizar su adecuada implementación y éxito.

En primer lugar, las políticas públicas deben abordar la cultura organizacional dentro del IESS, promoviendo valores de transparencia, integridad y rendición de cuentas entre sus empleados y líderes.⁴² Esto puede lograrse mediante programas de capacitación y sensibilización que fomenten una cultura ética y una tolerancia cero hacia la corrupción, así como mediante la implementación de mecanismos de denuncia seguros y accesibles para los empleados que deseen reportar prácticas corruptas.⁴³

Además, las políticas públicas deben fortalecer las estructuras de control y supervisión dentro del IESS para prevenir y detectar posibles actos de corrupción. Esto implica establecer procesos claros y transparentes para la contratación de bienes y servicios durante estados de emergencia, así como reforzar la independencia y la capacidad de los órganos de control interno y externo para llevar a cabo auditorías y investigaciones eficaces.

Asimismo, las políticas públicas deben abordar los factores externos que pueden influir en las dinámicas institucionales, como la presión política y los intereses particulares. Esto puede requerir la implementación de medidas para proteger la institución de interferencias externas indebidas y garantizar la imparcialidad en los procesos de toma de decisiones, así como el establecimiento de mecanismos de monitoreo y transparencia para supervisar las interacciones con proveedores externos y otros actores del sector.

4. Corrupción a través de líneas de control. Enfoque de valor ético del ser humano en el combate de la corrupción

En primer lugar, en el pensamiento de Aristóteles⁴⁴, la corrupción no es simplemente un mal administrativo o un desvío legal, es, ante todo, una forma de traicionar la esencia misma de la vida política y del ser humano como sujeto racional.

⁴² Abraham Castro Moreno, Pilar Otero Gonzalez, *Prevención y tratamiento punitivo de la corrupción en la contratación pública y privada* (Madrid: Dykinson, 2016), 10.

⁴³ ES, *Ley de contratos del sector público*, 2017.

⁴⁴ Aristóteles, *Politik. Buch I*, übersetzt und herausgegeben von E. Schütrumpf. (Berlin: Akademie Verlag. 1991).

Para el filósofo griego, toda forma de comunidad, y en particular la ciudad (polis), existe con un propósito superior, es decir, alcanzar el bien común. Para esto, el fin de la política no es el lucro individual ni el poder por el poder, sino la realización del ser humano como ciudadano, entendido este como alguien libre, racional y partícipe activo de la vida pública. En ese sentido, cuando se rompe esa finalidad, cuando el interés privado el deseo insaciable de riqueza o poder se impone sobre el interés colectivo, es aquí cuando existe una corrupción profunda, no solo institucional, sino ontológica y moral.

Aristóteles denuncia la acumulación ilimitada de dinero como una forma de desviación antinatural, ya que, para él, ese tipo de conducta representa una ruptura con el orden racional y ético de la vida comunitaria. El gobierno, desde esta óptica, debe ser el resultado de un pacto entre ciudadanos conscientes y responsables, no de ambiciones particulares ni de pasiones sin control, así, la corrupción no se limita a actos ilegales, sino que es, en su raíz, una forma de desvirtuar la naturaleza del ser humano como sujeto político y ético.

Esto se conecta directamente con la idea del “Bien mayor”, que Aristóteles vincula con la vida pública. La ciudad no existe para satisfacer intereses egoístas, sino para que los ciudadanos puedan desarrollar plenamente su capacidad racional y moral, por tanto, la corrupción representa la negación de ese fin superior, en donde es el momento en que se quiebra el delicado equilibrio entre razón y deseo, entre lo común y lo individual, y se da paso a la dominación de los apetitos (la parte irracional del alma) por sobre la inteligencia. Esta ruptura interna del ser humano se proyecta en lo externo, descomponiendo las instituciones, vaciando de contenido el gobierno, y destruyendo la confianza colectiva.

Sin embargo, Aristóteles no ignora la ambivalencia de la naturaleza humana, ya que reconoce que los seres humanos están hechos de cuerpo y alma, de razón y deseo, y que por tanto existe una tendencia natural hacia lo privado, hacia lo apetitivo. Pero también afirma que el ser humano alcanza su plenitud cuando somete sus pasiones a la guía de la razón, y pone su vida al servicio de lo público. La corrupción, entonces, es cuando esa jerarquía se invierte, cuando lo primitivo vence a lo racional, cuando el egoísmo triunfa sobre la virtud.

Por su parte, Rousseau⁴⁵ creía que, en su estado natural, el ser humano era esencialmente bueno y compasivo, ya que antes de vivir en sociedad, las personas sentían

⁴⁵ Boorstin, D. J. Los pensadores, Crítica, (Barcelona, 1999), 199.

una empatía genuina por el sufrimiento ajeno. Esa piedad innata fue lo que permitió que la especie humana sobreviviera en sus primeras etapas, aunque con el tiempo esa bondad se ha desdibujado, Rousseau pensaba que todavía queda algo de esa sensibilidad original en nuestro interior.

Sin embargo, la vida en sociedad habría corrompido profundamente esa naturaleza bondadosa. Rousseau plantea que el hombre civilizado, a diferencia del primitivo, se ha vuelto débil, temeroso, y ha perdido vigor, fuerza y libertad. Así como los animales domesticados pierden cualidades físicas respecto a sus versiones salvajes, el ser humano también se ha degradado al someterse a la vida social y a sus estructuras.

Esta degeneración moral y física tiene una causa clave: la propiedad privada. Rousseau afirmaba que cuando alguien cercó un terreno y lo declaró suyo, nació la desigualdad, la codicia y, con ellas, la injusticia, por ende, la libertad y la igualdad originales se perdieron, desde entonces, las leyes y el Estado han servido para proteger los intereses de los que poseen bienes y explotar a quienes no tienen nada. Para Rousseau, eso fue el inicio del verdadero conflicto humano, no una supuesta "naturaleza violenta", como defendía Hobbes.

La propuesta de Rousseau era recuperar la justicia y la libertad a través de un nuevo contrato social, uno basado en la “voluntad general”, es decir, el interés común por encima de los intereses individuales. Él confiaba en que las personas podían renunciar a ciertos privilegios en beneficio de toda la comunidad, por lo que esta idea tuvo un gran impacto en la Revolución Francesa, aunque su interpretación radical terminó en una paradoja: el deseo de libertad generó totalitarismo, y la guillotina se convirtió en símbolo de purificación social, como si fuera una cruz moderna que lavara los pecados del sistema.

Susan Rose-Ackerman, profesora emérita de la Universidad de Yale, ha definido la corrupción como "el abuso, para ganancias privadas, del poder que se ha confiado a alguien". En sus estudios, destaca que la corrupción es un delito de oportunidad y cálculo, y que su prevención no debe centrarse únicamente en cambios legislativos, sino también en la transformación de estructuras que favorecen prácticas corruptas. La autora enfatiza la necesidad de simplificar y transparentar procesos públicos, como la recaudación de impuestos, para reducir oportunidades de corrupción y, además, subraya la importancia de la voluntad política para implementar reformas institucionales que inhiban prácticas corruptas, eliminando incentivos que las propicien.⁴⁶

⁴⁶ Susan Rose Ackerman, *Corrupción y economía global* (Alicante: Biblioteca Miguel de Cervantes, 2005), 68.

Manuel Villoria, catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos, ha analizado la corrupción desde la perspectiva de los discursos de integridad, identifica cuatro tipos de discursos: libertario, liberal-utilitario, comunitarista y republicano, cada uno con enfoques distintos sobre la ética pública y la corrupción. Villoria sostiene que la corrupción favorece la deslegitimación de las instituciones, socavando la equidad del sistema y desincentivando la inversión privada. En su obra "La corrupción política", argumenta que las instituciones deben crear mecanismos de control y normas que permitan descubrir y sancionar actos corruptos, fortaleciendo así la confianza ciudadana en el Estado.⁴⁷

Estas investigaciones resaltan la importancia de estructuras institucionales sólidas y mecanismos de control efectivos para prevenir y combatir la corrupción. Ambos coinciden en que la participación ciudadana y la voluntad política son esenciales para implementar reformas que fortalezcan la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. En este sentido, el combate a la corrupción no puede limitarse a un conjunto de normas técnicas ni a reformas administrativas superficiales, lo que se considera, ante todo, una cuestión de ética, de principios, y de la integridad del ser humano que interactúa con el poder.

Con base a lo anterior, estos autores han contribuido notablemente al entendimiento de la corrupción como un fenómeno estructural, pero también profundamente humano. Rose Ackerman plantea que la corrupción surge cuando las instituciones están mal diseñadas, generando incentivos que permiten a los funcionarios actuar en beneficio propio en lugar del interés público, por lo que, el diseño institucional importa, pero es igualmente fundamental la cultura ética dentro del aparato estatal. Por su parte, Villoria argumenta que la corrupción no solo corroe la eficiencia del Estado, sino que destruye el pacto moral entre el ciudadano y la administración pública. Desde su visión, no basta con perseguir al corrupto, sino que hay que reconstruir la legitimidad de las instituciones desde una ética pública robusta, basada en la transparencia, la responsabilidad y la participación.

Ambos autores coinciden en algo esencial, que los sistemas pueden fallar, pero es el individuo, el funcionario público, el juez, el empresario, el ciudadano quien decide cruzar o no la línea entre lo legal y lo corrupto. Por ello, el valor ético del ser humano se convierte en el verdadero punto de partida en la lucha contra la corrupción, considerando

⁴⁷ Manuel Villoria Mendieta, *Corrupción y liderazgo público* (Madrid: VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y buen gobierno, 2001), 143.

que el sistema puede diseñar mecanismos de control, auditorías, sanciones y alertas, pero si quienes lo integran no tienen una convicción interna sobre el respeto a la norma y al bien común, todos esos mecanismos pueden ser burlados o manipulados. El valor ético, entendido como la capacidad de actuar con rectitud incluso cuando nadie está mirando, es la base para sostener cualquier política de integridad.

Esto implica que la educación ética y cívica debe formar parte central de cualquier política anticorrupción, por lo que no solo se trata de enseñar a los futuros funcionarios cómo no ser corruptos, sino de cultivar en ellos una conciencia sobre su rol como servidores públicos, como responsables de custodiar los recursos y derechos de toda una sociedad. Sin este enfoque humano y ético, las instituciones seguirán siendo vulnerables, por muy sólidas que sean en papel.

5. Deficiencias de las normativas y tecnológicas

A lo largo de la historia del pensamiento político y ético, diversos autores han puesto en evidencia que ni las leyes ni las tecnologías son por sí solas soluciones suficientes o definitivas para erradicar la corrupción. Esto se debe, en última instancia, a que ambas son producciones humanas y, por tanto, están contaminadas por la misma naturaleza imperfecta del ser humano que las crea y opera. Tal visión está claramente expresada en el pensamiento de Jean-Jacques Rousseau, quien sostenía que el hombre es naturalmente bueno, pero que la vida en sociedad y particularmente el establecimiento de la propiedad privada produce su degeneración moral. Para Rousseau, las instituciones legales no nacen de un pacto igualitario sino de una estafa disfrazada de acuerdo: los poderosos crean las leyes para mantener su dominio sobre los débiles. De ahí que el derecho, lejos de ser un instrumento puro de justicia, pueda convertirse en un mecanismo de legitimación de la desigualdad y la opresión.

Esta misma desconfianza hacia la eficacia de las normas jurídicas se puede identificar en la obra de Rose Ackerman, una de las principales investigadoras del fenómeno de la corrupción desde la ciencia política y la economía. Ackerman argumenta que la existencia de leyes no garantiza su cumplimiento, especialmente cuando las estructuras estatales y sociales están debilitadas por incentivos perversos o por la captura del poder por élites corruptas. Para ella, la corrupción surge no sólo por la falta de normas, sino por la manipulación y uso discrecional de las existentes. De igual forma, los avances tecnológicos, lejos de constituir un blindaje definitivo, pueden ser cooptados para

sofisticar prácticas corruptas o crear nuevas formas de impunidad digital, si no van acompañados de transformaciones éticas y sociales profundas.

Por su parte, Manuel Villoria también ha sostenido que las normas, aunque necesarias, no son suficientes si no existe una verdadera cultura de integridad y transparencia institucional. Villoria insiste en que el diseño institucional puede ser burlado o sabotado si los actores que lo implementan no tienen valores éticos firmes. En su visión, los marcos normativos deben estar acompañados de mecanismos de control social, rendición de cuentas y participación ciudadana real, porque, de lo contrario, terminan siendo meras formalidades incapaces de frenar prácticas corruptas estructurales.

En este sentido, estos pensadores permiten concluir que tanto el derecho como la tecnología están subordinados a la ética humana. Si el ser humano ha sido desnaturalizado por intereses egoístas, como argumenta Rousseau, entonces sus creaciones (normativas, técnicas o institucionales) estarán igualmente contaminadas. Esta mirada crítica es esencial para comprender que la lucha contra la corrupción no puede reducirse a reformas legales o inversiones tecnológicas, sino que requiere una transformación radical de la conciencia ética individual y colectiva.

6. Presiones externas en los actos de corrupción

Las presiones externas en los actos de corrupción juegan un papel significativo en la facilitación y perpetuación de prácticas corruptas dentro de las instituciones.⁴⁸ Estas presiones pueden provenir de una variedad de fuentes externas, como la interferencia política, los intereses particulares de grupos de interés, la influencia de empresas privadas o incluso la presión social.

Una de las formas más comunes de presión externa es la interferencia política indebida en los asuntos de una institución. Los funcionarios públicos pueden enfrentar presiones por parte de figuras políticas para tomar decisiones que favorezcan ciertos intereses políticos o económicos, incluso a expensas de la integridad y la legalidad.⁴⁹ Esta interferencia política puede manifestarse en la manipulación de procesos de contratación, el otorgamiento de contratos a empresas afines o la promoción de prácticas corruptas para obtener beneficios políticos.

⁴⁸ Juan Francisco Díaz, “El presupuesto referencial como un elemento esencial para afrontar la crisis económica del Ecuador en las compras públicas”, *Foro: Revista de Derecho*, n.º 25 (2016), <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/463>.

⁴⁹ Jose Vicente Catalá Martí, *La contratación de las administraciones publicas ajustadas a la ley de contratos del sector público* (Pamplona: Civitas, 2008), 148.

Además, los intereses particulares de grupos de interés, como empresas privadas o grupos de presión, pueden ejercer presiones sobre los funcionarios públicos para influir en las decisiones relacionadas con los procesos de compras públicas.⁵⁰ Estas presiones pueden manifestarse en forma de sobornos, favores políticos o amenazas, con el objetivo de obtener contratos lucrativos o ventajas competitivas injustas en el mercado.

Por otro lado, la influencia de empresas privadas en los procesos de compras públicas también puede ejercer presiones externas significativas en la institución. Las empresas pueden utilizar su poder económico y su acceso a recursos para influir en las decisiones de contratación, mediante prácticas como el lobby, la cooptación de funcionarios o la manipulación de la competencia.⁵¹ Esto puede resultar en la adjudicación de contratos a proveedores específicos sin una evaluación justa y transparente de las ofertas.

Además, la presión social también puede desempeñar un papel en los actos de corrupción, especialmente en contextos donde la corrupción es percibida como una práctica común o aceptable. En estos casos, los funcionarios pueden enfrentar presiones de la sociedad para participar en prácticas corruptas como una forma de adaptarse a las normas sociales prevalecientes o de asegurar su propio beneficio personal.⁵²

En otras palabras, las presiones externas en los actos de corrupción pueden provenir de una variedad de fuentes, incluida la interferencia política, los intereses particulares de grupos de interés, la influencia de empresas privadas y la presión social. Estas presiones pueden desempeñar un papel significativo en la perpetuación de prácticas corruptas dentro de las instituciones, erosionando la integridad y la eficacia de los procesos de compras públicas.⁵³ Por lo tanto, es fundamental abordar estas presiones externas como parte de los esfuerzos para prevenir y combatir la corrupción en todas sus formas.

Partiendo de ese análisis, por un lado, la interferencia política puede ser una amenaza significativa para la integridad de los procesos de contratación durante

⁵⁰ M. M. Tapia Arias, “La priorización de los productos y servicios nacionales provenientes de la economía popular y solidarias, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas como garantía de participación incluyente en la contratación pública en el Ecuador” (tesis de maestría, Universidad Regional Autónoma de los Andes, 2018), <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/8137>.

⁵¹ Observatorio Derechos y Justicia, “Corrupción en tiempos de Covid-19: La otra pandemia en el Ecuador”, *PADF*, 2020, <https://odjec.org/wpcontent/uploads/2021/04/Corrupcion-y-covid-19.pdf>.

⁵² W. López Arévalo, “Las contrataciones públicas en situaciones de emergencia”, López&García. 2 de octubre de 2021, <https://lopezgarciaabogados.com/las-contrataciones-publicas-en-situaciones-deemergencia/>.

⁵³ F. Poveda Almeida, *Instituciones de la contratación pública en el Ecuador* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017).

emergencias sanitarias. La presión política indebida podría influir en la toma de decisiones, desviando los recursos hacia intereses particulares en lugar de priorizar la atención de la emergencia y la adquisición de suministros médicos esenciales. Por lo tanto, las políticas públicas deben incluir salvaguardas para proteger los procesos de compras públicas de la interferencia política y garantizar que se tomen decisiones basadas en criterios técnicos y objetivos.

Además, la influencia de empresas privadas y grupos de interés también puede representar una amenaza en la prevención de la corrupción durante estados de emergencia. Estos actores externos pueden intentar ejercer presión sobre los funcionarios públicos para obtener contratos lucrativos o ventajas competitivas injustas en la adquisición de suministros médicos. Es importante que las políticas públicas establezcan mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para mitigar este riesgo, así como promover la competencia y diversificación de proveedores para reducir la dependencia de un solo proveedor.

Asimismo, la presión social y la percepción de que la corrupción es tolerada o aceptable pueden influir en el comportamiento de los funcionarios públicos y facilitar prácticas corruptas durante emergencias sanitarias. Por lo tanto, las políticas públicas deben incluir iniciativas de sensibilización y educación pública para promover una cultura de integridad y responsabilidad en la gestión de recursos públicos, así como para fomentar la denuncia de actos corruptos por parte de la ciudadanía.

7. Elementos doctrinarios en la construcción de Políticas de Control y Anticorrupción

Desde una perspectiva doctrinaria, el politólogo J. Emilio Graglia ofrece una definición de políticas públicas que sirve como punto de partida para comprender su esencia. Para este autor, se trata de proyectos y actividades diseñados y ejecutados por el Estado a través del gobierno y la administración pública, con la finalidad de atender las necesidades sociales. Su planteamiento destaca el carácter planificado e institucional de las políticas públicas, subrayando que su origen se encuentra en la estructura estatal y su ejecución responde a una lógica de intervención organizada⁵⁴. Esta definición resulta sumamente útil como punto de partida, ya que destaca el rol protagónico del Estado en la

⁵⁴ Graglia, J. “En la búsqueda del bien común”, *Manual de Políticas públicas*, n.º 1 (2012), Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung - ACEP.

planificación y ejecución de las políticas públicas. Se valora en su enfoque la noción de organización institucional y la lógica estructural desde la cual se gestiona la acción pública, sin embargo, este planteamiento podría considerarse limitado si se lo analiza desde una perspectiva más contemporánea, en la que se reconoce que los procesos de formulación de políticas no son únicamente verticales ni exclusivos del aparato estatal.

Complementando esta visión, el académico mexicano Luis Fernando Aguilar Villanueva, reconocido por su labor investigativa en filosofía política y por haber impulsado el estudio de las políticas públicas en México, introduce una concepción más amplia. Según Aguilar, las políticas públicas no se reducen únicamente a decisiones gubernamentales, sino que implican la incorporación activa de la ciudadanía. En su análisis, destaca que estas decisiones estatales deben integrar la opinión, participación y corresponsabilidad de los ciudadanos, quienes también aportan recursos financieros como contribuyentes⁵⁵. Esta mirada resalta la dimensión democrática y participativa de las políticas públicas, evidenciando una relación de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.

Por otro lado, los teóricos Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell⁵⁶ aportan una interpretación distinta al conceptualizar las políticas públicas como expresiones concretas ya sea por acción o por omisión de la forma en que el Estado interviene en cuestiones de interés colectivo. Para estos autores, las políticas públicas reflejan un estilo particular de intervención estatal frente a problemas que movilizan a diversos sectores de la sociedad civil. Su enfoque enfatiza la interacción entre el Estado y otros actores sociales, sugiriendo que las políticas públicas son también el resultado de tensiones, demandas y negociaciones en el espacio público.

Así mismo, según el autor Wilson⁵⁷ define a las políticas públicas como acciones que ejecuta el gobierno en los diferentes ámbitos de su actividad y frente a un problema específico o reclamo de la sociedad.

Es del caso que Escobar considera que entre todas las instituciones se conformará una instancia de coordinación, eligiendo entre ellos cada año al presidente de la Función, a misma que tendrá entre sus funciones la formulación de políticas públicas de

⁵⁵ Aguilar, L. "El estudio de las políticas públicas", *Colección de antologías de Políticas Públicas*, n.º 1 (1992), México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

⁵⁶ Oszlak, O. y Donnell, G. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", (1981), Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

⁵⁷ J. Wilson, "¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas" *Revista Científica Semestral IN IURE* 8, n.º 2 (2018): 30-41, <https://core.ac.uk/download/pdf/228415608.pdf>.

transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y la prevención de la corrupción, informando a la Asamblea Nacional cada año de las actividades y su debido cumplimiento de sus funciones. El autor considera que estas actividades son estratégicas para fortalecer áreas sensibles de la gestión pública y fortalecer el control administrativo del Estado. Con base a lo anterior, es menester considerar que la participación ciudadana toma protagonismo, siendo un eje principal para los Estados de Derecho, permitiendo la participación activa de las personas con la finalidad de que las entidades de control no evadan responsabilidades, y considerando que, no existe democracia sin participación⁵⁸.

Es importante mencionar que, la construcción de políticas públicas de control y lucha contra la corrupción en el Ecuador encuentra su fundamento constitucional en los artículos 85 y 206 de la Constitución de la República del Ecuador. En primer lugar, el artículo 85 establece que toda política pública debe orientarse a garantizar el pleno ejercicio de los derechos constitucionales, lo cual implica que el diseño, la ejecución y la evaluación de estas políticas no puede desvincularse de principios como la participación ciudadana, la transparencia y la evaluación de impactos. Por su parte, el artículo 206 asigna a la coordinadora de la función de promover el control social y fomentar la lucha contra la corrupción, lo que consolida un enfoque institucional en el que la ciudadanía no solo es beneficiaria de derechos, sino también protagonista activa en su garantía.⁵⁹

En la práctica, esto implica que el Estado debe generar diagnósticos participativos que identifiquen las áreas más vulnerables a la corrupción, diseñar normas e instrumentos de prevención y control, y establecer mecanismos eficaces de seguimiento, evaluación y sanción. La ciudadanía, a través del CPCCS y otros canales, debe tener garantizado su derecho a participar en todas estas etapas. En definitiva, las políticas públicas de lucha contra la corrupción deben responder a una lógica constitucional, ética y participativa, que fortalezca la institucionalidad democrática y promueva una cultura de legalidad y transparencia en todos los niveles del poder público.

8. La contratación pública y transparencia

La contratación pública y la transparencia son aspectos críticos en la gestión de recursos públicos y en la prevención de la corrupción. La contratación pública se refiere

⁵⁸ Escobar, G. “Control Público. El derecho a la buena administración pública (compliance y presupuestos públicos)”, *Cevallos Editora Jurídica*, (2024):93.

⁵⁹ Ecuador, *Constitución de 2008*, Capítulo Segundo. Políticas Públicas, servicios públicos y participación ciudadana. Capítulo Quinto. Función de Transparencia y Control Social.

al proceso mediante el cual las entidades gubernamentales adquieren bienes, servicios u obras a través de licitaciones u otros procedimientos competitivos. Por otro lado, la transparencia se refiere a la apertura y accesibilidad de la información relacionada con estos procesos, así como a la rendición de cuentas por parte de las autoridades responsables.⁶⁰

La contratación pública transparente implica la divulgación completa y oportuna de información sobre los procesos de contratación, incluyendo los criterios de selección, los términos y condiciones de los contratos, y los resultados de las licitaciones.⁶¹ Esto permite que los ciudadanos, las empresas y otros interesados puedan monitorear y evaluar la integridad y la eficiencia de los procesos de contratación, así como detectar posibles irregularidades o actos de corrupción.

La transparencia en la contratación pública también implica la participación activa de la sociedad civil y otros actores interesados en el proceso de toma de decisiones. Esto puede incluir la consulta pública durante la elaboración de los pliegos de licitación, la revisión por parte de comités de vigilancia ciudadana y la presentación de reclamaciones o denuncias por parte de ciudadanos o empresas afectadas por prácticas corruptas.⁶²

Además, la transparencia en la contratación pública contribuye a la eficiencia y la competencia en el mercado al fomentar una mayor concurrencia de oferentes y una mejor calidad de los servicios contratados. Cuando los procesos de contratación son transparentes y abiertos, se reduce el riesgo de favoritismo o discriminación a favor de ciertos proveedores, lo que permite obtener mejores precios y condiciones para el Estado.

Por otro lado, la falta de transparencia en la contratación pública puede facilitar la corrupción al ocultar decisiones arbitrarias, negociaciones opacas y prácticas irregulares. Esto puede conducir a la adjudicación de contratos a empresas inadecuadas o a precios inflados, así como a la exclusión injusta de competidores legítimos. Además, la falta de transparencia puede socavar la confianza pública en las instituciones gubernamentales y debilitar la legitimidad del proceso democrático.

⁶⁰ M. I. Herrera González, “La aplicación de principios y objetivos de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su reglamento general en la contratación de bienes y servicios con empresas públicas nacionales” (tesis, Universidad Andina Simón Bolívar, 2020), <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7579/1/T3292-MDE-HerreraLa%20aplicacion.pdf>.

⁶¹ E. X. López Yerovi, “El peculado en contratación pública durante el estado de emergencia y las consecuencias jurídico-penales recaídas en servidores públicos de Chimborazo (tesis, Universidad Nacional de Chimborazo, 2020).

⁶² Observatorio Derechos y Justicia, “Corrupción y Derechos Humanos: Impacto de la corrupción en los Derechos Humanos en el contexto del Covid-19 en Ecuador”, *PADF*, 2021, https://odjec.org/wp-content/uploads/2021/07/2021_06_DDHHCOVID.pdf.

Durante una emergencia sanitaria como la pandemia de COVID-19, la contratación pública se vuelve aún más crucial ya que se requiere una adquisición rápida y eficiente de suministros médicos, equipos de protección personal y otros recursos esenciales para hacer frente a la crisis. En este sentido, la transparencia en los procesos de contratación es esencial para garantizar que los recursos se asignen de manera justa y equitativa, y que no se utilicen de manera indebida o para beneficiar intereses particulares.

La transparencia en la contratación pública durante una emergencia sanitaria implica la divulgación oportuna y completa de información sobre los procesos de adquisición, incluyendo los criterios de selección, los términos y condiciones de los contratos, y los resultados de las licitaciones. Esto permite a la sociedad civil, a los medios de comunicación y a otros actores interesados monitorear y evaluar la integridad de los procesos de contratación, y detectar posibles irregularidades o actos de corrupción.

Además, la transparencia en la contratación pública promueve la eficiencia y la competencia en el mercado al fomentar una mayor concurrencia de oferentes y una mejor calidad de los servicios contratados. Cuando los procesos de contratación son transparentes y abiertos, se reduce el riesgo de favoritismo o discriminación a favor de ciertos proveedores, lo que permite obtener mejores precios y condiciones para el Estado.⁶³

Por otro lado, la falta de transparencia en la contratación pública durante una emergencia sanitaria puede facilitar la corrupción al ocultar decisiones arbitrarias, negociaciones opacas y prácticas irregulares. Esto puede conducir a la adjudicación de contratos a empresas inadecuadas o a precios inflados, así como a la exclusión injusta de competidores legítimos. Además, la falta de transparencia puede socavar la confianza pública en las instituciones gubernamentales y debilitar la legitimidad del proceso democrático, especialmente en situaciones de crisis donde la confianza en las autoridades es crucial.

9. Métodos teóricos de la corrupción

Los métodos teóricos de la corrupción ofrecen distintas perspectivas conceptuales y analíticas para comprender este fenómeno complejo. Uno de estos enfoques es la teoría de la agencia, que se centra en las relaciones entre los individuos que toman decisiones

⁶³ M. Leyva, R. Hernández y J. Estupiñán, “Análisis de sentimientos: herramienta para estudiar datos cualitativos en la investigación jurídica”, *Universidad y Sociedad* 13, n.º S3 (2021): 262-6, <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/2476/2432>.

en nombre de una organización y aquellos a quienes representan.⁶⁴ Según esta teoría, la corrupción surge cuando los agentes actúan en su propio interés en lugar del interés de la organización, aprovechando su posición de poder para obtener beneficios personales.

Por otro lado, la teoría de la economía política examina cómo factores económicos, políticos y sociales influyen en la corrupción. Esta perspectiva se enfoca en la distribución desigual del poder y los recursos, así como en la debilidad de las instituciones democráticas y el Estado de derecho, como factores que pueden crear incentivos para la corrupción.⁶⁵ Desde esta óptica, la corrupción se ve como resultado de la búsqueda de rentas y la maximización del interés propio en un entorno institucional específico.

La teoría del intercambio social es otra perspectiva relevante, la cual se basa en la idea de que las interacciones sociales están mediadas por normas, expectativas y reciprocidad. Desde este enfoque, la corrupción se entiende como un intercambio ilegítimo de favores o recursos entre individuos o grupos, en el cual se violan normas sociales y se abusa de la confianza en busca de beneficios personales.

Asimismo, la teoría institucional se centra en cómo las instituciones y estructuras, tanto formales como informales, moldean el comportamiento humano y la dinámica social. Desde esta perspectiva, la corrupción se ve como resultado de fallas institucionales que permiten la captura del Estado por parte de intereses privados, la opacidad en los procesos de toma de decisiones y la falta de rendición de cuentas.

Finalmente, la teoría de la cultura y valores explora cómo las normas, valores y prácticas culturales influyen en la tolerancia hacia la corrupción y en la predisposición de las personas a participar en ella. Desde este enfoque, la corrupción puede arraigarse en culturas organizacionales o sociales donde se valoran la astucia, el oportunismo y la búsqueda del interés propio sobre la integridad y la responsabilidad. Estos enfoques teóricos ofrecen distintas perspectivas para analizar y comprender la corrupción, y su combinación puede proporcionar una comprensión más completa y holística de este fenómeno.

⁶⁴ Y. Reyna, “El control a la gestión en la administración pública: Una mirada a las legislaciones de Ecuador y Perú”, *Revista San Gregorio* (2017): 155-67.

⁶⁵ Ana Alexandra López Jara, Marlene Cañizares Roig, y Mónica Patricia Mayorga Díaz, “La auditoría interna como herramienta de gestión para el control en los gobiernos autónomos descentralizados de la provincia de Morona Santiago”, *Cuadernos de Contabilidad* 19, n.º 47 (2018), <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cc19-47.aihg>.

10. Factores de riesgo y la vulnerabilidad en los procesos de compras públicas

Los factores de riesgo y la vulnerabilidad en los procesos de compras públicas son elementos cruciales que pueden exacerbar la posibilidad de corrupción y prácticas indebidas en la gestión de recursos públicos. Estos factores pueden surgir de diversas fuentes y circunstancias, y es fundamental comprenderlos para implementar estrategias efectivas de prevención y mitigación.

Uno de los principales factores de riesgo es la falta de transparencia en los procesos de contratación.⁶⁶ Cuando los procedimientos de adquisición de bienes y servicios no son transparentes, se abre la puerta a la discrecionalidad, el favoritismo y la manipulación. La opacidad en los criterios de selección, la falta de competencia y la ausencia de supervisión adecuada pueden facilitar la corrupción al ocultar decisiones injustas o favorecedoras hacia ciertos proveedores.

Otro factor de riesgo importante es la debilidad de los controles internos y de los mecanismos de supervisión. Si las instituciones públicas carecen de sistemas robustos de control interno y no cuentan con mecanismos efectivos de supervisión y monitoreo, existe un mayor riesgo de que los funcionarios públicos actúen de manera indebida.⁶⁷ La ausencia de auditorías independientes, la falta de segregación de funciones y la escasez de recursos humanos capacitados pueden dejar a las instituciones vulnerables a la manipulación y el abuso.

La falta de capacidades técnicas y profesionales también puede contribuir a la vulnerabilidad en los procesos de compras públicas. Cuando los funcionarios encargados de la contratación carecen de conocimientos especializados en la materia o no reciben una formación adecuada en aspectos como la evaluación de propuestas, la gestión de contratos o la identificación de conflictos de interés, pueden cometer errores inadvertidos o ser más susceptibles a influencias externas.

Además, la presión temporal y la urgencia en situaciones de emergencia, como la crisis sanitaria causada por la pandemia de COVID-19, pueden aumentar la vulnerabilidad en los procesos de compras públicas. La necesidad de actuar rápidamente para garantizar el acceso a suministros médicos y equipos de protección puede llevar a la

⁶⁶ A. Serrano, *Corrupción en la contratación pública en Colombia* (Bogotá: s.ed, 2014).

⁶⁷ D. C. Arévalo Lara, “Los principios del Sistema Nacional de Contratación Pública y su incidencia en los procesos de subasta inversa electrónica de la Universidad Nacional de Chimborazo durante el año 2014” (tesis, Universidad Nacional de Chimborazo, 2016), <http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/2968>.

omisión de controles y procedimientos establecidos, así como a la aceptación de ofertas poco transparentes o poco competitivas.

11. Impacto de la corrupción en el sistema de salud

El impacto de la corrupción en el sistema de salud es profundo y perjudicial, afectando tanto a los pacientes como a la infraestructura médica en su totalidad. Uno de los efectos más notables es el deterioro en la calidad de la atención médica.⁶⁸ La corrupción desvía recursos esenciales destinados a la atención médica hacia intereses personales o políticos, lo que puede resultar en la escasez de medicamentos, equipos médicos adecuados, instalaciones sanitarias adecuadas y personal capacitado. Este deterioro en la calidad de la atención puede tener consecuencias graves para la salud de los pacientes y socavar la confianza en el sistema de salud en su conjunto.

Además, la corrupción conlleva un aumento en los costos de atención médica. Los actos corruptos, como el soborno y la extorsión en los procesos de adquisición de suministros médicos y la construcción de infraestructura sanitaria, inflan los costos y hacen que la atención médica sea inaccesible para las personas de bajos recursos económicos.⁶⁹ Esta situación contribuye a la inequidad en el acceso a la salud, ya que los que tienen más recursos pueden acceder a una atención de mayor calidad, mientras que los más desfavorecidos quedan marginados.

La corrupción también genera desigualdades en el acceso a la atención médica.⁷⁰ Los recursos pueden asignarse de manera injusta o preferencial, privilegiando a ciertos grupos o individuos en detrimento de otros. Esta situación agrava las disparidades socioeconómicas y de salud, profundizando la inequidad en el sistema de salud y exacerbando las brechas existentes entre diferentes segmentos de la población.

Otro efecto importante es la distracción de recursos. La corrupción desvía recursos financieros y humanos que podrían haberse utilizado para mejorar la infraestructura, expandir la cobertura de atención médica, capacitar al personal sanitario y desarrollar programas de prevención de enfermedades. Esta distracción de recursos puede obstaculizar los esfuerzos para abordar las necesidades de salud de la población y mejorar

⁶⁸ R. A. Cocíos Núñez, “La contratación pública en situaciones de emergencia en el Ecuador” (tesis Universidad San Francisco de Quito, 2015), <https://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/4964/1/122801.pdf>.

⁶⁹ V. H. Cruz Lozada, “Modelo de gestión para asegurar la efectividad del proceso de contratación pública, en Ecuador” (tesis, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2013).

⁷⁰ J. Zuluaga, “Cuando la corrupción invade el tejido social”, *Nueva sociedad*, n.º 145 (1996): 148-59.

los resultados sanitarios, perpetuando así el ciclo de inequidad y desigualdad en el sistema de salud.

Finalmente, la corrupción mina la confianza en el sistema de salud. Cuando los pacientes y la comunidad perciben que los servicios de salud están influenciados por intereses corruptos en lugar de priorizar el bienestar de las personas, se erosionan la confianza y la credibilidad en las instituciones y los profesionales de la salud. Esto puede generar un sentimiento de desconfianza y descontento entre los usuarios de los servicios de salud, afectando negativamente la relación entre los proveedores de salud y los pacientes y socavando la eficacia del sistema de salud en su conjunto. En conclusión, el impacto de la corrupción en el sistema de salud es amplio y devastador, y abordar este problema es fundamental para garantizar el acceso equitativo y la calidad de la atención médica para todos.

12. Estrategias de prevención y control

Las estrategias de prevención y control de la corrupción son fundamentales para abordar los desafíos específicos relacionados con los procesos de compras públicas en estado de emergencia por COVID-19 en instituciones de salud pública del IESS. En este contexto, es crucial implementar políticas públicas efectivas que se centren en la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad en todas las etapas de la contratación pública.

Una de las estrategias clave es promover la transparencia en los procesos de adquisición de bienes y servicios médicos. Esto implica garantizar que todas las etapas del proceso de contratación sean accesibles al público, desde la publicación de información sobre licitaciones y contratos hasta la divulgación de los criterios de selección y los resultados de las adjudicaciones.⁷¹ La transparencia ayuda a prevenir la opacidad y a disuadir la ocurrencia de actos corruptos al hacer que los procesos sean más visibles y susceptibles de escrutinio público.

Otra estrategia importante es fortalecer los mecanismos de supervisión y control. Esto incluye establecer órganos de control interno y externo que tengan la autoridad y los recursos necesarios para monitorear y evaluar la ejecución de los contratos, detectar posibles irregularidades y tomar medidas correctivas en caso de detectarse prácticas

⁷¹ J. M. Macías Bermúdez, A. J. Peñafiel Palacios, G. K. Arreaga Farías y J. A. Tamayo León, “La contratación pública en el Ecuador, situación actual ante la pandemia de Covid-19”, *Revista Universidad y Sociedad* (2020): 12.

corruptas. Además, es fundamental promover una cultura de denuncia segura y protegida para alentar a los denunciantes a informar sobre posibles actos de corrupción sin temor a represalias.

Asimismo, es importante establecer sanciones efectivas y disuasorias para quienes cometan actos de corrupción en los procesos de compras públicas. Esto puede incluir la aplicación de multas, la inhabilitación para contratar con el Estado y la imposición de penas de prisión para los responsables de prácticas corruptas. La existencia de consecuencias claras y proporcionadas puede actuar como un elemento disuasorio y fortalecer la integridad en la gestión de recursos públicos.

Además, es fundamental promover la participación ciudadana y la colaboración con la sociedad civil en la prevención y el control de la corrupción. La sociedad civil puede desempeñar un papel importante en la vigilancia de los procesos de contratación pública, la denuncia de irregularidades y la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas. Fomentar la participación activa de la sociedad civil puede contribuir a fortalecer la legitimidad y la efectividad de las políticas públicas anticorrupción.

13. Experiencias internacionales y buenas prácticas

Las experiencias internacionales y las buenas prácticas en la prevención de la corrupción en los procesos de compras públicas, especialmente en el contexto de emergencias como la pandemia de COVID-19, ofrecen valiosas lecciones y orientación para el diseño e implementación de políticas públicas efectivas.

Uno de los enfoques destacados es la implementación de sistemas de contratación electrónica y plataformas digitales transparentes. Países como Estonia han desarrollado sistemas de contratación electrónica altamente eficientes y transparentes, que permiten una mayor trazabilidad de los procesos de compras públicas, reducen el riesgo de corrupción y aumentan la participación de proveedores. Estas plataformas digitales también facilitan la estandarización de los procedimientos de contratación y la recopilación de datos para el monitoreo y la evaluación de la eficacia de las políticas anticorrupción.

Otra buena práctica es la implementación de mecanismos de supervisión y control independientes y robustos. Países como Singapur han establecido agencias anticorrupción especializadas y bien financiadas, con amplios poderes de investigación y sanción. Estas agencias realizan auditorías regulares, investigaciones de denuncias de corrupción y

acciones legales contra los responsables, lo que contribuye a mantener altos estándares de integridad en la contratación pública.

Además, la promoción de la transparencia y la participación ciudadana es fundamental para prevenir la corrupción en los procesos de compras públicas. Países como Chile han implementado políticas de transparencia activa, que incluyen la divulgación proactiva de información sobre contratos públicos, licitaciones y adjudicaciones en portales web accesibles al público. Esta transparencia fomenta la rendición de cuentas y permite que la sociedad civil participe activamente en la vigilancia de los procesos de contratación pública.

Por último, el fortalecimiento de la integridad y la ética en el sector público es esencial para prevenir la corrupción en los procesos de compras públicas. Países como Nueva Zelanda han implementado códigos de conducta rigurosos para los funcionarios públicos, así como programas de capacitación y sensibilización sobre ética y anticorrupción. Estas iniciativas promueven una cultura organizacional basada en la integridad, la responsabilidad y el servicio público, lo que contribuye a reducir la incidencia de prácticas corruptas en el sector público.

Con base a lo anterior, las experiencias internacionales y las buenas prácticas en la prevención de la corrupción en los procesos de compras públicas ofrecen lecciones importantes que pueden ser aplicables en el contexto específico de Ecuador y su sistema de salud. Al adoptar y adaptar estas lecciones, el país puede fortalecer su marco normativo y institucional para prevenir la corrupción y garantizar la eficiencia y transparencia en la gestión de recursos públicos destinados a la atención médica durante emergencias como la pandemia de COVID-19.

14. Marco conceptual

Gobernanza. El concepto de gobernanza hace referencia a todos los procesos de gobierno, instituciones, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad. La buena gobernanza añade una dimensión normativa o de evaluación al proceso de gobernar. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la gobernanza se refiere, sobre todo, al proceso mediante el cual las instituciones públicas dirigen los asuntos públicos, gestionan los recursos comunes y garantizan la realización de los derechos humanos.⁷²

⁷² OHCHR, “Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos”, OHCHR, accedido 30 de noviembre de 2024, <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good->

Salud. La Salud en Ecuador un derecho constitucional como se establece en el artículo 32, “La salud es un derecho que garantiza el Estado”, por lo tanto todo ciudadano se ampara bajo el marco jurídico del estado mas allá de un servicio es un derecho.⁷³

Políticas públicas. Las políticas públicas son un instrumento desarrollado por los Estados modernos a través de los gobiernos; son un instrumento de transformación de la sociedad; finalmente, la política pública consiste en la determinación de un objetivo por medio de la movilización de las herramientas del Estado, entre ellas, la ley y el dinero, para lograr una transformación del comportamiento de las personas que supuestamente son responsables de algún problema público; entonces, en ese sentido, la política pública es un instrumento de transformación de la sociedad que actúa sobre los comportamientos de las personas.

Compras públicas. “El Sistema de Contratación Pública implantado en el Ecuador, es la herramienta que con su diversificación en los procesos de contratación, genera ahorro al Estado Ecuatoriano; convirtiéndose en un mecanismo para transparentar el uso de los recursos públicos que si bien es cierto, este sistema no adjudica los contratos a ningún proveedor, cada entidad lo realiza bajo su responsabilidad, y sirve como medio de ordenar los procedimientos de adquisiciones del Sector Público”.⁷⁴

Corrupción. En general se entiende la utilización de los bienes o recursos públicos para beneficio privado. La corrupción tiene repercusiones negativas en todos los aspectos de la sociedad y está profundamente ligada a los conflictos y la inestabilidad, poniendo en peligro el desarrollo social y económico y las instituciones democráticas y el Estado de derecho. La corrupción no solo sigue al conflicto, sino que a menudo es una de sus causas fundamentales. Alimenta los conflictos e inhibe los procesos de paz al socavar el Estado de derecho, agravar la pobreza, facilitar el uso ilícito de recursos y proporcionar financiación para los conflictos armados.⁷⁵

governance#:~:text=El%20concepto%20de%20gobernanza%20hace,al%20conjunto%20de%20la%20sociedad.

⁷³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, Sección séptima, salud.

⁷⁴ Diego Ponce, “La optimización de los procesos de compras públicas a través del Sistema Nacional de Contratación en que porcentajes generan ahorros” (tesis, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2014).

⁷⁵ Naciones Unidas, “Veinte años de la Convención de la ONU contra la Corrupción: uniendo al mundo contra la corrupción”, *Naciones Unidas*, 2023, <https://www.un.org/es/observances/anti-corruption-day>.

Prevención de la corrupción. Se refiere en general a las medidas legales, institucionales y de políticas públicas dirigidas a investigar, sancionar a los responsables y recuperar los bienes distraídos del patrimonio público.

Marco sancionador de la corrupción en el ámbito administrativo y penal. Se refiere a las sanciones de tipo administrativo o penal previstas en las leyes para sancionar a las personas que sean halladas culpables de hechos o actos de corrupción, siempre que estén tipificados como tales.

Transparencia en la gestión pública. Es la característica de una gestión o proceso, basada en valores éticos fundamentales universales como la honestidad, integridad, responsabilidad y eficacia. La transparencia se traduce en principios y acciones claras destinadas a garantizar el acceso a información clara y oportuna para la ciudadanía, sobre las acciones, recursos y decisiones que se toman en las instituciones públicas y privadas.

15. Marco normativo internacional

El marco legal internacional para políticas públicas destinadas a prevenir la corrupción en los procesos de compras públicas durante estados de emergencia por COVID-19 en instituciones de salud pública, como el IESS, se fundamenta en diversos instrumentos y convenciones internacionales.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción fue adoptada en 2003, la UNCAC es el primer instrumento jurídico global que aborda la corrupción en todos sus aspectos, incluida la corrupción en el sector público.⁷⁶ Establece medidas para prevenir y combatir la corrupción, así como disposiciones específicas para promover la integridad en las adquisiciones públicas.

Entre los artículos relevantes de la UNCAC se encuentra el Artículo 9, que enfatiza la necesidad de promover la transparencia y la responsabilidad en la administración pública, incluidas las compras públicas. El artículo 10 destaca la importancia de establecer sistemas de contabilidad y auditoría pública para prevenir la corrupción. Asimismo, el artículo 12 insta a los Estados a adoptar medidas efectivas para prevenir el soborno y la corrupción en el sector público, lo que incluye los procesos de contratación. Por último, el artículo 13 resalta la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción, lo que implica su involucramiento en la

⁷⁶ Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Resolución 58/4 de la Asamblea General, 31 de octubre de 2003, https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

supervisión y denuncia de posibles casos de corrupción en las compras públicas de instituciones de salud durante la crisis sanitaria. Estos elementos proporcionan un marco sólido para promover la integridad y la transparencia en la gestión de recursos públicos en situaciones de emergencia.

Por otro lado, los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos son un conjunto de directrices que establecen los estándares internacionales para la protección de los derechos humanos en el contexto de las actividades empresariales.⁷⁷ Aplicados al tema de estudio, estos principios ofrecen orientación sobre la responsabilidad corporativa en la prevención de prácticas corruptas.

En primer lugar, el principio de “Proteger, Respetar y Remediar” destaca la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos en todas sus operaciones, lo que incluye el compromiso de prevenir la corrupción en sus prácticas comerciales. Además, el principio de “El deber del Estado de proteger” subraya la responsabilidad de los gobiernos de proteger contra los abusos de derechos humanos por parte de terceros, lo que incluye la implementación de medidas para prevenir y combatir la corrupción en las compras públicas.

Asimismo, el principio de “Acceso a Remedios” enfatiza la importancia de proporcionar mecanismos efectivos de reparación para las víctimas de violaciones de derechos humanos, lo que incluye la corrupción en los procesos de contratación pública. Estos principios constituyen un marco fundamental para asegurar que las políticas públicas dirigidas a prevenir la corrupción en las compras públicas durante emergencias sanitarias como la pandemia de COVID-19 estén alineadas con los estándares internacionales de derechos humanos y responsabilidad empresarial.

Las Directrices de la OCDE para la Gestión de Integridad en el Sector Público ofrecen un marco integral para promover la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones gubernamentales.⁷⁸ Aplicadas al contexto de políticas públicas para prevenir la corrupción en los procesos de compras públicas, estas directrices son relevantes para establecer prácticas efectivas de gestión de la integridad.

En primer lugar, las directrices enfatizan la importancia de establecer una cultura organizacional que promueva la ética y la integridad en todas las actividades del sector

⁷⁷ Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del alto comisionado, *Principios rectores sobre las empresas y los Derechos Humanos*, 11/04/2021, https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf.

⁷⁸ OCDE, “Recomendación del consejo de la OCDE sobre integridad pública”, *OCDE*, accedido el 30 de noviembre de 2024, <https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>.

público, incluyendo los procesos de contratación. Además, destacan la necesidad de implementar mecanismos efectivos de gestión de riesgos, control interno y supervisión para prevenir y detectar la corrupción en las compras públicas.

Asimismo, las directrices subrayan la importancia de fomentar la participación ciudadana y la transparencia en los procesos de toma de decisiones relacionados con la contratación pública, lo que contribuye a fortalecer la confianza en las instituciones gubernamentales. Estas directrices proporcionan un marco sólido para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a prevenir la corrupción en los procesos de compras públicas durante situaciones de emergencia como la pandemia de COVID-19, promoviendo así la integridad y la eficiencia en la gestión de recursos públicos en el sector de la salud.

La Directiva de Contratación Pública de la Unión Europea (UE) es un marco normativo fundamental que establece los principios y procedimientos para la contratación de bienes, servicios y obras por parte de entidades públicas en los Estados miembros de la UE.⁷⁹

Esta directiva proporciona lineamientos clave para garantizar la transparencia, la competencia y la igualdad de trato en los procedimientos de contratación. La directiva establece los principios de no discriminación, igualdad de trato, proporcionalidad y transparencia, que son fundamentales para prevenir el favoritismo y la corrupción en los procesos de contratación pública.

Además, la directiva establece mecanismos para promover la competencia y prevenir la colusión entre licitantes, lo que contribuye a garantizar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos. En el contexto específico de las emergencias de salud pública, la directiva proporciona flexibilidad para la contratación de bienes y servicios urgentes, pero al mismo tiempo, exige salvaguardias adicionales para garantizar la integridad y la transparencia en estos procedimientos excepcionales.

Con base a lo anterior, la Directiva de Contratación Pública de la UE establece un marco normativo sólido para promover la integridad y la transparencia en los procesos de contratación pública, proporcionando orientación y principios que son relevantes y aplicables al diseño e implementación de políticas públicas para prevenir la corrupción en los procesos de compras públicas durante emergencias de salud pública en instituciones de salud pública del IESS.

⁷⁹ Unión Europea, “Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo”, 26/02/2014, <https://www.boe.es/doue/2014/094/L00065-00242.pdf>.

El Reglamento Sanitario Internacional (RSI) es un instrumento global establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) con el propósito fundamental de proteger la salud pública a nivel internacional.⁸⁰ Su principal objetivo es prevenir y controlar la diseminación de enfermedades transmisibles, así como gestionar y responder de manera eficaz a las emergencias de salud pública que puedan surgir en cualquier parte del mundo.

Una de las características clave del RSI es que establece un marco normativo que obliga a los países miembros a notificar a la OMS sobre cualquier evento que pueda constituir una emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII). Estos eventos pueden incluir brotes de enfermedades infecciosas, eventos relacionados con la salud ambiental o cualquier otra situación que represente un riesgo significativo para la salud pública a nivel global.

El RSI también establece los procedimientos y requisitos para la evaluación y notificación de dichos eventos por parte de los Estados miembros. Además, promueve la cooperación internacional y la coordinación entre los países para abordar de manera conjunta las amenazas a la salud pública, fomentando la transparencia y la colaboración en la gestión de crisis sanitarias.

16. Marco normativa nacional

En Ecuador, la contratación pública durante situaciones de emergencia, especialmente en el ámbito de la salud, se encuentra regulada por un marco normativo sólido que busca garantizar la transparencia, la eficiencia y el cumplimiento de los principios éticos en el uso de los recursos públicos. Este marco normativo abarca diversas leyes, reglamentos y disposiciones que establecen los procedimientos y criterios a seguir en la contratación de bienes, servicios y obras durante situaciones excepcionales, como emergencias sanitarias. En este contexto, es esencial comprender las disposiciones legales y los mecanismos institucionales que rigen la contratación pública en Ecuador, con el fin de asegurar una gestión adecuada y oportuna de los recursos destinados a enfrentar crisis de salud pública, como la pandemia de COVID-19.

El marco legal ecuatoriano, según la Constitución de la República, establece en su artículo 1 que Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia. El artículo 3 establece como deber primordial del Estado garantizar el efectivo goce de los derechos,

⁸⁰ Organización Panamericana de la Salud, “Reglamento Sanitario Internacional aprobado por la 58ava Asamblea Mundial de la Salud en el 2005 por medio de la Resolución WHA58.3”, 1, <https://www.paho.org/es/temas/reglamento-sanitario-internacional>.

incluyendo la salud. Por su parte, el artículo 32 vincula la realización del derecho a la salud con otros derechos fundamentales.⁸¹

El artículo 226 de la Constitución establece que las instituciones del Estado y sus funcionarios ejercerán solamente las competencias y facultades atribuidas por la Constitución y la ley. El artículo 359 señala que el Sistema Nacional de Salud comprende todas las dimensiones del derecho a la salud, garantizando la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación en todos los niveles, así como la participación ciudadana y el control social.

La Constitución, en sus artículos 360 y 361, establece que la Red Pública Integral de Salud es parte del Sistema Nacional de Salud y que el Estado ejerce su rectoría a través de la Autoridad Sanitaria Nacional. El artículo 363 numeral 7 establece la responsabilidad del Estado en garantizar el acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, priorizando los intereses de la salud pública sobre los económicos y comerciales. Por último, el artículo 389 establece la responsabilidad del Estado en proteger a las personas, colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de desastres naturales o causados por el ser humano, mediante la prevención, mitigación y recuperación, con el objetivo de minimizar la vulnerabilidad.

La Ley Orgánica de Salud establece una serie de disposiciones que otorgan al Ministerio de Salud Pública la autoridad y responsabilidad de ejercer la rectoría en materia de salud pública en el Ecuador.⁸² De acuerdo con el artículo 4 de esta ley, se designa al Ministerio de Salud Pública como la Autoridad Sanitaria Nacional, encargada de aplicar, controlar y vigilar el cumplimiento de las normativas de salud, así como de dictar las normas necesarias para su plena vigencia. Entre las responsabilidades asignadas al Ministerio de Salud Pública, según el numeral 11 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Salud, se encuentra la facultad de determinar zonas de alerta sanitaria, identificar grupos poblacionales en riesgo y solicitar la declaratoria del estado de emergencia sanitaria en casos de epidemias, desastres u otros eventos que representen un grave riesgo para la salud colectiva.

La normativa también reconoce el derecho de toda persona a recibir atención inmediata con servicios profesionales de emergencia, suministro de medicamentos e insumos necesarios en casos de riesgo inminente para la vida, según lo estipulado en el

⁸¹ Ecuador, *Constitución de 2008*, art. 32.

⁸² Ecuador, *Ley Orgánica de Salud*, Registro Oficial 423, Suplemento, 22 de diciembre de 2006, <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/LEY-ORG%C3%81NICA-DE-SALUD4.pdf>.

literal j) del artículo 7 de la Ley Orgánica de Salud. En caso de emergencia sanitaria, el Estado está obligado a garantizar el acceso y disponibilidad de insumos y medicamentos necesarios para hacer frente a la situación, utilizando los mecanismos previstos en convenios y tratados internacionales, tal como se establece en el literal d) del artículo 9 de la ley.

Además, la Ley Orgánica de Salud prioriza los intereses de la salud pública sobre los económicos y comerciales en lo que respecta al acceso y disponibilidad de medicamentos, según lo dispuesto en el artículo 154. Finalmente, se define la emergencia sanitaria como toda situación de riesgo para la salud originada por desastres naturales, acciones humanas, fenómenos climáticos u otras condiciones que favorezcan el aumento de enfermedades transmisibles. Esta situación requiere la intervención especial del Estado con movilización de recursos destinados a reducir el riesgo o mitigar el impacto en la salud de las poblaciones más vulnerables, de acuerdo con el artículo 259 de la ley.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece disposiciones específicas para situaciones de emergencia, definidas como eventos graves como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, conmoción interna grave, agresión externa inminente, guerra internacional, catástrofes naturales u otros casos de fuerza mayor o caso fortuito a nivel nacional, sectorial o institucional.⁸³ Estas situaciones de emergencia se caracterizan por ser concretas, inmediatas, imprevistas, probadas y objetivas, según lo establece el numeral 31 del artículo 6 de la ley.

En el marco de la Sección II de la misma ley, específicamente en situaciones de emergencia, el artículo 57 establece el procedimiento a seguir. Antes de iniciar cualquier procedimiento, el Ministro de Estado o la máxima autoridad de la entidad correspondiente debe emitir una resolución motivada que declare la emergencia, justificando la necesidad de contratación. Esta resolución debe ser publicada en el Portal de Compras Públicas para su conocimiento público y transparencia en el proceso de contratación.

La declaratoria de emergencia, conforme al artículo 57.1, implica que previamente a cualquier contratación, la máxima autoridad de la entidad contratante debe emitir una resolución motivada que declare la emergencia, la cual se publicará de forma inmediata en el portal de COMPRAS PÚBLICAS. Esta facultad no puede ser delegada. En dicha resolución se calificará a la situación de emergencia como concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva. Además, se establecerá la imposibilidad de realizar

⁸³ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema de Compras Públicas*, 4 de agosto de 2008.

procedimientos de contratación comunes. El plazo de duración de toda declaratoria de emergencia no puede ser mayor a lo establecido.

Las contrataciones de emergencia, según el artículo 57.1, serán realizadas bajo la responsabilidad de la máxima autoridad de la entidad contratante. Dichas contrataciones deben tener relación directa y objetiva con el problema o situación suscitada. No se puede utilizar la emergencia para realizar contrataciones planificadas previamente, a menos que sean estrictamente necesarias y estén directamente relacionadas con la situación de emergencia.

El artículo 57.2 establece que una vez superada la situación de emergencia, la máxima autoridad de la entidad contratante debe publicar un informe detallando las contrataciones realizadas y el presupuesto empleado, con los resultados obtenidos. En caso de incumplimiento de estas publicaciones, el SERCOP notificará a la Contraloría General del Estado. La delegación de la suscripción de contratos, según el artículo 61, requiere que la máxima autoridad de la Entidad Contratante emita una resolución respectiva. Esta delegación no excluye las responsabilidades del delegante y no se necesita autorización previa para la suscripción de un contrato adjudicado.

El marco legal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) está delineado en la Ley Orgánica de Seguridad Social.⁸⁴ El artículo 16 establece su naturaleza jurídica como una entidad pública descentralizada con autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria. Además, el artículo 30 especifica que el Director General es responsable de la representación legal del IESS, mientras que el artículo 32 detalla sus atribuciones y deberes, que incluyen la representación judicial y extrajudicial, el ejercicio de la jurisdicción coactiva y la supervisión de las administradoras de seguros, entre otros aspectos.

La Norma de Control Interno 602⁸⁵, emitida por la Contraloría General del Estado, parte de una intención loable, prevenir los actos de corrupción en las instituciones públicas mediante el fortalecimiento del control interno y la promoción de una cultura ética. A primera vista, esta norma parece abordar el problema de raíz, señalando que no basta con sancionar cuando el daño ya está hecho, sino que es necesario crear estructuras organizacionales y valores que hagan menos probable que la corrupción florezca. Esta

⁸⁴ Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, Registro Oficial 465, Suplemento, 30 de noviembre de 2001, https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_segu.pdf.

⁸⁵ Ecuador, *Normas de Control Interno*, Registro Oficial 87, 14 de diciembre de 2009, https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_ecu_ane_cge_12_nor_con_int_400_cge.pdf.

visión preventiva es importante, porque reconoce que los sistemas públicos no solo deben funcionar en términos legales, sino también en términos morales.

Sin embargo, cuando se revisa su contenido con más detenimiento, es evidente que su redacción es demasiado general, ya que se habla de fomentar la ética, de fortalecer controles, de promover la transparencia, pero no se establece con claridad cómo se debe lograr todo esto. No hay metodologías específicas, no se identifican responsabilidades concretas más allá de lo genérico, y tampoco se proponen indicadores o mecanismos de seguimiento claros. Este vacío práctico hace que muchas entidades públicas “cumplan” con la norma solo en el papel, llenando formularios o creando códigos de ética que nadie aplica ni revisa realmente.

Por otro lado, es fundamental destacar que cualquier norma, por sí sola, no cambia la conducta de las personas. Los autores como Manuel Villoria y Rose Ackerman lo han mencionado, ya que si las instituciones no modifican los incentivos que hacen rentable la corrupción, si no hay consecuencias reales, y si la cultura organizacional sigue tolerando las malas prácticas, las normas éticas no tienen mayor impacto.

Finalmente, el Artículo 31 de la Contraloría General del Estado⁸⁶ establece qué puede y debe hacer esta institución para garantizar el uso adecuado de los recursos públicos. Lo más importante de este artículo es que otorga a la Contraloría una amplia competencia para examinar, auditar, vigilar y evaluar el manejo de fondos públicos en todas las entidades, organismos, empresas, proyectos y personas que reciban o administren recursos estatales. En teoría, esta disposición convierte a la Contraloría en un órgano con capacidad de fiscalización integral, sin importar la naturaleza jurídica del ente auditado.

El alcance de esta competencia es ambicioso y, a la vez, indispensable en un país donde históricamente el mal uso de los recursos públicos ha sido una constante, el hecho de que exista un órgano con la potestad de intervenir en todo nivel es crucial para evitar la impunidad. No obstante, el artículo también muestra la vulnerabilidad del sistema, porque, aunque la norma faculta a la Contraloría para actuar con independencia y firmeza, la efectividad real de su control depende de factores externos, como la voluntad política, la transparencia de las instituciones auditadas y la integridad de los propios funcionarios de la Contraloría.

⁸⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de Contraloría General del Estado*, Registro Oficial 595, 12 de junio de 2002, <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=2207&tipo=tradoc>.

Otro aspecto clave del artículo es su énfasis en prevenir y detectar responsabilidades administrativas, civiles y penales, así como en emitir informes con indicios de responsabilidad penal (IRP). En la práctica, estos informes son herramientas poderosas que pueden derivar en investigaciones fiscales y sentencias judiciales. Pero aquí surge otra problemática: ¿cuántos IRP realmente terminan en condenas firmes? ¿Cuántos casos se caen por falta de pruebas, lentitud judicial o presiones políticas? Esto revela que la Contraloría puede identificar irregularidades, pero no puede garantizar justicia por sí sola, lo cual genera una suerte de frustración institucional.

Además, el artículo también menciona la capacidad de hacer seguimiento a las recomendaciones y a la ejecución de los planes de mejora, algo vital para que la fiscalización no sea solo punitiva, sino también correctiva. Pero en la práctica, muchas entidades simplemente ignoran estos planes, o los cumplen de manera superficial para “cerrar el proceso”. Aquí nuevamente se nota una debilidad sistémica: la Contraloría tiene competencias, pero carece de dientes para obligar al cumplimiento efectivo de sus recomendaciones, salvo cuando interviene la Fiscalía o los tribunales.

17. Marco normativo en tiempos de COVID-19 vs. actualidad

Tabla 4

Matriz normativa en pandemia vs. actualidad

Cuerpo legal	Marco normativo en tiempos de Covid 19	Marco Normativo actualidad	Diferencias	Última modificación / vigencia
Constitución de la República del Ecuador	Artículo 32 establece que la salud es un derecho que garantiza el Estado.	Ídem	N/A	Última reforma: 2021-01-25
	Artículo 226 determina que las instituciones del Estado, organismos, dependencia, servidores públicos y personas que actúen en virtud de una potestad estatal tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines.	ídem	N/A	
	Artículo 288 determina que las compras públicas cumplirán criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social.	Ídem	N/A	
	Artículo 361 indica que el Estado ejercerá rectoría del sistema a través de la autoridad sanitaria nacional.	Ídem	N/A	
	artículo 370 establece que: “El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados (...)”	Ídem	N/A	
Código Orgánico Integral Penal, COIP	Art. 278.- Peculado.- Las o los servidores públicos; las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado; o, los proveedores del Estado que, en beneficio propio o de terceros, abusen, se apropien, distraigan o dispongan arbitrariamente de bienes muebles o inmuebles, dineros públicos, efectos que los representen, piezas, títulos o documentos que estén en su poder en virtud o razón de su cargo, serán sancionados con pena privativa de libertad de diez a trece años.	Art. 278.- Peculado.- Las o los servidores públicos; las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado; o, los proveedores del Estado que, en beneficio propio o de terceros, abusen, se apropien, distraigan o dispongan arbitrariamente de bienes muebles o inmuebles, dineros públicos, efectos que los representen, piezas, títulos o documentos que estén en su poder en virtud o razón de su cargo, serán sancionados con pena privativa de libertad de diez a trece años.	La diferencia principal entre las dos versiones del artículo 278 del Código Orgánico Integral Penal (COIP) sobre el peculado radica en la extensión y especificidad de las sanciones y circunstancias agravantes. En la primera versión, se detallan las sanciones para una variedad de actos específicos de peculado cometidos por servidores públicos y personal del sistema financiero, con penas que varían de cinco a trece años de prisión dependiendo de la gravedad de la ofensa. Esta versión especifica las penas para situaciones como la apropiación indebida de fondos públicos o privados, la evasión de procedimientos de contratación pública y otros actos fraudulentos que afectan gravemente a la economía del Estado y sus instituciones. También establece agravantes para las penas máximas, como el aprovechamiento de situaciones de emergencia o la afectación de programas	Última reforma: 2024-02-09
	Serán sancionados con la misma pena como responsables de peculado las o los funcionarios, administradores, ejecutivos o empleados de las instituciones del Sistema Financiero Nacional que realicen actividades de intermediación financiera, así como los miembros o vocales de los directorios y de los consejos de administración y vigilancia de estas entidades; que, en beneficio propio o de terceros, abusen, se apropien, distraigan o dispongan arbitrariamente de bienes muebles o inmuebles, dineros privados, efectos que los representen,	Serán sancionados con la misma pena como responsables de peculado las o los funcionarios, administradores, ejecutivos o empleados de las instituciones del Sistema Financiero Nacional que realicen actividades de intermediación financiera, así como los miembros o vocales de los directorios y		

piezas, títulos o documentos que estén en su poder en virtud o razón de su cargo. Serán sancionados con las siguientes penas, cuando: 1. Con pena privativa de libertad de cinco a siete años: a. Si utilizan, en beneficio propio o de terceras personas, trabajadores remunerados por el Estado o por las entidades del sector público o bienes del sector público, cuando esto signifique lucro o incremento patrimonial. b. Si se aprovechan económicamente, en beneficio propio o de terceras personas, de estudios, proyectos, informes, resoluciones y más documentos, calificados de secretos, reservados o de circulación restringida, que estén o hayan estado en su conocimiento o bajo su dependencia en razón o con ocasión del cargo que ejercen o han ejercido. 2. Con pena privativa de libertad de siete a diez años: a. Si obtienen o conceden créditos vinculados, relacionados o intercompañías, violando expresas disposiciones legales respecto de esta clase de operaciones, en perjuicio de la Institución Financiera. b. A los beneficiarios que intervengan en el cometimiento de este ilícito y a la persona que preste su nombre para beneficio propio o de un tercero, aunque no posea las calidades previstas en el primer párrafo. 3. Con pena privativa de libertad de diez a trece años: a. Si arbitrariamente disponen, se apropian o distraen los fondos, bienes, dineros o efectos privados que los representen. b. Si hubiesen ejecutado dolosamente operaciones que disminuyan el activo o incrementen el pasivo de la entidad. c. Si disponen de cualquier manera el congelamiento o retención arbitraria o generalizada de los fondos o depósitos en las instituciones del Sistema Financiero Nacional, causando directamente un perjuicio económico a sus socios, depositarios, cuenta	de los consejos de administración y vigilancia de estas entidades; que, en beneficio propio o de terceros, abusen, se apropien, distraigan o dispongan arbitrariamente de bienes muebles o inmuebles, dineros privados, efectos que los representen, piezas, títulos o documentos que estén en su poder en virtud o razón de su cargo. Serán sancionados con las siguientes penas, cuando: 1. Con pena privativa de libertad de cinco a siete años: a. Si utilizan, en beneficio propio o de terceras personas, trabajadores remunerados por el Estado o por las entidades del sector público o bienes del sector público, cuando esto signifique lucro o incremento patrimonial. b. Si se aprovechan económicamente, en beneficio propio o de terceras personas, de estudios, proyectos, informes, resoluciones y más documentos, calificados de secretos, reservados o de circulación restringida, que estén o hayan estado en su conocimiento o bajo su dependencia en razón o con ocasión del cargo que ejercen o han ejercido. 2. Con pena privativa de libertad de siete a diez años: a. Si obtienen o conceden créditos vinculados, relacionados o intercompañías, violando expresas disposiciones legales respecto de esta clase de operaciones, en perjuicio de la Institución Financiera. b. A los beneficiarios que intervengan en el cometimiento de este ilícito y a la persona que preste su nombre para beneficio propio o de un tercero, aunque no posea las calidades previstas en el primer párrafo.	sociales y áreas protegidas. Además, impone la inhabilitación de por vida para ocupar cargos públicos o en el sistema financiero para los condenados, y considera la asistencia de expertos para evaluar la responsabilidad en caso de pérdidas empresariales. En contraste, la segunda versión del artículo 278 del COIP, aunque también penaliza el peculado con penas de diez a trece años, es menos detallada en cuanto a las especificidades de las sanciones y circunstancias agravantes. No distingue entre diferentes grados de peculado ni proporciona una lista exhaustiva de acciones específicas que podrían agravar la pena. En cambio, se centra en la penalización general de aquellos que, en beneficio propio o de terceros, abusen de su posición para apropiarse o disponer arbitrariamente de bienes públicos o privados. El impacto de estas diferencias es significativo. La versión más detallada y específica del artículo 278 proporciona un marco más claro y exhaustivo para la justicia, facilitando la identificación y sanción de actos de peculado en diversas circunstancias. Esta precisión podría disuadir potenciales actos de corrupción al establecer consecuencias claras y específicas. Por otro lado, la versión menos detallada podría ser vista como más flexible, pero también puede resultar en interpretaciones más amplias y potencialmente inconsistentes, lo que podría dificultar la aplicación uniforme de la ley y la persecución efectiva de delitos de peculado.
---	--	--

participes o titulares de los bienes, fondos o dinero.
d. Si causan la quiebra fraudulenta de entidades del Sistema Financiero Nacional.

e. Si evaden los procedimientos pertinentes de contratación pública contenidos en la Ley de la materia. En este caso también se impondrá una multa correspondiente al valor de la contratación arbitraria que se desarrolló. Además, cuando se establezca la existencia y responsabilidad por el delito mediante sentencia condenatoria ejecutoriada, la o el juzgador declarará, como consecuencia accesoria del delito, la terminación unilateral y anticipada del contrato sobre el cual verse la infracción, sin derecho a indemnización ni pago de daño alguno a favor del proveedor.

Se aplicará el máximo de la pena prevista en los siguientes casos: cuando se realice aprovechándose de una declaratoria de emergencia o estado de excepción; cuando se realice con fondos o bienes destinados a programas de salud pública, alimentación, educación, vivienda o de la seguridad social; o, cuando estuvieren relacionados directamente con áreas naturales protegidas, recursos naturales, sectores estratégicos, o defensa nacional.

Las o los sentenciados por las conductas previstas en este artículo quedarán inhabilitados o inhabilitados de por vida para el desempeño de todo cargo público, todo cargo en entidad financiera o en entidades de la economía popular y solidaria que realicen intermediación financiera.

Serán también responsables de peculado los administradores y los miembros del directorio de las empresas públicas, cuando por su acción u omisión los resultados empresariales y financieros anuales de dicha empresa pública estén por debajo de los índices de gestión fijados, especialmente cuando haya reducción de ingresos de más del 10% en comparación con el ejercicio económico anterior, sin justificación alguna de por medio y cuando haya reducción del resultado operacional, o pérdida económica en comparación con el ejercicio económico anterior, en más del 25% sin justificación alguna de por medio, ocasionando de tal forma la reducción, y por ende pérdida de recursos estatales, y cuando tales pérdidas se

3. Con pena privativa de libertad de diez a trece años:

a. Si arbitrariamente disponen, se apropian o distraen los fondos, bienes, dineros o efectos privados que los representen.

b. Si hubiesen ejecutado dolosamente operaciones que disminuyan el activo o incrementen el pasivo de la entidad.

c. Si disponen de cualquier manera el congelamiento o retención arbitraria o generalizada de los fondos o depósitos en las instituciones del Sistema Financiero Nacional, causando directamente un perjuicio económico a sus socios, depositarios, cuenta participes o titulares de los bienes, fondos o dinero.

d. Si causan la quiebra fraudulenta de entidades del Sistema Financiero Nacional.

e. Si evaden los procedimientos pertinentes de contratación pública contenidos en la Ley de la materia. En este caso también se impondrá una multa correspondiente al valor de la contratación arbitraria que se desarrolló. Además, cuando se establezca la existencia y responsabilidad por el delito mediante sentencia condenatoria ejecutoriada, la o el juzgador declarará, como consecuencia accesoria del delito, la terminación unilateral y anticipada del contrato sobre el cual verse la infracción, sin derecho a indemnización ni pago de daño alguno a favor del proveedor.

Se aplicará el máximo de la pena prevista en los siguientes casos: cuando se realice aprovechándose de una declaratoria de emergencia o estado de excepción; cuando se realice con fondos o bienes destinados a programas de salud pública, alimentación, educación, vivienda o de la seguridad

produjeron en beneficio propio o de terceros.

La acción penal tomará en cuenta la asistencia de expertos nacionales e internacionales para determinar la existencia de factores externos o macro de mercado inherentes a cada sector, que pudiesen haber incidido en reducciones drásticas de ingresos o de impacto financiero, así como para determinar si la asignación de presupuestos y metas empresariales ha sido adecuada, y si en caso de haber existido deficiencias se tomaron las medidas correctivas empresariales pertinentes.

social; o, cuando estuvieren relacionados directamente con áreas naturales protegidas, recursos naturales, sectores estratégicos, o defensa nacional.

Las o los sentenciados por las conductas previstas en este artículo quedarán inhabilitados o inhabilitados de por vida para el desempeño de todo cargo público, todo cargo en entidad financiera o en entidades de la economía popular y solidaria que realicen intermediación financiera.

Serán también responsables de peculado los administradores y los miembros del directorio de las empresas públicas, cuando por su acción u omisión los resultados empresariales y financieros anuales de dicha empresa pública estén por debajo de los índices de gestión fijados, especialmente cuando haya reducción de ingresos de más del 10% en comparación con el ejercicio económico anterior, sin justificación alguna de por medio y cuando haya reducción del resultado operacional, o pérdida económica en comparación con el ejercicio económico anterior, en más del 25% sin justificación alguna de por medio, ocasionando de tal forma la reducción, y por ende pérdida de recursos estatales, y cuando tales pérdidas se produjeron en beneficio propio o de terceros.

La acción penal tomará en cuenta la asistencia de expertos nacionales e internacionales para determinar la existencia de factores externos o macro de mercado inherentes a cada sector, que pudiesen haber incidido en reducciones drásticas de ingresos o de impacto financiero, así como para determinar si la asignación de presupuestos y metas empresariales ha sido adecuada, y si en caso de haber

existido deficiencias se tomaron las medidas correctivas empresariales pertinentes.		
Art. 279.- Enriquecimiento ilícito.- Las o los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, determinadas en la Constitución de la República, que hayan obtenido para sí o para terceros un incremento patrimonial injustificado a su nombre o mediante persona interpuesta, producto de su cargo o función, superior a cuatrocientos salarios básicos unificados del trabajador en general, serán sancionados con pena privativa de libertad de siete a diez años. Se entenderá que hubo enriquecimiento ilícito no solo cuando el patrimonio se ha incrementado con dinero, cosas o bienes, sino también cuando se han cancelado deudas o extinguido obligaciones. Si el incremento del patrimonio es superior a doscientos y menor a cuatrocientos salarios básicos unificados del trabajador en general, la pena privativa de libertad será de cinco a siete años. Si el incremento del patrimonio es hasta doscientos salarios básicos unificados del trabajador en general, la pena privativa de libertad será de tres a cinco años.	Ídem	El impacto de este artículo es significativo en la lucha contra la corrupción, ya que establece claras sanciones para el enriquecimiento ilícito, desincentivando la corrupción y promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público.
Art. 280.- Cohecho.- Las o los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, que reciban o acepten, por sí o por interpuesta persona, donativo, dádiva, promesa, ventaja, beneficio inmaterial o beneficio económico indebido u otro bien de orden material para sí o un tercero, sea para hacer, omitir, agilizar, retardar o condicionar cuestiones relativas a sus funciones, serán sancionados con pena privativa de libertad de tres a cinco años. Se entenderá como beneficio inmaterial, a todo aquel beneficio o ventaja intangible que, por su naturaleza al no tener un valor económico o patrimonial cuantificable, no es susceptible de valoración alguna. Si la o el servidor público, ejecuta el acto o no realiza el acto debido, será sancionado con pena	Ídem	El impacto de este artículo es crucial para la lucha contra la corrupción, estableciendo sanciones severas para el cohecho, tanto para los servidores públicos como para quienes ofrecen sobornos, promoviendo así la integridad y la transparencia en el ejercicio de funciones públicas y en las relaciones internacionales.

privativa de libertad de cinco a siete años.

Si la conducta descrita es para cometer otro delito, la o el servidor público, será sancionado con pena privativa de libertad de siete a diez años.

La persona que bajo cualquier modalidad ofrezca, dé o prometa a una o a un servidor público donativos, dádivas, presentes, promesas, derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, ventajas, sueldos, gratificaciones, beneficios inmateriales o beneficios económicos indebidos u otro bien de orden material para hacer, omitir, agilizar, retardar o condicionar cuestiones relativas a sus funciones o para cometer un delito, será sancionada con las mismas penas señaladas para los servidores públicos.

La persona que ofrezca, dé o prometa donativos, dádivas, presentes, promesas, derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, ventajas, sueldos, gratificaciones, beneficios inmateriales o beneficios económicos indebidos u otro bien de orden material, a un funcionario público extranjero, a cualquier persona que ejerza una función pública para un país extranjero, incluso para un organismo público o en una empresa pública, o cualquier funcionario o representante de un organismo público internacional ya sea que lo haga en forma directa o mediante intermediarios, para beneficio de este o para un tercero o, para que ese funcionario que en relación con el cumplimiento de deberes oficiales actúe o se abstenga de hacerlo, será sancionado con las mismas penas señaladas para los servidores públicos.

También se aplicará el máximo de la pena prevista cuando se realice aprovechándose de una declaratoria de emergencia o estado de excepción.

En caso de determinarse responsabilidad de la persona jurídica será sancionada con la disolución y liquidación y el pago de una multa de quinientos a mil salarios básicos unificados del trabajador en general.

Art. 281.- Concusión.- Las o los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, determinadas en la Constitución de la República, sus agentes o dependientes oficiales que abusando de su cargo o funciones, por sí o por medio de terceros,

Ídem

El impacto de este artículo radica en su capacidad para prevenir y sancionar el abuso de poder y la corrupción entre los servidores públicos, estableciendo sanciones claras y severas para aquellos que utilizan su posición para obtener

ordenen o exijan la entrega de donativos, dádivas, presentes, promesas, derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, ventajas, sueldos, gratificaciones, beneficios inmateriales o beneficios económicos indebidos u otro bien de orden material, serán sancionados con pena privativa de libertad de tres a cinco años.

Si la conducta prevista en el párrafo anterior se realiza mediante violencias o amenazas, la o el servidor público, será sancionado con pena privativa de libertad de cinco a siete años.

Se aplicará el máximo de la pena prevista cuando se realice aprovechándose de una declaratoria de emergencia o estado de excepción.

Art. 285.- Tráfico de influencias.- Las o los servidores públicos, y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, enumeradas en la Constitución de la República, prevaliéndose de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica, ejerza influencia en otro servidor para obtener un acto o resolución que genere un beneficio económico o inmaterial favorable a sus intereses o de terceros, serán sancionados con pena privativa de libertad de tres a cinco años.

Están incluidos dentro de esta disposición las y los vocales o miembros de los organismos administradores del Estado o del sector público en general que, conociendo de esta arbitraria influencia, con su voto, cooperen a la comisión de este delito.

Se aplicará el máximo de la pena prevista cuando se cometa aprovechándose de una declaratoria de emergencia o estado de excepción.

En caso de determinarse responsabilidad de la persona jurídica será sancionada con la disolución y liquidación y el pago de una multa de quinientos a mil salarios básicos unificados del trabajador en general.

Art. 289.- Testaferrismo.- La persona que consienta en aparentar como suyos bienes muebles, inmuebles, títulos, acciones, participaciones, dinero, valores o efectos que lo representen, producto del enriquecimiento ilícito de la o el servidor o ex

beneficios indebidos, lo que fortalece la integridad y la confianza en las instituciones del Estado.

Ídem

El impacto de este artículo es significativo en la lucha contra la corrupción, ya que busca prevenir y sancionar el uso indebido de influencias por parte de servidores públicos, fortaleciendo la transparencia y la equidad en la administración pública y garantizando que las decisiones gubernamentales se tomen en función del interés público y no de beneficios personales.

Ídem

El impacto de este artículo es significativo en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, ya que penaliza severamente el uso de testaferrismo para ocultar bienes obtenidos

	servidor público o producto del enriquecimiento privado no justificado, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años. En caso de establecerse responsabilidad de personas jurídicas serán sancionadas con su extinción y multa de multa (sic) de quinientos a mil salarios básicos unificados del trabajador en general. Cuando los bienes, títulos, acciones, participaciones, dinero, valores o efectos que lo representen provengan de la producción, oferta, tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, trata de personas, diversas formas de explotación, delincuencia organizada, estafa o que atenten contra los derechos humanos, será sancionada con la misma pena del delito que se encubre. La persona que, siendo titular de autorización de armaje de embarcaciones o permisos de operación turística en el Parque Nacional Galápagos, Reserva Marina, en los centros poblados, o de autorización en cualquier otra actividad productiva de la provincia de Galápagos, en beneficio propio o de un tercero, haga constar como suyos bienes o permita ilegítimamente el uso de sus derechos que sirvan para tal fin, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años. Serán comisados los instrumentos utilizados en el cometimiento del delito así como los productos o réditos obtenidos.		de manera ilícita, desincentivando esta práctica y fortaleciendo la transparencia y legalidad en la posesión de bienes y la operación de actividades económicas, especialmente en áreas protegidas como Galápagos. 4o	
Ley Orgánica de Salud	Art. 4 prescribe: “(...) la Autoridad Sanitaria Nacional es el Ministerio de Salud Pública, entidad a la que corresponde el ejercicio de las funciones de rectoría en salud; así como la responsabilidad de la aplicación, control y vigilancia del cumplimiento de dicha Ley; siendo obligatorias las normas que dicte para su plena vigencia (...)”;	Art. 4.- La autoridad sanitaria nacional es el Ministerio de Salud Pública, entidad a la que corresponde el ejercicio de las funciones de rectoría en salud; así como la responsabilidad de la aplicación, control y vigilancia del cumplimiento de esta Ley; y, las normas que dicte para su plena vigencia serán obligatorias.	Las modificaciones en la Ley Orgánica de Salud pueden influir en la organización y el funcionamiento del sistema de salud del país. La última reforma del artículo 4, que define a la autoridad sanitaria nacional y sus responsabilidades, puede fortalecer la capacidad del Ministerio de Salud Pública para dirigir y regular el sector de la salud. Esto podría resultar en una mejora en la coordinación y calidad de los servicios de salud para la población.	Última reforma: 2023-05-16
Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	Las definiciones del Art. 6 comprenden diversos aspectos de la contratación pública. Entre estas se encuentra que las “Situaciones de Emergencia” son eventos graves que requieren contrataciones	Ídem	Las modificaciones en esta ley pueden tener un impacto significativo en la transparencia y eficiencia de los procesos de contratación pública. Por ejemplo, la inclusión de disposiciones sobre la	Última reforma: 2024-03-22

urgentes. Un “Sobre” es el medio que contiene la oferta, físico o electrónico.		delegación de facultades en el artículo 9a puede agilizar la toma de decisiones en las entidades contratantes. Además, la clarificación de los requisitos previos a la convocatoria en el artículo 23 podría mejorar la planificación y calidad de los procesos de contratación.
el numeral 9 a del artículo 6 determina: “Delegación. - Es la traslación de determinadas facultades y atribuciones de un órgano superior a otro inferior, a través de la máxima autoridad, en el ejercicio de su competencia y por un tiempo determinado. Son delegables todas las facultades y atribuciones previstas en esta Ley para la máxima autoridad de las entidades y organismos que son parte del sistema nacional de contratación pública”	Ídem	N/A
el numeral 16 del artículo 6 define como máxima autoridad a quien ejerce administrativamente la representación legal de la entidad contratante, siendo dicho funcionario o su delegado el responsable de aprobar los pliegos de cada procedimiento, en concordancia con el artículo 4 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública;	Define a la Máxima Autoridad: Quien ejerce administrativamente la representación legal de la entidad u organismo contratante. Para efectos de esta Ley, en los gobiernos autónomos descentralizados, la máxima autoridad será el ejecutivo de cada uno de ellos.	El numeral 16 del artículo 6 y la definición correspondiente en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública coinciden en que la máxima autoridad es quien ejerce administrativamente la representación legal de la entidad contratante. Esta persona es responsable de aprobar los pliegos de cada procedimiento, una función que puede delegar a otra persona. La diferencia radica en que, para efectos específicos de esta Ley, se aclara que en los gobiernos autónomos descentralizados, la máxima autoridad será el ejecutivo de cada uno de ellos. Este matiz impacta en la operatividad y administración de los procedimientos de contratación, asegurando que la responsabilidad recaerá en una figura ejecutiva claramente identificada, lo cual puede agilizar y clarificar los procesos administrativos dentro de las entidades contratantes.
Art. 23.- Estudios. - Antes de iniciar un procedimiento precontractual, de acuerdo a la naturaleza de la contratación, la entidad deberá contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes, vinculados al Plan Anual de Contratación de la entidad.	Ídem	N/A

“Art. 24.- Presupuesto. - Las entidades previamente a la convocatoria, deberán certificar la disponibilidad presupuestaria y la existencia presente o futura de recursos suficientes para cubrir las obligaciones derivadas de la contratación.	Ídem	N/A
el artículo 32 establece lo siguiente: “Adjudicación. - La máxima autoridad de la Institución de acuerdo al proceso a seguir en base al tipo de contratación, adjudicará el contrato, al oferente cuya propuesta represente el mejor costo, de acuerdo a lo definido en los números 17, 18 y 19 del artículo 6 de esta Ley; y, a los parámetros objetivos de evaluación previstos en cada procedimiento”;	Ídem	N/A
Art. 47.- Subasta Inversa. - Para la adquisición de bienes y servicios normalizados que no consten en el catálogo electrónico, las Entidades Contratantes deberán realizar subastas inversas en las cuales los proveedores de bienes y servicios equivalentes, pujan hacia la baja el precio ofertado, en acto público o por medios electrónicos a través del Portal de COMPRASPUBLICAS. Los resultados de los procesos de adjudicación por subasta inversa serán publicados en el Portal COMPRASPUBLICAS para que se realicen las auditorías correspondientes. De existir una sola oferta técnica calificada o si luego de ésta un solo proveedor habilitado presenta su oferta económica inicial en el portal, no se realizará la puja y en su lugar se efectuará la sesión única de negociación entre la entidad contratante y el oferente. El único objetivo de la sesión será mejorar la oferta económica. Si después de la sesión de negociación se obtiene una oferta definitiva favorable a los intereses nacionales o institucionales, la entidad procederá a contratar con el único oferente.	Ídem	N/A
Art. 57.-Procedimiento.-Para atender las situaciones de emergencia definidas en el número 31 del artículo 6 de esta Ley, previamente a iniciarse el procedimiento, el Ministro de Estado o en general la máxima autoridad de la entidad deberá emitir resolución motivada que declare la emergencia, para justificar la contratación. Dicha resolución se publicará en el Portal COMPRASPÚBLICAS. La entidad podrá contratar de manera directa, y bajo responsabilidad de la máxima autoridad, las obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría, que se requieran de manera estricta para superar la situación de emergencia. Podrá, inclusive, contratar	Art. 57.- Declaratoria de emergencia. - Para atender las situaciones de emergencia definidas en esta Ley, previamente a iniciarse cualquier contratación, la máxima autoridad de la entidad contratante deberá emitir una resolución motivada que declare la emergencia para justificar las contrataciones, dicha resolución se publicará de forma inmediata a su emisión en el portal de COMPRAS PÚBLICAS. La facultad de emitir esta resolución no podrá ser delegable. El SERCOP establecerá el tiempo de	El Artículo 57 en sus dos versiones aborda el procedimiento y condiciones para declarar una emergencia y realizar contrataciones directas en tales situaciones. La primera versión permite al Ministro de Estado o a la máxima autoridad de la entidad emitir una resolución motivada que declare la emergencia y justifique la contratación, con la publicación de esta resolución en el Portal COMPRASPÚBLICAS. Esta versión permite la contratación directa con

	con empresas extranjeras sin requerir los requisitos previos de domiciliación ni de presentación de garantías; los cuales se cumplirán una vez suscrito el respectivo contrato. En todos los casos, una vez superada la situación de emergencia, la máxima autoridad de la Entidad Contratante publicará en el Portal COMPRASPÚBLICAS un informe que detalle las contrataciones realizadas y el presupuesto empleado, con indicación de los resultados obtenidos.	publicación de las resoluciones emitidas como consecuencia de acontecimientos graves de carácter extraordinario, ocasionados por la naturaleza o por la acción u omisión del obrar humano. Para el efecto, en la resolución se calificará a la situación de emergencia como concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva, así mismo se declarará la imposibilidad de realizar procedimientos de contratación comunes que permitan realizar los actos necesarios para prevenir el inminente daño o la paralización del servicio público. El plazo de duración de toda declaratoria de emergencia no podrá ser mayor a sesenta (60) días, y en casos excepcionales podrá ampliarse bajo las circunstancias que determine el SERCOP.	empresas extranjeras sin requerir requisitos previos de domiciliación ni presentación de garantías, que se cumplirán una vez firmado el contrato. Además, una vez superada la emergencia, la máxima autoridad debe publicar un informe detallado de las contrataciones y el presupuesto empleado, incluyendo los resultados obtenidos. En contraste, la segunda versión establece que solo la máxima autoridad de la entidad contratante puede emitir la resolución motivada que declare la emergencia, y esta facultad no es delegable. La resolución debe publicarse de forma inmediata en el portal COMPRAS PÚBLICAS, con el tiempo de publicación determinado por el SERCOP. Esta versión también requiere que la resolución califique la situación de emergencia como concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva, y declare la imposibilidad de realizar procedimientos de contratación comunes. Además, fija un límite de 60 días para la duración de la emergencia, con posibilidad de ampliación bajo circunstancias excepcionales determinadas por el SERCOP. La primera versión, con su enfoque más flexible y rápido, facilita una respuesta eficiente pero puede implicar menos control y supervisión. La segunda versión, con sus restricciones y criterios estrictos, asegura una mayor transparencia y control, aunque podría ralentizar la respuesta inicial a las emergencias.
Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	Art. 25.- Del Plan Anual de Contratación.- Hasta el 15 de enero de cada año, la máxima autoridad de cada entidad contratante o su delegado, aprobará y publicará el Plan Anual de Contratación (PAC), el mismo que contendrá las obras, bienes o servicios incluidos los de consultoría que se contratarán durante ese año, en función de sus respectivas metas institucionales y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley. El Plan Anual de Contratación podrá ser reformado por la máxima autoridad o su	Art. 43.- Plan Anual de Contratación - PAC- Hasta el 15 de enero de cada año, la máxima autoridad o su delegado, aprobará y publicará el Plan Anual de Contratación PAC, que contendrá las adquisiciones relacionadas a los bienes, obras y servicios, incluidos los de consultoría que requieran las entidades contratantes en el año fiscal, detallando la siguiente información:	

delegado, mediante resolución debidamente motivada, la misma que junto con el plan reformado serán publicados en el portal www.compraspublicas.gov.ec. Salvo las contrataciones de ínfima cuantía o aquellas que respondan a situaciones de emergencia, todas las demás deberán estar incluidas en el PAC inicial o reformulado.

1. Los procesos de contratación que se realizarán en el año fiscal;
2. Descripción detallada del objeto de contratación que guarde concordancia con el código del clasificador central de productos, CPC; para que los proveedores puedan identificar las obras, bienes, servicios o consultoría a contratarse;
3. El presupuesto estimativo de los bienes, servicios u obras a adquirir o contratar; y,
4. El cronograma de implementación del Plan.

Los procesos de contratación deberán ejecutarse de conformidad y en la oportunidad determinada en el Plan Anual de Contratación elaborado por cada entidad contratante, previa la obtención de la certificación de la disponibilidad presupuestaria, a menos que circunstancias no previstas al momento de la elaboración del PAC hagan necesaria su modificación. Los formatos del PAC serán elaborados por el Servicio Nacional de Contratación Pública y publicados en el Portal COMPRASPÚBLICAS.

Las entidades contratantes podrán modificar el PAC, a través de una resolución administrativa debidamente motivada, siempre y cuando tales reformas obedezcan a una justificación técnica y económica, o por causas de caso fortuito o fuerza mayor debidamente sustentadas.

Las contrataciones de ínfima cuantía y los procedimientos especiales de contratación en situación de emergencia y adquisición de bienes inmuebles, así como las contrataciones de régimen especial del numeral 2 del artículo 2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, no serán

	consideradas o publicadas en el PAC inicial o reformulado.		
“Art. 44. Procedencia. - La subasta inversa electrónica se realizará cuando las entidades contratantes.	Art. 44.- Determinación de la necesidad.- La determinación de la necesidad incorporará un análisis de beneficio, eficiencia o efectividad, considerando la necesidad y la capacidad institucional instalada, lo cual se plasmará en el informe de necesidad de contratación, que será elaborado por la unidad requirente, previo a iniciar un procedimiento de contratación. Para los supuestos de contratación bajo la modalidad contractual ingeniería, procura y construcción la determinación de necesidad deberá incluir un análisis de los requisitos mencionados en el tercer inciso del artículo 56.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Nota: Artículo sustituido por artículo 5 de Decreto Ejecutivo No. 550, publicado en Registro Oficial Suplemento 138 de 31 de Agosto del 2022. Nota: Inciso final agregado por artículo 6 numeral 22 de Decreto Ejecutivo No. 206, publicado en Registro Oficial Suplemento 524 de 22 de Marzo del 2024.	Las modificaciones en este reglamento pueden tener un impacto en la implementación práctica de la Ley de Contratación Pública. La reforma del artículo 44, que establece la determinación de la necesidad, puede mejorar la calidad de los estudios previos y la planificación de los procesos de contratación. Esto podría resultar en una reducción de los riesgos y costos asociados con los contratos públicos.	Última reforma: 2024-05-01
el artículo 48 indica: “Adjudicación. - La máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado, una vez concluido el período de puja o de la negociación realizada, de ser el caso, adjudicará o declarará desierto el procedimiento, mediante resolución, de conformidad con la ley”;	Art. 48.- Definición del objeto de contratación.- La entidad contratante definirá adecuadamente el objeto de contratación, concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras o prestación de servicios, incluidos los de consultoría, en estricto cumplimiento de los principios de trato justo, igualdad y no discriminación, concurrencia y transparencia. La definición del objeto de contratación deberá contar con la debida justificación técnica, reflejada en las	Podría tener varias implicaciones significativas en los procesos de contratación pública. Al exigir una definición adecuada del objeto de contratación y una justificación técnica de los requisitos del contrato, se espera fortalecer la transparencia, equidad y eficiencia en dichos procesos. Esta medida busca reducir la ambigüedad en los contratos y minimizar las interpretaciones divergentes durante su ejecución. Asimismo, al garantizar que los componentes del contrato estén relacionados de manera razonable con las necesidades institucionales, se podría	

		especificaciones técnicas o términos de referencia, por lo que, los componentes del objeto de contratación deberán guardar una relación o vinculación razonable, acorde a las necesidades institucionales de la entidad contratante y que de ninguna manera propendan a un tratamiento diferenciado o discriminatorio de los proveedores del Estado.	reducir la probabilidad de impugnaciones legales o reclamos por parte de los proveedores del Estado. Además, al especificar con mayor detalle y precisión los requisitos técnicos y funcionales en los términos de referencia o especificaciones técnicas, se podría mejorar la calidad de los servicios y obras contratadas. En última instancia, este cambio busca optimizar la gestión de los contratos públicos y promover un uso más eficiente de los recursos del Estado.
	Art. 71.-Declaratoria de emergencia para contrataciones régimen especial.-Las contrataciones previstas en el Régimen Especial, también podrán ser declaradas de emergencia, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley.	Art. 71.- Fase precontractual. - Una vez que la entidad contratante cuente con los estudios previos, los pliegos y la certificación presupuestaria, la máxima autoridad o su delegado, aprobará los documentos de la etapa preparatoria mediante resolución motivada. La fase precontractual comenzará con la publicación de la convocatoria en el Portal de COMPRASPÚBLICAS, de conformidad con las normas que regulen el procedimiento precontractual que corresponda.	Se eliminó el artículo
Ley de Seguridad Social	el inciso primero del artículo 16: “El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución Política de la República, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional”;	Ídem	Las modificaciones en esta ley pueden tener un impacto significativo en la gestión y prestación de los servicios de seguridad social. La última reforma del artículo 16, que define al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y sus atribuciones, puede fortalecer la capacidad del instituto para cumplir con su mandato de proporcionar servicios de salud y pensiones a la población. Esto podría resultar en una mejora en la cobertura y calidad de los servicios para los afiliados al IESS.
	Art. 18.-Ínfima Cuantía y Emergencia.-Para las contrataciones de Ínfima Cuantía y en situaciones de emergencia se publicarán en el Portal Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública, los documentos señalados en las disposiciones atinentes a los mencionados procedimientos.	N/A	N/A
	Art. 361.-Declaratoria de emergencia.-La máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado podrá declarar la emergencia únicamente para atender las situaciones definidas en el numeral 31	N/A	N/A

Última reforma: 2024-03-25

Codifica Servicio Contratación Pública	Resoluciones Nacional de	del	del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública observando el procedimiento que consta en el artículo 57 de la referida Ley y las resoluciones del SERCOP.			
			Art. 362.-Uso de la herramienta.-Todas las entidades contratantes establecidas en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que declaren situaciones de emergencia deberán utilizar la herramienta “Publicaciones de Emergencia” que se encuentra disponible en el Portal Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública, la misma que prevé la realización de todas las actuaciones establecidas en el artículo 57 de la referida Ley.	N/A	N/A	
			Art. 363.-Información relevante. -Junto con la publicación de la resolución motivada que declara la emergencia, se establecerá en el sistema la fecha de inicio de la situación de emergencia, para fines de control. El o los contratos que se suscriban como consecuencia de la declaratoria de emergencia también deberán publicarse en la propia herramienta “Publicaciones de Emergencia”. De preferencia se usarán los modelos oficiales de contratos correspondientes a obras, bienes y/o servicios incluidos los de consultoría, respectivamente, disponibles en el Portal Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública, con las adecuaciones que sean necesarias y que obedezcan estrictamente a la necesidad de superar la emergencia.	N/A	N/A	Derogada
			Art. 364.-Informe.-Una vez realizada la contratación necesaria y superada la situación de emergencia, la entidad contratante deberá publicar en la herramienta “Publicaciones de Emergencia”, vinculada a la declaratoria inicial, el informe emitido por la máxima autoridad o su delegado, que obligatoriamente contendrá lo siguiente: 1. Número y fecha de la resolución que declaró la emergencia; 2. Número de contratos efectuados para superar la emergencia; 3. Objeto de cada contrato efectuado; 4. Identificación del o los contratistas con su respectivo número de RUC; 5. Plazo de duración de la emergencia; 6. Valor de cada contrato, incluyéndose reajustes, contratos complementarios o cualquier otra situación que permita cuantificar con exactitud el valor invertido en la emergencia; 7. Resultados de la contratación con indicación de bienes adquiridos, servicios prestados, productos de consultoría y obras construidas, según sea el caso,	N/A	N/A	

			con referencia al cumplimiento de sus respectivas obligaciones; y, 8. Indicación clara de las situaciones de hecho que se lograron corregir o superar con los resultados de la contratación. Las publicaciones de las resoluciones de emergencia; los contratos; y, los informes, referidos en esta Codificación, se realizarán de manera inmediata a su emisión, otorgamiento o suscripción, bajo responsabilidad de la máxima autoridad de la entidad contratante, su delegado y los usuarios autorizados para operar el Portal Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública.		
Decreto Ejecutivo Nro. 1017			Lenín Moreno declara el estado de excepción en todo el territorio nacional	Ídem	N/A
Acuerdo Ministerial No. 00126-2020			el Ministerio de Salud, se declara la emergencia sanitaria por el COVID-19 en territorio nacional	Ídem	N/A
Resolución Nro. RE-SERCOP-2020-0104			Expide reformas a la resolución externa nro. RE-SERCOP2016-0000072 de 31 de agosto de 2016	Derogada	N/A
Resolución Administrativa No. IESS-DG-AL-2020-032-RFDQ			Artículo 1.- OBJETO: Declarar en emergencia a las dependencias de salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - IESS de conformidad a los informes No. IESS-DSGSIF-2020-2021-M, de 16 de marzo de 2020 y No. IESS-DSGSIF-2020-2030-M de 17 de marzo de 2020, emitidos por el Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar. Artículo 2.- ALCANCE: Los procedimientos precontractuales y de contratación que se lleven a cabo con sustento en la presente resolución, se limitarán a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente, así como a lo previsto en este instrumento, sin que el mismo, pueda aplicarse para la ejecución de procedimientos que no guarden correspondencia con la emergencia declarada mediante Acuerdo Ministerial No. 00126-2020, de 11 de marzo de 2020. Artículo 3.- DELEGACIÓN: Delegar a los ordenadores de gasto determinados en la Resolución N° IESS-DG-DR-2018-008-RFDQ, de 21 de noviembre de 2018, para que en virtud de la declaratoria de emergencia, puedan celebrar de la Orden de Compra o Contrato de adquisición de bienes y prestación o arrendamiento de servicios, relacionados directamente para afrontar la emergencia sanitaria del COVID-19, tales como: medicamentos relacionados para prevenir el COVID-19; insumos para protección del COVID-19; equipamiento para mejorar la atención a los	Derogada	N/A

	pacientes del COVID-19; y, pruebas rápidas y de confirmación del COVID-19; de conformidad a los montos autorizados en la citada Resolución, incluidos los procesos de emergencia, que se sustentarán en los requerimientos fundamentados que sean presentados por las distintas dependencias del IESS bajo la supervisión, seguimiento y control de la Subdirección Nacional Financiera del Seguro de Salud Individual y Familiar y de la Dirección Nacional de Gestión Financiera y en concordancia con la Resolución Administrativa N° IESS-DG-DR-2018-008-RFDQ, la Dra. Patricia de Lourdes Rivas Salazar, Directora Administrativa del Hospital General Manuel Ygnacio Monteros, en uso de las facultades y atribuciones delegadas por la Máxima autoridad de la Entidad Contratante, mediante acto administrativo en la que se acoge a la declaratoria de emergencia sanitaria, mediante Resolución motivada IESS-HG-MYM-DA-2020-0102-R, de fecha 26 de mayo de 2020, suscrita por la Dra. Patricia De Lourdes Rivas Salazar, Directora Administrativa del HGMYM.			
Resolución C.D. 535	La Resolución C.D. 535 que contiene la Reforma Integral al Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que señala las atribuciones y responsabilidades de conformidad con su estructura organizacional sustentada en su base legal y direccionamiento estratégico institucional.”(...) 3.1.3.2.5 COORDINACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, literal 1. Proyectos de reglamentos e instructivos para la gestión de suministros y el uso eficiente y efectivo de medicamentos, 2. Plan de implementación del uso obligatorio del Cuadro Nacional Básico de Medicamentos en las unidades médicas del IESS 3. Plan para la promoción y uso racional de los medicamentos genéricos, 4. Propuestas de lineamientos e insumos para la gestión del suministro de medicamentos en las unidades de salud del IESS (...).”.	Se agregó lo siguiente: c) Solicitar anualmente al Directorio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que remita el informe de gestión para conocimiento del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; Nota: Literales h), i) sustituidos y j) agregado por artículo 9 de Resolución del IESS No. 664, publicada en Registro Oficial 447 de 29 de Noviembre del 2023. Nota: Literal c) sustituido por artículo 1 de Resolución del IESS No. 669, publicada en Registro Oficial Suplemento 505 de 26 de Febrero del 2024.	La modificación introducida en la Resolución C.D. 535, que aborda la Reforma Integral al Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, implica ajustes en las atribuciones y responsabilidades de la institución, alineándolas con su estructura organizacional y su dirección estratégica. Se han ampliado las funciones de la Coordinación Nacional de Medicamentos, incluyendo la elaboración de proyectos de reglamentos e instructivos para la gestión de suministros y el uso eficiente de medicamentos, así como la implementación obligatoria del Cuadro Nacional Básico de Medicamentos en las unidades médicas del IESS y la promoción del uso racional de medicamentos genéricos. Además, se ha agregado la solicitud anual al Directorio del Banco del IESS para que remita el informe de gestión al Consejo Directivo del Instituto. Estos cambios buscan fortalecer la gestión y el control en el manejo de medicamentos en las	Última reforma: 2024-02-26

unidades de salud del IESS, así como
promover una mayor transparencia y
rendición de cuentas en la institución.

Elaboración propia

Capítulo segundo

Diagnóstico y resultados

1. Resultados de las entrevistas

1.1. Análisis de las entrevistas a jueces y fiscales

La entrevista al juez revela una visión crítica sobre cómo la corrupción emergió durante la pandemia de COVID-19 en los procesos de contratación pública. El juez describe que, en el contexto de la crisis sanitaria, la urgencia y la necesidad de decisiones rápidas propiciaron un ambiente donde los controles estándar fueron frecuentemente evadidos, permitiendo abusos y manipulación. La corrupción se manifestó a través de contrataciones directas injustificadas, precios inflados, adjudicación de contratos a empresas inadecuadas y la creación de contratos ficticios. Los mecanismos de corrupción se basaron en la manipulación de procedimientos de emergencia, falta de transparencia y favoritismo hacia empresas con conexiones políticas. La vulnerabilidad del sistema judicial se acentuó por la presión para actuar con rapidez, la sobrecarga de trabajo, y las normativas relajadas, que facilitaron la explotación por parte de actores corruptos. Además, el desafío de mantener el cumplimiento de la ley en un entorno de alta presión dificultó la supervisión efectiva y la garantía de transparencia. El Poder Judicial enfrentó dificultades en la investigación y enjuiciamiento de casos debido a limitaciones de recursos y presiones externas. Para mejorar la lucha contra la corrupción en emergencias, el juez sugiere fortalecer la comunicación y cooperación interinstitucional, desarrollar protocolos específicos, implementar sistemas de auditoría en tiempo real, y establecer mecanismos de denuncia seguros para ciudadanos. La transparencia y la rendición de cuentas se destacan como herramientas esenciales para mitigar la corrupción y asegurar que los recursos se manejen de manera justa y eficiente.

Por su parte, en la entrevista al fiscal se evidenció que la pandemia de COVID-19 intensificó significativamente la incidencia de corrupción en los procesos de compras públicas en Ecuador, exacerbando un entorno ya vulnerable. La crisis sanitaria generó una presión sin precedentes para adquirir rápidamente bienes y servicios esenciales, lo que llevó a una flexibilización de los procedimientos de contratación y una mayor

exposición a abusos y manipulaciones. En este contexto, se observaron estrategias comunes para perpetrar actos corruptos, como la manipulación de procesos de emergencia para evitar la competencia y la transparencia, la sobreestimación de precios y la adjudicación de contratos a empresas sin la debida capacidad o experiencia, a menudo con vínculos políticos.

La declaración de estado de emergencia complicó la labor de la fiscalía, presentando un panorama mixto: si bien facilitó el acceso a nuevos recursos para investigar, también entorpeció la recolección de evidencia debido a la interrupción de los procesos normales y la presión por resolver casos rápidamente. Los mayores obstáculos para garantizar la transparencia incluyeron dificultades para acceder a información, la falta de claridad en los procedimientos y la sobrecarga de trabajo.

Para detectar y documentar irregularidades de manera efectiva, se destacaron las auditorías internas, la colaboración con entidades de control y el uso de herramientas de análisis de datos. No obstante, la fiscalía enfrentó limitaciones por la falta de recursos y la presión política, lo que comprometió la calidad de las investigaciones. Se recomendó implementar marcos legales específicos para emergencias, fortalecer mecanismos de auditoría y fomentar una cooperación interinstitucional robusta. La coordinación entre la fiscalía y otras entidades ha sido fundamental, facilitando una respuesta más eficaz mediante la creación de comités interinstitucionales y la implementación de protocolos comunes para combatir la corrupción durante la crisis sanitaria.

1.2. Análisis de las entrevistas a funcionarios públicos del área de salud-

Entrevista 1

En la entrevista que se le realizó al funcionario de un hospital público sobre la gestión de compras públicas durante la pandemia de COVID-19, el entrevistado reveló que al momento del inicio de la pandemia él desempeñaba el poder de Asistente Administrativo del Departamento de Compras Públicas, donde verificación y revisión de documentos para los diferentes procesos de la contratación, para garantizar el cumplimiento de la normalidad existente así como también la correcta socialización de la documentación en el Sistema Nacional de Contratación Pública por parte de las unidades del organismo a su cargo. Las demás unidades estaban sujetas a la organización y control de este mismo procedimiento. La pandemia puso de manifiesto las deficiencias significativas de las leyes y reglamentaciones sobre adquisiciones, lo que resultó en retrasos y la falta de transparencia en las compras. La falta de una base normativa

adecuada impidió una gestión eficaz y oportuna, lo que agravó los problemas en la adquisición de los bienes y servicios necesarios.

Por otro lado, varios actos de corrupción surgieron durante el período de emergencia, ya que el mercado carecía de reglas y el escaso conocimiento gubernamental permitía explotar la brecha. No todos los oferentes ingresaron al mercado debido a la falta de información, y pocas empresas se beneficiaron de la situación al presentar precios exorbitantes. Los valores excesivos crearon márgenes indeseados a expensas de la transparencia y equidad de la situación de adquisición. Considero que el principal problema de los procesos de adquisición fue la falta de preparación para la crisis global. La capacidad de respuesta y el control del hospital fueron insuficientes para abordar la emergencia, y los precios del mercado no controlados empeoraron la capacidad de decisión.

Como acción para aumentar además la transparencia y reducir la corrupción, la institución tomó la decisión de realizar entre dos y tres publicaciones en el sistema de contratación. A pesar de que esta acción fue fuera del procedimiento mencionado, permitió fomentar la competencia entre los oferentes. Sin embargo, creo que no fue suficiente. Incluso me parece que la colaboración con otras instituciones públicas que deberían eliminar la corrupción en el proceso de compras no fue suficiente. Por ejemplo, las inspecciones de la Procuraduría del Estado para controlar el precio de compra aprobado para cadenas de farmacias no se realizaron. Creo que este problema se puede abordar solo con medidas que se toman de antemano o en un momento adecuado. Además, el funcionario recomendó al gobierno establecer precios límite de adquisición de todos los bienes y servicios disponibles en el mercado y controlar el cumplimiento de precios. Además, todos los insumos y dispositivos médicos deben incorporarse al sistema de Catálogo Electrónico para evitar la construcción de precios y el sobreprecio en el período previo la pandemia. Todo esto sugiere la necesidad dura de reformas más fuertes y medidas que se aplicarán con mayor seriedad en la compra de productos públicos.

1.3. Análisis de las entrevistas a funcionarios públicos del área de salud- **Entrevista 2**

En primer lugar, en la entrevista, el funcionario describió su papel en el hospital como Analista de Compras Públicas, quien fue responsable de manejar y supervisar los procedimientos de adquisición de bienes y servicios. Durante la pandemia de COVID-19, este papel volvió a ser de importancia crítica debido a la creciente demanda de equipos

médicos, suministros de seguridad, dispositivos, fármacos y otros productos esenciales para combatir el virus. Como tal, la cantidad de adquisiciones aumentó significativamente, al igual que la urgencia de su presentación.

De igual manera, la declaración de emergencia permitió procesos de compras emergentes, que disminuyeron el tiempo y requisitos burocráticos bajo condición de poder adquirir rápidamente insumos médicos y medicamentos esenciales. No obstante, la flexibilidad en las políticas constituyente de estas normativas propició la corrupción. En muchos casos, los insumos médicos y equipos de protección personal eran comprados a precios inflados que beneficiaban económica y financieramente a los proveedores y funcionarios. Además, la disminución de los controles permitía la aprobación de contratos a empresas sin antecedentes o experiencia en el sector y empresas fantasmas, muchas de las cuales estaban asociadas con funcionarios públicos o sus allegados.

La necesidad urgente de insumos médicos y equipos, la alta demanda global que provocó una escasez de suministros, y la presión social y política para obtener resultados rápidos, lo que en ocasiones llevó a decisiones precipitadas sin planificación adecuada, fueron los mayores desafíos enfrentados durante la pandemia. La institución tomó varias medidas para garantizar la transparencia y evitar la corrupción. Se creó una plataforma de transparencia accesible al público en la que se publicaron todos los contratos y adquisiciones relacionados con la emergencia, y se establecieron criterios claros y transparentes para la selección de proveedores, evitando favoritismos y asegurando que las contrataciones se basaran en la capacidad de cumplir con los requisitos de calidad y tiempo.

El trabajo en conjunto con organizaciones gubernamentales y de supervisión, como la Contraloría General del Estado, resultó exitoso. Para garantizar la transparencia en las contrataciones, la Contraloría proporcionó la información y los expedientes requeridos y realizó auditorías y supervisiones regulares de los procesos de compras. Por último, el funcionario propuso varias medidas para mejorar las políticas y procedimientos de emergencia. Estos incluyen desarrollar y mantener protocolos específicos para la gestión de compras de emergencia, establecer sanciones estrictas y rápidas para actos de corrupción, implementar sistemas tecnológicos para el monitoreo en tiempo real de las compras y distribución de insumos, y realizar auditorías independientes y frecuentes durante y después de las emergencias para garantizar el uso correcto de los fondos.

1.4. Análisis de las entrevistas a funcionarios públicos del área de salud- Entrevista 3

El funcionario explicó en la entrevista su trabajo como asistente administrativo en el departamento de compras públicas del hospital. Su trabajo incluía cargar el Plan Anual de Contrataciones (PAC) en el portal SOCE, revisar el catálogo electrónico, crear órdenes de compra y publicar procesos en el sistema SOCE para subasta inversa, menor cuantía y régimen especial. Además, se encargaba de recibir proformas, publicar las necesidades de contratación y actualizar las reformas del PAC en el portal SOCE. Los procesos de compras públicas de la institución se vieron seriamente afectados por la pandemia de COVID-19. Principalmente, tuvo un impacto en los precios del mercado y las áreas requeridas tuvieron problemas para obtener proformas debido a la falta de recursos tecnológicos adecuados.

La falta de medicamentos, dispositivos médicos e insumos para la protección del personal en todo el mundo aumentó los precios, dificultando aún más las compras. Se observaron prácticas corruptas durante las compras de emergencia. La flexibilidad para realizar contrataciones directas con frecuencia resultó en una falta de adherencia a las normas, especialmente en la verificación de las mejores opciones de precios. Como resultado de esta liberación de controles, algunos procesos de emergencia no cumplieron con las mejores prácticas de adquisición.

Así mismo, el impacto en el personal durante la pandemia fue uno de los mayores desafíos que enfrentó la institución. La coordinación y comunicación del trabajo se vio afectada por la incertidumbre sobre el estado de salud y la necesidad de cubrir los puestos del personal en reposo médico. La institución hizo una revisión exhaustiva de documentos importantes, como informes de justificación de necesidades, estudios de mercado y especificaciones técnicas o términos de referencia, para garantizar la transparencia y evitar la corrupción durante las compras de emergencia. Estas revisiones contribuyeron a garantizar que las adquisiciones se llevaran a cabo de manera más clara y fundamentada.

La cooperación con organizaciones gubernamentales y de supervisión, como la Contraloría General del Estado, fue efectiva durante la pandemia. Este ente, realizó un examen especial para garantizar la transparencia en las adquisiciones al verificar el cumplimiento de la normativa en los procesos de contratación pública. Por último, el funcionario propuso una serie de mejoras para evitar la corrupción en situaciones de emergencia. Durante su exposición, enfatizó la importancia de establecer políticas explícitas, ya que la normativa actual es interpretativa y puede generar sesgos en la toma

de decisiones. Además, propuso la creación de un portal más completo que permita la obtención de precios referenciales actualizados todos los días, lo que facilitaría la realización de estudios de mercado más efectivos.

1.5. Análisis de las entrevistas a funcionarios públicos del área de salud- Entrevista 4

El entrevistado, quien era asistente administrativo en el área de Compras Públicas del hospital, se encargó de revisar y revisar la documentación e informes para iniciar los procedimientos de contratación durante la pandemia de COVID-19. Se les asignó la tarea de verificar los procedimientos y procedimientos previos a la adquisición de bienes, obras y servicios, así como publicar la documentación correspondiente en el Sistema Nacional de Contratación Pública. Además, supervisó la organización y el control de los procedimientos de las unidades a su cargo, así como otras responsabilidades asignadas por el responsable del área de compras. Los procesos de compras públicas se vieron seriamente afectados por la pandemia, especialmente en la gestión de insumos médicos y de bioseguridad. La demanda de equipos de protección personal y otros suministros críticos aumentó significativamente, lo que aceleró los procesos de adquisición. La emergencia sanitaria permitió procedimientos de compra más rápidos y simplificados, pero también trajo desafíos. La escasez global de suministros y el aumento de precios complicaron aún más la situación, mientras que las restricciones de movilidad y el teletrabajo exigieron ajustes en la forma de realizar las compras. La urgencia en la adquisición de bienes esenciales generó un ambiente propenso a la corrupción, lo que llevó a algunos contratos a precios exagerados y sin justificación.

Se observó que los mecanismos de corrupción incluyen la contratación directa sin justificación y la falta de procesos de licitación pública. Además, se evidenció la fijación de precios excesivos y la adjudicación de contratos a proveedores que carecían de experiencia o antecedentes comprobados. Algunos contratos se cerraron a precios mucho mayores a los previos a la pandemia debido a la necesidad urgente de adquirir insumos médicos, lo que afectó la capacidad financiera de la institución y generó problemas de transparencia. El aumento de los precios, la escasez y los retrasos en la entrega de productos, la corrupción inducida por la urgencia de las compras y la presión administrativa para administrar un gran volumen de adquisiciones durante una crisis fueron los mayores desafíos que enfrentó.

Además, fue fundamental que el personal se capacitara en procedimientos de emergencia y se adaptara rápidamente a las nuevas normas. La institución intentó realizar una revisión rigurosa de documentos importantes, como informes de justificación, estudios de mercado y especificaciones técnicas, para garantizar la transparencia y evitar la corrupción. Sin embargo, para garantizar la total transparencia durante las compras de emergencia, no se implementaron controles internos estrictos ni medidas adecuadas de supervisión.

La cooperación con entidades gubernamentales y de supervisión, como la Contraloría General del Estado, fue limitada en cuanto a la imposición de sanciones o exámenes especiales. A pesar de que se estableció un sistema de intercambio de información para compartir información sobre proveedores y precios, la falta de intervención directa en la supervisión y la carga de trabajo de los funcionarios contribuyeron a una situación de gestión menos efectiva. Finalmente, el entrevistado propuso reforzar las políticas y procedimientos de prevención de la corrupción en situaciones de emergencia. Propuso garantizar procesos de adquisición más transparentes, eficientes y éticos, lo que no solo protegería los recursos públicos, sino que aumentaría la confianza de la ciudadanía en la gestión pública.

1.6. Comparación de resultados de funcionarios de hospital público

Tabla 5
Comparación de resultados de funcionarios de hospital público

Aspecto	Entrevista n.º 1	Entrevista n.º 2	Entrevista n.º 3	Entrevista n.º 4
Rol del Funcionario	Asistente Administrativo del Departamento de Compras Públicas, encargado de la verificación y revisión de documentos y procedimientos de contratación.	Analista de Compras Públicas, responsable de manejar y supervisar los procedimientos de adquisición de bienes y servicios durante la pandemia.	Asistente Administrativo del departamento de compras públicas, encargado de cargar el PAC en el portal SOCE, revisar el catálogo electrónico, y publicar procesos de contratación.	Asistente Administrativo del área de Compras Públicas, encargado de revisar y publicar documentación e informes para los procedimientos de contratación.
Impacto de la Pandemia	La pandemia evidenció deficiencias en las leyes y reglamentaciones, causando retrasos y falta de transparencia. La falta de una base normativa adecuada agravó la adquisición de bienes y servicios necesarios.	La pandemia incrementó la demanda de insumos médicos y equipos de protección, lo que llevó a una flexibilización de los procesos de compra, generando corrupción con precios inflados y empresas sin experiencia.	Aumento de precios y problemas para obtener proformas debido a la falta de tecnología adecuada. La escasez global de suministros y el aumento de precios complicaron las compras. También se observó corrupción debido a la flexibilización de los controles.	Aumento en la demanda y precios de insumos médicos y de bioseguridad, y complicaciones debido a la escasez global de suministros y la presión administrativa. La urgencia de las compras facilitó prácticas corruptas y precios exagerados.
Prácticas Corruptas Observadas	Precios exorbitantes y falta de información permitieron la explotación de brechas. La falta de preparación y controles adecuados llevó a una corrupción significativa.	Contrataciones directas sin justificación adecuada, precios inflados y adjudicación a empresas sin antecedentes o experiencia.	Contrataciones directas sin la debida verificación y fijación de precios excesivos debido a la escasez. La falta de adherencia a las normas también facilitó la corrupción.	Contrataciones directas sin justificación y precios exagerados. Adjudicación de contratos a proveedores sin experiencia o antecedentes, y falta de control debido a la urgencia.
Desafíos Enfrentados	Falta de preparación para la crisis, precios del mercado no controlados, y deficiencias en la gestión de adquisiciones.	Alta demanda y escasez de suministros, presión para resultados rápidos que llevaron a decisiones precipitadas.	Impacto en el personal debido a la enfermedad y necesidad de cubrir puestos en reposo médico. También se enfrentó la escasez y aumento de precios, y la falta de adherencia a las mejores prácticas de adquisición.	Incremento de precios, escasez y retrasos en la entrega de productos, corrupción facilitada por la urgencia de las compras, y presión administrativa para gestionar grandes volúmenes.

Medidas de Transparencia	Publicaciones en el sistema de contratación para fomentar la competencia. Sin embargo, la colaboración con otras instituciones para controlar precios fue insuficiente.	Publicación de contratos en una plataforma de transparencia, criterios claros para la selección de proveedores.	Revisión exhaustiva de documentos importantes como informes de justificación y estudios de mercado para garantizar la transparencia.	Revisión rigurosa de documentos clave para garantizar la transparencia. Falta de controles internos estrictos y medidas adecuadas de supervisión.
Colaboración con Entidades	La colaboración con otras instituciones no fue suficiente, y las inspecciones necesarias para controlar precios no se realizaron.	Colaboración efectiva con la Contraloría General del Estado, que realizó auditorías y supervisiones regulares.	La Contraloría General del Estado realizó un examen especial para verificar el cumplimiento de la normativa en los procesos de contratación pública.	La cooperación con la Contraloría General del Estado fue limitada en cuanto a la imposición de sanciones o exámenes especiales, y la falta de intervención directa afectó la gestión.
Recomendaciones	Establecer precios límite para bienes y servicios y controlar el cumplimiento de precios. Incorporar todos los insumos al Catálogo Electrónico. Reformas más fuertes y serias en las compras públicas.	Desarrollar protocolos específicos para compras de emergencia, establecer sanciones estrictas para actos de corrupción, implementar sistemas de monitoreo en tiempo real, y realizar auditorías independientes frecuentes.	Establecer políticas explícitas para evitar sesgos en la toma de decisiones, y crear un portal con precios referenciales actualizados diariamente para facilitar estudios de mercado.	Reforzar políticas y procedimientos para prevenir la corrupción, garantizar procesos de adquisición más transparentes y eficientes, y aumentar la confianza de la ciudadanía.

Elaboración propia

2. Estudio de caso

2.1. Caso de bolsa de cadáveres

Durante la pandemia de COVID-19, Ecuador se enfrentó a una crisis sanitaria que puso a prueba la capacidad de su sistema de salud. A medida que los casos aumentaban, el gobierno decretó el Estado de Emergencia Sanitaria el 11 de marzo de 2020, buscando contener la propagación del virus. Con el número de muertes en ascenso, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) tuvo que actuar con rapidez, comprando insumos médicos y, en particular, bolsas para cadáveres, para lidiar con la creciente necesidad de estos recursos.

Entre marzo y mayo de 2020, varias instituciones firmaron contratos para adquirir 7.824 bolsas para cadáveres. Sin embargo, lo que comenzó como un esfuerzo por atender una crisis se convirtió rápidamente en un escándalo. Las denuncias sobre precios exorbitantes comenzaron a surgir, y la situación llegó a un punto crítico cuando la asambleísta Cristina Reyes Hidalgo compartió en redes sociales que el costo unitario de las bolsas era de USD 148,50, mientras que el precio de mercado rondaba los USD 12. Este tipo de disparidad hizo que muchos cuestionaran la transparencia del proceso.

La primera alarma se encendió el 22 de marzo de 2020, cuando la Comisión Nacional Anticorrupción alertó sobre irregularidades en la compra de insumos médicos. A raíz de esto, la Contraloría General del Estado (CGE) y la Fiscalía General del Estado (FGE) comenzaron a investigar diferentes contratos relacionados con la emergencia. La presión aumentó cuando, el 3 de mayo, se comenzaron a recibir denuncias de ciudadanos sobre las adjudicaciones en el Hospital IESS de Los Ceibos.

El contrato para 4.000 bolsas para cadáveres, por un total de USD 594.000, se otorgó a la empresa Silverti. Aunque el hospital defendió la transparencia de su proceso, alegando competencia entre varias empresas, la CGE concluyó que había un claro sobreprecio en la compra.

El 5 de mayo de 2020, la FGE comenzó a formular cargos contra cuatro funcionarios del hospital y un representante de Silverti por presunto peculado. A medida que la investigación se intensificaba, se llevaron a cabo allanamientos en Quito y Guayaquil, donde se incautaron computadoras y documentos cruciales para el caso.

Con el tiempo, la Fiscalía creó una Fuerza de Tarea Multidisciplinaria para profundizar en las irregularidades. El 10 de junio, se vincularon más personas al caso, lo que resaltó el alcance de la corrupción en el sistema. Las audiencias no solo revelaron las

fallas en el proceso de compra, sino también la falta de un estudio de mercado adecuado y el uso indebido de fondos públicos.

El caso fue también un espejo de la vulnerabilidad del sistema judicial. Incidentes de intimidación a funcionarios judiciales y la desaparición de evidencia en un centro de acopio mostraron la seriedad de la situación. En medio de todo esto, las audiencias continuaron en 2021, con la fiscal presentando un dictamen acusatorio contra nueve personas, lo que subrayó el mal manejo de recursos públicos y la falta de transparencia en tiempos críticos.

A medida que avanzaba la investigación, la urgencia de fortalecer las políticas públicas se volvió más evidente. Este escándalo no solo reveló la falta de protocolos adecuados en las compras públicas durante emergencias, sino que también planteó preguntas sobre cómo prevenir la corrupción en el futuro. La situación se convirtió en un símbolo de los retos que enfrenta el sistema de salud pública en Ecuador y la necesidad imperiosa de garantizar la integridad y eficiencia en el uso de recursos públicos. En un momento tan delicado, la responsabilidad en la gestión de estos recursos se convirtió en un imperativo moral y ético que aún resuena en la sociedad.

2.2. Caso de insumos médicos

El caso de presunta corrupción en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo cobró relevancia tras el incremento de denuncias contra funcionarios de instituciones de salud. Ante esta situación, organismos de control como la Contraloría, la Fiscalía y la Secretaría Anticorrupción iniciaron investigaciones para esclarecer posibles irregularidades en esta y otras instalaciones de la red hospitalaria pública. Este hospital ya había sido señalado previamente como un lugar donde la corrupción es un problema persistente.⁸⁷

El 4 de mayo de 2020, la Secretaría Anticorrupción de la Presidencia de la República anunció la creación de una ‘Unidad de Integridad y Anticorrupción Emergente’ en el hospital, así como en otros tres centros de salud a nivel nacional. Aunque no se especificó un caso concreto en la denuncia, un representante del organismo alertó sobre el robo de insumos desde las bodegas del hospital, que luego se vendían a precios inflados. Sin embargo, la existencia de esta unidad fue breve, ya que el presidente Lenín Moreno

⁸⁷ Observatorio Derechos y Justicia, “Corrupción y Derechos Humanos: Impacto de la corrupción en los Derechos Humanos en el contexto del Covid-19 en Ecuador”, *PADF*, 2021, https://odjec.org/wp-content/uploads/2021/07/2021_06_DDHHCOVID.pdf.

la disolvió mediante un decreto el 22 de mayo de 2020, sin que se conocieran los avances de las investigaciones relacionadas con el hospital.⁸⁸

Por otro lado, la Contraloría General del Estado no ha anunciado oficialmente la apertura de investigaciones específicas en relación con los contratos del hospital, pero sí ha implementado un Plan Emergente de Control desde febrero de 2019, lo que sugiere un seguimiento continuo de la gestión administrativa y financiera del centro de salud durante la crisis sanitaria. Mientras tanto, la Fiscalía tampoco ha iniciado indagaciones concretas sobre las adquisiciones realizadas durante la emergencia, aunque sí se ocupó de investigar posibles responsabilidades penales relacionadas con la desatención de pacientes en el hospital, poco después del cambio de gerente.⁸⁹

La situación se volvió más grave cuando, en junio de 2020, la Fiscalía llevó a cabo allanamientos en diversas localidades para recopilar información sobre actos de corrupción durante la emergencia sanitaria. Entre los lugares allanados se encontraba la residencia del expresidente Abdalá Bucaram, quien fue detenido por posesión ilegal de armas y por tener pruebas rápidas de COVID-19 y mascarillas que coincidían con las adquiridas por el hospital.⁹⁰ Esta serie de eventos culminó con la formulación de cargos por tenencia ilegal de armas y la continuación de investigaciones por un posible peculado en su contra.

El Observatorio de Derechos y Justicia ha enfatizado la necesidad de llevar a cabo investigaciones profundas y objetivas sobre los casos de corrupción en el sector salud, especialmente cuando las denuncias involucran a exlíderes políticos. Esta situación demanda una respuesta enérgica y efectiva de los organismos de control y judiciales para dismantelar posibles redes de corrupción que operan a través de influencias en las diferentes administraciones gubernamentales (El Observatorio de Derechos y Justicia, 2020).

⁸⁸ Ecuador, *Decreto 1065*, 21 de mayo de 2020.

⁸⁹ Ecuador Fiscalía General del Estado, “Fiscalía investiga presunta desatención al servicio de salud, tras hallazgo de ventiladores mecánicos sin uso, en medio de la emergencia por Covid-19”, *Fiscalía General del Estado*, 28 de marzo de 2020, <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalia-investiga-presunta-desatencion-al-servicio-de-salud-tras-hallazgo-de-ventiladores-mecanicos-sin-uso-en-medio-de-la-emergencia-por-covid-19/>.

⁹⁰ El Comercio, “Expresidente Bucaram es detenido; Fiscalía dirige operativos por corrupción en Prefectura de Guayas y Alcaldía de Quito”, *El Comercio*, 3 de junio de 2020, <https://www.elcomercio.com/actualidad/expresidente-abdala-bucaram-detenido-allanamiento.html>.

Capítulo tercero

Discusión

La corrupción en situaciones de emergencia, como la vivida durante la pandemia de COVID-19, revela la necesidad urgente de reformar el marco normativo y las políticas públicas en Ecuador. Uno de los problemas más significativos fue el marco normativo inadecuado. La normativa existente no estaba suficientemente adaptada para manejar la rapidez requerida en contextos de emergencia. Aunque se establecieron lineamientos generales, estos resultaron ser vagos y no obligatorios, lo que permitió interpretaciones amplias y arbitrariedades. Esta falta de concreción facilitó que las instituciones pudieran actuar sin la debida regulación, aumentando el riesgo de irregularidades en los procesos de adquisición de bienes y servicios.

Otro aspecto crítico fue la falta de supervisión y control. La presión por adquirir insumos médicos de forma rápida llevó a una laxitud en los controles establecidos. En lugar de implementar auditorías previas y mecanismos de seguimiento efectivo, muchas instituciones optaron por un enfoque apresurado que permitió irregularidades, como el escandaloso sobreprecio en la compra de bolsas para cadáveres. Esta situación pone de relieve la necesidad de un sistema robusto que no solo contemple la rapidez en las decisiones, sino que también garantice la integridad de los procesos.

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos fundamentales para combatir la corrupción, y su ausencia se hizo evidente durante la crisis. Los procesos de adjudicación no contaron con mecanismos claros de rendición de cuentas, lo que permitió que las contrataciones se realizaran sin la debida supervisión pública. La falta de transparencia limitó la capacidad de la sociedad civil y de los medios de comunicación para vigilar y denunciar irregularidades. En un contexto donde la confianza pública es esencial, estas deficiencias se tradujeron en un debilitamiento del control social sobre las acciones del gobierno.

El caso de las bolsas para cadáveres se convirtió en un símbolo de los problemas estructurales en el manejo de recursos públicos. El sobreprecio escandaloso de USD 148,50 por unidad, en contraste con un precio de mercado de aproximadamente USD 12, demuestra un abuso evidente que no fue detectado a tiempo. Este caso no solo resalta fallas en el proceso de compra, sino que también subraya la importancia de contar con un

sistema de monitoreo efectivo que pueda identificar irregularidades antes de que se conviertan en escándalos.

Por su parte, el caso de corrupción en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo es un claro reflejo de problemas estructurales en el sistema de salud y en la administración pública en general. Desde el aumento de denuncias hasta las investigaciones por parte de organismos de control, se evidenció una situación alarmante que puso en riesgo la integridad de la atención médica en un momento crítico como el de la pandemia.

Uno de los aspectos más preocupantes es la reiteración de denuncias sobre corrupción en este hospital. La creación de la ‘Unidad de Integridad y Anticorrupción Emergente’ parecía un paso positivo, pero su rápida disolución por parte del presidente Lenín Moreno generó dudas sobre el compromiso real del gobierno con la transparencia y la lucha contra la corrupción. Es difícil no cuestionar si realmente hay voluntad política para erradicar estos problemas, especialmente cuando se trata de instituciones que deberían estar al servicio del bienestar público.

Además, la falta de acciones concretas por parte de la Contraloría y la Fiscalía también plantea interrogantes. Aunque se menciona un Plan Emergente de Control, esto puede interpretarse como una medida más simbólica que efectiva. La población necesita respuestas claras y acciones tangibles, no solo informes vagos sobre vigilancia, especialmente, considerando que, en una crisis sanitaria, la desatención y la corrupción pueden tener consecuencias mortales, y es fundamental que se actúe de manera decisiva.

La relación entre exfuncionarios y contratos sospechosos también destaca un patrón de favoritismo que parece estar vinculado a redes de poder político; además se vuelve inaceptable que las decisiones sobre la adquisición de insumos médicos, vitales para salvar vidas, puedan estar influenciadas por la corrupción y el nepotismo. Esto no solo afecta la calidad del servicio, sino que mina la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

Por su parte, el análisis de las entrevistas realizadas a jueces, fiscales y funcionarios públicos del área de salud revela un panorama complejo en el que la corrupción emergió como un fenómeno significativo durante la pandemia de COVID-19 en Ecuador. A medida que se profundiza en las perspectivas de cada grupo, se destacan patrones comunes y recomendaciones que podrían contribuir a mitigar los riesgos de corrupción en situaciones de emergencia.

Para abordar estas deficiencias, es fundamental el fortalecimiento del marco legal. Es crucial que se establezcan normas específicas que regulen las contrataciones en

situaciones de emergencia. Estas normas deben incluir procedimientos claros de auditoría y supervisión, así como sanciones para quienes incurran en actos de corrupción. La legislación debe ser adaptativa y precisa para facilitar un manejo eficiente y transparente de los recursos.

La capacitación y la conciencia pública son igualmente vitales. Capacitar a los funcionarios en ética y responsabilidad pública puede contribuir significativamente a la prevención de actos corruptos. Además, fomentar una cultura de denuncia y participación ciudadana permitirá detectar irregularidades de manera temprana, generando un entorno de mayor vigilancia social.

La implementación de mecanismos de control efectivos es esencial. Se deben establecer sistemas de control interno y auditoría externa para las compras públicas en situaciones de emergencia. Estos mecanismos deben ser independientes y contar con acceso a la información necesaria para garantizar la transparencia en todas las etapas del proceso de compra.

Finalmente, la digitalización de procesos de compra y la creación de plataformas de seguimiento accesibles al público pueden aumentar la transparencia y facilitar la rendición de cuentas. La tecnología no solo permite un mejor seguimiento de las transacciones, sino que también proporciona una herramienta efectiva para involucrar a la ciudadanía en la supervisión de las acciones del gobierno.

1. Propuesta

Para abordar la corrupción y mejorar la transparencia en los procesos de compras públicas en el sistema de salud durante el estado de emergencia, se proponen las siguientes recomendaciones específicas:

La corrupción en el sector público es un desafío que ha afectado a muchos países, y Ecuador no ha sido la excepción. La pandemia de COVID-19 puso al descubierto las fragilidades en el sistema ecuatoriano de contratación pública, revelando casos de sobrepagos y compras irregulares que erosionaron la confianza de la ciudadanía en sus instituciones. En momentos de crisis, cuando la salud y el bienestar de la población están en juego, resulta más urgente que nunca establecer un marco sólido que garantice la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos.

Esta propuesta surge como respuesta a esa necesidad. Busca abordar los problemas identificados a través de un enfoque integral, que incluye el fortalecimiento de las regulaciones, la creación de mecanismos de supervisión más efectivos, y el uso de la

tecnología para mejorar la gestión de compras. Además, promueve la participación activa de la ciudadanía, un aspecto fundamental para construir un sistema de contratación que realmente responda a las necesidades de todos.

Con estas medidas, no solo se requiere prevenir futuros actos de corrupción, sino también asegurarnos de que las compras públicas se realicen de manera justa y eficiente en situaciones críticas. Este esfuerzo es, en última instancia, un llamado a la acción para que todos trabajemos juntos en la construcción de un sistema más transparente y responsable, que proteja el bienestar de nuestra comunidad en cada momento, especialmente en los más difíciles.

a) Fortalecimiento del marco normativo

Es fundamental establecer un marco legal claro que regule las contrataciones en situaciones de emergencia. Este marco debe incluir protocolos específicos que definan cómo deben llevarse a cabo los procesos de compra en contextos críticos, así como procedimientos obligatorios que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas. La normativa debería abordar todos los aspectos del proceso de contratación, desde la identificación de necesidades hasta la adjudicación de contratos, garantizando que se sigan estándares adecuados incluso en situaciones de presión.

Por otro lado, para prevenir abusos, se debe implementar un sistema de precios máximos para insumos médicos y servicios. Este sistema debe estar basado en revisiones periódicas de los precios de mercado, asegurando que las compras se realicen a costos razonables y justos. Establecer límites de precios no solo protege los recursos públicos, sino que también promueve la competencia entre proveedores, lo que puede llevar a mejores precios y calidad en los productos adquiridos.

b) Transparencia en los procesos de contratación

Es crucial realizar auditorías independientes de todos los procesos de compra, con la obligación de publicar informes que detallen los hallazgos y recomendaciones. Estas auditorías no solo identificarán irregularidades, sino que también proporcionarán una evaluación objetiva del cumplimiento de las normativas y procedimientos establecidos. La transparencia en la divulgación de estos informes fomentará la confianza pública en el sistema de contratación y permitirá que los ciudadanos y otros actores interesados evalúen la gestión de los recursos.

c) Mejoras en la supervisión y control

La creación de comités interinstitucionales que incluyan representantes de la sociedad civil es esencial para supervisar los procesos de compras. Estos comités actuarían como un mecanismo de control adicional, garantizando que se mantenga la rendición de cuentas y se minimicen las oportunidades de corrupción. La inclusión de la sociedad civil también fomentaría la participación activa de la comunidad en la vigilancia de la gestión pública.

Así mismo, es necesario implementar canales seguros y accesibles para que los ciudadanos puedan denunciar irregularidades en los procesos de contratación. Estos mecanismos deben garantizar la protección de los denunciantes, asegurando que aquellos que se atrevan a señalar actos de corrupción no enfrenten represalias. Fomentar un ambiente en el que los ciudadanos se sientan cómodos denunciando irregularidades es crucial para desarticular redes corruptas.

d) Capacitación y conciencia

Desarrollar programas de formación continua para funcionarios públicos sobre ética, gestión de compras y normativas de transparencia es vital, especialmente en contextos de emergencia. Estas capacitaciones deben enfocarse en fortalecer la conciencia sobre la importancia de la integridad y la responsabilidad en la gestión pública, así como en proporcionar las herramientas necesarias para llevar a cabo compras de manera transparente y eficiente.

Adicionalmente, es necesario promover campañas de sensibilización para involucrar a la comunidad en la vigilancia de los procesos de compras y la exigencia de transparencia es clave. Al empoderar a los ciudadanos y fomentar su participación, se puede crear un entorno en el que la rendición de cuentas se convierta en un principio fundamental de la gestión pública.

e) Uso de tecnología

En primer lugar, se necesita implementar sistemas electrónicos que faciliten la gestión y seguimiento de compras públicas es esencial. Esta digitalización asegurará que toda la información relacionada con las compras sea accesible y fácilmente verificable por los ciudadanos, lo que reducirá las oportunidades de corrupción. La transparencia que proporciona la tecnología también puede ayudar a generar confianza en el sistema.

Algo no menos relevante a considerar, es el uso de herramientas de análisis de datos para identificar patrones sospechosos en las compras es otra medida eficaz. Este tipo de análisis puede ayudar a detectar irregularidades de manera temprana, permitiendo

la intervención antes de que se materialicen actos de corrupción. Al analizar los datos, las autoridades podrán tomar decisiones informadas y más rápidas para abordar cualquier irregularidad que surja.

f) Evaluación y ajustes continuos

Se necesita establecer mecanismos para la evaluación regular de los procesos de compra es fundamental. Estas revisiones permitirán ajustes rápidos basados en la retroalimentación y los resultados de las auditorías, asegurando que los sistemas se mantengan actualizados y efectivos en la lucha contra la corrupción.

Finalmente, es esencial publicar informes anuales que evalúen la efectividad de las medidas implementadas y su impacto en la reducción de la corrupción y el aumento de la transparencia. Estos informes no solo servirán para rendir cuentas ante la ciudadanía, sino que también proporcionarán información valiosa para la mejora continua de las políticas y prácticas en el ámbito de las contrataciones públicas.

Conclusiones

La legislación actual en Ecuador sobre compras públicas y manejo de emergencias sanitarias ha demostrado ser insuficiente para prevenir y sancionar actos de corrupción. Una legislación adecuada debería incluir protocolos claros para la adquisición de insumos durante crisis, con mecanismos de transparencia que obliguen a la publicación de precios de mercado y justificaciones de costos. Además, se podrían establecer auditorías obligatorias e independientes en tiempo real, junto con sanciones más severas para los funcionarios que incurran en irregularidades.

La construcción de políticas públicas de control y lucha contra la corrupción no puede ser comprendida únicamente desde la técnica institucional o el diseño normativo; requiere una visión integral que incorpore tanto el compromiso ético de los individuos como la estructura legal y política del Estado. En este sentido, los artículos 85 y 206 de la Constitución de la República del Ecuador juegan un papel fundamental. El primero establece que toda política pública debe estar orientada a hacer efectivos los derechos constitucionales, mientras que el segundo confiere al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) la facultad de promover el control social y combatir la corrupción a través de la participación ciudadana y la transparencia.

Por otro lado, existen organismos encargados de la rendición de cuentas, como la Contraloría General del Estado y la Fiscalía General del Estado. Sin embargo, la falta de acción y la ineficacia de estos organismos en los casos mencionados pueden atribuirse a varios factores, como la burocracia, la falta de recursos, la influencia política y la cultura de impunidad que ha permeado el sistema. La disolución de la 'Unidad de Integridad y Anticorrupción Emergente' también refleja la falta de voluntad política para abordar la corrupción de manera efectiva, lo que obstaculiza la correcta recepción y seguimiento de las denuncias.

En ambos casos, la fase en la que se identifica un mayor índice de corrupción es la de adjudicación y contratación. En el caso de las bolsas para cadáveres, la evidencia de precios exorbitantes y la falta de un estudio de mercado adecuado son claros indicios de corrupción en esta etapa. Por otro lado, en el caso de los insumos médicos del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, las denuncias de robo y venta de insumos a precios inflados también indican irregularidades en el proceso de compra.

Para prevenir estos problemas, se debieron implementar protocolos más estrictos que incluyan estudios de mercado previos, en donde antes de la adjudicación de contratos, se realice un análisis exhaustivo de precios de mercado para asegurar que las compras se realicen a precios justos.

Por otro lado, se requiere de una supervisión independiente, en donde la presencia de auditores independientes en las fases de adjudicación ayude a detectar y prevenir actos de corrupción.

Desde el pensamiento de Ackerman, entendemos que la corrupción es un fenómeno que se genera por la existencia de incentivos distorsionados en las instituciones del Estado, y que para su prevención es clave mejorar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos administrativos. Villoria, por su parte, advierte que la corrupción debilita el contrato social, genera desconfianza y exige una reconstrucción de la legitimidad democrática basada en la ética pública y el control institucional efectivo. Ambos coinciden en que el control externo es necesario, pero insuficiente sin una cultura ética consolidada entre los actores públicos.

Concluyendo con lo anterior, combatir la corrupción exige una doble vía, por un lado, el fortalecimiento de mecanismos institucionales de control y participación ciudadana, como lo dispone el artículo 206 CRE con el rol activo del CPCCS; y por otro lado, una transformación cultural profunda en el actuar del servidor público y del ciudadano, alineada con el principio rector del artículo 85, mismo que contempla garantizar la efectividad de los derechos a través de políticas públicas responsables, evaluables y transparentes.

Bibliografía

- Ackerman, Susan R. “Corrupción y economía global”. *Biblioteca Miguel de Cervantes*. (2005): 68.
- Aguilar, L. “El estudio de las políticas públicas”, Colección de antologías de Políticas Públicas, n.º 1 (1992), México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Aguilar Astorga, C. R., y M. A. Lima Facio. “¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?”. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, n.º 4. www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm.
- American Chamber of Commerce in Albania. *Monitoring the usage of the E-procurement System*, 2010.
- Aristoteles, Politik. Buch I, übersetzt und herausgegeben von E. Schütrumpf. Berlin: Akademie Verlag. 1991.
- Boehm, F., & J. Olaya. “Corruption in Public Contracting Auctions: The Role of Transparency in Bidding Processes”. *Annals of Public and Cooperative Economics* 77, n.º 4 (2006): 431-52.
- Carrillo, y Benalcazar. “Políticas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina”. Servicios urbanos e inclusión. 2009. OLACCHI/CIFALBarcelona/UNITAR/Ilustre Municipio de Quito.
- Catalá Martí, J. V. *La contratación de las administraciones publicas ajustadas a la ley de contratos del sector público*. Pamplona: Civitas, 2008.
- Cociós Núñez, R. A. “La contratación pública en situaciones de emergencia en el Ecuador”. Tesis, Universidad San Francisco de Quito, 2015. <https://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/4964/1/122801.pdf>.
- Díaz, J. F. “El presupuesto referencial como un elemento esencial para afrontar la crisis económica del Ecuador en las compras públicas”. *Foro: Revista de derecho*, n.º 25 (2016). <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/463>.
- Ecuador Presidencia de la República del Ecuador. *Decreto Ejecutivo 1065*. 26 de septiembre de 2024. https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/06/a2_Decreto_Ejecutivo_1065_mayo_2020.pdf.
- . *Decreto Ejecutivo 1017*. 17 de marzo de 2020.
- . *Decreto Ejecutivo 1052*. 15 de mayo de 2020.

- Ecuador. *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial 180, 10 de febrero de 2014.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador. *Ley de Seguridad Social*. Registro Oficial 465, Suplemento, 30 de noviembre de 2001.
- Ecuador, Normas de Control Interno, Registro Oficial 87, 14 de diciembre de 2009, https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_ecu_ane_cge_12_nor_con_int_400_cge.pdf.
- Ecuador, Ley Orgánica de Contraloría General del Estado, Registro Oficial 595, 12 de junio de 2002, <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=2207&tipo=tradoc>.
- Ecuador. *Ley Orgánica del Sistema de Compras Públicas*. Registro Oficial 395. 4 de agosto de 2008.
- Ecuador. *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Registro Oficial 595, 12 de junio de 2002.
- Ecuador. *Ley Orgánica de Salud*. Registro Oficial 423, Suplemento, 22 de diciembre de 2006.
- El Comercio. “Expresidente Bucaram es detenido; Fiscalía dirige operativos por corrupción en Prefectura”. *El Comercio*. 3 de junio de 2020. <https://www.elcomercio.com/actualidad/expresidente-abdala-bucaram-detenido-allanamiento.html>.
- El Universo. “Contraloría detecta sobrevalores más 1300 compras en bolsas de cadáveres”. *El Universo*. 1 de diciembre de 2020.
- Escobar, Guido. “Control Público. El derecho a la buena administración pública (compliance y presupuestos públicos)”, Cevallos Editora Jurídica, (2024):93.
- Fiscalía General del Estado. “Fiscalía investiga presunta desatención al servicio de salud, tras hallazgo de ventiladores mecánicos sin uso, en medio de la emergencia por Covid-19”. *Boletín*, 2020. <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalia-investiga-presunta-desatencion-al-servicio-de-salud-tras-hallazgo-de-ventiladores-mecanicos-sin-uso-en-medio-de-la-emergencia-por-covid-19/>.
- Graglia, J. “En la búsqueda del bien común”, Manual de Políticas públicas, n.º 1 (2012), Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung - ACEP.
- Gómez Rivero, M. del C. “Derecho Penal y corrupción: acerca de los límites de lo injusto y lo permitido”. *Estudios Penales y Criminológicos*, 2 (2017): 249-306.

- González Tamayo, J. L. *La contratación pública como sistema*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2021.
- Herrera González, M. I. “La aplicación de principios y objetivos de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su reglamento general en la contratación de bienes y servicios con empresas públicas nacionales”. Tesis, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2020. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7579/1/T3292-MDE-HerreraLa%20aplicacion.pdf>.
- Killmeyer, J., M. White, & B. Chew. “Will blockchain transform the public sector? Blockchain basics for government”. *Reporte de Deloitte Center for Government Insights*. 2017. <https://www2.deloitte.com/global/en/insights/industry/public-sector/understanding-basics-of-blockchain-in-government.html>
- Lerma, H. *Metodología de la investigación: Propuesta, anteproyecto y proyecto*. Bogotá: ECOE, 2016.
- López Arévalo, W. “Las contrataciones públicas en situaciones de emergencia”. *Lopez García Abogados*. 2021. <https://lopezgarciaabogados.com/las-contrataciones-publicas-en-situaciones-deemergencia/>.
- López Yerovi, E. X. “El peculado en contratación pública durante el estado de emergencia y las consecuencias jurídico-penales recaídas en servidores públicos de Chimborazo”. Tesis, Universidad Nacional de Chimborazo, 2020.
- Macías Bermúdez, J. M., A. J. Peñafiel Palacios, G. K. Arreaga Farías, y J. A. Tamayo León. “La contratación pública en el Ecuador, situación actual ante la pandemia de Covid-19”. *Revista Universidad y Sociedad* (2020).
- López Jara, Ana Alexandra, Marlene Cañizares Roig, y Mónica Patricia Mayorga Díaz. “La auditoría interna como herramienta de gestión para el control en los gobiernos autónomos descentralizados de la provincia de Morona Santiago”. *Cuadernos de Contabilidad* 19, n.º 47 (2018): 80-93. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cc19-47.aihg>.
- Medina Arnáiz, Teresa. “Las respuestas normativas al fenómeno de la corrupción en la contratación pública”. *Diario La Ley*, n.º 7382 (2010), 1. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3179811>.
- Muñoz, C. *Metodología de la investigación*, 2.^a ed. Ciudad de México: Oxford: 2015.

- Naciones Unidas. “Veinte años de la Convención de la ONU contra la Corrupción: uniendo al mundo contra la corrupción”. *Naciones Unidas*. 2023. <https://www.un.org/es/observances/anti-corruption-day>.
- Ñaupas Paitán, Humberto, Elías Mejía y Mejía, Marcelino Raúl Valdivia Dueñas, Jesús Josefa Palacios Vilela, y Hugo Eusebio Romero Delgado. *Metodología de la investigación: Cuantitativa-cualitativa y redacción de la tesis*. Bogotá: Ediciones de la U., 2018. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Drogas_de_Abuso/Articulos/MetodologiaInvestigacionNaupas.pdf.
- Neupane, Arjun, J. Soar, & K. Vaidya. *Anti-Corruption Capabilities of Public E-Procurement Technologies: Principal-Agent Theory*. 2014. <https://doi.org/10.4018/978-1-4666-8195-8.CH019>.
- Observatorio Derechos y Justicia. “Corrupción en tiempos de Covid-19: La otra pandemia en el Ecuador”. *PADF*. 2020. <https://odjec.org/wp-content/uploads/2021/04/Corrupcion-y-covid-19.pdf>.
- Observatorio Derechos y Justicia. “Corrupción y derechos humanos: Impacto de la corrupción en los Derechos Humanos en el contexto del Covid-19 en Ecuador”. *PADF*. 2021. https://odjec.org/wp-content/uploads/2021/07/2021_06_DDHHCOVID.pdf.
- Oszlak, O. y Donnell, G. “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, (1981), Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- OHCHR. “Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos”. *OHCHR*. Accedido 30 de noviembre de 2024. <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance#:~:text=El%20concepto%20de%20gobernanza%20hace,al%20conjunto%20de%20la%20sociedad>.
- Olaya, J., & F. Boehm. “Corruption in Public Contracting Auctions: The Role of Transparency in Bidding Processes”. *Annals of Public and Cooperative Economics* 77, n.º 4 (2006): 431-52.
- Organización de las Naciones Unidas. “Encuesta de las Naciones Unidas sobre gobierno electrónico 2020”. *Naciones Unidas*. Accedido 30 de noviembre de 2024.

- <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>.
- Oszlak, O. *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: INAP / CLAD / CEDES, 2021.
- Pictet, J., & D. Bollinger, D. “Extended use of the cards procedure as a simple elicitation technique for MAVT. Application to public procurement in Switzerland”. *European Journal of Operational Research* 185, n.º 3 (2008): 1300-7.
- Poveda Almeida, F. *Instituciones de la contratación pública en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “La lucha contra la corrupción en el sector de la salud: métodos, herramientas y buenas prácticas”. 2011.
- Radio Pichincha. “José de la Gasca advierte corrupción en Hospitales Eugenio Espejo y Teodoro Maldonado”. *Radio Pichincha*. 6 de mayo de 2020. <https://www.radiopichincha.com/jose-de-la-gasca-advierde-corrupcion-en-hospitales-eugenio-espejo-y-teodoro-maldonado/>.
- Reyna, Y. “El control a la gestión en la administración pública: Una mirada a las legislaciones de Ecuador y Perú”. *Revista San Gregorio* (2017): 155-67.
- Rosa Chugá Quemac, Bélgica Lara Mafla, y Carmen Méndez Cabrita. “La corrupción, un elemento limitante para el derecho a la salud en pandemia COVID-2019”. *Dilemas contemporáneos: educación, política y valores*, n.º 3 (2021): 1-22.
- Roth, A.-N. “Las políticas públicas y la gestión pública: Un análisis desde la teoría y la práctica”. *Estudios de la Gestión: Revista internacional de administración*, n.º 5 (2019): 223-9.
- SERCOP. *Manual de buenas prácticas en la contratación pública para el desarrollo del Ecuador*. Quito: SERCOP, 2015. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_panel5_SERCOP_3.2.1_man_bue_pr%C3%A1c_CP.pdf.
- Serrano, A. *Corrupción en la contratación pública en Colombia*. Bogotá: S. ed., 2014.
- Shin, G. C., & M. S. Park. “Learning from the Award-winning Korean Public Procurement Service”. Presentación en la 89th Annual International Supply Management Conference. 2004.
- Tapia Arias, M. M. “La priorización de los productos y servicios nacionales provenientes de la economía popular y solidarias, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas como garantía de participación incluyente en la contratación pública

- en el Ecuador”. Tesis de maestría, Universidad Regional Autónoma de los Andes, 2018. <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/8137>.
- Villoria, Manuel M. “Corrupción y liderazgo público”. *VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y buen gobierno*. (2001). 143.
- Volosin, Natalia A. “Datos abiertos corrupción y compras públicas”. *Iniciativa Latinoamérica por los Datos Abiertos*. 17 de septiembre de 2014. <https://idatosabiertos.org/datos-abiertos-corrupcion-y-compras-publicas/>.
- Wilson, Javier “¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas” *Revista Científica Semestral IN IURE* 8, n.º 2 (2018): 30-41, <https://core.ac.uk/download/pdf/228415608.pdf>.
- Zuluaga, J. “Cuando la corrupción invade el tejido social”. *Nueva sociedad*, n.º 145 (1996): 148-59.

Anexos

Anexo 1: Formato de entrevista a jueces

1. ¿Podría describir brevemente cómo percibió la operación de la corrupción en casos relacionados con emergencias sanitarias, como la pandemia de COVID-19?
2. ¿Qué tipos de casos de corrupción relacionados con compras públicas durante la pandemia han sido más frecuentes en su experiencia judicial?
3. Desde su experiencia, ¿qué mecanismos o estrategias observó que se utilizaron con mayor frecuencia para cometer actos de corrupción en las compras públicas durante la pandemia?
4. ¿Qué factores considera que contribuyen más a la vulnerabilidad del sistema judicial frente a la corrupción durante situaciones de emergencia sanitaria?
5. Desde su perspectiva judicial, ¿cuáles son los principales desafíos para asegurar que los procedimientos de contratación pública se realicen conforme a la ley durante una emergencia como la pandemia de COVID-19?
6. ¿Cuáles considera que fueron los principales desafíos enfrentados por el Poder Judicial al tratar casos de corrupción en el contexto de una emergencia sanitaria?
7. Según su perspectiva, ¿cómo puede el Poder Judicial colaborar de manera más efectiva con otras instituciones para combatir la corrupción durante crisis sanitarias?
8. ¿Qué papel juega la transparencia y la rendición de cuentas en la mitigación de actos de corrupción en compras públicas durante crisis sanitarias?
9. ¿Qué recomendaciones específicas daría para mejorar la capacidad del sistema judicial de prevenir y sancionar la corrupción en situaciones de emergencia?

Anexo 2: Entrevistas

Entrevista a juez 1

1. ¿Podría describir brevemente cómo percibió la operación de la corrupción en casos relacionados con emergencias sanitarias, como la pandemia de COVID-19?

Durante emergencias sanitarias como la pandemia de COVID-19, observé que la corrupción se manifestó de manera particularmente insidiosa en los procesos de contratación pública. La presión por responder rápidamente a la crisis permitió que se implementaran procedimientos de adquisición más flexibles, pero esto también facilitó la manipulación y el abuso. En muchos casos, la urgencia de adquirir bienes esenciales, como equipos médicos y suministros, llevó a que se evadieran los controles habituales, permitiendo que algunos actores corruptos se beneficiaran indebidamente. Esta situación creó un terreno fértil para la corrupción, ya que las decisiones rápidas y las excepciones a los procedimientos estándar ofrecieron oportunidades para el favoritismo y la corrupción.

2. ¿Qué tipos de casos de corrupción relacionados con compras públicas durante la pandemia han sido más frecuentes en su experiencia judicial?

En mi experiencia, los casos de corrupción más comunes durante la pandemia han sido variados. Primero, se ha registrado un aumento en las contrataciones directas que no siempre fueron justificadas adecuadamente, evitando el proceso de licitación formal. Segundo, ha habido numerosos casos de fijación de precios desproporcionadamente altos por parte de proveedores, aprovechando la escasez de suministros. También se ha observado la adjudicación de contratos a empresas sin la experiencia o la capacidad necesarias para cumplir con los requisitos, a menudo vinculadas con personas influyentes. Finalmente, hemos visto la aparición de contratos falsificados o simulados, diseñados para desviar fondos de manera encubierta.

3. Desde su experiencia, ¿qué mecanismos o estrategias observó que se utilizaron con mayor frecuencia para cometer actos de corrupción en las compras públicas durante la pandemia?

Los mecanismos utilizados para cometer actos de corrupción durante la pandemia incluyeron la manipulación de los procedimientos de emergencia para acelerar la adquisición de bienes, lo que frecuentemente resultó en una falta de transparencia y controles rigurosos. La utilización de procedimientos de emergencia a menudo sirvió como una excusa para evitar la evaluación exhaustiva de los proveedores y los precios. Además, el favoritismo hacia ciertas empresas, especialmente aquellas con conexiones

políticas, se volvió un patrón común, permitiendo que se adjudicaran contratos sin una debida justificación o competencia.

4. ¿Qué factores considera que contribuyen más a la vulnerabilidad del sistema judicial frente a la corrupción durante situaciones de emergencia sanitaria?

La vulnerabilidad del sistema judicial frente a la corrupción en situaciones de emergencia se debe a varios factores. En primer lugar, la necesidad de decisiones rápidas reduce la capacidad para aplicar controles rigurosos. La sobrecarga de trabajo y la falta de personal capacitado durante las emergencias también pueden limitar la efectividad en la supervisión y la aplicación de la ley. Además, las normativas relajadas temporalmente para facilitar las adquisiciones pueden ser explotadas por actores corruptos. La falta de procedimientos específicos y claros para gestionar las emergencias también contribuye a la vulnerabilidad.

5. Desde su perspectiva judicial, ¿cuáles son los principales desafíos para asegurar que los procedimientos de contratación pública se realicen conforme a la ley durante una emergencia como la pandemia de COVID-19?

Los principales desafíos para asegurar que los procedimientos de contratación pública se ajusten a la ley durante una emergencia incluyen la dificultad de mantener el cumplimiento estricto de las normativas en un entorno de alta presión. La necesidad de realizar adquisiciones rápidamente puede conducir a una supervisión insuficiente y a la falta de auditorías efectivas. Garantizar la transparencia en un contexto de emergencia, donde las decisiones deben tomarse de manera expedita, requiere de mecanismos adicionales para el control y la rendición de cuentas.

6. ¿Cuáles considera que fueron los principales desafíos enfrentados por el Poder Judicial al tratar casos de corrupción en el contexto de una emergencia sanitaria?

El Poder Judicial ha enfrentado desafíos significativos al abordar casos de corrupción durante emergencias sanitarias. La principal dificultad radica en la investigación y el enjuiciamiento oportuno de casos debido a la alta carga de trabajo y la limitación de recursos. Además, la presión pública y la influencia política pueden complicar el manejo imparcial de los casos. La necesidad de equilibrar la urgencia con el cumplimiento de la ley añade otra capa de complejidad al proceso judicial.

7. Según su perspectiva, ¿cómo puede el Poder Judicial colaborar de manera más efectiva con otras instituciones para combatir la corrupción durante crisis sanitarias?

Para colaborar más eficazmente en la lucha contra la corrupción durante crisis sanitarias, el Poder Judicial debe establecer una comunicación sólida con las agencias de control y fiscalización. Es crucial desarrollar protocolos y directrices comunes para manejar casos de emergencia, garantizando una respuesta coherente y coordinada. La implementación

de programas de capacitación conjunta puede mejorar la capacidad de las instituciones para enfrentar la corrupción. Además, mantener una transparencia abierta y compartir información relevante entre instituciones puede fortalecer el esfuerzo contra la corrupción.

8. ¿Qué papel juega la transparencia y la rendición de cuentas en la mitigación de actos de corrupción en compras públicas durante crisis sanitarias?

La transparencia y la rendición de cuentas juegan un papel crucial en la mitigación de la corrupción durante crisis sanitarias. La visibilidad de los procesos y decisiones dificulta la ocultación de actos corruptos, al tiempo que asegura que los responsables sean llamados a rendir cuentas. Estos elementos generan confianza pública y contribuyen a que los recursos se gestionen de manera justa y eficiente, especialmente en tiempos de crisis.

9. ¿Qué recomendaciones específicas daría para mejorar la capacidad del sistema judicial de prevenir y sancionar la corrupción en situaciones de emergencia?

Para mejorar la capacidad del sistema judicial en la prevención y sanción de la corrupción durante situaciones de emergencia, recomendaría la implementación de leyes y directrices específicas que regulen las compras y contratos en emergencias. Es vital establecer sistemas robustos de auditoría y monitoreo en tiempo real para identificar y prevenir la corrupción. También, fomentar la cooperación entre el Poder Judicial y otras agencias de control, así como crear canales seguros para que los ciudadanos denuncien irregularidades, son pasos importantes para garantizar una respuesta eficaz y transparente frente a la corrupción.

Anexo 3. – Formato de entrevista a fiscales

1. ¿Cómo afectó la pandemia de COVID-19 a la incidencia de corrupción en los procesos de compras públicas?

La pandemia de COVID-19 exacerbó significativamente la incidencia de corrupción en los procesos de compras públicas en Ecuador. La crisis sanitaria creó un ambiente donde la urgencia y la necesidad de adquirir rápidamente bienes y servicios esenciales llevaron a la flexibilización de los procedimientos estándar. Este entorno de presión permitió que los procesos de contratación fueran vulnerables a manipulaciones y abusos. La necesidad de decisiones rápidas y la suspensión temporal de ciertos controles habituales facilitó el acceso de actores corruptos a contratos y fondos públicos, aumentando los casos de irregularidades y corrupción.

2. ¿Qué mecanismos o estrategias han observado que se utilizaron con mayor frecuencia para cometer actos de corrupción durante la pandemia?

Durante la pandemia, se observaron varias estrategias comunes para cometer actos de corrupción en las compras públicas. Entre las más frecuentes se encuentran la manipulación de los procesos de contratación de emergencia para evitar la competencia y la transparencia, la sobreestimación de precios de suministros médicos y equipos, y la adjudicación de contratos a empresas sin capacidad o experiencia previa, a menudo con vínculos con funcionarios públicos. Además, se detectó la falsificación de documentos y la creación de contratos ficticios para desviar recursos.

3. ¿Cómo influyó la declaración de estado de emergencia en la capacidad de la fiscalía para investigar y enjuiciar casos de corrupción en compras públicas durante la pandemia?

La declaración de estado de emergencia tuvo un impacto mixto en la capacidad de la fiscalía para investigar y enjuiciar casos de corrupción. Por un lado, la necesidad de actuar rápidamente y la interrupción de procesos normales complicaron la recolección de evidencia y el seguimiento de casos. Por otro lado, el estado de emergencia también permitió que la fiscalía tuviera acceso a nuevos mecanismos y recursos para investigar casos urgentes. Sin embargo, la presión para resolver rápidamente los casos y la falta de personal capacitado incrementaron las dificultades en la ejecución de investigaciones exhaustivas y en el enjuiciamiento efectivo.

4. ¿Cuáles fueron los mayores obstáculos enfrentados por la fiscalía al tratar de garantizar la transparencia y legalidad en los procesos de contratación de emergencia?

Uno de los mayores obstáculos enfrentados por la fiscalía fue la dificultad para acceder a la información y documentación necesaria debido a la rápida implementación de procedimientos de emergencia y la falta de registros adecuados. La falta de claridad en los procedimientos y la relajación de normativas también crearon espacios donde la corrupción podía prosperar sin un

control riguroso. Además, la presión política y la alta carga de trabajo dificultaron la supervisión efectiva y la promoción de la transparencia en un contexto de emergencia.

5. Según su experiencia, ¿qué prácticas o estrategias fueron más exitosas para detectar y documentar irregularidades en los contratos de compras públicas durante la emergencia por COVID-19?

En mi experiencia, las prácticas más efectivas para detectar y documentar irregularidades incluyeron la implementación de auditorías internas y revisiones exhaustivas de los procesos de contratación de emergencia. La colaboración con otras entidades de control, como la Contraloría General, y el uso de herramientas de análisis de datos para identificar patrones irregulares fueron fundamentales. Además, la capacitación continua del personal sobre las técnicas de investigación y la promoción de un canal de denuncias seguro para el público ayudaron a obtener información crítica sobre posibles actos de corrupción.

6. ¿Cuáles fueron los principales obstáculos enfrentados por la fiscalía al investigar y enjuiciar casos de corrupción durante la emergencia sanitaria?

Los principales obstáculos incluyeron la falta de recursos adecuados y la sobrecarga de trabajo, que limitaron la capacidad de la fiscalía para manejar todos los casos con la profundidad necesaria. La presión social y política también influyó en la imparcialidad y la toma de decisiones, complicando el proceso judicial. Adicionalmente, la urgencia en la resolución de casos a menudo llevó a una recolección de pruebas apresurada, que puede haber comprometido la calidad de las investigaciones.

7. ¿Qué recomendaciones daría para fortalecer las políticas públicas contra la corrupción en situaciones de emergencia?

Recomendaría la implementación de marcos legales específicos para manejar las compras públicas en emergencias, que establezcan procedimientos claros y rigurosos para prevenir abusos. También es crucial fortalecer los mecanismos de auditoría y supervisión en tiempo real para detectar irregularidades de manera proactiva. Fomentar la cooperación entre la fiscalía y otras entidades de control es esencial para una respuesta coordinada y efectiva. Además, crear canales de denuncia seguros y accesibles para la ciudadanía y asegurar una formación continua para los funcionarios encargados de la supervisión pueden contribuir a una mayor transparencia y eficacia en la lucha contra la corrupción.

8. ¿Cómo ha sido la coordinación entre la fiscalía y otras entidades de control y supervisión para asegurar una respuesta efectiva contra la corrupción en tiempos de crisis sanitaria?

La coordinación entre la fiscalía y otras entidades de control y supervisión ha sido crucial para enfrentar la corrupción durante la crisis sanitaria. Hemos trabajado estrechamente con la Contraloría General, Compras Públicas y otras instituciones para compartir información y coordinar acciones. Esta colaboración ha permitido una respuesta más efectiva y ha facilitado el

intercambio de recursos y conocimientos para abordar los casos de corrupción de manera integral. La creación de comités interinstitucionales para gestionar los casos de emergencia y la implementación de protocolos comunes han sido pasos importantes para asegurar una lucha coherente y eficaz contra la corrupción en tiempos de crisis.

Anexo 4. – Formato de entrevista a funcionario de hospital público

1. ¿Podría describir su rol y responsabilidades dentro del área administrativa del hospital?
2. ¿Cómo impactó la pandemia de COVID-19 en los procesos de compras públicas en su institución?
3. ¿Qué mecanismos o prácticas ha observado que se utilizaron con mayor frecuencia para cometer actos de corrupción durante las compras de emergencia?
4. ¿Cuáles fueron los mayores desafíos que enfrentó su institución en la gestión de compras públicas durante la pandemia?
5. ¿Qué medidas específicas implementó su institución para asegurar la transparencia y prevenir actos de corrupción durante las compras de emergencia por COVID-19?
6. ¿Cómo ha sido la colaboración con otras entidades gubernamentales y de supervisión para garantizar la transparencia en los procesos de compras?
7. ¿Qué recomendaciones haría para mejorar las políticas y procedimientos para prevenir la corrupción en situaciones de emergencia?

Anexo 5. - Entrevista a funcionario de hospital público 1

1. ¿Podría describir su rol y responsabilidades dentro del área administrativa del hospital?

En el tiempo que inició la pandemia del COVID-19, era Asistente Administrativo, en el Departamento de Compras Públicas, el rol que desempeñaba está:

- Verificar y revisar conjuntamente con la unidad correspondiente los documentos e informes para el inicio de los procedimientos de contratación.
- Verificar y revisar los procesos y trámites previos a la contratación de bienes, obras y prestación de servicios, de conformidad con la normativa vigente.
- Verificar y revisar las actividades necesarias en las fases preparatoria, pre-contractual y contractual en los procedimientos de contratación.
- Verificar, revisar y publicar la documentación pertinente correspondientes a las fases de contratación en el Sistema Nacional de Contratación Pública.
- Verificar, organizar y controlar los procesos de las unidades a su cargo.

2. ¿Cómo impactó la pandemia de COVID-19 en los procesos de compras públicas en su institución?

Las instituciones no tuvieron las leyes y reglamentos adecuados que sustentaran una adquisición o compra efectiva, adecuada y oportuna, ocasionando retraso y falta de transparencia.

3. ¿Qué mecanismos o prácticas ha observado que se utilizaron con mayor frecuencia para cometer actos de corrupción durante las compras de emergencia?

Las contrataciones de Emergencia, de lo que pude evidenciar en el tiempo de pandemia creo que por falta de conocimiento hubieron oferentes que no participaron en los diferentes procesos que se publicaron y en cambio hubieron otros que si lo hicieron, pero, sus precios era exorbitantes y del cual muchos se aprovecharon en busca de sus beneficios.

4. ¿Cuáles fueron los mayores desafíos que enfrentó su institución en la gestión de compras públicas durante la pandemia?

La falta de preparación ante un evento, que si bien es cierto fue de conmoción mundial, demostró que no contábamos con la capacidad de resolución oportuna y eficaz para tener el control ante tal situación.

El descontrol en los precios establecidos en el mercado.

5. ¿Qué medidas específicas implementó su institución para asegurar la transparencia y prevenir actos de corrupción durante las compras de emergencia por COVID-19?

Se procuró realizar de dos a tres publicaciones en el sistema de contratación, para poder obtener mayor participación.

6. ¿Cómo ha sido la colaboración con otras entidades gubernamentales y de supervisión para garantizar la transparencia en los procesos de compras?

Las diferentes entidades debieron actuar de forma oportuna ante las situaciones que fue de conocimiento nacional, como lo fue el tema del sobreprecio en las diferentes instituciones.

7. ¿Qué recomendaciones haría para mejorar las políticas y procedimientos para prevenir la corrupción en situaciones de emergencia?

Establecer precios techos en el mercado y hacer cumplir los límites impuestos en el mercado. Sería bueno que los insumos y dispositivos médicos sean puestos en el sistema de Catálogo Electrónico, para que sus precios sean normalizados y no ocurra lo que hasta la presente fecha se mantiene (el sobreprecio).

Anexo 6. Entrevista a funcionario de hospital público 2

1. ¿Podría describir su rol y responsabilidades dentro del área administrativa del hospital?

Mi Rol fue de Analista de compras publicas

2. ¿Cómo impactó la pandemia de COVID-19 en los procesos de compras públicas en su institución?

Hubo un aumento en la demanda de equipos médicos, suministros sanitarios, dispositivos, medicamentos, además de otros bienes y servicios necesarios para combatir el virus, lo que generó presión y urgencia en los procesos de adquisiciones.

Se declaró emergencia sanitaria, lo que permitió que se implementaran procesos de compras emergentes, con la finalidad de que se reduzcan los tiempos y requisitos burocráticos para adquirir insumos médicos y medicamentos esenciales rápidamente.

3. ¿Qué mecanismos o prácticas ha observado que se utilizaron con mayor frecuencia para cometer actos de corrupción durante las compras de emergencia?

La compra de insumos médicos y equipos de protección personal a precios inflados, lo cual permitió a los proveedores y funcionarios involucrados obtener beneficios económicos indebidos. Se aprovechó la flexibilización de las normativas para realizar contrataciones directas, sin licitación pública, facilitando la adjudicación de contratos a empresas específicas sin contar con las actividades económicas, sin antecedentes, sin experiencia en el sector o incluso a empresas fantasmas, muchas veces vinculadas a funcionarios públicos o sus allegados.

La necesidad de compras rápidas y la relajación de ciertos controles llevaron a preocupaciones sobre la transparencia y a la falta de justificación debidamente documentada.

4. ¿Cuáles fueron los mayores desafíos que enfrentó su institución en la gestión de compras públicas durante la pandemia?

- La necesidad de adquirir insumos y equipos médicos de manera urgente para enfrentar la crisis sanitaria.
- La alta demanda global de productos esenciales como mascarillas, ventiladores y equipos de protección personal llevó a una escasez de suministros, dificultando la obtención de estos productos en tiempos razonables y a precios justos.
- Las instituciones estuvieron bajo una gran presión social y política para mostrar resultados rápidos y efectivos, lo que a veces llevó a decisiones precipitadas sin una planificación adecuada.

5. ¿Qué medidas específicas implementó su institución para asegurar la transparencia y prevenir actos de corrupción durante las compras de emergencia por COVID-19?

- Se realizaba la Publicación de todos los contratos y adquisiciones relacionados con la emergencia en una plataforma de transparencia, donde la ciudadanía podía acceder a la información detallada de las compras realizadas.
- Establecimiento de criterios claros y transparentes para la selección de proveedores, evitando favoritismos y garantizando que las contrataciones se basen en la capacidad de cumplir con los requisitos de calidad y tiempo.

6. ¿Cómo ha sido la colaboración con otras entidades gubernamentales y de supervisión para garantizar la transparencia en los procesos de compras?

La Contraloría General del Estado llevó a cabo auditorías y supervisiones periódicas de los procesos de compras, por lo que se ha realizado la colaboración con estas entidades en la información y expedientes de contrataciones solicitados.

7. ¿Qué recomendaciones haría para mejorar las políticas y procedimientos para prevenir la corrupción en situaciones de emergencia?

- Desarrollar y mantener actualizados protocolos específicos para la gestión de compras en situaciones de emergencia.
- Implementar sistemas tecnológicos para el monitoreo en tiempo real de las compras y distribución de insumos.
- Establecer sanciones estrictas y rápidas para los actos de corrupción comprobados, para disuadir conductas indebidas.
- Realizar auditorías independientes y frecuentes durante y después de las situaciones de emergencia para asegurar que los fondos se usen correctamente.

Anexo 7. Entrevista a funcionario de hospital público 3

1. ¿Podría describir su rol y responsabilidades dentro del área administrativa del hospital?

Sí, asistente administrativo en el departamento de Compras Públicas, encargado de las siguientes responsabilidades:

- Carga del PAC en el portal SOCE
- Verificación de catálogo electrónico
- Generación de órdenes de compra
- Publicación de procesos en el sistema SOCE por subasta inversa, menor cuantía y régimen especial.
- Publicación de necesidad de contratación y recepción de proformas
- Actualización de reformas al PAC en el portal SOCE

2. ¿Cómo impactó la pandemia de COVID-19 en los procesos de compras públicas en su institución?

Afectó principalmente a los precios del mercado, las áreas requirentes tuvieron dificultades para conseguir proformas, ya que no existían las herramientas tecnológicas que actualmente se dispone, además los precios incrementaron debido a la escasez global de medicamentos, dispositivos médicos e insumos para protección del personal.

3. ¿Qué mecanismos o prácticas ha observado que se utilizaron con mayor frecuencia para cometer actos de corrupción durante las compras de emergencia?

Ya que se tratan de contrataciones directas, se observa que no se sigue adecuadamente la normativa especialmente en la verificación de las mejores opciones con respecto a los precios en las contrataciones de emergencia.

4. ¿Cuáles fueron los mayores desafíos que enfrentó su institución en la gestión de compras públicas durante la pandemia?

Principalmente el personal que se contagió en parte hubo incertidumbre por el estado de salud, y por otra parte el cubrir los puestos del personal que tuvo que ir con reposo médico, afecto a la coordinación y comunicación del trabajo.

5. ¿Qué medidas específicas implementó su institución para asegurar la transparencia y prevenir actos de corrupción durante las compras de emergencia por COVID-19?

Revisión prolija de los documentos importantes: informe de justificación de necesidades, estudios de mercado y especificaciones técnicas o términos de referencia.

6. ¿Cómo ha sido la colaboración con otras entidades gubernamentales y de supervisión para garantizar la transparencia en los procesos de compras?

Durante la pandemia provocado por el COVID-19 la Contraloría General del Estado realizó un examen especial para verificar el cumplimiento de la normativa en los procesos de contratación pública.

7. ¿Qué recomendaciones haría para mejorar las políticas y procedimientos para prevenir la corrupción en situaciones de emergencia?

Establecer de una manera clara las políticas, debido a que la normativa vigente es interpretativa lo que puede causar sesgos en la toma de decisiones administrativas.

Gestionar un portal más completo que permita obtener precios referenciales con precios actualizados de manera diaria con el fin de elaborar estudios de mercado más eficientes.

Anexo 8. Entrevista a funcionario de hospital público 4

1. ¿Podría describir su rol y responsabilidades dentro del área administrativa del hospital?

En el tiempo que inició la pandemia del COVID-19, cumplía las funciones de Asistente Administrativo, en el área de Compras Públicas, el rol que desempeñaba está:

- Verificar y revisar conjuntamente con las responsable de compras públicas la documentación e informes para el inicio de los procedimientos de contratación.
- Verificar y revisar los procesos y trámites previos a la contratación de bienes, obras y servicios incluidos los de consultoría, de conformidad con la normativa vigente.
- Verificar y revisar las actividades necesarias en las fases preparatoria, precontractual en los procedimientos de contratación Pública.
- Verificar, revisar y publicar la documentación pertinente correspondientes a los procesos de contratación Publica designados por la Responsable del Área en las fases de contratación en el Sistema Nacional de Contratación Pública.
- Verificar, organizar y controlar los procesos de las unidades a su cargo, y demás funciones asignadas por el responsable de compras Publicas de ese entonces.

2. ¿Cómo impactó la pandemia de COVID-19 en los procesos de compras públicas en su institución?

La pandemia de COVID-19 tuvo un impacto significativo en los procesos de compras públicas en varias Institución Públicas del Ecuador. A continuación, se detallan los principales efectos y cambios que se observaron:

Incremento en la Demanda de Insumos Médicos y de Bioseguridad:

Se incrementó notablemente la demanda de insumos médicos, equipos de protección personal (EPP) y materiales de bioseguridad, lo cual requirió agilizar los procesos de adquisición para asegurar la disponibilidad oportuna de estos recursos.

Agilización de Procesos:

Se implementaron procedimientos de emergencia no adecuados para acelerar los procesos de compras, reduciendo tiempos y simplificando trámites administrativos para la adquisición rápida de insumos críticos.

Cambios en la Modalidad de Trabajo:

El teletrabajo y las restricciones de movilidad implicaron ajustes en la forma en que se realizaban las compras, con un mayor énfasis en procesos digitales y reuniones virtuales para la coordinación y toma de decisiones por los Directivos de la Institución, pero no se midió el impacto que afectaría a la toma de decisión de ese entonces.

Desafíos en la Cadena de Suministro:

La pandemia afectó las cadenas de suministro a nivel global, resultando en retrasos y escasez de ciertos insumos, medicamentos, alimentación etc. Esto llevó a los Directivos y Responsables encargados a buscar nuevos proveedores a donde no se dio el seguimiento más exhaustivo en cuanto a la verificación de los tiempos de la actividad de los oferentes ni el cumplimiento del mismo.

Incremento en los Precios:

La alta demanda de ciertos productos, especialmente los relacionados con la salud, provocó un aumento en los precios, lo cual requirió una gestión más estratégica de los recursos financieros disponibles, las interrupciones en la cadena de suministro global también afectaron los precios. Restricciones de transporte, cierres de fábricas y medidas de confinamiento provocaron demoras y escasez, incrementando aún más los costos de adquisición.

La urgencia y la presión por adquirir rápidamente insumos médicos y productos esenciales crearon un entorno propicio para la corrupción. La necesidad de agilizar procesos y la alta demanda llevaron a que se omitieran algunos controles y verificaciones estándar, La premura por obtener estos productos hizo que algunas adquisiciones se realizaran a precios significativamente superiores a los del mercado previo a la pandemia, donde los directivos en base a la necesidad urgente no midieron el impacto que causaría adquirir dichos insumos – medicamentos a precios elevados lo cual les afectaría a futuro en su carrera profesional.

3. ¿Qué mecanismos o prácticas ha observado que se utilizaron con mayor frecuencia para cometer actos de corrupción durante las compras de emergencia?

La utilización de procedimientos de contratación directa sin una justificación clara y adecuada fue una práctica más común en el área de salud, en muchos casos, la urgencia de adquirir los medicamentos e insumos se utilizó como pretexto para omitir procesos de licitación pública y competitiva, facilitando la adjudicación de contratos a empresas específicas sin una evaluación adecuada, la fijación de precios sumamente inflados en los contratos de adquisición fue otra práctica común. varios proveedores aprovechaban la situación de emergencia y la alta demanda para cobrar precios excesivamente altos por productos y servicios, generando sobrecostos significativos, adjudicando los contratos a proveedores sin antecedentes comprobables o sin la capacidad real de cumplir con los contratos también se observó con frecuencia.

4. ¿Cuáles fueron los mayores desafíos que enfrentó su institución en la gestión de compras públicas durante la pandemia?

Durante la pandemia, nuestra institución enfrentó los siguientes desafíos principales en la gestión de compras públicas:

- Incremento de Precios: La alta demanda global de insumos médicos y equipos de protección personal llevó a un aumento significativo de los precios.
- Escasez y Retrasos: Las interrupciones en la cadena de suministro causaron escasez y demoras en la entrega de productos esenciales.

- **Corrupción y Transparencia:** La necesidad urgente de adquisiciones facilitó prácticas corruptas, requiriendo medidas adicionales de transparencia y control.
- **Capacitación y Adaptación:** La adaptación rápida a nuevas normativas y procedimientos, así como la capacitación del personal en un entorno de emergencia.
- **Presión Administrativa:** La urgencia y el volumen de las compras ejercieron una presión considerable sobre los recursos y la capacidad administrativa de la institución.

5. ¿Qué medidas específicas implementó su institución para asegurar la transparencia y prevenir actos de corrupción durante las compras de emergencia por COVID-19?

No contemplo medidas necesarias para evitar la implementación de controles internos para el estricto cumplimiento y supervisión de cada uno de los procesos de contratación pública para asegurar la transparencia y prevenir actos de corrupción durante las compras de emergencia por COVID-19

6. ¿Cómo ha sido la colaboración con otras entidades gubernamentales y de supervisión para garantizar la transparencia en los procesos de compras?

Se ha establecido un sistema de intercambio de información con otras entidades gubernamentales y de supervisión para compartir datos relevantes sobre proveedores, precios de mercado y procedimientos de adquisición, la colaboración del ente rector como lo es la Contraloría General del Estado NO ha sido fundamental para mantener altos estándares de transparencia y cumplimiento normativo durante la pandemia. No obstante, es crucial entender que su función se centra en la supervisión, auditoría y asesoramiento, sin involucrarse directamente en la medición de exámenes especiales ni en la imposición de sanciones específicas en este contexto, sin medir escases de productos por falta de materia prima para la elaboración – fabricación de los mismo afectando a los servidores públicos intervinientes dentro de cada proceso de contratación, culpando con indicios de responsabilidades: administrativas – civiles y penales actuando de manera inhumana ya que dichos funcionarios ayudaron a que los procesos continúen de manera normal para poder ayudar a las personas que necesitaban dicho insumos o medicamentos en ese entonces.

7. ¿Qué recomendaciones haría para mejorar las políticas y procedimientos para prevenir la corrupción en situaciones de emergencia?

Mi recomendación es implementar fortalecer políticas y procedimientos para prevenir la corrupción en situaciones de emergencia, garantizando procesos de adquisición más transparentes, eficientes y éticos, esto no solo protege los recursos públicos, sino que también aumenta la confianza de la ciudadanía.