



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador | Sede
Ambato

OFICINA DE POSTGRADOS

TEMA:

**EFFECTOS JURÍDICOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE INSUMOS
MÉDICOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA DEL COVID 19.**

**Proyecto de investigación previo a la obtención del título de Magister en
Derecho, mención Gestión Pública.**

Línea de Investigación:

Gobernanza en el sector público

Autor:

Remigio Santiago Siguencia Montero

Director:

Dr. Guido Fernando Escobar Pérez

Ambato - Ecuador

Marzo 2022

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
SEDE AMBATO
HOJA DE APROBACIÓN

Tema:

EFFECTOS JURÍDICOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE INSUMOS
MÉDICOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA DEL COVID 19.

Línea de Investigación:

Gobernanza en el sector publico

Autor:

Remigio Santiago Siguencia Montero

Guido Fernando Escobar Pérez Abg. Mgs.

f 

CALIFICADOR

Eduardo Antonio Paredes Paredes. Abg. Mgs.

f 

CALIFICADOR

Mayra Cristina Mena Mena. Abg. Mgs.

f 

CALIFICADOR

Juan Carlos Acosta Teneda. PhD

f 

DIRECTOR OFICINA DE POSTGRADOS

Hugo Rogelio Altamirano Villarroel, Dr.

f 

SECRETARIO GENERAL PUCESA


Pontificia Universidad
Católica del Ecuador
SECRETARÍA GENERAL
PROCURADURÍA

Ambato - Ecuador

Marzo 2022


Pontificia Universidad
Católica del Ecuador
BIBLIOTECA

DECLARACIÓN DE AUTENCIDAD Y RESPONSABILIDAD

Yo: **REMIGIO SANTIAGO SIGUENCIA MONTERO**, con CC. **0302892880**, autora del trabajo de graduación intitulado: **“efectos jurídicos en la contratación pública de insumos médicos durante la emergencia sanitaria del COVID 19”**, previa a la obtención del título profesional de **Magister en Derecho, mención Gestión Pública**, en la escuela de **Jurisprudencia**

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE Ambato, el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad

Ambato, marzo 2022



Remigio Santiago Siguencia Montero

CC. 0302892880

AGRADECIMIENTO

Después de una larga carrera me permito extender mi agradecimiento, ha sido un camino el cual me ha ayudado en varios aspectos de mi vida, principalmente como profesional y persona.

Quiero agradecer a Dios por haberme dado la fortaleza para alcanzar este logro académico; a mis padres y hermanas por brindarme su apoyo incondicional en este trayecto de mi vida.

Agradecer a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ambato por brindarme la oportunidad de cursar esta Maestría que me ha servido mucho para fortalecer mis conocimientos dentro del área profesional.

A mi tutor, Mgs. Guido Fernando Escobar Pérez por sus amplios conocimientos brindados y por su entrega que fueron fundamentales para la culminación del presente artículo científico

Gracias por todo el apoyo brindado para la culminación de esta meta académica.

Remigio Santiago Siguencia Montero

DEDICATORIA

A Dios por permitirme llegar a este momento tan especial en mi vida y por haber estado conmigo cuidándome a cada paso y dándome la fuerza para continuar.

A mis padres, porque creyeron en mí dándome ejemplos dignos de superación y entrega, siempre estuvieron apoyándome en todo, es por ellos quien soy ahora. Gracias por mostrarme el camino de rectitud y fortalecer mi perseverancia para alcanzar la superación cada día.

A mis hermanas, por el apoyo brindado en este camino para alcanzar una meta más en mi vida.

A mis abuelos quienes desde el cielo siguen bendiciendo y guiando mi camino.

Gracias a ustedes, hoy logro ver alcanzada mi meta, espero no defraudarlos y contar siempre con su valioso apoyo sincero e incondicional.

Remigio Santiago Siguencia Montero

RESUMEN

La contratación pública es el sistema, mediante el cual, la administración realiza la adquisición de obras, bienes y servicios, convirtiéndose en uno de los procedimientos más importantes de la gestión pública; sin embargo, los procesos contractuales en la crisis sanitaria se vieron afectadas en casos de corrupción, principalmente, en la adquisición de insumos médicos para enfrentar la crisis sanitaria que inició en el Ecuador, en marzo del 2020. Problemática que, afecta la eficiencia, eficacia y efectividad administrativa, razón por la cual, surge la necesidad de fortalecer la transparencia dentro del sistema administrativo y lograr una verdadera gestión en la administración pública.

En tal sentido, es importante analizar la corrupción en la contratación de insumos médicos en la emergencia sanitaria del COVID 19, para el mejoramiento de los servicios de las instituciones de salud, se determina las debilidades existentes en la administración pública. De esta manera, la metodología que se emplea es de tipo descriptiva-explicativa con un enfoque cualitativo. Los resultados esperados en la investigación planteada, radica en la búsqueda de las directrices necesarias que faciliten el fortalecimiento del funcionamiento administrativo en los procesos de contratación pública y, la verdadera eficiencia del proceso objeto de estudio.

Palabras Clave: Contratación pública, control administrativo, corrupción, transparencia, COVID 19.

ABSTRACT

Public contracting is the system through which the administration carries out the acquisition of works, goods and service. It has become one of the most important procedures of public management. However, the contractual processes in the health crisis were affected by cases of corruption, mainly in the acquisition of medical supplies to face the health crisis that began in March 2020 in Ecuador. This problem affects efficiency, effectiveness and administrative effectiveness, which is why the need arises to strengthen transparency within the administrative system and achieve true management in public administration. In this effect, it is important to analyze corruption in the contracting of medical supplies during the COVID 19 health emergency in order to the services of health institutions since the existing weaknesses in the public administration can be determined. In this way, the methodology used is descriptive and explanatory with a qualitative approach. The expected findings in the proposed research lies in the search for guidelines that are needed to strengthen the administrative operation in public procurement processes and true efficiency in the process under study.

Key words: Public contracting, administrative control, corruption, transparency, COVID-19.

ÍNDICE

DECLARACIÓN DE AUTENCIDAD Y RESPONSABILIDAD.....	iii
AGRADECIMIENTO	iv
DEDICATORIA	v
RESUMEN.....	vi
ABSTRACT	vii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA.	3
1.1. Antecedentes históricos de la corrupción en la administración pública.	3
1.2. Estadísticas de la corrupción.	7
1.3. Control administrativo en la legislación ecuatoriana.	9
1.4. Tiempos del control gubernamental en la legislación ecuatoriana.	11
1.4.1. Control interno.	11
1.4.1.1. Control previo y continuo de la gestión administrativa.....	11
1.4.1.2. Control posterior interno de la gestión gubernamental.	13
1.4.2. Control externo de la gestión gubernamental.....	15
1.5. Análisis general de los procesos de contratación pública en el Ecuador.	17
1.5.1. Régimen Común.....	18
1.5.2. Procedimientos dinámicos.	18
1.5.2.1. Compras por catálogo electrónico.	18
1.5.3. Procedimientos comunes.	19
1.5.3.1. Licitación.....	19
1.5.3.2. Cotización.....	20
1.5.3.3. Menor Cuantía.....	20
1.5.3.4. Ínfima Cuantía.	21
1.5.3.5. Procedimientos especiales.	22
1.5.3.6. Consultoría.....	23
1.5.4. Régimen Especial.....	23
1.6. Análisis de los casos de corrupción en la adquisición de insumos médicos en tiempos de COVID 19.....	24
CAPITULO II. METODOLOGIA DEL ESTUDIO.....	29
2. TIPOS DE INVESTIGACION, ANALISIS Y METODOS.....	29

2.1. Análisis del examen especial de los procesos de contratación de insumos médicos por parte del Hospital Teodoro Maldonado Carbo y los Ceibos pertenecientes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS.....	29
2.1.1. Determinación de la Contraloría General del Estado al Hospital Teodoro Maldonado Carbo.....	30
2.1.1.1. Presupuesto referencial establecido con proformas de las cuales se desconoce su procedencia.	30
2.1.1.2. Modalidad de contratación aplicada sin considerar la existencia de un distribuidor exclusivo.....	31
2.1.2. Análisis de la adquisición de las pruebas rápidas para el COVID 19 por parte del Municipio del Distrito Metropolitano del Quito.	34
2.1.2.1. Examen especial realizado por la Contraloría General del Estado al GAD del Distrito Metropolitano de Quito en la adquisición de 100.000 pruebas PCR para el COVID 19.	35
2.1.2.1. Irregularidades detectadas por parte de la Contraloría General del Estado.	35
2.1.2.2. Ineficiencia en la elaboración del estudio de mercado para el establecimiento del presupuesto referencial.....	36
2.1.2.3. Fase Precontractual.....	37
2.1.2.4. Etapa contractual.	38
2.2. Encuestas ciudadanas sobre la inseguridad jurídica en los procesos de contratación pública en la adquisición de insumos médicos por la emergencia sanitaria del COVID 19.....	38
2.3. Entrevistas a expertos sobre las deficiencias de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el sistema de control administrativo en el Ecuador como desencadenantes de la corrupción en la gestión gubernamental.....	46
2.3.1. Entrevista a la directora del Hospital Luis F. Martínez de la ciudad de Cañar.	47
2.3.2. Entrevista a la directora del Hospital del IESS del cantón Cañar.	48
2.4. Entrevistas a Abogados en libre ejercicio profesional, expertos en materia de derecho administrativo y Contratación Pública	50
CAPITULO III. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	57
3.1. Deficiencia del control administrativo en los procesos de contratación pública.....	57
3.2. Vacíos legales en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y exceso de resoluciones del SERCOP.	59
3.3. Contratación pública por régimen especial en situaciones de emergencia.....	60
3.4. Exceso de autoritarismo en el control administrativo interno.	61
3.5. infraestructura hospitalaria insuficiente y desabastecimiento de insumos médicos.	62
3.6. Otorgamiento de competencias en la adquisición de insumos médicos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	63
3.7. Recomendaciones para erradicar la corrupción en la administración pública	64

CONCLUSIONES.....	67
RECOMENDACIONES.....	69
BIBLIOGRAFIA.....	70

INTRODUCCIÓN

Una de las grandes deficiencias de la administración pública en tiempo del COVID 19, principalmente en el sector salud fue los múltiples casos de corrupción en la adquisición de insumos médicos en la emergencia sanitaria por el COVID 19 decretada en el Estado ecuatoriano en marzo del 2020. Hasta el mes de septiembre del año 2020, de acuerdo a los datos emitidos por parte del portal web del diario el Comercio, las fiscalías de las distintas provincias y cantones del país abrieron 90 expedientes por casos de corrupción, deteniendo a 127 personas involucradas en el cometimiento de delitos contra la eficiencia de la administración pública. (2020)

La Contraloría General del Estado ha intervenido al realizar exámenes especiales de manera urgente para la detección de irregularidades en los procesos de contratación pública en las diferentes instituciones del Estado, que determinan que se omitieron varias solemnidades existentes en la ley orgánica del sistema nacional de contratación pública, además de que se encontraron viciados los procesos desde la etapa del estudio de mercado, en la cual ya se direccionaba los contratos a los proveedores, al adjudicar ofertas sin observar los intereses más convenientes para la entidad contratante.

Entre las principales anomalías existentes en los procesos contractuales por adquisición de insumos médicos se encuentra el sobreprecio de los productos de calidad baja, adquisiciones no relevantes ante las necesidades institucionales, omisión de publicación de procesos en el portal del sistema nacional de contratación pública, etc., situaciones que impidieron que los procesos contractuales se lleven a cabo con transparencia y en igualdad de condiciones, lo cual vulnera lo establecido en el Art. 286 y 288 de la Constitución de la República, mismo que ocasiona grandes perjuicios económicos a las arcas del Estado.

Por su parte, la Fiscalía General del Estado luego de apertura varios expedientes de investigación previa por delitos de corrupción, ha determinado que existen los elementos de convicción para presumir que más de 127 funcionarios públicos del país cometieron delitos de corrupción en los procesos de adquisición de insumos médicos, en donde se aprovechó la emergencia sanitaria que vivía el país en aquel entonces. Entre los principales delitos cometidos están cohecho, tráfico de influencias, concusión, entre otros.

Es lamentable que la corrupción se encuentre arraigada dentro de la gestión pública, principalmente en el ámbito de la adquisición de obras, bienes del Estado, situación que, según los antecedentes históricos de la administración pública, se viene cometiendo desde

hace décadas, en el que el Ecuador es uno de los países con más índice de corrupción de América latina.

La crisis sanitaria del COVID 19 dejó en claro varias falencias que facilitan el cometimiento de hechos ilícitos en las adquisiciones del Estado, siendo una de esta la falta de oportunidad del sistema de control administrativo en los procesos de contratación pública, la deficiencia del sistema hospitalario y del abastecimiento de maquinaria e insumos médicos para enfrentar la crisis, lo que generó un exceso de compra de manera urgente, las contradicciones normativas entre la ley y las resoluciones del SERCOP que permiten se realice un interpretamiento erróneo de la norma por parte de los funcionarios públicos, y las facilidades que brinda la contratación por régimen especial en situaciones de emergencia.

Con todos los antecedentes antes indicados, el presente estudio se basa en tres capítulos, mismos que se dividen de la siguiente forma: En el primer capítulo consiste en el análisis de los antecedentes históricos de la corrupción en la gestión pública, estadística de la corrupción, el control administrativo en la legislación ecuatoriana, sus tiempos de intervención, los procesos de contratación pública en el Ecuador y finalmente el análisis de los casos de corrupción en la adquisición de insumos médicos en la crisis sanitaria del COVID 19.

En el segundo capítulo se realiza un análisis de 2 informes de examen especial realizados por parte de la Contraloría General del Estado de los procesos de contratación de insumos médicos por parte del Hospital Teodoro Maldonado Carbo pertenecientes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS y al GAD del Distrito Metropolitano de Quito, además de la elaboración de encuestas a la ciudadanía y entrevistas a expertos sobre la corrupción en la adquisición de insumos médicos durante la crisis sanitaria del COVID 19. Finalmente, el tercer capítulo realiza una valorización de los datos obtenidos en la investigación, a la cual se le acompaña las conclusiones y recomendaciones correspondientes.

CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA.

1.1. Antecedentes históricos de la corrupción en la administración pública.

La corrupción es problema muy complejo dentro de la administración pública, constituyéndose como un factor primordial en de afectación económica del Estado, es decir a los fondos públicos de la sociedad. A lo largo de la historia la corrupción ha generado graves daños a la colectividad, inclusive en tiempos del imperio romano, en el cual el abuso de poder ejercido por parte de los emperadores, cenadores y demás autoridades administradoras del imperio, quienes a través de su poderío en la administración de aquella época lograron beneficios que iban direccionados únicamente para esta clase privilegiada.

Con el pasar del tiempo, el fenómeno llamado corrupción se ha arraigado en la administración pública, tal es así que a diario se escucha en los medios de comunicación casos de irregularidades dentro de las instituciones públicas por parte de los funcionarios quienes se aprovechan del poder que ejercen para obtener beneficios económicos, tal como lo expresa Martínez Cárdenas (2010, pág. 55) con un criterio muy importante del cual se destaca a este fenómeno como “un efecto de las relaciones del estado con los individuos, no orientada precisamente al bien colectivo sino más bien al personal, resultado de la podredumbre existente en la administración pública”.

Es decir, la corrupción no es un problema que ha iniciado en los últimos años o se ha extinguido con un buen sistema político y con otro gobierno ha reaparecido, más bien este fenómeno ha permanecido a lo largo de los años, inclusive no se afecta únicamente al sector público, el sector privado, también se encuentra vulnerable a actos de corrupción, tal como lo expresa Brioché (2004, pág. 10) en la que los servidores públicos o privados, sacan provecho del poder en sus funciones se creen dueños de las instituciones públicas.

En este contexto, y de acuerdo al criterio emitido por parte de Orellana Sánchez & otro (2019, pág. 14) , la corrupción constituye el provecho de unos pocos y perjudica el bien común, razón por la cual en el mundo hispánico de la temprana modernidad a esta problemática se la entiende como el conjunto de prácticas realizadas por el gobierno, justicia y hacienda en busca del bien particular, con lo cual se determina que desde la corrupción constituye una afectación a los intereses colectivos desde la antigüedad, lo cual demuestra la deficiencia existente en la administración pública.

La realidad crítica de la corrupción es que es realizada por las personas con plena conciencia y voluntad, tal es así que el criterio emitido por parte Zavala (2013, pág. 15) en una de sus obras es muy certero al afirmar que este fenómeno no es circunstancial a nuestro ser, es decir que al tener la posibilidad de elegir entre lo que está bien o mal se prefiere no cumplir con una exigencia ética fundamental para el logro del bien común, lo cual demuestra que el ser humano prefiere siempre el beneficio personal que el de la colectividad.

Es decir, la corrupción es una afectación a la eficiencia de la administración pública que se genera desde miles de años atrás y nivel de todo el mundo. En América Latina no es la excepción, desde hace muchos cientos de años se ocasionan casos de corrupción en los gobiernos, tal es así que Quiroz (2013, pág. 55) en una de sus obras realiza un análisis sobre este tema en la historia de Perú, al expresar que aproximadamente desde 1633 se deteriora la administración pública cuando los puestos oficiales de las cajas reales se vendían al mejor postor.

España es otro de los países que ha sufrido de corrupción en su gestión pública a lo largo de la historia, lo cual deja graves estragos dentro de la economía de este país, mismo que hasta la presente fecha no ha podido estabilizar sus finanzas. Para el autor Matas (2016, pág. 516) analiza este tema poniendo énfasis los actos ilícitos en España y cita entre uno de ellos a los casos Roldán y Filesa a finales de los años 80 y a principios de los años 90 respectivamente, obteniendo como conclusión que la corrupción “deriva de la financiación ilegal de los partidos políticos, misma que incide en las instituciones públicas”.

Este criterio muy acertado, lamentablemente los grupos políticos que llegan al gobierno se manejan a través de los compromisos adquiridos para llegar al poder, lo cual desencadena en la denominada “devolución de favores” en la administración pública y el abuso del poder Estatal para desviar las funciones públicas a los intereses personales de los gobernantes.

Huamán & otra (2018, pág. 10) en su trabajo investigativo sobre este tema, destacan a su criterio las causas de una gestión pública deficiente, en el cual existe demasiada burocracia e incompetencia en el sector público, no se respeta la Constitución, predomina los monopolios y falta de organización de la gobernanza haciendo caso omiso a lo establecido en lo dispuesto por las normas jurídicas, situación en la que se explica claramente los problemas que acarrear los vacíos legales existentes dentro de los ordenamientos jurídicos, lo cual permite la existencia de corrupción en la administración pública.

En el Ecuador, la corrupción se encuentra arraigada desde hace varios años. Al poner énfasis en los procesos de contratación pública se han encontrado irregularidades dentro de las adquisiciones realizadas por parte del Estado, inconsistencias cometidas por parte de los funcionarios públicos, se diseccionan los contratos a contratistas he involucrándose en delitos de corrupción con un sistema de control administrativo que se ha involucrado en actos ilícitos por parte de los contralores.

Desde hace aproximadamente 20 años, el Ecuador ha elevado el índice de corrupción dentro del servicio público; hechos como “las mochilas escolares” realizadas en el régimen del presidente Abdala Bucaram Ortiz, en los cuales el gobierno invierte millones de sucres en productos con sobreprecio y de mala calidad, en los cuales se vieron involucrados varios funcionarios públicos, ministros de Estado e incluso el Presidente de la Republica que meses después de haber sido posesionado fue revocado de su cargo al ser declarado incapaz para gobernar el país.

Todos los antecedentes de corrupción han generado una grave crisis dentro de la economía ecuatoriana, hechos como el denominado “feriado bancario” en el año 1998 fue uno de los peores episodios en la economía ecuatoriana que desencadeno en la mayor ola migratoria de la historia del país. Sin embargo, luego de varios gobiernos en los siguientes años la administración pública no mejoro, tal es así que en el 2005 el Gobierno de Lucio Gutiérrez fue derrocado por las protestas sociales ante el incremento de precios en los productos.

El Gobierno de Correa ingresa al poder en el año 2007 hasta el 2017 en el denominado “régimen de la década ganada” siendo uno de los mandatos más nefastos en el que su funcionamiento consiste en el endeudamiento indiscriminado del país y la construcción de cientos de obras multimillonarias como la construcción de las denominadas “escuelas del milenio” en comunidades con ínfima población, en las cuales hasta la actualidad no son utilizadas por la falta de estudiantes y se encuentran en el abandono.

Otro ejemplo claro se encuentra en las obras como la Refinería del Pacifico, El Oleoducto Pascuales-Cuenca, entre otras que le costaron al país miles de millones de dólares, en el cual se utilizó productos de baja calidad con sobreprecio, en los cuales se vieron involucrados funcionarios públicos que hasta la actualidad se encuentran procesados por delitos de corrupción como el caso Odebrecht en la que el Vicepresidente de la Republica fue el principal protagonista conjuntamente con varios funcionarios públicos en crímenes que hasta la actualidad se encuentran en la impunidad.

Para Serrano Cuervo, (2014, pág. 6) la corrupción en los procesos de contratación pública, ya sea estos en obras, bienes o servicios es uno de los problemas más antiguos que atentan a la gestión pública, lo cual se determina en el índice del año 2003 citado por el autor la presencia de corrupción en 133 países dentro de los procesos contractuales de los cuales la mayoría obtuvo un resultado negativo en cuanto a la transparencia en la gestión administrativa en procesos contractuales, siendo la contratación utilizada para cometer actos ilícitos.

Al analizar la problemática denominada corrupción, otro factor que propicia su arraigamiento en la administración pública es el narcotráfico, los principales carteles del tráfico de sustancias estupefacientes por el poderío económico que tienen pretenden obtener beneficios con las autoridades que se encuentran dentro de la gestión pública a fin de facilitar su negocio ilegal, para lo cual financian campañas de políticos que pretenden llegar al poder.

Zuluaga Nieto (1996, pág. 7) destaca la problemática del narcotráfico en la administración pública, en el cual se analiza que Pablo Escobar quien dirigió el cartel de Medellín en los años 80 había financiado a más de 70 partidos políticos y que inclusive había declarado que ha entregado 26 millones de dólares a Ernesto Samper para financiar la campaña de López Michelsen entre otros casos de corrupción en los que se ven involucrados los políticos con el narcotráfico.

Precisamente la delincuencia organizada es otra arma en contra de la administración pública, misma que se encuentra fuertemente vinculada con los altos mandos políticos que se encuentran en el gobierno, tal es así que en el ejemplo citado anteriormente se deja claro la vinculación del narcotráfico con los políticos. El Ecuador vivió una polémica social en el año 2009 cuando se filtró un video en el que el comandante de las FARC Jorge Briceño conocido con el sobrenombre de "Mono Jojoy" menciona haber aportado a la campaña de Correa en el año 2006 (Diario el Universo, 2009)

Existen varios factores que desencadenan en el fenómeno denominado corrupción, problemática que tiene antecedentes históricos muy antiguos y que con el transcurso del tiempo se ha arraigado dentro de la administración pública, lo cual perjudica la economía del Estado a través de las practicas inmorales y antiéticas de los servidores públicos en las instituciones estatales, siendo principalmente factores políticos y vinculaciones con la delincuencia organizada las que provocan y facilitan el cometimiento de actos ilícitos dentro

del servicio público en los cuales se aprovecha del ejercicio de las funciones en los cargos y se direcciona acciones en beneficio propio.

La existencia de corrupción dentro del organismo de control administrativo y su accionar ineficiente del sistema, cuya competencia la Constitución le otorga a la Contraloría General del Estado es uno de los factores primordiales que facilitan el ejercicio de la corrupción en la gestión pública, problemática que perjudica y ocasiona pérdidas en el transcurso de los años a los recursos públicos y por ende los intereses sociales

1.2. Estadísticas de la corrupción.

La corrupción a lo largo de los años ha sido objeto de estudio de análisis tanto de doctrinarios, investigadores y empresas dedicadas a obtener datos estadísticos sobre este tema a fin de realizar una comparación sobre esta problemática arraigada en el sistema gubernamental. En el Ecuador la ciudadanía ha constatado a lo largo de los años el incremento de la corrupción en la gestión pública, situación que ha generado la desconfianza social en los Gobiernos.

Transparencia internacional a través de un boletín realiza un análisis sobre la corrupción en el Ecuador, emite una calificación de 39 sobre 100, lo cual posiciona al país en el puesto número 92 de los 180 países analizados en la investigación. Esta designación se realiza de acuerdo al estudio realizado por parte de Transparencia Internacional. El rango de calificación establecida fue cero muy corrupto cien muy limpio, situación que genera una gran preocupación, principalmente en el manejo de los recursos estatales y las consecuencias existentes del accionar antiético de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. (2021)

El índice de corrupción ha variado con el transcurso de los años en el sector público, lo cual determina un gran índice de tendencia a la corrupción en el Ecuador, tal es así que de acuerdo al portal de datos macro expansión (2020) indica que en el estudio realizado en el año 1996 bajo los mismos parámetros señalados anteriormente, el Ecuador se encontraba en el puesto 39, con un índice de corrupción valorado en 32, es decir una valoración mucho menor a los estándares establecidos actualmente. A partir de los años posteriores (2003 en adelante), el índice ha incrementado al llegar a su puntuación más alta en los años 2007, 2009, 2010 y 2016, descendiendo de manera insignificante desde el año 2018, lo cual deja en evidencia la inseguridad de la gestión pública en el Ecuador.

Esta situación constituye uno de los principales factores para el fragmentamiento económico que sufre el país en la actualidad, desde los regímenes anteriores que han administrado el país han demostrado un incremento progresivo de la corrupción de acuerdo a la política de cada gobierno, tal y como lo expresa Arévalo Nieto, (2014, pág. 113) quien manifiesta que el principal problema en el caso ecuatoriano se da por la fragmentación política ocurrida en los años anteriores, en el cual la elite del poder económico y político se vieron permeados por la corrupción y el saqueo de los recursos estatales; tal es así que el índice de corrupción de los países sudamericanos realizados desde el año 2003 al 2007 ubican al Ecuador en el puesto número 9.

Uno de los principales aspectos que se tomara en cuenta referente al análisis de la economía ecuatoriana, es principalmente la diversidad productiva que tiene el país, misma que le permite obtener una gran producción de materia prima y una universalidad de mercado para la exportación de productos, razón por la cual sería ilógico y absurdo sustentar que el Ecuador es un país económicamente pobre.

Martin Mayoral, (2009, pág. 121) sostiene que en el Ecuador a partir de los años 50 surge el desarrollo económico a través de la exportación de petróleo y banano al mercado internacional, sin embargo posee una “economía pequeña y poco vinculada al mercado internacional”, el cual hace referencia a que el país es uno de los más pobre de la región, posee serios problemas económicos e institucionales debido a las diferentes ideologías de gobierno en cuanto al desarrollo económico y social.

Con todo lo antes indicado, se observa que a lo largo de la historia, la economía ecuatoriana ha cambiado de acuerdo a los diferentes sistemas de gobierno, quienes han implementado ideologías políticas distintas orientadas al desarrollo económico, y social del país, sin embargo hasta la actualidad no se observan resultados favorables en el marco económico, al contrario se ha generado una grave crisis a pesar de ser un país demográficamente pequeño, que posee una gran capacidad productiva, pero con grandes problemas institucionales debido a los intereses políticos existentes.

En conclusión, el incremento del índice de corrupción en el Ecuador a lo largo de la historia y los efectos ocasionados en la economía del país son producto de la deficiencia en la administración pública de cada uno de los gobiernos de turno, mismos que a través de sus diferentes ideologías en la creación de políticas públicas han adecuado el ordenamiento jurídico a fin de poder llevar a cabo los procesos de la administración pública únicamente

en beneficio de sus intereses personales, lo cual a llevado a la grave crisis que sufre el Ecuador en la actualidad.

1.3. Control administrativo en la legislación ecuatoriana.

La administración pública tiene como finalidad emitir servicios públicos a la sociedad de acuerdo a las competencias que le otorga la Constitución de la Republica y las leyes orgánicas y ordinarias vigentes en la legislación ecuatoriana, razón por la cual el actuar administrativo de cada una de las instituciones públicas estarán enmarcados de las facultades atribuidas y conforme lo establece la ley.

El Código Orgánico Administrativo (2017) en su Art. 65 define que la competencia es “la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado”. Es por esta razón que la competencia en materia administrativa es uno de los principales ejes que rigen el actuar administrativo para que sus procesos y resoluciones gocen de validez jurídica. Además de ello, el actuar administrativo se rige por principios generales de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia, responsabilidad, proporcionalidad y buena fe.¹

Es por ello que existen diferentes atribuciones delimitadas para los diferentes niveles de gobierno, en el cual la máxima autoridad administrativa y los funcionarios públicos que llevan a cabo los procesos administrativos de una institución pública, mismos que tienen la obligación de emitir resoluciones de manera motivada que garantice el principio de legitimidad del acto administrativo.

El Artículo 15 del Código Orgánico Administrativo dispone precisamente que las y los servidores públicos y sus dependientes se encuentran sometidos al principio de responsabilidad en la toma de sus decisiones al frente de la administración, ya sea por acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones que generen daños en la prestación de servicios. Por su parte, el artículo 18 emite establece la interdicción de la arbitrariedad dentro de la gestión pública, lo cual garantiza de esta forma el cumplimiento del principio de juridicidad y transparencia como eje primordial en el ejercicio del derecho administrativo.

El contexto del tema se centra precisamente en este aspecto, si bien es cierto la ley faculta a la administración pública potestades para la prestación de servicios, siendo los

¹ Código Orgánico Administrativo, principios generales, Art. 2-17.

funcionarios públicos los que se encuentran al frente de ejercer esta potestad administrativa mediante la toma de decisiones, la ley limita la arbitrariedad por lo cual somete el actuar administrativo a un sistema de control, el cual es ejercido en el Ecuador por parte de la Contraloría General del Estado, cuya competencia es otorgada por el Art. 212 de la Constitución de la República (2008).

El sistema de control administrativo tiene como finalidad vigilar el funcionamiento de la administración pública dentro de los parámetros de eficacia, eficiencia, legitimidad, transparencia, etc. A criterio de Diaz Ocampo (2017, pág. 81) este sistema está constituido por normas, métodos y procedimientos que van articulados de manera integral en busca de conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en la administración pública de un Estado.

Estos mecanismos tienen como finalidad precisamente el control a la arbitrariedad de la administración pública en cuanto a la inversión del gasto público y la eficiencia de la prestación de servicios por parte de las instituciones en el marco de sus competencias otorgadas por parte de la Constitución y la Ley. En el Ecuador, la ley orgánica de la Contraloría General del Estado es la encargada de regular el sistema de control gubernamental, misma que fue creada en el año 2002 sufriendo su última reforma en el 2021.

Reyna Zambrano (2017) considera que el control administrativo tiene como finalidad la limitación del abuso de poder por parte de la administración pública al momento de la toma de decisiones en las que se encuentran involucrados los recursos públicos y la prestación de servicios que buscan el bienestar común, sin embargo se recalca la importancia en cuanto a evitar el quebrantamiento del ordenamiento jurídico en el actuar de la gestión pública, siendo este el pilar fundamental que rige el mecanismo de control administrativo.

Al establecer una relación entre las finalidades del control administrativo y las omisiones a los deberes y funciones de responsabilidad de los funcionarios públicos que ejercen los cargos dentro de las instituciones públicas, y de cuyas decisiones se desprenda vulneración a lo dispuesto en la ley, comisión de delitos contra la eficiencia de la administración pública u otras irregularidades que perjudiquen el funcionamiento y los recursos del Estado, a través de los mecanismos de control se detectan las irregularidades y se emiten responsabilidades a los funcionarios públicos involucrados, mismas que llegan a ser administrativas, civiles y de indicios de responsabilidad penal dependiendo el caso..

Escobar Pérez (2016, pág. 34) sobre este tema considera que un funcionario público no es libre de hacer algo contrario a las funciones que se le atribuye desempeñar, pero tampoco lo es el “dejar de hacer” un actuar administrativo en el caso de la necesidad institucional que este enmarcada dentro de sus competencias, con lo cual queda claro que sobre las instituciones estatales no recae ningún tipo de responsabilidad ante las irregularidades existentes en su funcionamiento, sino sobre el funcionario público que toma una decisión de la cual se genere un perjuicio a los intereses institucionales.

En el Ecuador, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (2002), al control administrativo se lo denomina como “Sistema de Control, fiscalización y auditoría del Estado”, en la cual se somete a las instituciones públicas, sus dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores a que su actuar administrativo este sujeto al sistema de control², cuyo objetivo es verificar y evaluar las gestiones administrativas, financiera, operativa y medio ambiental cuando una institución pública desempeñe actividades dentro de este ámbito³.

1.4. Tiempos del control gubernamental en la legislación ecuatoriana.

El sistema de control, fiscalización y auditoría gubernamental en el Ecuador, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado se divide en 2 clases: Control interno y externo. Pérez, (2021, págs. 328-329) establece que el Control interno le corresponde a cada entidad, siendo previo y continuo cuando está a cargo de los propios servidores públicos que llevan a cabo los procesos administrativos, el control posterior interno de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 12 se realiza a través de la auditoría interna, mientras que el control externo es competencia de la Contraloría General del Estado.

1.4.1. Control interno.

1.4.1.1. Control previo y continuo de la gestión administrativa.

El sistema de control interno tiene como finalidad la verificación del cumplimiento de las actividades planificadas en la gestión administrativa. Portal Martínez (2016, pág. 12) considera que el control interno y la integridad dentro de la gestión pública son aspectos muy importantes para la obtención de la eficacia y eficiencia administrativa, mediante este

² Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Art. 5

³ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Art. 8

tipo de mecanismo se fortalece como eje primordial la “prevención de riesgos” existentes que afecten el correcto funcionamiento institucional.

Precisamente la prevención de riesgos es una de los principales factores para el correcto funcionamiento de la administración pública, mediante este método se permite que la misma institución realice una autoevaluación de la gestión administrativa y vaya corrigiendo los errores existentes previos a las siguientes etapas del control administrativo de manera oportuna.

López Jara & otro (2018, pág. 52) considera que el control interno es uno de los mecanismos mediante los cuales las instituciones públicas aseguran el “logro de sus objetivos institucionales”; razón por la cual este elemento del sistema de control administrativo es de gran importancia en la gestión pública, mismo que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría tiene que ser aplicado por parte de la máxima autoridad administrativa, direcciones y funcionarios públicos, en el cual se analizara el entorno de control, la organización, la idoneidad del personal, el cumplimiento de los objetivos institucionales, sus riesgos en el logro de tales objetivos y las medidas adoptadas para enfrentarlas, el sistema de información, el cumplimiento de las normas jurídicas y técnicas, para finalmente realizar la corrección oportuna de control.⁴

De conformidad a lo que establece la normativa técnica de control interno de la Contraloría General del Estado (2009), analizar los ambientes de control en cuanto a la administración de talento humano es uno de los puntos más relevantes que realiza el control interno a fin de “fomentar un ambiente ético, desarrollar el profesionalismo y fortaleciendo la transparencia”. Contar con un personal con aptitud para el ejercicio de las funciones públicas es indispensable para lograr los objetivos institucionales planteados.

Antiguamente se consideraba al personal como un recurso necesario para el funcionamiento de una institución, mientras que en la actualidad es indispensable la existencia de eficacia y eficiencia por parte del equipo que ejecuta las funciones públicas, tal y como lo consideran Vega Plúas & otra (2016, pág. 27), quienes consideran que “un talento humano es esencial para la productividad, desempeño y competitividad organizacional” de una institución pública que garantice el cumplimiento de los objetivos planteados.

⁴ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Art. 9

En cuanto a la evaluación de riesgos, será responsabilidad de la máxima autoridad administrativa, sus directores y demás funcionarios quienes tienen la obligación de ejecutar la administración de riesgos a través de métodos, estrategias, técnicas con la finalidad de identificar los potenciales eventos que dificulten el cumplimiento de las actividades institucionales, mismos que son factores internos que incluyen la infraestructura, el personal, la tecnología y los procesos y los externos como problemas económicos, políticos, tecnológicos, sociales y ambientales.⁵

En síntesis, el control interno de la administración pública dentro de su etapa previa y continua, dispone que la misma administración pública realice la autoevaluación de su gestión a fin de determinar los riesgos que pongan en peligro el cumplimiento eficaz de las actividades planteadas y que sean rectificadas mediante la creación de estrategias en el momento oportuno, siendo este la principal característica del control administrativo a fin de garantizar la eficacia y eficiencia del sector público de manera oportuna, sin embargo en la crisis de la gestión administrativa en el Ecuador en materia de control es preocupante debido a los grandes índices de corrupción existentes en los que se encuentran involucrados varios funcionarios públicos.

1.4.1.2. Control posterior interno de la gestión gubernamental.

La auditoría interna es una de las actividades independientes que permitirán evaluar si el sistema de control interno se encuentra siendo eficiente en cuanto a la determinación de riesgos y estrategias que permitan actuar a la administración en los parámetros que establece el ordenamiento jurídico y en el marco de sus competencias, permitiendo de esta forma a la máxima autoridad si se está cumpliendo o no con las disposiciones emitidas en la ley.

A criterio de Chalan Regalado & otros (2020, pág. 361), la auditoría interna es un “examen profesional, sistemático y objetivo” sobre las actividades que ha desempeñado la gestión administrativa de una institución pública con anterioridad, a fin de emitir su criterio en cuanto a la “eficacia, eficiencia, calidad, oportunidad y economía” en la prestación de servicios públicos, así como, también verificar la “razonabilidad y consistencia de los estados financieros” de las instituciones auditadas.

La finalidad de la auditoría interna es la emisión de un informe sobre los aspectos económico-financieros, administrativos, gestión, aspectos ambientales, etc., luego de que

⁵ Normas de control interno de la Contraloría General del Estado, 2009, pág.8

se realice las acciones correspondientes por parte del equipo auditor, quien establece las recomendaciones a corregir por parte de la máxima autoridad administrativa previo al control externo. Mayorga Diaz & otros (2018, pág. 84) consideran que la auditoría interna es una “actividad profesional independiente” a la institución pública auditada a fin de que se garantice la imparcialidad en el procedimiento.

La ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en su artículo 15 dispone la independencia en los procesos de auditoría interna, en la cual, se actuará de manera individual o colectivamente con “criterio independiente” al que se ejerce dentro de la entidad auditada. Si bien es cierto, la auditoría interna se lleva a cabo dentro de la institución pública, misma que cubre los salarios del equipo auditor, la auditoría se tiene que llevar de una manera independiente que verifique la existencia de deficiencias en la gestión administrativa, razón por la cual el equipo auditor tiene que estar calificado en la Contraloría General del Estado.

Quevedo Zalamea (2016, pág. 46) en su investigación referencia ciertos aspectos muy importantes sobre los procesos de auditoría interna como la interacción directa entre el equipo de auditoría y los funcionarios públicos, ex funcionarios y demás personas involucradas, en la verificación de “eventos subsecuentes” de los cuales se desprenda deficiencia en la institución auditada se da la oportunidad de presentar sus pruebas y descargos en cuanto a irregularidades en la gestión que se les llegué a atribuir.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece el procedimiento que se lleva en la auditoría gubernamental, misma que en primer lugar constar con un cronograma de planificación previa, ejecución y evaluación posterior de sus resultados de acuerdo con las políticas y normas de auditoría especificadas en la ley 6. Además, la norma legal indicada sobre los informes realizados en la auditoría dispone que serán tramitados desde la emisión de la orden de trabajo de auditoría hasta su aprobación en el término máximo de ciento ochenta días improrrogable para luego se ser aprobada y suscritas por el director de la unidad administrativa y el Contralor General o su delegado⁷.

En definitiva, el control previo y la auditoría interna constituyen un engranaje indispensable para verificar el cumplimiento de los objetivos institucionales de la administración pública en cuanto a la prestación de servicios que las entidades proporcionan a la ciudadanía, en la que se verifica si la gestión pública cumple con los parámetros de eficacia, eficiencia,

6 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Art. 25

7 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Art. 26

calidad, oportunidad, etc. en el marco de sus competencias y dentro de lo establecido en la ley.

Además, el control interno de la administración pública es el encargado de que se cumplan el principio de transparencia al momento de destinar los fondos públicos, al emplear una racionalidad en el estado financiero y la responsabilidad en aspectos ambientales y protección del ecosistema por parte de las instituciones públicas, configurándose de esta manera en un mecanismo de control realizado de manera oportuna.

1.4.2. Control externo de la gestión gubernamental.

El control externo de la gestión gubernamental consiste en la intervención del ente rector competente para ejercer el control administrativo de la gestión pública en el país, es decir la Contraloría General del Estado, misma que verifica que el cumplimiento de las gestiones administrativas cumplan con los estándares de eficacia, eficiencia, oportunidad, transparencia, etc., la racionalidad del empleo de los fondos públicos y que el actuar administrativo este enmarcado en lo establecido en la ley y dentro de sus competencias.

Si en esta etapa del control gubernamental la Contraloría General del Estado identifica la existencia de irregularidades en la gestión administrativa de una institución pública que perjudiquen sus intereses, además de que el informe de auditoría interna haya recomendado a la máxima autoridad realizar las acciones pertinentes para mejorar las inconsistencias encontradas en la gestión y a pesar de aquello no se ha mejorado, el ente rector procede a emitir las responsabilidades correspondientes a los funcionarios públicos, mismas que llegan a ser administrativas, civiles o de indicio de responsabilidad penal, siendo enviado en el último caso el proceso a la Fiscalía General del Estado para que inicie con la investigación.

La finalidad del control externo es la fiscalización de la gestión administrativa luego de la intervención de los procesos de control interno. Solares Mendiola (2004, pág. 74) considera que luego que ha transcurrido los procesos de “autocontrol” de los organismos públicos, la siguiente etapa conlleva a la “evaluación” luego el ejercicio administrativo llevada a cabo por parte de los servidores públicos como la culminación de un periodo fiscal en un tiempo determinado.

La ley orgánica de la Contraloría General del Estado dispone que el ente de control realiza el proceso de control externo mediante la aplicación del examen especial, el cual verifica las actividades financiera, gestión, aspectos ambientales y obras de ingeniería, mediante la

aplicación de auditorías en cada una de las áreas mencionadas, en los cuales se emita un informe sobre las actuaciones de los funcionarios públicos en los que se verifique el cumplimiento de actividades y su desarrollo enmarcado en lo que establece la ley⁸.

La auditoría financiera se enfoca a evaluar la situación económica de la institución y la destinación de los fondos públicos, para lo cual su análisis se realiza desde la creación de las partidas presupuestarias, recaudación tributaria, ingresos y egresos financieros, etc. relacionados a la gestión económica de la institución auditada. Aznar López (2018, pág. 90) sobre este tema considera que el objetivo que busca la auditoría financiera se centra en verificar si la “cuenta” de las instituciones públicas están siendo manejadas de conformidad con las “normas presupuestarias y contables” y que su aplicación no exceda los límites establecidos en la ley.

El ámbito de la protección del medio ambiente y la conservación del ecosistema ha evolucionado a gran escala en los últimos años, es así que la Constitución de la República otorga a la naturaleza la característica de ser “sujeto de derecho”⁹. Esta premisa obliga a las personas naturales y jurídicas a respetar y garantizar los derechos medio-ambientales reconocidos por la Constitución y las leyes, por lo tanto, la administración pública realizará su actuación que garantice los derechos ambientales Sánchez (2002, pág. 80) sostiene que las finalidades de la auditoría medio ambiental “verificar conformidad con los requisitos ambientales, evaluar la eficacia de los sistemas de gestión ambiental ya implantados, así como, evaluar riesgos de materiales y prácticas sujetas o no a reglamentaciones” que perjudiquen al medio ambiente.

Finalmente, el control externo verifica el cumplimiento en la construcción de obras públicas o de ingeniería, en la cual se evaluará la administración realizada por las instituciones públicas en cuanto a las obras de construcción, la gestión de los contratistas ejecutores, manejo de la contratación pública, eficacia de los sistemas de mantenimiento, cumplimiento de las cláusulas contractuales y los resultados físicos de los programas o proyectos realizados por el estado¹⁰.

8 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Art. 18-23

9 Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 71

10 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Art. 23

1.5. Análisis general de los procesos de contratación pública en el Ecuador.

La contratación pública es el procedimiento que realizan las instituciones gubernamentales para la adquisición de obras, bienes o servicios según las necesidades institucionales y para la prestación de servicios públicos. Este procedimiento administrativo cuenta con 2 etapas; la precontractual que inicia con la fase preparatoria y concluye con la adjudicación del contrato al contratista idóneo y la etapa contractual en la que se establecen las cláusulas contractuales y finaliza con la suscripción el contrato.

La ley que rige los procesos contractuales en la legislación ecuatoriana es la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su reglamento, a más de las resoluciones emitidas por parte del Servicio Nacional de Compras Públicas SERCOP, organismo que además es el encargado del manejo del portal o sistema informático de compras públicas, mediante el cual los proveedores acceden a los procesos contractuales del servicio público a nivel nacional.

Para poder participar en los procesos de contratación pública en el Ecuador, es indispensable que los aspirantes se encuentren habilitados en el Registro Único de Proveedores RUP11. Sobre este tema, Pérez Camacho (2021, pág. 203) en una de sus obras denominadas “derecho administrativo, normativa comparada y doctrina jurídica señala que este registro es en la actualidad “ el único lugar en el que existen los datos oficiales de proveedores de obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría” que se encuentran habilitados para realizar contrataciones con el Estado, lo cual reemplaza de esta manera los registros institucionales utilizados previamente, lo cual constituye un gran avance para generar un sistema contractual más eficiente.

La etapa precontractual, de acuerdo a lo dispuesto en la ley, se divide en 2 tipos de contrataciones; las de régimen común en los cuales se realizan los procedimientos dinámicos, comunes y especiales, además de los procesos de consultoría; y los de régimen especial que son dictadas por el presidente de la Republica en los casos de emergencia nacional, adquisición de fármacos y otros bienes estratégicos y demás que establezca el Art. 2 de la ley. (2008)

El plan anual de contrataciones PAC consiste en la planificación a realizar por parte de las instituciones públicas, siendo el eje primordial sobre los cuales se guiarán los procesos contractuales de la administración dentro del año. El PAC tiene que ser aprobado y

11 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, Art. 16

publicado en la página web institucional dentro de los 15 días del mes de enero de cada año e interpelará con el portal de compras públicas.¹²

La función de la cuantía determina el procedimiento contractual a seguir, para lo cual se toma como referencia el Presupuesto Inicial del Estado multiplicado por coeficientes que determinan el monto contractual y el procedimiento a seguir en la adquisición de una obra, bien o servicio de necesidad estatal, la cual seguirá los procedimientos establecidos en la ley de acuerdo a su naturaleza.

1.5.1. Régimen Común.

El régimen común en el campo de la contratación pública es el más amplio, mediante sistema se realiza la adquisición de la mayoría de obras, bienes y servicios de la función gubernamental, debido a que abarca los procedimientos dinámicos, comunes y especiales, incluyendo los servicios de consultoría. La ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública divide al régimen común de la siguiente manera:

Procedimientos Dinámicos: Compras por catálogo, subasta inversa, Procedimientos comunes licitación, cotización ínfima cuantía y menor cuantía; Procedimientos especiales: contratación integral por precio fijo, contrataciones en situaciones de emergencia, adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles.¹³

1.5.2. Procedimientos dinámicos.

1.5.2.1. Compras por catálogo electrónico.

El propósito de este procedimiento es la adquisición de bienes y servicios normalizados por parte del Servicio Nacional de Contratación Públicas SERCOP. Vanegas Campoverde (2016, pág. 14) en su investigación define a este procedimiento como una “herramienta dinámica para la adquisición de un bien o servicio mediante la plataforma creada en el portal de compras públicas, en la que “el proveedor de a conocer sus productos de manera competitiva y segura a fin de garantizar la participación de los pequeños y medianos productores, lo cual fomenta además el consumo nacional.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en su Art. 43 dispone que la adquisición de bienes y servicios normalizados a través de catálogo electrónico se realizaran mediante convenios marco previo a que el SERCOP realice periódicamente la

¹² Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, Art. 22

¹³ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, Art. 48-58

selección de los proveedores con quienes se realizaran dichos convenios a fin de que sus productos se oferten en el catálogo electrónico y sean contratados directamente por parte de las entidades contratantes.¹⁴

Es decir, las entidades contratantes se encuentran obligadas en primera instancia a consultar los convenios marco realizados entre el SERCOP con las micro y mediana empresa de producción nacional, y en caso de que los productos que se encuentran catalogados no cumplen con los estándares requeridos por parte de la institución contratante, se tiene que seguir otros procedimientos contractuales.

Los procedimientos que se llevan a cabo mediante subasta inversa electrónica tienen que ver con todos los bienes y servicios normalizados no catalogados por parte del SERCOP, cuyo monto no supere el 0,0000002 del Presupuesto Inicial del Estado (2009)¹⁵, siendo esta una de las principales diferencias que tiene con las adquisiciones por catálogo electrónico, en el cual se adquieren bienes y servicios normalizados por parte de la entidad contratante, pero en este caso los productos a adquirir no se encuentran catalogados y se establece un monto del cual no se tiene que exceder.

Gonzales Campoverde & otra (2008, pág. 11) sobre este tema consideran que, los procedimientos llevados a cabo por parte de subasta inversa buscan obtener el mejor costo-beneficio, en el cual “los proveedores “pujan” para llegar al precio más bajo de los productos que ofrecen, situación que concuerda con lo dispuesto en el Art. 47 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

1.5.3. Procedimientos comunes.

1.5.3.1. Licitación.

La licitación es uno de los procedimientos comunes que se llevan a cabo en la contratación pública, cuya naturaleza consiste en la adquisición de bienes y servicios no normalizados y otros a excepción de los servicios de consultoría en los cuales los montos sean superiores al 0,000015 multiplicado por el presupuesto inicial del Estado y en obras con un monto mayor al coeficiente 0,00003 del PIE.¹⁶

Dentro de este procedimiento, de acuerdo a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se inicia con una fase preparatoria en la que se conforma la comisión

14 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, Art. 43

15 Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Art. 44

16 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, Art. 43

técnica y la elaboración de pliegos, de acuerdo al modelo establecido por el SERCOP, luego se continua con la fase precontractual, misma que comprende la publicación de la convocatoria, proceso de aclaraciones, observaciones y respuestas a las preguntas que la ley les faculta realizar los proveedores, mismas que se responderán por parte de la máxima autoridad administrativa o un delegado en el término establecido en los pliegos¹⁷, contenidos y análisis de las ofertas, informes de evaluación, hasta la adjudicación y notificación de resultados de dicho procedimiento.¹⁸

De acuerdo a lo dispuesto en el Art. 18 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la comisión técnica tiene que estar integrada por la máxima autoridad administrativa o su delegado, el titular del área requirente de la adquisición y un profesional a fin al objeto de la contratación. Los tres miembros de la comisión técnica ingresan con vos y voto, no así en los casos de contratación de obras por licitación, el director financiero y el asesor jurídico, quienes ingresan con vos, pero sin voto.

1.5.3.2. Cotización.

La Cotización es otro de los procedimientos dinámicos contractuales utilizados dentro de la contratación pública para la adquisición de obras cuyo presupuesto referencial oscile entre 0,000007 y 0,00003 del presupuesto inicial del Estado y en bienes y servicios no normalizados cuyo coeficiente se encuentre en los mismos parámetros establecidos anteriormente.¹⁹

El procedimiento se realizará mediante invitación en el portal de compras públicas a todos los proveedores que se encuentren legalmente habilitados en el registro único de proveedores. Los pliegos se aprobarán por la máxima autoridad administrativa o el funcionario competente de la entidad contratante y siempre se adecuarán a los modelos establecidos por el SERCOP, se adjudica al contratista luego del procedimiento en la cual la comisión técnica califica las ofertas y emite su informe, misma que tiene que ser aprobada por la máxima autoridad administrativa.

1.5.3.3. Menor Cuantía.

La menor cuantía es otro de los procedimientos comunes llevados a cabo dentro de la contratación pública. Los montos para este tipo de contratación varían en contratación de obras cuyo presupuesto referencial sea inferior al 0,000007 del Presupuesto Inicial del

17 Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Art. 21

18 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, Art. 48-49

19 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, Art. 50

Estado del correspondiente ejercicio económico, mientras que los de bienes y servicios no normalizados el monto será inferior al 0,000002 del PIE.²⁰

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública faculta a que se lleve a cabo este procedimiento en caso de que los procesos de adquisiciones de bienes y servicios normalizados llevados a cabo por los procedimientos dinámicos hayan sido declarados desierto por parte de la máxima autoridad administrativa y que su presupuesto referencial no exceda el monto asignado para las contrataciones de menor cuantía, en los cuales se podrá contratar directamente siempre y cuando se cuente con por lo menos 3 proformas, salvo imposibilidad manifiesta.

Este proceso contractual tiene la particularidad de que se adjudica un contrato, primordialmente en contrataciones de obra luego de que se realice el concurso público entre los interesados en participar de esta contratación. En caso de que algunos proveedores mantengan vigentes contratos de ejecución de obra, adjudicados a través del procedimiento de menor cuantía, cuyos montos individuales o acumulados igualaren o superaren el coeficiente 0,000007 del PIE, no podrán participar en procedimiento de menor cuantía de obras alguno hasta que hayan suscrito formalmente la recepción provisional de el o los contratos vigentes.²¹

1.5.3.4. Ínfima Cuantía.

La contratación mediante el proceso de ínfima cuantía es procedente en el que el presupuesto referencial sea inferior al 0,000002 del presupuesto inicial del Estado en el caso de obras bienes y servicios no normalizados. La naturaleza de la adquisición de obras por este mecanismo contractual establece que se contará ya con el bien, siendo el objeto de la contratación únicamente la reparación, refacción, remodelación, adecuación, mantenimiento o reconstrucción de una infraestructura ya existente, en el cual el monto es el mismo que el de bienes y servicios no normalizados.

En el caso de los bienes y servicios normalizados que no se encuentren dentro del catalogados por parte del SERCOP y cuyo monto no supere el establecido para los procedimientos contractuales por ínfima cuantía, se podrá adquirir mediante este mecanismo. En todos los casos, las contrataciones se darán mediante administración

²⁰ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, Art. 51

²¹ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, Art. 51, inc. 3

directa hacia un proveedor elegido por la institución contratante, sin que sea necesario encontrarse habilitado en el Registro Único de Proveedores.

1.5.3.5. Procedimientos especiales.

La LOSNCP establece como procedimientos especiales a los mecanismos que sirven para la adquisición de obras, bienes o servicios en los que no se tiene que llevar a cabo mediante un procedimiento dinámico o común. Dentro de este sistema contractual se encuentra la contratación integral por precio fijo, misma que tiene procedencia únicamente en las adquisiciones de obra, en la que podría celebrarse mediante la resolución razonada de la máxima autoridad de la entidad contratante en la que se motive que luego de un análisis previo resulta más ventajosa esta modalidad con respecto a la contratación por precios unitarios, en proyectos de infraestructura en los que se evidencie la necesidad de consolidar en un solo contratista la provisión de todos los servicios, además de que se cuente con todos los estudios y que su presupuesto referencial sobrepase el valor 0,000007 del PIE.²²

Las contrataciones en situaciones de emergencia es otro proceso contractual que se lleva a cabo mediante este tipo de procedimiento, el cual consiste en justificar que las adquisiciones son realizadas por acontecimientos graves, tales como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales, y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional²³, en el cual el Ministro de Estado o en general la máxima autoridad de la entidad emitirá una resolución motivada que declare la emergencia, para justificar la contratación mismos que se realizaran de manera directa por parte de la máxima autoridad de la entidad contratante bajo su responsabilidad ²⁴

La adquisición y el arrendamiento de bienes inmuebles forman parte de los procedimientos especiales del régimen común de contratación pública. Para llevar a cabo el procedimiento, es necesario adjuntar al certificado del registro de la propiedad, el avalúo establecido por la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Municipal o Metropolitano; la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para el efecto; además del anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras de conformidad con la ley que regula el uso del suelo.²⁵, mientras que en el segundo caso se realizaran a través del portal de compras públicas, estableciendo

22 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, Art. 53

23 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, Art. 6, núm. 31

24 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, Art. 57

25 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, Art. 58

los pliegos en los que se establecerá las condiciones en las que se dará el arrendamiento, con la indicación de la ubicación y características del bien²⁶

Finalmente, las ferias inclusivas es el último procedimiento especial de régimen común establecido dentro de la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública, mismo que pretende adquirir obras, bienes y servicios de producción nacional, catalogados o normalizados, no catalogados o no normalizados en los que participan únicamente productores individuales, organismos de economía popular y solidaria, unidades económicas populares, etc., a fin de garantizar de esta manera la participación nacional de la micro y mediana empresa..

1.5.3.6. Consultoría.

La consultoría es un procedimiento de contratación pública, el cual es utilizado para la elaboración de estudios y proyectos que requieren las instituciones públicas para la prestación de servicios. La ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Publica establece que los criterios a principales a tomar en cuenta para la selección de una consultoría son la calidad y el costo, lo cual se debe presentar los oferentes en 2 sobres separados, siendo el primero de aspectos técnicos a fin de calificar la calidad, mientras que el segundo contendrá los aspectos económicos sobre el cual se analizará el costo.²⁷

Este procedimiento tiene la particularidad de que el parámetro más alto de calificación no es precisamente el precio más bajo, situación que diferencia este tipo de contratación de los demás procedimientos, siendo el estándar de calidad la principal prioridad que tomará en cuenta la entidad contratante para realizar la adjudicación en un proceso contractual de consultoría

1.5.4. Régimen Especial.

El régimen especial de contratación pública es el mecanismo que se utiliza previo dictamen del presidente de la República, mismos que realizaran de forma directa. La LOSNCP en su artículo 2 se dispone la aplicación de este mecanismo contractual, la adquisición de fármacos y otros bienes estratégicos determinados por la autoridad sanitaria nacional, las calificadas por el Presidente de la República como necesarias para la seguridad interna y externa del Estado, y cuya ejecución esté a cargo de las FF.AA o de la Policía Nacional, aquellas utilizadas en la ejecución de actividades de comunicación social relacionadas a

²⁶ Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, Art. 65

²⁷ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, Art. 41

las acciones realizadas por el Gobierno, servicios de patrocinio en materia jurídica, ejecución de una obra artística o literaria, adquisición de repuestos y accesorios para el mantenimiento de equipos y maquinaria, que no estén catalogados por el SERCOP.

Además, la norma legal antes indicada dispone que se sometan a régimen especial los contratos que celebre el Estado con entidades del sector público entre sí o con empresas públicas o cualquier empresa en la que por el que el capital pertenezca el 50% a las entidades de derecho público, además de las contrataciones realizadas por parte de las instituciones del sistema financiero y de seguro y las contrataciones que requiera el Banco Central en cuanto a la inversión de la reserva, la gestión de la posición de activos y pasivos externos, del oro monetario y no monetario y a la sostenibilidad del sistema monetario. (2014)

La contratación pública es definitiva se encuentra constituida por varios procedimientos contractuales de acuerdo a la naturaleza de la adquisición que requiera realizar la entidad contratante para el cumplimiento de sus fines, ya sea institucionales como en la prestación de servicios públicos, mismos que tiene que realizarse conforme lo dispuesto en las leyes sin omitir solemnidad alguna, caso contrario las responsabilidades recaen sobre la máxima autoridad administrativa y los funcionarios legalmente encargados de llevar a cabo los procesos contractuales.

1.6. Análisis de los casos de corrupción en la adquisición de insumos médicos en tiempos de COVID 19.

La crisis sanitaria por el COVID 19 iniciada en el mes de marzo del 2020 hasta la actualidad a establecido un gran cambio en la sociedad a nivel mundial, ha dejado un daño irreparable en millones de familias que han perdido a sus seres queridos, además de los grandes perjuicios económicos, en donde se han perdido millones de dólares por la paralización del sector comercial, industrial, transporte, micro y medianas empresas.

A más de ello, el Estado se vio obligado a enfocar toda su atención en la prestación de servicios de salud, en la cual se dejó en evidencia la gran deficiencia de la administración pública para controlar la crisis sanitaria, siendo un claro ejemplo la falta de infraestructura en el sector salud, lo cual dejó a miles de ecuatorianos contagiados sin la posibilidad de acceder a la prestación del servicio de salud , los hospitales se encontraban colapsados a su máxima capacidad, sin los insumos médicos suficientes para afrontar la crisis y con un gobierno impotente a controlar la ola de contagio, ha dejado como resultado a personas muertas en las calles y en sus domicilios.

Estos antecedentes obligaron al Estado a realizar de manera emergente adquisiciones de insumos médicos y a ampliar el área hospitalaria en el país a fin prestar los servicios de salud de acuerdo a las necesidades ciudadanas y a la situación preocupante que atravesó el país. Sin embargo, en el lapsus de los procesos realizados se anuncian rumores sobre irregularidades dentro de las adquisiciones de emergencia realizadas por parte del Gobierno Nacional, ha llevado a imputar por parte de la fiscalía general del Estado a varios funcionarios públicos involucrados en delitos de corrupción.

Según el estudio realizado por Labarthe (2020) se hace referencia a uno de los primeros casos de corrupción en la crisis sanitaria que se detectó y se hizo de conocimiento público, un supuesto delito de peculado por la adquisición de mascarillas con sobreprecio por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en los que se compró cada unidad a 12 dólares.

Con el transcurso de los días el problema se incrementaba, se hacían públicos a través de los medios de comunicación cientos de procesos contractuales con irregularidades y cuyos presuntos responsables eran las principales autoridades que se encontraban al frente de las instituciones de salud pública. Álvarez Tapia (2021, pág. 97) menciona claramente que desde el momento que se dictó la crisis sanitaria en el país (11 de marzo del 2020) la Contraloría General del Estado emitió un informe en la que 179 adquisiciones dentro del sector salud se encontraban con irregularidades.

Las irregularidades existentes en la administración pública a través de los procesos contractuales es una problemática que tiene precedentes en la historia, constituye un mecanismo muy accesible para que los funcionarios públicos responsables de la contratación pública en las instituciones obtengan un beneficio personal, lo cual, a criterio de Hoyos Santana & otro (2021, pág. 49) se genera por “las altas cantidades de dinero” que emplea el Estado en estos procesos, lo cual en la crisis sanitaria no fue la excepción, en donde se aprovechó la emergencia que vivía el país para el cometimiento de actos ilícitos en el cumplimiento de las funciones administrativas, principalmente en el ámbito de la salud.

El gran caos social desatado producto de la crisis sanitaria por el COVID 19 genero pánico ante la gran ola de muerte y desabastecimiento de medicinas, lo cual llevo a las instituciones públicas a que incrementen en un 100% las adquisiciones por emergencia de insumos y equipos médicos a fin de enfrentar la pandemia, situación que a criterio de Patrón Baldwin & otro (2021, pág. 42) se convierte en un escenario beneficioso para la corrupción producto de abreviar los procesos de contratación por adjudicación directa.

La contratación directa facultada por la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública en cuanto a la adquisición de bienes y servicios por régimen especial, genera una gran inseguridad sobre la licitud en la aplicación de este procedimiento contractual, se tiene que tomar en cuenta la deficiencia del control administrativo existente en este tipo de procesos emergentes, en los que los funcionarios públicos aprovecharon la situación que atravesó el país direccionaron cientos de contratos con sobreprecio, beneficiándose económicamente.

Este mecanismo contractual produce lo que a criterio de Quevedo Barros & otros (2020, pág. 249) se define como vulneración a la “eficacia” que en materia de contratación pública se refiere a tratar de “evitar gastos innecesarios, ahorro en los precios y costos”, etc. a fin de garantizar que los recursos sean invertidos adecuadamente, además de la importancia de la “transparencia” que evite las arbitrariedades que desencadenen en abuso de poder y corrupción dentro de la gestión administrativa.

El presidente de la República Guillermo Lasso mediante decreto ejecutivo número.155 publicado en el Registro Oficial el 16 de Agosto del 2021 establece una reforma en cuanto al mecanismo de control administrativo previo a los procesos de contratación pública, mismo que consiste en la solicitud del informe de pertinencia a la Contraloría General del Estado por parte de las entidades contratantes a fin de que se utilice de manera eficiente los fondos públicos en adquisiciones relevantes y necesarias. (2021)

La solicitud de dicho informe contiene la certificación de disponibilidad presupuestaria y existencia presente y futura de recursos para dichas adquisiciones. La Contraloría General del Estado emitirá el informe que determina la determinación de pertinencia y de favorabilidad, mismo que se entregará en el término de 15 días, mientras que en los procedimientos sujetos a régimen especial se lo realizará en 3 días. En caso de que el informe de pertinencia sea negativo, la institución pública no podrá continuar con la etapa precontractual.²⁸

Sin embargo, se establece que, en los procesos de adquisición por emergencia, una vez que la entidad contratante presente la resolución de la declaratoria de emergencia, la Contraloría General del Estado no realizara un informe de pertinencia para la contratación mediante este procedimiento, sino que se verificara únicamente que existan y se cumplan

28 Decreto Ejecutivo 153/ 2021/ Presidencia de la República/ Informe de pertinencia para la contratación pública/ Pág. 3

los requisitos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública para que se lleve a cabo este procedimiento. 29

El Art. 31 numeral 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señala que una de las atribuciones que la ley le faculta a dicha entidad es la del “control de los ingresos, gastos e inversiones, de la utilización de recursos de la administración pública en sus diferentes etapas”, y al ser la contratación pública un procedimiento administrativo encaminado a la utilización de fondos públicos mediante la adquisición de obras, bienes y servicios, la entidad de control gubernamental tiene plena competencia para ejercer un control continuo o concurrente en los procesos de contratación pública en todas las instancias, lo cual garantice de esta manera la transparencia en los procesos contractuales.

Por otra parte, el artículo 57 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública faculta a la máxima autoridad administrativa del sector público a contratar de manera directa obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría en situaciones de emergencia, inclusive realizar contrataciones con empresas extranjeras sin exigir los requisitos previos de domiciliación ni de presentación de garantías. Este tipo de contrataciones quedan bajo la responsabilidad de la máxima autoridad administrativa quien de manera motivada establecerá las causas de la emergencia que obligan a la institución a adquirir mediante este mecanismo además de que dicho proceso que se publicara en el portal de compras públicas del SERCOP en el que se detallen las adquisiciones realizadas y el presupuesto empleado. (2008)

Precisamente las facultades que le otorga esta norma a la máxima autoridad administrativa y a los funcionarios públicos delegados en los procesos de contratación pública tienden a facilitar el cometimiento de actos ilícitos en la adquisición de obras, bienes y servicios, siendo la crisis sanitaria una gran oportunidad para obtener beneficios económicos a cambio de direccionamiento de contratos de adquisición de insumos y equipos médicos

Macias Bermúdez & otros (2021, pág. 9) determina que el Estado al decretar la emergencia sanitaria puso presupuestos millonarios en manos de las instituciones de salud pública, mismo que al analizar las adquisiciones realizadas por parte del IESS, siendo esta institución una de las involucradas en las irregularidades en la contratación de insumos médicos, por citar el caso del ex director general del IESS Miguel Ángel Loja, quien intento

comprar insumos de protección con sobreprecio, la compra millonaria de 4000 bolsas de cadáveres con sobreprecio, entre otros casos.

Alvarado Acosta & otra (2020, pág. 4) en su investigación establecen datos oficiales del Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP, de la cual se desprende que desde el 16 de Marzo del 2020 que inicio la crisis sanitaria hasta el 31 de Julio del 2020, 961 entidades del sector público realizaron adquisiciones, lo cual genera un gasto gubernamental de 209.259.441,58 millones de dólares, lo cual deja en evidencia las deficiencias existentes en las normas jurídicas en materia de contratación pública, lo cual faculta a que este tipo de procedimiento administrativo sea uno de los predilectos para la ejecución de actos de corrupción.

Esta problemática se dio en la mayoría de países de Sudamérica, tal y como lo explica Izaguirre Olmedo & otro (2020, pág. 41), quien sostiene que los gobiernos fracasaron en el intento de enfrentar la pandemia debido al incremento de actos ilícitos en la parte administrativa en la adquisición de los “insumos médicos y los materiales sanitarios con sobreprecio”, además de que la atención prestada por parte de las entidades de salud pública fueron deficientes en cuanto a la falta de oportunidad en la atención a las personas contagiadas y la falta de interés de las “minorías privilegiadas”.

Un caso claro de esta situación fue la vacunación realizada a la madre del ex Ministro de salud Juan Carlos Zevallos en Enero del 2021 cuando llego el primer cargamento de 8000 dosis de vacunación contra el COVID 19, mismo que fue de conocimiento público y que llevo a la Fiscalía General del Estado a procesar penalmente al representante de la salud en el Ecuador por el delito de tráfico de influencias, además del procedimiento de juicio político llevado a cabo en su contra por parte de la Asamblea Nacional, en la que con 129 votos a favor se aprobó su remoción del cargo el 5 de Mayo del año 2021. (2021)

Todos los antecedentes manifestados demuestran la inseguridad jurídica existente en los procesos que realiza la administración gubernamental en el Ecuador, principalmente en el ámbito de la contratación pública que en la crisis sanitaria del COVID 19 dejo en evidencia sus deficiencias, lo cual eleva el índice de corrupción dentro de las instituciones de salud, incrementa el gasto público con adquisiciones irregulares y con sobreprecio y un sistema lo cual incrementa el deficiente control administrativo y cientos de funcionarios públicos procesados penalmente por actos ilícitos en el ejercicio de sus funciones.

CAPITULO II. METODOLOGIA DEL ESTUDIO

2. TIPOS DE INVESTIGACION, ANALISIS Y METODOS

2.1. Análisis del examen especial de los procesos de contratación de insumos médicos por parte del Hospital Teodoro Maldonado Carbo y los Ceibos pertenecientes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS.

El 16 de Marzo del 2020, el Presidente de la Republica de aquel entonces Lenin Moreno Garces mediante decreto ejecutivo dispone el estado de excepción en todo el territorio nacional por motivo de la emergencia sanitaria del COVID 19, crisis que llego a generar el descontrol por parte de las autoridades al mando, lo cual deja en evidencia las deficiencias existentes en los servicios públicos, principalmente en el ámbito de la salud, a pesar de que el Estado anualmente invierte miles de millones de dólares para la dotación de este servicio a la ciudadanía.

Sin embargo, en el ámbito contractual, varias de las instituciones públicas, principalmente las del sector salud iniciaron realizaron procesos de adquisición de miles de insumos médicos para poder enfrentar la pandemia ante los miles de muertos por día en las calles de las diferentes ciudades del país, sin tener acceso a medicinas y atención médica, los hospitales se encontraban en su capacidad máxima.

Sin embargo, la Contraloría General del Estado detecto irregularidades en los procesos contractuales, mismos que de acuerdo a la disposición contenida en el Art. 2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Publica faculta a las instituciones públicas que en los casos de situación de emergencia se realice la adquisición directa de obras, bienes o servicios sujetándose al régimen especial.

La Dirección Nacional de Auditoria de Salud y Seguridad Social de la Contraloría General del Estado en fecha 31 de agosto del 2020, emite un informe de examen especial realizada al Hospital Teodoro Maldonado Cabo ante la suspensión por parte del SERCOP de un proceso de adquisición de ventiladores mecánicos para la atención del COVID 19 y otras compras realizadas por la mencionada institución de salud desde el periodo 1 de enero del 2017, 27 de marzo del 2020.³⁰

³⁰ Contraloría General del Estado/ Dirección Nacional de Auditoria de Salud y Seguridad Social, (2020) Examen especial a la adquisición, utilización y mantenimiento de ventiladores mecánicos por el periodo comprendido entre el 1 de enero del 2017y el 27 de marzo del 2020.

2.1.1. Determinación de la Contraloría General del Estado al Hospital Teodoro Maldonado Carbo.

El examen especial realizado por parte de la Contraloría General del Estado examino el monto de 227.481,96 dólares americanos en la adquisición, utilización y mantenimiento de ventiladores mecánicos en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo, cuya partida presupuestaria se encuentra signada con el numero 5308 denominado “bienes de uso y consumo corriente”.

En primera instancia la entidad de control gubernamental analiza el proceso contractual suspendido por parte del SERCOP en la adquisición de los ventiladores mecánicos, se presenta varias inconsistencias, mismas que son detalladas a continuación:

2.1.1.1. Presupuesto referencial establecido con proformas de las cuales se desconoce su procedencia.

Luego de llevarse a cabo el procedimiento administrativo correspondiente, en el cual se solicita la adquisición de mil válvulas descartables para ventiladores mecánicos para el Hospital Teodoro Maldonado Carbo, en el cual el Gerente General con sumilla inserta en el documento de solicitud del director técnico para que se proceda con la compra, dispone a compras públicas que atienda y proceda a la petición realizada de acuerdo a lo establecido en la normativa legal vigente en fecha 14 de Febrero del 2019.

Conforme lo establece el procedimiento de subasta inversa electrónica, el funcionario requirente (responsable de terapia respiradora), el jefe de la Unidad de Compras Públicas y el oficinista encargado son los competentes para la elaboración, revisión y aprobación del estudio de mercado para la definición del presupuesto referencial, el cual señala que no existen procedimientos similares se utiliza las cotizaciones de las empresas ERQSA EQUIPOS, ROPA QURURGICA S.A y UNIVERSAL MEDICAL S.A.

Al establecerse cotizaciones cuyos precios unitarios van desde los 82,20 y 100 dólares americanos, se establece el valor de 91,10 USD como precio unitario, lo cual genera un presupuesto referencial de 91.100 USD, valor obtenido de la determinación de un porcentaje referencial de acuerdo a las cotizaciones realizadas por las empresas, tal y como lo establece la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

La aprobación del presupuesto referencial se realiza en fecha 18 de septiembre del 2019, sin embargo, el 30 de abril del año 2020 se emite un comunicado por parte del representante legal de la empresa UNIVERSAL MEDICAL S. A señala que la cotización

que se adjunta dentro del proceso contractual no fue emitida ni suscrita mediante firma y rubrica por parte del representante legal de la empresa, además de que no se distribuye el ítem ofertado, lo cual ratifica no ser distribuidores autorizados de dicho producto.

El procedimiento se agrava aún más cuando se verifica la existencia de un procedimiento contractual llevado a cabo por la misma entidad contratante en fecha 8 de Julio del 2019, en el cual se realizó la adquisición con un monto de 82,20 UDS como presupuesto referencial unitario, a diferencia del procedimiento contractual analizado, cuyo precio unitario se fijó en un monto de 91,10 USD, es decir 8,90 USD de diferencia, lo cual violenta claramente la resolución del SERCOP referente al estudio de mercado para la definición de presupuesto referencial.

2.1.1.2. Modalidad de contratación aplicada sin considerar la existencia de un distribuidor exclusivo.

En este punto, el examen especial realizado por parte de la Contraloría General del Estado es muy preciso al señalar que dentro de dicho procedimiento contractual existen inconsistencias en cuanto al mecanismo de contratación aplicado por parte del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, se designa una comisión técnica a 3 funcionarios de la institución el 6 de Diciembre del 2019, en el cual el jefe de compras públicas solicito al Coordinadora General la revisión, análisis y corrección de los pliegos, misma que mediante memorándum aprobó la contratación por subasta inversa electrónica, lo cual afirma que se cumplen con todos los requisitos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Publica

La inconsistencia detectada por parte de la Contraloría General del Estado radica en que, el único distribuidor autorizado para la distribución de insumos para los ventiladores marca DRAGER en el Ecuador es la empresa ALEM. CIA. LTDA según la autorización dispuesta en fecha 30 de octubre del 2019, razón por la cual el procedimiento que se debía seguir la institución contratante es por régimen especial, existiendo responsabilidad por parte de los funcionarios encargados, quienes inobservaron lo dispuesto en la normativa legal vigente.

2.1.1.3. Inconsistencia en la calificación de ofertas.

Referente a este tema, se detectó varias inconsistencias en esta etapa del procedimiento realizado por parte del hospital Teodoro Maldonado Carbo, una vez iniciado el procedimiento contractual, en el cual se presentan 6 ofertas, de las cuales la comisión

técnica en fecha 6 de enero del 2020 solicita la convalidación de errores a 4 oferentes, para finalmente habilitar a 2 empresas para la etapa de la puja.

La motivación realizada por parte de la comisión técnica de la entidad contratante, se argumenta en que 2 de las empresas a las cuales se les solicito la presentación de convalidación de errores no las presentaron, mientras que 2 oferentes no adjuntaron los formularios 1.1 y 1,3 que solicita la institución, sin embargo, el examen de la contraloría determina que dichos formularios que se hace alusión en las actas se encontraron en las ofertas descalificadas

A más de ello, 2 de los 4 proveedores a los cuales se les envió a convalidar errores por parte de los miembros de la comisión técnica fueron descalificados argumentan que no se presentó la convalidación de errores, ante lo cual el examen especial demostró de dichas convalidaciones si fueron presentadas en el término establecido en la ley, ante lo cual se manifestó que el día 3 de Enero del 2021, el secretario del proceso se acercó a secretaria general para el retiro de las convalidaciones, entregándose únicamente 4 con sus respectivas actas, mientras que 2 de ellas no fueron entregadas por “error involuntario” de la funcionaria antes indicada..

Además de ello, el informe de la Contraloría General del Estado demuestra irregularidades en cuanto a la experiencia general y específica de los oferentes que fueron habilitados para la puja, los funcionarios encargados no verificaron varios aspectos como vinculaciones tributarias y facturas de las empresas oferentes en las cuales existieron inconsistencias al dejar descalificados a 2 empresas concursantes, lo cual ocasiono que el SERCOP suspenda el proceso contractual y que el Hospital Teodoro Maldonado Carbo no cuente con las válvulas de los ventiladores mecánicos en la emergencia sanitaria del COVID 19. (2020)

Este tipo de inconsistencias se evidenciaron en la mayoría de procesos de contratación pública durante la emergencia sanitaria del COVID 19, siendo el hospital Teodoro Maldonado Carbo, una de las instituciones implicadas. Ante este tipo de hechos, la Contraloría General del Estado mediante boletín de prensa Nro. 022 emitido el 30 de Julio del 2021 informa que la mencionada institución de salud pública “utilizo la figura de los convenios de pago para la adquisición de medicamentos e insumos médicos, con precios referenciales superiores a los del mercado, eludiendo los procesos regulares establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”. (2021)

Las omisiones realizadas por parte de los funcionarios públicos del hospital Teodoro Maldonado Carbo en los procesos contractuales para la crisis sanitaria por el COVID 19, dejaron un perjuicio de 4,823.149 millones de dólares a las arcas del Estado, según lo establece el boletín de prensa antes indicado, al verificarse un sobreprecio de un 5.350% en los costos para la adquisición de fármacos, mientras que se utilizó los convenios para cubrir las órdenes de pago de 2 contratos millonarios de 8,879.963 y 8,628.615 USD en la compra de medicamentos y dispositivos médicos respectivamente.³¹

Con todos los antecedentes antes indicados, se evidencia que el hospital Teodoro Maldonado Carbo, institución de salud pública tomada como muestra para el análisis investigativo, ha demostrado las inconsistencias encontradas por parte de la Contraloría General del Estado en los procesos contractuales para la adquisición de insumos médicos durante la emergencia sanitaria por el COVID 19, situaciones como la omisión de requerimientos establecidos en la ley, procedimientos y sobreprecio en los productos, lo cual dejó a varios funcionarios públicos procesados por delitos de corrupción.

A continuación se detalla los datos completos de la información proporcionada por parte de la Contraloría General del Estado en la auditoría realizada al hospital Teodoro Maldonado Carbo de la ciudad de Guayaquil

³¹ Contraloría General del Estado/ Boletín de prensa 022/ 30 de Julio del 2021/ URL. <https://www.contraloria.gob.ec/SalaDePrensa/ComunicadosDePrensa/24057>

**ENTIDAD AUDITADA:
Hospital de Especialidades
Teodoro Maldonado Carbo**

Examen especial a los convenios de pago en las adquisiciones de medicamentos e insumos médicos.

- Se suscribieron 12 convenios de pago con proveedores por USD 17'508.578 sin cumplir los procedimientos de contratación pública comunes.



32

2.1.2. Análisis de la adquisición de las pruebas rápidas para el COVID 19 por parte del Municipio del Distrito Metropolitano del Quito.

En Abril del 2020, el alcalde de Quito Jorge Yunda anunciaba al país mediante rueda de prensa, la adquisición de millones de pruebas PCR para enfrentar la emergencia sanitaria de COVID 19, sin embargo, en el mes de Junio del mismo año comenzó a presentarse las irregularidades de dichas adquisiciones, en las cuales se encuentran involucrados 13 funcionarios del Municipio de Quito, incluido Yunda, al cual la fiscalía luego de varias investigaciones formulo cargos en su contra por el delito de peculado tipificado en el Art. 278 del Código Orgánico Integral Penal.³³

La Contraloría General del Estado ha realizado un examen especial a la adquisición de 100.000 pruebas PCR por parte del Municipio de Quito, en la cual se adjudicó el contrato a la empresa SALUMED. SA, por un monto de 4.2 millones de dólares. El contrato lo suscribe

32 Contraloría General del Estado/ Boletín de prensa 022/ 30 de Julio del 2021/ URL. <https://www.contraloria.gob.ec/SalaDePrensa/ComunicadosDePrensa/24057>

33 Florencia Trucco/ Portal Web CNN / <https://cnnespanol.cnn.com/2021/04/30/jorge-yunda-alcalde-quito-juicio-presunto-peculado-orix/>

el Dr. Lenin Mantilla, secretario de salud del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito en calidad de contratante y el Ing. Juan Alejandro Vinelli como representante legal de la empresa adjudicada.³⁴

2.1.2.1. Examen especial realizado por la Contraloría General del Estado al GAD del Distrito Metropolitano de Quito en la adquisición de 100.000 pruebas PCR para el COVID 19.

Antecedentes.

El examen especial DNA5-0041-2020 realizado al GAD del Distrito Metropolitano de Quito en fecha 26 de mayo del 2020 se encuentra dentro de una auditoria con cargo a imprevistos del plan operativo de control del año 2020 de la Dirección Nacional de auditoría de Gobiernos seccionales, situación generada por las presuntas irregularidades existentes en el proceso de adquisición de 200.000 pruebas PCR del COVID 19. El objetivo de la auditoria consistió en verificar el cumplimiento de las disposiciones legales dentro del proceso de contratación y determinar que dicho proceso se encuentre con toda la documentación pertinente y con las fuentes de verificación respectiva de acuerdo a los requerimientos exigidos por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y demás normativas vinculantes.

2.1.2.1. Irregularidades detectadas por parte de la Contraloría General del Estado.

El 7 de abril del 2020 se suscriben las especificaciones técnicas para la adquisición de varios productos para enfrentar la crisis sanitaria por el COVID 19 por parte del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, mismos que se detallan a continuación.

Kit para la extracción RNA para 200.000 pruebas.

Kit para detección molecular para 200.000 pruebas.

Hisopos más medios de transporte para las 200.000 pruebas.

Equipos de diagnóstico molecular basado en la reacción en cadena de Polimerasa (PCR) en tiempo real que incluya: Separador celular y análisis de ARN.

34 Contrato pruebas PCR GAD Distrito Metropolitano de Quito/
http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202019-2023/Sesiones%20de%20Concejo/2020/Sesi%C3%B3n%20084%20Ordinaria%202020-08-04/IV.%20Informe%20Secretar%C3%ADa%20de%20Salud/Informe%20Numeral%205/1.4.%20Contrato%20Pruebas%20Covid-19.pdf

Mantenimiento preventivo de acuerdo a la recomendación del fabricante.

Mantenimiento correctivo. (2020)

2.1.2.2. Ineficiencia en la elaboración del estudio de mercado para el establecimiento del presupuesto referencial.

En la etapa de estudio de mercado para la elaboración del presupuesto referencial, se receptaron ofertas de 3 empresas, GENLIFE, GLOBAL 360 y SALUMED S.A, sin embargo, se detecta por parte del ente de control gubernamental que GENLIFE detalla las características técnicas de los productos ofertados y su adecuación a las especificaciones emitidas por parte de la entidad contratante y su presupuesto referencial, mientras que SALUMED S.A remitió en su proforma únicamente la cantidad y el precio del producto ofertado, al igual que la empresa GLOBAL 360.

En cuanto a los precios unitarios, SALUMED S.A presenta la documentación para proporcionar 100.000 pruebas PCR, en la cual no se incluye niveles de sensibilidad, al igual que la empresa GLOBAL 360, misma que a pesar de presentar la documentación para proporcionar a la entidad contratante 200.000 unidades, tampoco incluye niveles de sensibilidad en su oferta, sin embargo, adicional a su oferta económica señaló la necesidad de adquirir 3 equipos. Por su parte, la empresa GENLIFE presenta documentación para proporcionar 200.000 unidades, incluye los niveles de sensibilización, además de ofertar 5 equipos.

La determinación de los porcentajes de los precios unitarios por parte de la Contraloría General del Estado en el informe especial señala que la empresa SALUMED S.A alcanza un promedio de 37,74 USD, mientras que GLOBAL 360 llega a un valor de 25,97 USD. Por su parte, la empresa GENLIFE presenta un precio promedio unitario de 27,00 USD, siendo esta última la oferta que presenta los mejores beneficios para la entidad contratante, cumpliendo con las especificaciones técnicas requeridas.

El director metropolitano de gestión del subsistema de salud del Distrito Metropolitano de Quito, conjuntamente con 2 servidores públicos de la institución encargados de la elaboración del estudio de mercado y el presupuesto referencial aprueban la propuesta realizada por la empresa SALUMED S.A, con un presupuesto referencial de 3,774.000 USD, mismo que argumenta que dicha proforma es la única que cumple con las especificaciones técnicas y ofrece los mejores beneficios a la entidad contratante.

Evidentemente existe un alto índice de negligencia por parte de los funcionarios públicos encargados del estudio de mercado y la elaboración del presupuesto referencial, la proforma presentada por parte de la empresa GENLIFE se adecuó a las especificaciones técnicas requeridas por parte de la entidad contratante, además de ofrecer mejores beneficios al tomar en cuenta el precio presentado, razón por la cual, el informe del examen especial realizado por parte de la Contraloría General del Estado señala que los funcionarios encargados omitieron la disposición establecida en el Art. 23 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Artículo 69 de su reglamento, Artículo 361 numeral 2 de la resolución 72 del SERCOP, además de las normas de control interno establecidas por parte de la contraloría (2020)

2.1.2.3. Fase Precontractual.

El día 13 de Abril del 2020, mediante memorándum suscrito por el director de la Secretaría de la salud del Distrito Metropolitano de Quito, se conforma la comisión técnica para que se realice la adquisición de 100.000 reactivos para el COVID 19, misma que se integró por el coordinador de medicamentos y dispositivos médicos como delegado de la máxima autoridad, el Director metropolitano de la gestión del subsistema de salud como titular de la área requirente y un profesional a fin al objeto de la contratación; sin embargo el informe de auditoría realizado por parte de la contraloría determina que no existe la documentación que legalice la designación de dicha comisión técnica.

Otra de las irregularidades detectadas por parte de la Contraloría General del Estado es la falta de evidencia de las invitaciones efectuadas para la participación en el concurso por parte de la entidad contratante y por lo tanto la carencia en cuanto a presentación de ofertas; sin embargo, en fecha 13 de Abril del 2020 se elabora el acta de entrega recepción de ofertas por parte de la comisión técnica, encontrándose únicamente la presentación de las empresas SALUMED S.A y GENLIFE, sin existir constancia de su recepción, misma que se corrobora con el comunicado realizado por parte de la empresa GENLIFE, misma que establece que no existe información remitida por parte de la secretaria de la salud del DMQ en fecha 13 de Abril del 2021.

Una vez elaborada el acta de entrega recepción de ofertas, se procede a realizar la evaluación de ofertas, para lo cual se utilizó la metodología cumple/no cumple, al presentar finalmente el informe de viabilidad de ofertas, en la cual se calificó a la empresa SALUMED S.A que cumple con todos lo establecido en las especificaciones técnicas, por lo cual se recomendó a la máxima autoridad adjudicar el contrato a la mencionada entidad, pese a

que haya ofertado 100.000 Kits para la detección molecular PCR, extracción del RNA, hisopos y la transportación, a pesar que en las especificaciones técnicas se solicitaban 200.000 unidades.

Todo lo manifestado anteriormente deja en evidencia que la etapa precontractual del proceso de adquisición de pruebas PCR para el COVID 19 por parte de la secretaria de la salud del Distrito Metropolitano de Quito se realizó de manera irregular, se evidencian varias inconsistencias en cuanto a la actuación de la comisión técnica, misma que no ha podido justificar de manera documentada las irregularidades encontradas en el informe de la Contraloría General del Estado. (2020)

2.1.2.4. Etapa contractual.

En fecha 16 de abril del 2020, el secretario metropolitano de salud, conjuntamente con el representante legal de la empresa SALUMED S.A proceden a suscribir el contrato de emergencia SS-EE-COVID 19-2020.01 por un monto de 3,774.000,00 USD de acuerdo al informe presentado por parte de la comisión técnica que fue notificado al alcalde de Quito, al secretario Metropolitano de la salud y al representante legal de la empresa adjudicada.

Cabe señalar que la máxima autoridad encargada de la adquisición de las pruebas PCR omitió realizar un control previo sobre la adjudicación del contrato y que los productos adquiridos se encuentren dentro de los estándares de lo requerido; razón por la cual existe responsabilidad por parte de los funcionarios encargados de llevar a cabo el procedimiento, no se dio preferencia a lo que resulte más beneficioso para la institución, la falta de documentación de respaldo que verifique la ejecución de las etapas de acuerdo a lo que determina la normativa y demás inconsistencias que evidencian la irregularidad del proceso por lo cual dichos funcionarios se encuentran investigados por presunta existencia de corrupción que incluye al hoy ex Alcalde de Quito. (2020)

2.2. Encuestas ciudadanas sobre la inseguridad jurídica en los procesos de contratación pública en la adquisición de insumos médicos por la emergencia sanitaria del COVID 19.

La principal pretensión de las entrevistas realizadas a la ciudadanía es lograr establecer mediante datos estadísticos resultantes de los formularios enviados a la ciudadanía sobre la inseguridad de la actuación administrativa en las instituciones públicas, siendo el enfoque primordial los casos de corrupción existentes mediante los procesos de contratación pública

en la adquisición de insumos médicos en la crisis sanitaria por el COVID 19 en el mes de marzo del 2021.

Para el efecto se toma como método la creación de una encuesta a través de un formulario de 7 preguntas, mismas que son descritas a continuación:

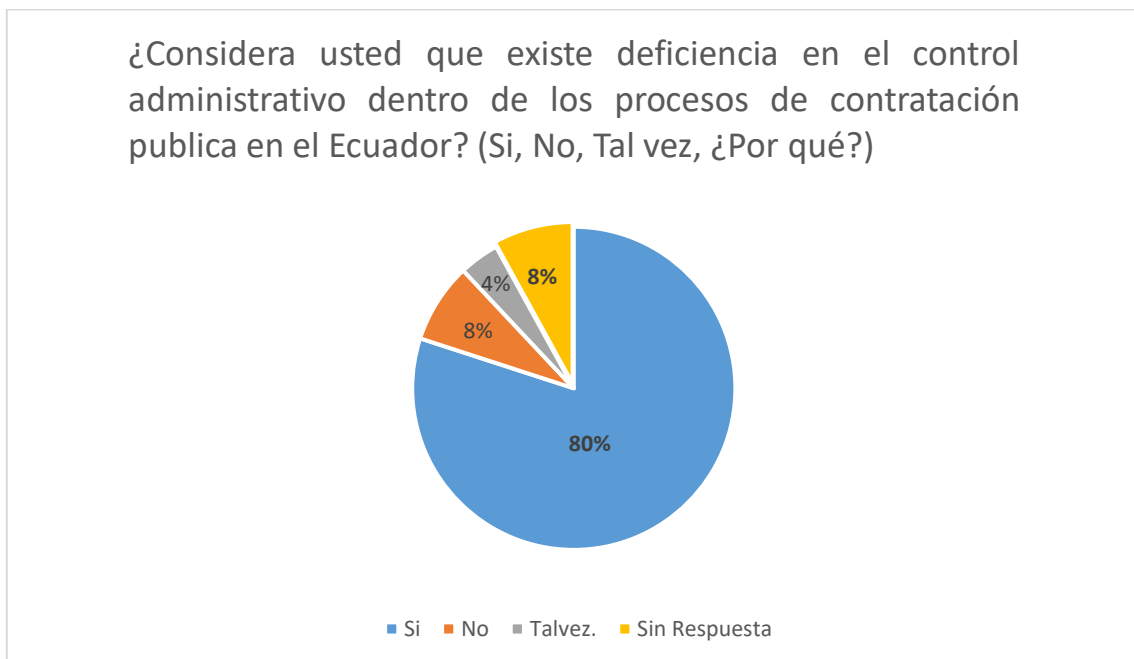
- 1) 1. ¿Considera usted que existe deficiencia en el control administrativo dentro de los procesos de contratación pública en el Ecuador? (Si, No, Tal vez, ¿Por qué?).
- 2) 2. Indique los principales factores que considere desencadenantes de la corrupción en los procesos de contratación pública en la crisis sanitaria del COVID 19
- 3) 3. ¿Considera usted que la intervención de la Contraloría General del Estado en los procesos de contratación pública tiene que realizarse desde la fase preparatoria hasta la adjudicación y suscripción del contrato en cada uno de los procedimientos?
- 4) 4. ¿Considera que la existencia de vacíos legales y el exceso normativo contradictorio en materia de contratación pública (Resoluciones del SERCOP) es una de las principales causas de la existencia de corrupción en el Ecuador?
- 5) 5. ¿Considera que la forma en cómo se llevan a cabo los procesos de contratación directa y de régimen especial por emergencia es uno de los principales desencadenantes del elevado índice de corrupción en la adquisición de insumos médicos en la crisis sanitaria de COVID 19? ¿Si, No, ¿Por qué?
- 6) 6. ¿Considera usted que la facultad que la ley le otorga a la administración pública para realizar su auto control administrativo en la etapa de control previo de la gestión gubernamental es aprovechada por los funcionarios públicos para cometer actos de corrupción en el ejercicio de sus funciones? ¿Si, No, ¿Por qué?
- 7) 7. Establezca brevemente recomendaciones que considere necesarias para eliminar la corrupción en los procesos de contratación pública en el Ecuador.

Cada una de las preguntas se encuentran formuladas han sido creadas para observar el conocimiento ciudadano frente a la actuación administrativa en los procesos de contratación pública, principalmente en los procesos contractuales, la eficiencia de control gubernamental en este tipo de procedimientos administrativos y las deficiencias normativas existentes en la regulación del sistema nacional de contratación pública en el Ecuador.

Mediante la utilización de un cuestionario virtual, se realiza una encuesta a un total de 25 personas, quienes desde su punto de vista emiten su criterio en cuanto a la problemática planteada, obteniendo como respuestas lo siguiente:

Pregunta 1.

Dentro de la pregunta formulada, un total de 20 encuestados consideran que existe deficiencia del control administrativo en los procesos de contratación pública, indicador que constituye un porcentaje del 80% frente a 2 encuestados que consideran que no existe irregularidades en la gestión de control gubernamental y 2 que piensan que talvez exista dicha problemática, valores que les otorga el 8% a cada respuesta, mientras que el 4 % restante se asigna a 1 pregunta sin respuesta, misma que se considera como margen de error.



Entre las principales causas de la corrupción, los encuestados consideran que no existe un control real de los procesos de contratación pública en virtud que no se han realizado en base a la normativa legal correspondiente, siendo totalmente desproporcional y desmesurada, el no considerar a la contratación pública como una función de carácter estratégico, por otro lado, la falta de independencia de lo política corrupta de los aspectos netamente técnicos, falta de compromiso político y desmedido gasto desmedido de los recursos entre otros aspectos.

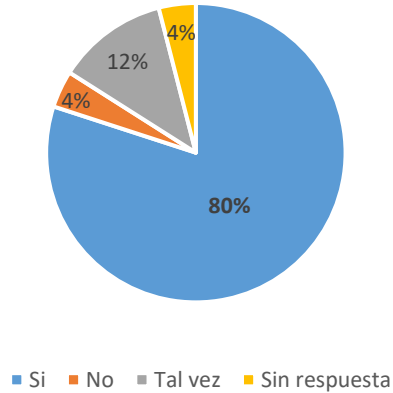
Pregunta 2

La segunda pregunta formulada deja el resultado de un total de 23 respuestas en las cuales se indican los principales factores que a su criterio son los desencadenantes de los casos de corrupción ocurridos en la crisis sanitaria del COVID 19, de los cuales se destacan la falta de personal capacitado, para realizar los trabajos encomendados, la falta de transparencia y escaso sentimiento por parte de la Contraloría General del Estado. Se tendría que auditar de manera constante los procesos, la falta de control administrativo y deficiencia en la regulación de los procesos de contratación pública, principalmente de régimen especial, entre otros, mientras que 2 respuestas no fueron registradas.

Pregunta 3

En esta pregunta planteada, un total de 20 encuestados consideran que la intervención de la Contraloría General del Estado en los procesos de contratación pública se tendría que realizar desde la fase preparatoria hasta la adjudicación y suscripción del contrato, indicador que constituye un porcentaje del 80% frente a 1 encuestado que considera que no, la Contraloría tiene la facultad de intervenir en cualquier etapa del procedimiento, constituyendo dicha respuesta el 4%; mientras que 3 piensan que talvez se tiene que realizar este mecanismo para poder eliminar la corrupción, valor que les otorga el 12% a esta respuesta, mientras que el 4 % restante se asigna a 1 pregunta sin respuesta, misma que se considera como margen de error.

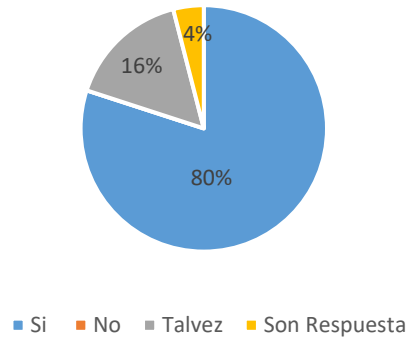
¿Considera usted que la intervención de la Contraloría General del Estado en los procesos de contratación pública debería realizarse desde la fase preparatoria hasta la adjudicación y suscripción del contrato en cada uno de los procedimientos?



Pregunta 4

Sobre esta pregunta, un total de 20 encuestados consideran que existen vacíos legales en las leyes y exceso de resoluciones contradictorias (SERCOP) que regulan los procesos de contratación pública en el Ecuador, indicador que constituye un porcentaje del 80% frente a ningún encuestado que considera que no existe esa problemática en el país, mientras que 4 de los encuestados piensan que tal vez se tiene que realizar este mecanismo para poder eliminar la corrupción, valor que les otorga el 16% a esta respuesta, mientras que el 4 % restante se asigna a 1 pregunta sin respuesta, misma que se considera como margen de error.

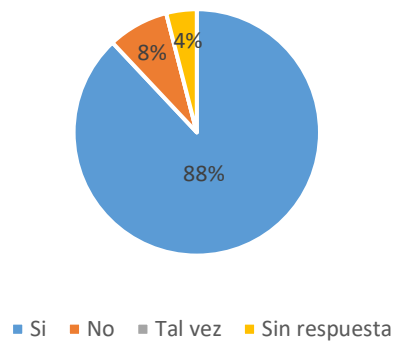
¿Considera que la existencia de vacíos legales y el exceso normativo contradictorio en materia de contratación pública (Resoluciones del SERCOP) es una de las principales causas de la existencia de corrupción en el Ecuador?



Pregunta 5

Dentro de la pregunta formulada, un total de 22 encuestados consideran que la forma en cómo se llevan a cabo los procesos de contratación pública por contratación directa y régimen especial fueron los principales desencadenantes de la corrupción en la crisis sanitaria del COVID 19, indicador que constituye un porcentaje del 88% frente a 2 encuestados que consideran que no existe dicha posibilidad, valor que le otorga el 8% a esta respuesta, mientras que el 4 % restante se asigna a 1 pregunta sin respuesta, misma que se considera como margen de error.

¿Considera que la forma en como se llevan a cabo los procesos de contratación directa y de regimen especial por emergencia es uno de los principales desencadenantes del elevado índice de corrupción en la adquisición de insumos médicos en la crisis sanitaria

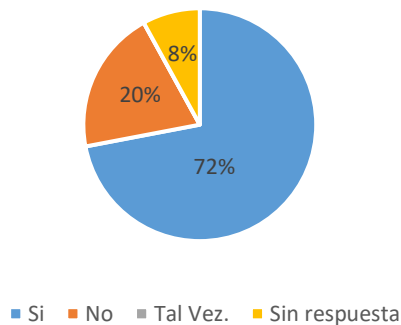


Entre las principales causas de esta problemática, los encuestados consideran que al no existir un control rígido en cuanto se refiere a la adquisición de insumos, se genera la existencia de irregularidades y corrupción; el facultar a la máxima autoridad administrativa de entidad contratante o sus delegados la adquisición de manera directa, se facilita el direccionamiento de los contratos; la falta de información al público en los concursos, se cierran en periodos cortos y no hay acceso igualitario, entre otros aspectos.

Pregunta 6

Dentro de la pregunta formulada, un total de 18 encuestados consideran que la facultad que la ley le otorga a la administración pública para que realice su autoevaluación dentro de la etapa del control previo de la gestión gubernamental es aprovechado por parte de los servidores públicos para realizar actos de corrupción, indicador que constituye un porcentaje del 72% frente a 5 encuestados que consideran que no dicha situación no desencadena en esta problemática, mientras que el 8 % restante se asigna a 2 preguntas sin respuesta, misma que se considera como margen de error.

¿Considera usted que la facultad que la ley le otorga a la administración pública para realizar su auto control administrativo en la etapa de control previo de la gestión gubernamental es aprovechado por los funcionarios públicos para cometer actos de cor



Sobre la autoevaluación de la gestión administrativa,, los encuestados consideran que no se realiza un control administrativo de manera eficiente; la administración pública posee demasiado poder y poco control; que la contraloría interviene luego de que los procesos ya han sido realizados, siendo inevitable impedir la existencia de inconsistencias; la auto regulación, mal llamada auto control, permite que las cartas se acomoden a favor de los servidores inmiscuidos en actos de corrupción, es por ello que se tendría que restringir ciertas competencias que tienen estos organismos públicos entre otros aspectos.

Pregunta 7

En cuanto a las recomendaciones que los encuestados proporcionan para la solución de la corrupción en los procesos de contratación pública en el Ecuador, principalmente están: Se tiene que realizar un análisis minucioso de las propuestas, y tener personal calificado, para adjudicar legalmente a los ganadores de los procesos, y que exista un mayor control al momento de realizar los mismos, con el fin de tratar de frenar la grave crisis de corrupción que atraviesa el país; Que los procesos de compra sean abiertos a nivel nacional y que se adjudique al mejor proveedor, que todo proceso sea vigilado por los entes regulares para que de esta manera se obtenga transparencia.

Otra solución que emite uno de los encuestados y que se tiene que considerar para un análisis es el establecimiento de penas más severas en todos los niveles de corrupción, dado que el aparatage de control administrativo está lleno de buenas intenciones. Sin

embargo, las falencias, la falta de transparencia y el abuso de poder aprovechan notoriamente de las debilidades del sistema y la falta de sancione, entre otras recomendaciones emitidas por los encuestados.

2.3. Entrevistas a expertos sobre las deficiencias de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el sistema de control administrativo en el Ecuador como desencadenantes de la corrupción en la gestión gubernamental.

Mediante la utilización de esta metodología se logrará obtener criterios emitidos por parte de expertos en materia de contratación pública, principalmente vinculados en el sector salud y un profesional del derecho. Para su cumplimiento se elaboran 5 preguntas sobre el tema de la presente investigación, mismas que son realizadas a los entrevistados, cuyos datos son establecidos dentro de fichas en las cuales se establecen los datos proporcionados.

La entrevista a expertos formula las siguientes preguntas, mismas que son detalladas a continuación:

- 1) De acuerdo a lo establecido en el Art. 2, numeral 1, 57 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación pública y 71 y subsiguientes de su reglamento, ¿Considera usted que la forma en la que se llevan a cabo las adquisiciones por régimen especial facilitó la corrupción dentro de las instituciones de salud pública durante los procesos de adquisición de insumos médicos por el COVID 19?
- 2) ¿Cómo considera que se tienen que llevar a cabo el control administrativo en los procesos de contratación pública durante una emergencia sanitaria para prevenir la corrupción?
- 3) ¿Considera usted que existe vacíos legales y contradicciones normativas en materia de control administrativo y la ley orgánica del SNCP que facilitan el cometimiento de delitos contra la eficiencia de la administración pública?
- 4) ¿Considera que la crisis sanitaria del COVID 19 dejó en evidencia la deficiencia infraestructura hospitalaria, maquinas e insumos médicos genero un exceso de compras en el sector salud ha incrementado el gasto público y favoreciendo la corrupción?
- 5) ¿Existe control para evitar la contratación con sobreprecio en los procesos de adquisición de insumos médicos en el Ecuador?
- 6) Emita sus recomendaciones para erradicar la corrupción en los procesos de contratación pública en el Ecuador.

2.3.1. Entrevista a la directora del Hospital Luis F. Martínez de la ciudad de Cañar.

La primera entrevista es realizada a la Dra. Karina Garzón, directora del Hospital Luis F. Martínez de la ciudad de Cañar, misma que desde su experiencia como profesional se ha desempeñado como administrativa en el ámbito de la Salud, razón por la cual cuenta con la experticia para emitir criterios de aporte a la investigación.

En cuanto a la primera pregunta, la entrevistada emite el siguiente criterio: “primero hay que partir que la emergencia sanitaria por el COVID 19 constituyo una grave crisis económica y social en el país, sin embargo, es complicado poder calificar estos procesos de adquisición. A nivel institucional, el manejo de las adquisiciones se lo hace bajo ciertos parámetros, siempre bajo el orden de una normativa legal vigente y leyes conexas o afines a ella de tal caso que los procesos sean llevados a cabo de la mejor manera y de acuerdo con la ley.

En la segunda pregunta, se obtiene como respuesta lo siguiente: “obviamente que es importante el poder percibir y que todos los funcionarios de la parte administrativa tengan conocimiento de lo que es la adquisición o compras públicas, de tal manera que los procesos que se den se realicen de acuerdo a lo establecido en la normativa legal vigente y evitar estos eventos de corrupción, además de que la contraloría tendría que actuar desde el inicio, acompañar los procesos con su criterio para que se origine una verdadera regularización de los procesos bajo los lineamientos que establece la ley.

En cuanto a la tercera interrogante referente a las deficiencias normativas existentes en la regulación del sistema nacional de contratación pública, la entrevistada señala lo siguiente: “En cierto punto se podría decir que sí, es muy difícil criticar el trabajo de estos departamentos, especialmente del área del SERCOP, en la que por ejemplo en la adquisición de insumos y medicamentos eventualmente hay muchos retrasos para que se adquirir estos productos que son de gran utilidad para poder brindar el servicio a la ciudadanía, pero considero desde mi punto de vista que es muy difícil cuestionar el actuar de estas dependencias que regulan las compras públicas en el país”.

La cuarta interrogante que consulta a los entrevistados sobre las deficiencias de infraestructuras hospitalarias, maquinarias e insumos médicos como causa del incremento de corrupción en la crisis sanitaria del COVID 19, la entrevistada respondió lo siguiente: “Desde mi punto de vista y como experiencia profesional considero que sí fue una causa para la existencia de corrupción, lamentablemente existe un déficit en infraestructura, procesos y adquisiciones que no se ha realizado, razón por la cual se realiza gestiones

diarias para mejorar esta problemática. Lamentablemente existen muchas limitaciones de equipos que nos impiden realizar los procesos necesarios para nuestros pacientes, situación por la cual se aprovecharon los mismos funcionarios públicos de estas deficiencias hospitalarias en el sector salud para cometer actos de corrupción”.

La quinta pregunta que trata sobre el control en la adquisición con sobreprecio, la entrevistada considera lo siguiente: “Evidentemente existe una gran deficiencia en cuanto al control administrativo es que al personal que se encarga de realizar este tipo de procesos, tendrían que estar siempre capacitados para evitar errores en los procesos de adquisición y agilizar los mismos a fin de obtener los productos al momento que se requieren y de esta forma evitar los retrasos, razón por la cual considero que para evitar estas inconsistencias y que para que todo tipo de procedimiento administrativo sea llevado con éxito, la base primordial es la educación al personal sobre una gestión pública de calidad en cada una de las ramas”.

Finalmente en la entrevista se solicitó que se emitan algunas recomendaciones que permitan erradicar la corrupción en la administración pública, a lo que la funcionaria entrevistada respondió lo siguiente: “yo creo que para evitar la corrupción se necesita gente preparada, transparente, con una visión clara para el progreso de lo que le compete, es decir si se asume algún puesto del estado, se depende mucho de la formación personal para de esta manera lograr alcanzar los objetivos institucionales que son brindar un servicio justo y transparente en beneficio de la colectividad”.

2.3.2. Entrevista a la directora del Hospital del IESS del cantón Cañar.

Para la obtención de datos que aporten a la investigación, se realiza una entrevista a la Dra. Gabriela Pesantes, directora del Hospital del IESS del cantón Cañar, misma que ante las interrogantes planteadas da contestación de la siguiente manera:

De la primera pregunta realizada a la entrevistada, se obtiene como respuesta lo siguiente: “Hay que analizar que no es netamente un medio de corrupción, sino que más bien los distribuidores de medicamentos exageraron demasiado los precios por motivo de la crisis sanitaria, lo cual llevo a que las instituciones públicas llegaran a realizar un gasto excesivo de los fondos públicos que no estaba previsto en las entidades, además se pudo evidenciar que existió varias restricciones de varios proveedores en la venta de productos, mientras que otras empresas ofertaban con precios más altos, lo cual obliga a comprar a esos precios al justificar la emergencia de la adquisición de estos productos que fue evidente, sin

embargo, por la forma de cómo se lleva a cabo el proceso de régimen especial, es otro factor a tomar en cuenta como desencadenante de la corrupción ocurrida en la pandemia”.

Al continuar con la entrevista, la pregunta sobre el control administrativo en los procesos de contratación pública, la respuesta fue la siguiente: “El control siempre se realiza, nosotros como instituciones, en este caso el IESS realiza un control administrativo desde que inicia la etapa pre contractual hasta que se realiza la suscripción del contrato con la empresa que oferte lo más conveniente a los intereses institucionales”.

En cuanto a los vacíos legales y contradicciones normativas, la entrevistada se refiere de la siguiente manera: “efectivamente existen unos amplios lineamientos por parte del SERCOP, sin embargo al ser este una entidad rectora de administración y de compras públicas, las personas que están encargadas de los procesos contractuales tienen que tener el conocimiento adecuado para poder interpretar la ley como tal, razón por la cual se llega a interpretar de manera errónea la norma, situación que conlleva al cometimiento de actos ilícitos por parte de los funcionarios y que la contraloría tendría que regular y sancionar de una mejor manera”.

Sobre las deficiencias existentes en infraestructura hospitalaria para enfrentar la crisis como causa de corrupción en la pandemia del COVID 19, la entrevistada señala: “la corrupción a existido siempre en la administración pública, siendo la crisis sanitaria la que hizo que salga a la luz pública los múltiples casos de malversación de fondos por parte de los funcionarios que se aprovecharon de la crisis que se vivía. Hay que tomar en cuenta que los hospitales algunos de los hospitales en los que la población es grande se realizó adquisiciones mucho más altas que en instituciones pequeñas, y ante la necesidad de adquirir estos productos de manera urgente no se realizó un verdadero control que permita controlar los actos de corrupción, más bien se permitió que se realicen procesos irregulares aprovechándose de la necesidad de proporcionar la medicación y el servicio a la población”.

En cuanto a la consulta sobre los sobrepagos en la adquisición de insumos médicos, la encuestada respondió lo siguiente: “desde mi punto de vista personal el Ecuador sufrió una calamidad en cuanto al sobrepago en la adquisición de insumos médicos, lo cual limita el servicio de salud e inclusive poniendo en riesgo la vida de las personas. De acuerdo a lo establecido por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación pública, para llevar a cabo un proceso contractual se tenía que contar con mínimo tres cotizaciones, en los cuales siempre los precios estuvieron elevados”.

En cuanto a las recomendaciones para detener esta problemática de la administración pública, la funcionaria entrevistada señala lo siguiente: “El personal que se encuentra encargado de llevar a cabo los procesos de administración pública tengan los conocimientos suficientes y sean capacitados por parte del SERCOP en lo que se refiere a compras públicas. Adicionalmente, es indispensable la presencia permanente de la Contraloría General del Estado a fin de que realice sus intervenciones permanentes cada 6 meses a fin de que se realice un verdadero sistema de control activo y de hecho, todas las unidades médicas y las unidades del servicio público tienen que tener un sistema de control de veeduría a fin de verificar si en los procesos se realizan actos de corrupción”.

2.4. Entrevistas a Abogados en libre ejercicio profesional, expertos en materia de derecho administrativo y Contratación Pública

Se entrevista al Dr. Cristian Serpa, abogado experto en el ámbito de la administración pública, mismo que señala lo siguiente:

En cuanto a la primera pregunta planteada sobre la aplicación del régimen especial en los procesos de contratación pública, el encuestado emite el siguiente criterio: “Efectivamente, el régimen especial es una forma muy particular de contratar constante en la LOSNCP y la norma adjetiva, de manera tacita en la ley se establece que los insumos médicos se adquirirán mediante este tipo de procedimiento, lo cual queda a criterio de la persona que lleva a cabo el trámite, sin cumplir los parámetros establecidos en los primeros artículos de la misma ley al manifestar que tiene que existir un estándar de igualdad y equidad entre los proveedores y la institución adquiriente. Al realizarse una invitación directa a los proveedores sin llevar a cabo un proceso de concurso, se ha dado la facultad de realizar direccionamientos de contratos, en el cual predomina la corrupción.

En cuanto al control administrativo en los procesos de contratación pública, el encuestado considera lo siguiente “La contraloría siempre ha sido una instancia de control ulterior, así lo establece la normativa que la maneja, y las normas de control interno de esta entidad. Hay que realizar una diferencia, todos los procesos de contratación pública que se realicen, son responsabilidad de la máxima autoridad de la entidad que las adquirió, sin embargo, dentro de las normas de control interno de la contraloría y de otros exámenes que se lleven a cabo en una institución, son norma vinculante y de obligatorio cumplimiento a estas instituciones, es decir se critica el actuar de la contraloría cuando a los titulares de las instituciones se les faculta realizar el control interno.

“Un ejemplo claro de esto son las adquisiciones que se llevaron a cabo en la crisis sanitaria, en las cuales, si bien es cierto la ley deja una facultad de realizar una contratación directa según los parámetros del régimen especial, la normativa de control interno establece que se tiene que revisar la calidad y el precio del producto, razón por la cual no queda excluido la facultad de realizar un estudio de mercado. En la práctica, las instituciones a través de su personal encargado del manejo del portal para realizar una adquisición, realiza el estudio socio económico con las proformas de los mismos proveedores que se encuentran en la página del SERCOP”.

“Algo que llamo mucho la atención en cuanto a la adquisición de los insumos médicos es que la Agencia de regulación o control sanitario debió haber calificado a los proveedores de manera previa a que estos proporcionen los insumos a las instituciones públicas, situación que en la práctica no ha sucedido, y los titulares de las instituciones públicas cuando procedieron a las compras por régimen especial de insumos como pruebas PCR u otros insumos para esa época, se limitaron únicamente a que los proveedores les oferten y ellos únicamente aceptaron las ofertas y así contrataron”.

Al formular la pregunta sobre la existencia de vacíos legales y contradicciones normativas, el encuestado respondió lo siguiente: “Desde un punto de vista personal soy muy defensor de la norma, la ley es muy clara al establecer que es todo lo que manda, prohíbe o permite, las instituciones que se encuentran sometidas a la LOSNCP, bajo el principio de legalidad constante en el Art. 226 de la Constitución de la República, los funcionarios públicos solo podrán realizar lo que está permitido, y lo que no está prohibido, además de que el Art. 233 del mismo cuerpo normativo emite responsabilidad a los funcionarios públicos ante la omisión de lo que se encuentra permitido por la ley”.

“En la pandemia mundial, los funcionarios públicos omitieron lo establecido en la norma, se ha vulnerado los preceptos constitucionales indicados, cuya consecuencia fue los múltiples actos de corrupción en los procesos de contratación pública, en la cual se pudo hacer mejor las cosas, establecer proveedores en diferentes zonas he incluso se pudo realizar concursos como la ley faculta al no existir proveedores calificados en la zona por ejemplo en un cantón, se tendría que aplicarse a la provincia, zonal y a la Nacional, es decir no es que la ley faculte el cometimiento de irregularidades, sino la forma en como los funcionarios públicos encargados lo interpretan, en la mayoría de ocasiones de manera dolosa, lo cual perjudica las arcas del Estado”.

En cuanto a las deficiencias en infraestructura hospitalaria y desabastecimiento de insumos médicos, el entrevistado manifestó lo siguiente: “Primeramente hay que aclarar que la corrupción no se encuentra en el Estado, sino en las personas que están encargadas de llevar a cabo la gestión del Gobierno, en tal virtud, existen funcionarios públicos corruptos y otros que no lo son, es decir que las erradas interpretaciones han llevado a las irregularidades como por ejemplo realizar compras justificadas e injustificadas, precios justos y sobreprecio. Hay que señalar, también que, a través de un decreto dado por entonces presidente de la República, se permitió que se realicen adquisiciones de medicamentos por parte de instituciones que nada tenían que ver con servicio de salud pública, cediendo la competencia sin que se pase por la entidad pertinente”.

En cuanto del fortalecimiento del control en los procesos de contratación pública, el entrevistado manifiesta lo siguiente: “El SERCOP es una institución únicamente para consulta, la cual genera recomendaciones que se llevan a la calidad de exhorto, tanto es así que, si un municipio, prefectura, etc. quiere comprar y si se realiza una consulta al SERCOP, este exhorta a la institución a que no se lleven a cabo los procedimientos, no obliga a detenerlos, siempre existiendo la excusa de que si se sigue el proceso será bajo responsabilidad de la máxima autoridad de la institución, constituyendo una limitante para poder frenar irregularidades o contrataciones que nacen viciadas en las que se presume incluso corrupción al existir deficiencias en el control previo para hacerlo, razón por la cual queda únicamente el control posterior de la contraloría luego de que los procesos han finalizado”.

Finalmente, como recomendaciones para eliminar el problema, el profesional ha manifestado lo siguiente: “La corrupción se encuentra fuertemente arraigada dentro de las instituciones, al predominar como su principal causa la impunidad lamentablemente. Si existe corrupción en los funcionarios públicos, lamentablemente la existe en las personas que administran justicia, y si es que una persona ha sido sancionada o está siendo investigada por actos de corrupción, va a ser ajusticiado por otro corrupto, en esta medida esta situación no acabara, se utiliza la ley para seguir enriqueciéndose de los fondos públicos. La única forma de erradicarla es terminar con el pensamiento de que lo más importante es costo de su patrimonio, caso contrario será siempre propicio a cometer irregularidades en sus funciones laborales a fin de lograr estos fines”

Se entrevista a la Abg. Inés María Baldeon, directora del consorcio de asesoría legal en contratación pública “Grupo CEAS”, quien emite los siguientes criterios:

En cuanto a la primera pregunta sobre las adquisiciones por régimen especial, la entrevistada manifiesta lo siguiente: “Todo lo que constituya arbitrariedad, va a generar este tipo de situaciones, y a veces cuando los pliegos sean de régimen especial o de régimen común, en general están mal elaborados desde no establecer bien la funcionalidad que se requiere llevan a generar corrupción, y mucho más en regímenes especiales en los que se piensa que no hay que cumplir criterios de transparencia, legalidad, objetividad en el proceso”.

Sobre el control administrativo en los procesos de contratación pública, la entrevistada responde lo siguiente: “la corrupción es un eje de materia transversal, en el cual no tiene que ver únicamente el control administrativo, si se pone a pensar sobre soluciones para eliminar la corrupción tenemos que pensar en los valores personales formados desde la familia”.

“En temas de Contratación pública, una buena estrategia de planificación que sea de forma objetiva, con la intervención de las autoridades y personal de cada institución, una presupuestación realizada con un buen estudio de mercado, son controles que se realizarían de manera integral que permitan en primer lugar compras no impulsivas, con estudios de mercado bien elaborados y requerimientos en especificaciones técnicas o términos de referencia bien elaborados garantizan el éxito de un proceso precontractual, lo cual permitirá que el control administrativo se realice de manera objetiva y no a base de presunciones o intuiciones, sino en una base bien estructurada que permita establecer con precisión las evaluaciones sobre las contrataciones”.

Al preguntar a la entrevistada sobre los vacíos legales y contradicciones normativas existentes en el sistema de compras públicas, se obtiene como respuesta lo siguiente: “en primer lugar hay que aclarar que la corrupción no es un problema normativo, se podría sacar la norma perfecta que si se quiere vulnerarla se busca el mecanismo que permita llegar a este cometido, y no existe la necesidad imperante de que en todos los casos sea necesaria la aplicación de una sanción penal”

“Al retomar nuevamente el caso, efectivamente existe una deficiencia normativa con una Constitución, que nace 2 meses antes de la LOSNCP, creándose estas 2 normas a la par, lo cual ha ocasionado contradicciones normativas, en segundo lugar, los tratados internacionales de comercio como el acuerdo multipartes o el acuerdo de Gran Bretaña, Irlanda del Norte, etc. son normas regulatorias que son superiores a las resoluciones del SERCOP, y lamentablemente las normas internas del país no toman en cuenta las

normativas internacionales de comercio, siendo esta una falencia muy importante a tomar en consideración en los procesos de contratación pública”

“Esta situación se realiza por que la normativa interna se precautela el principio de protección a la industria nacional, los acuerdos internacionales lo que hacen es establecer igualdad de condiciones entre los proveedores, entendiendo como nacionales no solo los ecuatorianos, sino a todos los países que suscriben el acuerdo, existiendo una fuerte distorsión normativa, en la cual la legislación ecuatoriana establece que el Valor Agregado Ecuatoriano VAE considere la participación de la producción ecuatoriana, mientras que la normativa internacional establece que todos los proveedores tienen que tener un trato igualitario en función del país del que vienen”

“En segundo lugar, el legislador tiene que considerar discernir el SERCOP en el tema de normas secundarias y con esto cuadrar la normativa. Luego de un reglamento de Contratación Pública creado en el 2013 y las nuevas reformas a la ley de los años 2014, 2015, 2017, 2021, no guardan relación con el reglamento, entonces es evidente que esta dispersión normativa podría generar corrupción, pero no necesariamente es el principal factor, razón por la cual se tiene que aplicar de manera correcta la pirámide normativa, a fin de establecer claramente cuál es la normativa aplicable”.

Al consultar a la entrevistada sobre la deficiencia de la infraestructura hospitalaria y el desabastecimiento de insumos médicos en la crisis sanitaria, se obtiene como respuesta lo siguiente: “Hay que tomar en cuenta la situación en la que se encontraba el país en ese momento, una pandemia que es contraria a lo que se vive en la vida normal en la que existen miles de proveedores que intentan vender sus productos, y la entidad contratante con recursos, elige ofertas para adquirirlos. En la pandemia no existen proveedores y por lo tanto existe escases de productos para cubrir las necesidades en lo referente a mascarillas, insumos médicos, máquinas de asistencia para detener el COVID, etc.”.

“Entonces, ante la urgencia de los productos no se podía esperar a que se realice un procedimiento precontractual en el que se analicen las mejores ofertas, ante los escases, los precios subieron porque en un mercado ante la falta de producto y de oferta tienden a subir los precios. En segundo lugar, la planificación en la adquisición, es decir fue necesario agrupar la compra de mayor cantidad a fin de obtener mejores beneficios, es decir no existe la posibilidad de analizar una situación de presupuesto referencial en una situación de crisis, en el que existía demasiada demanda de un producto y escasa oferta del mismo”.

En cuanto a las recomendaciones emitidas por parte de la entrevistada, se obtiene lo siguiente: “Formar mejor al personal encargado de manejar los procesos, a fin de que estén capacitados en lo referente al carácter instrumental de la compra pública que es una herramienta para satisfacer el interés colectivo, es decir se tienen que realizar un proceso de contratación para satisfacer una necesidad colectiva no de una manera inmotivada. No se podría realizar 400 procesos de contratación pública si estas no satisfacen las necesidades de las personas, es decir hay que centrarse en cual es el objetivo de la contratación, en el cual las personas sepan explicar para que se requiere adquirir el producto y con un lenguaje que se entienda y sea accesible a todas las personas”.

“Además de aquello, insisto que la motivación del requerimiento es una de las partes fundamentales para el éxito de una contratación, misma que nace desde el intelecto de la persona que realiza el proceso, mas no de un copia y pega de un pliego subida a la base de datos del SERCOP, sino más bien esta es una herramienta normativa de marco regulatorio del SERCOP, pero lo más importante de estos son las especificaciones técnicas y los términos de referencia, siendo esto ya intelecto de las personas encargadas; entonces un procedimiento de contratación pública va a estar bien hecho si un pliego se encuentra elaborado de manera correcta, y podre de esta forma establecer los requisitos para calificar a los proveedores, hacer ganar al proveedor que cumpla los objetivos establecidos en el pliego y para poder hacer ejecutar bien el contrato”.

“Finalmente, si se elabora de manera correcta los pliegos, existe una buena presupuestación, con un buen estudio de mercado, una buena planificación de la compra, términos de referencia con especificaciones técnicas objetivas criterios de evaluación objetivos, motivación correcta acompañada de base normativa se obtendrá éxito en los procesos de contratación pública, cabe recalcar que no únicamente luego de la adjudicación del contrato concluye el proceso de contratación, ahí recién inicia la fase de ejecución del objeto contractual y por lo tanto el pliego tiene que estar orientado a que lo que se va a recibir en la ejecución del contrato sea lo correcto, y con la entrega de este de acuerdo a los requisitos establecidos se cumple ahí con el objetivo de la contratación pública que es la satisfacción del bien común”.

“Si se logra mejorar esas partes, se va a lograr mejorar la integridad, la transparencia con un manejo adecuado de los recursos públicos realizados en la compra pública, y es importante que los proveedores sean exigidos a tener compliance corporativos para poder tener autorregulación y debida diligencia de cómo proceder al interno de su entidad como

proveedor. También es bueno que se realicen las ISO 37-001 tanto a los entes contratantes como los proveedores a efectos de establecer reglas de calidad y de antisoborno en el manejo de sus actividades cotidianas que establezcan reglas claras”.

CAPITULO III. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

La contratación pública es uno de los métodos administrativos que utiliza la gestión gubernamental para la adquisición de obras, bienes y servicios, razón por la cual el Estado invierte gran parte de su presupuesto en compras públicas que permitan brindar servicios a la sociedad. Sin embargo, a lo largo de los años se han cometido actos de corrupción en los procesos contractuales públicos aprovechándose de que mediante este mecanismo la administración pública maneja altos montos de las arcas estatales.

La crisis sanitaria del COVID 19 no fue la excepción, existiendo 179 funcionarios públicos procesados por el cometimiento de delitos contra la eficiencia de la administración pública de acuerdo al portal de la Contraloría General del Estado, al realizar auditorías a varios hospitales del país en los que se generó irregularidades en los procesos contractuales. La aplicación del régimen especial para la adquisición de insumos médicos permite que la administración pública, en este caso el sector salud contrate de manera directa a los proveedores, únicamente al realizar un estudio de mercado con 3 proformas.

Para demostrar la problemática planteada se establece varias variables como principales desencadenantes de los casos de corrupción en los procesos de adquisición de insumos médicos en la crisis sanitaria del COVID 19 como la deficiencia del control administrativo en los procesos de contratación pública, existencia de vacíos legales en los ordenamientos jurídicos y el exceso de resoluciones emitidas por parte del SERCOP, la contratación directa y por régimen especial por situación de emergencia, entre otros aspectos, mismos que son valorados a continuación:

3.1. Deficiencia del control administrativo en los procesos de contratación pública.

La encuesta realizada a la ciudadanía sobre la deficiencia del sistema de control a la gestión administrativa en los procesos contractuales obtiene un valor de 80% del total de la muestra tomada para los fines de investigación, lo cual demuestra claramente la inseguridad social al sistema de control administrativo en los procesos de contratación pública, al no realizarse de manera oportuna facilita el cometimiento de delitos de corrupción por parte de los funcionarios públicos.

Los informes de auditoría realizados por parte de la Contraloría General del Estado a dos de las instituciones en las que se encontró irregularidades en los procesos de contratación pública por la adquisición de insumos médicos demuestran claramente que la intervención

de la entidad encargada del control administrativo es tardía, sin que exista la posibilidad de prevenir el cometimiento de delitos de corrupción en los procesos contractuales.

De los criterios aportados por los ciudadanos sobre este tema, se considera que una de las causas de la deficiencia en cuanto al control de los procedimientos contractuales del Estado es la inconsistencia de una normativa jurídica vigente, se tiene que establecer a la contratación pública como una función estratégica en la gestión administrativa. El artículo 31 numeral 28 de la LOCGE es clara al manifestar que una de las funciones de la Contraloría General del Estado es realizar el seguimiento y control continuos de las obras públicas en sus diferentes fases o etapas o en cada una de ellas hasta su ejecución total; de los ingresos, gastos e inversiones, de la utilización de recursos, de la administración y custodia de bienes que tengan carácter público.

Las preguntas 2 y 3 se relacionaron a temas de control administrativo en los procesos de contratación pública, en los cuales la ciudadanía calificó con un porcentaje de 80% al control gubernamental en la adquisición de obras, bienes y servicios, estableciendo como principales problemas la falta de ética de los funcionarios. Un punto destacable y que se tiene que tomar en cuenta es la respuesta de una encuesta, en la cual se sugiere se realice “control a los proveedores”, para la existencia de corrupción existe la corresponsabilidad de 2 partes, “la que da y la que recibe el beneficio” a cambio de dinero.

Los expertos en la materia sobre este tema consideran en su mayoría que efectivamente, la falta de intervención de la Contraloría General del Estado en los procesos de contratación pública son los que generan que se den irregularidades en los procesos de contratación, más aún que existe un desconocimiento sobre la aplicación de la normativa y el procedimiento por parte del personal encargado de compras públicas lo que permite que no exista un verdadero control en la forma de realizar las contrataciones con el Estado.

Con todos los antecedentes antes indicados se evidencia claramente la existencia de un control administrativo deficiente en los procesos de contratación pública, situación desencadenante de corrupción en la gestión administrativa de las instituciones, constituyéndose en una situación preocupante en la sociedad debido al perjuicio económico que produce al Estado y que en la crisis sanitaria del COVID 19 fue evidente en las instituciones de salud pública.

3.2. Vacíos legales en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y exceso de resoluciones del SERCOP.

La deficiencia normativa es una de los principales problemas jurídicos existentes en las diferentes legislaciones a nivel mundial, situación que se presenta en todas las áreas del derecho, sin que sea la excepción el campo de la Contratación Pública. El SERCOP fue creado en el Ecuador como un sistema rector del sistema nacional de contratación pública y la creación de políticas y condiciones de la contratación gubernamental en el país

Esta característica le faculta al SERCOP la emisión de resoluciones de obligatorio cumplimiento para las entidades contratantes en cada uno de los procedimientos, situación que en reiteradas ocasiones genera varios conflictos normativos con la ley orgánica y el reglamento del sistema nacional de contratación pública en cuanto a contradicciones que permiten realizar una interpretación errónea de la norma jurídica por parte de los encargados de realizar los procesos de compras públicas, lo cual contamina los preceptos legales y facilita el cometimiento de actos ilícitos en los procedimientos contractuales.

En las encuestas realizadas a la ciudadanía, se tiene que destacar que el 80% de los encuestados considera que existen contradicciones normativas en la ley que regula el sistema nacional de contratación pública, situación que es muy crítica, permite que se desencadene una interpretación normativa abusiva, lo cual vulnera el principio de legalidad que rige el actuar de la administración pública.

Cabe señalar que cuando una institución pública eleva en consulta alguna duda en cuanto a un proceso de adquisición al SERCOP, dicha respuesta no es de carácter vinculante, es decir queda a criterio de la máxima autoridad administrativa de la entidad contratante la aplicación o no la sugerencia emitida, razón por la cual se demuestra que la ley no le otorga al SERCOP la potestad de realizar un verdadero sistema de vigilancia sobre como llevan a cabo las instituciones públicas sus procesos de contratación.

En la entrevista realizada a expertos en el tema, consideran en su mayoría que en el Ecuador lamentablemente la normativa es interpretada de acuerdo a los intereses de los funcionarios públicos encargados, no así de los intereses institucionales, situación que se genera precisamente por las deficiencias normativas existentes y el exceso de resoluciones del SERCOP que al fin y al cabo llevan a viciar la contratación pública, sin embargo se considera que no todas las actuaciones de esta entidad son desfavorables dentro del sistema de contratación pública, más bien lo que se tiene que fortalecer es que el SERCOP

no sea únicamente una entidad de consulta al momento que la entidad contratante realiza el proceso, sino que su sugerencia sea vinculante y de obligatorio cumplimiento.

En vista de todo lo antes indicado, la existencia de vacíos legales, contradicciones normativas existentes en el sistema nacional de contratación pública y el deficiente funcionamiento del SERCOP como entidad reguladora del sistema nacional de contratación pública es uno de los desencadenantes que facilitan el cometimiento de actos de corrupción en los procesos de contratación en las instituciones gubernamentales, en el cual se tiene que fortalecer el sistema de veeduría en los procesos desde la fase preparatoria hasta la adjudicación y suscripción de contratos. .

3.3. Contratación pública por régimen especial en situaciones de emergencia.

Esta variable es una de las principales causas estudiadas como responsable de los grandes niveles de corrupción generados en la crisis sanitaria por el COVID 19 en el periodo Marzo-Mayo 2020, situación que la ciudadanía vivía a diario, los medios de comunicación informaban sobre las inconsistencias existentes en los procesos de contratación, sobreprecio y varios factores más que perjudican la estabilidad económica del país y que generan inseguridad social frente a las políticas de gobierno.

Lamentablemente, la crisis sanitaria del COVID 19 ha dejado en evidencia altos índices de corrupción en los procesos de adquisición de insumos médicos, situación muy preocupante, de acuerdo a lo establecido en la Ley, en casos de una emergencia como se dio por el brote masivo de COVID 19, los procesos de compras públicas se tienen que realizar mediante este tipo de procedimiento.

La intervención de la Contraloría General del Estado mediante la aplicación de auditorías en las instituciones públicas en las que se encontraron inconsistencias, dio como resultado que varios funcionarios públicos omitieron solemnidades existentes en la ley he interpretaron la misma a su conveniencia, al direccionar los contratos de adquisición de insumos médicos y estableciendo presupuestos referenciales con sobreprecio, sin velar por lo más conveniente para la entidad contratante de acuerdo a los productos que se pretendían adquirir y sus especificaciones técnicas.

Dentro de la encuesta realizada a la ciudadanía, el 88% de las personas encuestadas consideran que la contratación directa que se realiza por régimen especial en situaciones de emergencia genera actos de corrupción en la contratación pública. La crisis sanitaria del COVID 19 dejó en evidencia las inconsistencias que acarrea la adquisición mediante este

tipo de procedimiento contractual, estableciendo presupuestos referenciales con sobrepuestos, direccionamientos de contratos a proveedores, etc. por parte de los funcionarios públicos encargados de llevar a cabo los procesos.

Los expertos en la materia consideran en su mayoría que efectivamente la contratación por régimen especial al establecer un lineamiento que permite realizar una contratación directa basándose únicamente en un estudio de mercado realizado por 3 proformas, facilita el cometimiento de actos ilícitos en los procesos de contratación pública como el direccionamiento de contratos a proveedores a cambio de un porcentaje económico, situación que se evidenció en la crisis sanitaria en la cual, ante las necesidades institucionales del abastecimiento de insumos médicos y maquinaria para enfrentar la crisis no se controló la forma en la que se llevaron a cabo las contrataciones y que luego de varios meses dio como resultado el procesamiento de cientos de funcionarios públicos por delitos de corrupción.

Con todos los antecedentes indicados, se deja en evidencia que esta problemática es otro desencadenante para el cometimiento de actos de corrupción en los procesos de contratación pública, al realizar una contratación de manera directa mediante régimen especial, omitiendo realizar una calificación de ofertas de acuerdo a los estándares de calidad más convenientes para la institución contratante, situaciones que han perjudicado notablemente los recursos públicos que administra cada institución.

3.4. Exceso de autoritarismo en el control administrativo interno.

Como ya se establece en párrafos anteriores, el control administrativo es una de las grandes deficiencias existentes dentro de la gestión pública, los ordenamientos jurídicos no establecen un verdadero mecanismo de control que permita garantizar de manera eficiente los recursos públicos bajo los estándares de transparencia que establece la Constitución de la República.

Las grandes potestades que la ley otorga a la máxima autoridad administrativa de una institución pública en materia de control es una de las causas de la existencia del ocultamiento de inconsistencias administrativas y la existencia de actos de corrupción en las instituciones públicas, la denominada “autoevaluación” de la gestión administrativa faculta a la administración a tomar sus decisiones sin imponer límites en el momento oportuno, emitiendo responsabilidades a los funcionarios una vez que el perjuicio a la administración ya ha sido realizado.

La encuesta realizada a la ciudadanía establece un porcentaje del 72% que considera que las facultades otorgadas a la máxima autoridad dentro del proceso de control interno de la gestión administrativa, principalmente en los procesos de contratación pública, mismos que al ser mecanismos administrativos en los que se invierten fuertes cantidades de recursos públicos. Entre los principales criterios emitidos sustentan precisamente el exceso de poder otorgado a la administración pública y la falta de oportunidad en el control gubernamental de los procesos, lo cual genera corrupción e ineficiencia.

Los expertos en la materia consideran sobre este aspecto, en su mayoría concuerdan que existe un exceso de poder otorgado por la ley a la administración pública, y una de esa muestra clara es el denominado “autocontrol de la gestión administrativa” que constituye un alto riesgo de que a través de este mecanismo se oculten irregularidades dentro de los procesos administrativos por parte de los funcionarios encargados, sin que la contraloría General del Estado realice un seguimiento respectivo desde el inicio, y más aún en el ámbito de la contratación pública que maneja montos elevados de dinero.

Con todos los antecedentes antes indicados, se afirma que otra deficiencia presente en el mecanismo de control administrativo que se aplica en la gestión pública es el exceso de poder otorgado por la ley a la administración, sin que exista una vigilancia de la ciudadanía aplicable en el momento oportuno, siendo esta la única forma de lograr que los fondos públicos sean utilizados de manera transparente y eficiente en beneficio de la sociedad, al prestar servicios de calidad.

3.5. infraestructura hospitalaria insuficiente y desabastecimiento de insumos médicos.

La crisis sanitaria del COVID 19 dejó en evidencia las grandes deficiencias hospitalarias para la atención a la ciudadanía en el ámbito de la salud en una emergencia, situación que dejó un saldo desastroso de muertos en las calle y falta de medicamentos para los pacientes, a más de maquinaria para el tratamiento como los respiradores artificiales y camas para el tratamiento de la enfermedad.

Esta problemática llevo a las autoridades del Gobierno central encabezado por el Ministerio de Salud Pública a tomar decisiones drásticas para tratar de controlar la emergencia que vivía el país, disponiendo que se realicen compras multimillonarias de insumos médicos que permita enfrentar la emergencia sanitaria, así como, también la contratación de obras

para la construcción de hospitales para el acogimiento de pacientes contagiados con COVID 19.

Precisamente esta situación es un factor muy riesgoso para la existencia del sobreprecio y la corrupción en los procesos adquisitivos que realiza el Estado y por qué no en las instituciones de carácter privado, este problema existe en los dos ámbitos. Al retomar el ámbito público, se podría decir que este rasgo es uno de los principales desencadenantes de la corrupción en la adquisición de insumos médicos por la incapacidad del Gobierno para afrontar la crisis.

Algunos de los expertos en la materia consideran que esta situación se origina por no estar preparados para enfrentar una crisis, al no existir un verdadero abastecimiento en insumos médicos e infraestructura, y ante la escasez de productos médicos como medicamentos, mascarillas, bolsas para cadáveres, etc., los proveedores incrementaron los precios de los insumos a un 1000% de su precio original.

Si relacionamos esta problemática con la forma en la que se lleva a cabo la adquisición mediante el proceso de régimen especial, en la que se realiza la elaboración del presupuesto referencial en base al estudio de mercado proporcionado por parte de 3 proveedores, se facilita el direccionamiento de contratos mediante negociaciones entre los oferentes y los funcionarios públicos encargados de llevar a cabo los procesos, los mismos se realizan de manera directa.

Con todos los antecedentes antes indicados, se evidencia que el desabastecimiento de insumos médicos y la deficiente infraestructura hospitalaria fue uno de los principales desencadenantes de los actos de corrupción en los procesos de adquisición de insumos médicos en la crisis, se permitió la contratación con sobreprecio, sin observar las ofertas acordes a lo más conveniente a los intereses institucionales, lo cual genera grandes afectaciones económicas al Estado.

3.6. Otorgamiento de competencias en la adquisición de insumos médicos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El ministerio de salud pública es la institución competente para garantizar la salud de la población, siendo esta la razón por la cual el Gobierno Central emite su presupuesto para que dicha institución ejecute y brinde el servicio. La crisis sanitaria del COVID 19 dejó en evidencia que el Estado no se encontraba en las condiciones económicas para poder

enfrentar la emergencia y garantizar el derecho a la salud de la ciudadanía de manera eficiente.

Es por ello que, ante la desesperación e incapacidad económica del Estado, los Gobiernos Autónomos Descentralizados pretendieron adquirir los insumos médicos para el COVID 19, instituciones que legalmente no tienen la competencia para brindar servicios de salud pública, lo cual el Gobierno Central dio paso al realizar un convenio de subrogación de competencias a fin de que dichas instituciones adquieran los insumos a través del Ministerio de Salud Pública.

Sin embargo, las acciones realizadas por parte del Estado vulneran el principio de legalidad, el único responsable de velar por la salud pública de la ciudadanía es el Gobierno Central, además de que el Consejo Nacional de Competencias no tenía conocimiento de las acciones adoptadas y de esta forma se logró otorgar la competencia a los Gobiernos Autónomos Descentralizados para la adquisición de insumos médicos.

Los expertos en la materia consideran que el Gobierno Nacional, encontrándose en un estado de desesperación al no poder enfrentar la crisis sanitaria, y ante la presión de los GAD para realizar los procesos de adquisición de insumos médicos y vacunas contra el COVID 19, acciones que no se encuentran dentro de sus competencias, se procedió a realizar un convenio en el que se subrogó esta competencia a los GADS para que estos utilicen sus recursos para la adquisición de insumos médicos, con la condición de que los procesos de contratación se realice a través del Ministerio de Salud Pública, lo cual acarrea una acción contraria a derecho, de acuerdo al trámite de ley, se debía poner en conocimiento del Consejo Nacional de Competencias para que a través de este organismo se apruebe, sin embargo se omitió este requisito.

Con todos los antecedentes antes indicados, se evidencia que en la crisis sanitaria del COVID 19 se omitieron aspectos fundamentales dentro de la actuación administrativa, situación que desencadenó en los múltiples actos de corrupción ocasionados en los procesos de adquisición de insumos médicos para enfrentar la pandemia, aspecto muy importante a tomar en cuenta y que deja en claro que el actuar de ciertos funcionarios que se encuentran al frente de la administración pública se orienta a sus intereses personales.

3.7. Recomendaciones para erradicar la corrupción en la administración pública

Una vez realizadas las entrevistas a expertos en la materia y funcionarios públicos que se desempeñan en el ámbito de la administración pública en el sector salud, además de las

encuestas realizadas a la ciudadanía referente a la corrupción en la adquisición de insumos médicos en la crisis sanitaria del COVID 19, se obtiene criterios muy valiosos para la investigación, en los que se emiten las recomendaciones necesarias para erradicar esta problemática.

Los expertos en la materia emiten como recomendaciones para erradicar la corrupción en los procesos de contratación pública la capacitación del personal encargado de llevar a cabo los procesos, realizar una verdadera planificación de las adquisiciones a fin de que se realicen compras relevantes que satisfagan las necesidades de la sociedad, realizar verdaderos estudios de mercado para evitar el sobreprecio, elaborar de manera correcta los pliegos, en los que predomine el intelecto del funcionario público encargado, criterios de evaluación de los procesos contractuales, aplicar los tratados internacionales de comercio que jerárquicamente son superiores al SERCOP, mismos que permitan a los proveedores de los países suscriptores a que sean tratados como ecuatorianos, etc.

Los encuestados consideran que para eliminar esta problemática se tiene que realizar un análisis minucioso de las propuestas, y tener personal calificado, para adjudicar legalmente a los ganadores de los procesos, y que exista un mayor control al momento de realizar los mismos, eliminar el SERCOP, es un órgano solo veedor y no de regulación, antes de la publicación del proceso se realiza ya los direccionamientos, razón por la cual se tendría que crear una plataforma inteligente que genere alarmas al momento de captar irregularidades en el sistema, además, concientización en todos los niveles gubernamentales, donde la calificación se la lleve de forma anónima y los postulantes tengan un código de identificación, mas no nombres. Los procesos tienen que ser públicos en todas sus fases, entre otros aspectos.

El profesor Guido Escobar, en su ponencia de 1 de diciembre de 2021, sobre control y corrupción, señaló que, constitucionalmente la Contraloría General del Estado es la responsable del buen funcionamiento del sistema del control administrativo del Estado, a cuyo efecto, se tiene que ejercer un verdadero liderazgo en el fortalecimiento del control interno de todas las instituciones del Ecuador, entre otros aspectos, se ha dictado normas de control interno especializadas para cada sector (salud, educación, agricultura); se tendría que capacitar a los grupos multidisciplinarios de las Unidades de Auditoría Interna que existen en cada una de las instituciones públicas en temas especializados de contratación pública para que no sólo controlen sino fundamentalmente asesoren. Además, tiene que constar en las agendas públicas de todas las funciones del Estado la permanente

capacitación ética y moral del personal de las unidades administrativas que se encargan de la contratación pública, desde las máximas autoridades. Aspecto que se encuentra desarrollado en el artículo 31 numeral 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

CONCLUSIONES

Luego de haber realizado la investigación sobre los efectos jurídicos en la adquisición de insumos médicos durante la emergencia sanitaria del COVID 19, se llega a las siguientes conclusiones:

1. La crisis sanitaria del COVID 19 desencadenó múltiples actos de corrupción en la adquisición de insumos médicos para enfrentar la pandemia, en el cual se aprovechó de la situación emergente que vivió el país para llevar a cabo procesos de contratación pública en los que predominó el sobreprecio al momento del establecimiento de los presupuestos referenciales y sin que exista control de cómo se llevaron a cabo las etapas contractuales, situación aprovechada por los funcionarios públicos encargados para cometer actos de corrupción.
2. La deficiencia del control administrativo en los procesos de contratación pública es una de las principales causas de la corrupción, no existe una veeduría eficiente de los procedimientos desde la fase preparatoria, lo cual ocasiona que existan inconsistencias al momento de realizar las adquisiciones, se genera sobreprecio en el establecimiento del presupuesto referencial, especificaciones técnicas de productos de baja calidad, etc., obteniendo perjuicios económicos para las instituciones del Estado.
3. Las adquisiciones por régimen especial en situaciones de emergencia brinda muchas facilidades para el cometimiento de actos ilícitos en la adquisición de productos, tal es así que la crisis sanitaria del COVID 19 dejó en evidencia aquello, al establecer un presupuesto referencial basado únicamente en 3 proformas, y luego realizar una contratación directa, únicamente al realizar una invitación, sin la existencia de un proceso contractual, lo cual permite el direccionamiento de contratos, mismos que en la mayoría de ocasiones se dan por beneficios económicos de los proveedores a los funcionarios públicos encargados de los procesos.
4. La deficiente infraestructura hospitalaria y el desabastecimiento de medicamentos y maquinaria de salud para enfrentar la crisis sanitaria fue otra de las causas para el incremento de corrupción en las instituciones públicas, ante la emergencia que el país vivía, se realizaron compras multimillonarias sin que exista un sistema de control que permita frenar el perjuicio económico al Estado, circunstancias que llevaron a

más errores dentro de la función pública como vulneraciones a la ley en el otorgamiento de competencias, adquisiciones no relevantes por parte de las instituciones, etc.

5. Al no existir un mecanismo legal para poder frenar los procesos de contratación pública que se encuentran viciados o en los que se presume la existencia de actos de corrupción por parte del SERCOP, las falencias dentro del sistema de compras públicas continuarán existiendo debido a las limitantes de control previo establecidas dentro de la norma jurídica que lo regula.

RECOMENDACIONES

- 1) Luego de realizar un análisis sobre los grandes problemas administrativos que sufrió la gestión pública durante la crisis sanitaria del COVID 19, se recomienda el fortalecimiento del sistema de control en los procesos de contratación pública, además de que al SERCOP se le otorgue una facultad de veeduría a fin de evitar inconsistencias que desencadenen corrupción. Además de ello, se tiene que mejorar el sistema de adquisición en situaciones de emergencia, en la que no se permita realizar adquisiciones de manera directa mediante invitación a proveedores, sino que más bien se lleve a cabo un verdadero proceso de concurso que permita transparencia e igualdad.
- 2) El Estado tiene que realizar un verdadero estudio de necesidades institucionales, a fin de que permita mantener un abastecimiento de productos para la prestación de servicios, situación que evitaría realizar un exceso de compra con sobreprecio, en donde predomina la corrupción de los funcionarios públicos encargados de los procesos, tal y como se demostró en las adquisiciones de insumos médicos en la crisis sanitaria del COVID 19.
- 3) Se tendría que formar compradores públicos capacitados para realizar procesos contractuales bajo una planificación que permita realizar adquisiciones relevantes y que vayan orientadas al interés común, además de que se realicen minuciosos estudios de mercado que permitan mejorar la presupuestación y elaborar de una manera eficiente los pliegos en los que se motive el objeto contractual, los términos de referencia, las especificaciones técnicas y el método de evaluación de la ejecución del contratos, mismos que permitan realizar cada una de las fases contractuales con mayores estándares de transparencia y eficiencia.
- 4) Además de ello, se tendrían que aplicar los tratados internacionales de comercio, a fin de que se obtenga una mayor cantidad de ofertas que permitan obtener una mejor opción al momento de adjudicar un contrato y elegir a un proveedor en el que el beneficio en cuanto a precio y calidad para la institución contratante, cumpliendo con todas las especificaciones técnicas establecidas en los pliegos.

BIBLIOGRAFIA

- Alvarez, M. (2021). La contratación pública en el Ecuador en torno a la emergencia sanitaria. *Estudios de desarrollo social: Cuba y América Latina*, Vol. 9, Nro. 1, 96-102.
- Ana Lopez & otro. (2018). El control interno en el sector público ecuatoriano. Caso de Estudio: gobiernos autónomos descentralizados cantonales de Morona Santiago. *Cofín Habana*, Nro. 2, 51-72.
- Arevalo, G. (2014). Ecuador: economía y política de la revolución ciudadana, evaluación preliminar. *Apuntes cenes*, Vol. 33, Nro. 58, 109-134.
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitucion de la Republica del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial.
- Asamblea Nacional. (2008). *Ley Organica del Sistema Nacional de Contratacion Publica*. Quito: Registro Oficial.
- Asamblea Nacional. (2009). *Normas de control interno de la Contraloria General del Estado*. Quito: Registro Oficial.
- Asamblea Nacional. (2009). *Reglamento a la ley del Sistema Nacional de Contratacion Publica*. Quito: Registro Oficial.
- Asamblea Nacional. (2017). *Codigo Organico Administrativo*. Quito: Registro Oficial.
- Aznar, M. (2018). *El control externo del sector economico y social de la administracion general del Estado*. Madrid: Tribunal de Cuentas.
- Brioschi, A. (2004). *Breve historia de la corrupcion. De la antiguedad hasta nuestros dias*. Taurus.
- Ciudadania y Desarrollo. (28 de Enero de 2021). *Ciudadania y Desarrollo*. Obtenido de <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/2021/01/28/ecuador-escala-una-posicion-en-el-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2020-elaborado-por-transparencia-internacional/>
- Congreso Nacional. (2002). *Ley Organica de la Contraloria General del Estado*. Quito: Registro Oficial.
- Contraloria General del Estado. (2020). *Examen especial a la adquisicion, utilizacion y mantenimiento de ventiladores mecanicos, por el periodo comprendido entre el 1 de Enero del 2017 y el 27 de Marzo del 2020*. Quito: S/E.
- Contraloria General del Estado. (2020). *Examen especial a las etapas preparatoria, precontractual y contractual del proceso cuyo objeto es la adquisicion de reactivos para determinacion de COVID 19 por PCR POLIMERASA para la Secretaria de Salud en el Municipio del DMQ 17/03/2020-12/05/2020*. Quito: S/E.
- Contraloria General del Estado. (30 de Julio de 2021). *Emergencia Sanitaria COVID 19*. Obtenido de Adquisiciones por USD 17 millones de dólares se realizaron eludiendo procedimientos de contratación: <https://www.contraloria.gob.ec/SalaDePrensa/ComunicadosDePrensa/24057>

- Delgado, G. (2017). *Análisis de pliegos en contratación de obras del sector público, menor cuantía, licitación y cotización*. Guayaquil: S/E.
- Denise Hoyos & otro. (2021). Corrupción en tiempos de COVID 19: Una perspectiva desde la contratación pública en el Ecuador. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas*, Vol 11, Nro. 10, 47-58.
- Diario el Universo. (17 de Julio de 2009). *eluniverso.com*. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/2009/07/17/1/1355/farc-revela-video-dio-dinero-campana-correa.html/>
- Díaz, E. (2017). El control gubernamental en el sector público. *Tomas Socio Jurídicos*, Vol. 36, Nro. 73, 81-112.
- Edgar Martínez & otro. (2010). La corrupción en la administración pública. Un perverso legado colonial con 200 años de vida republicana. *Ciudad Pazando*, Vol. 3 Nro. 1, 53-70.
- Escobar, G. (2016). *La determinación de las responsabilidades administrativas como consecuencia del control gubernamental*. Quito: Repositorio Institucional UASB.
- Estefanía Alvarado & otro. (2020). *Ineficacia del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) en los contratos de insumos médicos durante la emergencia sanitaria en el Ecuador*. Guayaquil: S/E.
- Expansion, datos macros.com. (2020). *Expansion, datos macros.com*. Obtenido de Ecuador, Índice de percepción de la corrupción: <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/ecuador>
- Jesús Huaman & otro. (2018). *Influencia económica de la corrupción y cómo combatirla*. Pasco: S/E.
- Jorge Izaguirre & otro. (2020). La corrupción y su impacto en el crecimiento de la pandemia Sars-Cov-2 en Sudamérica. *Res Non Verba*, Nro. 10, Vol 2, 39-51.
- Jorge Macías & otros. (2021). Análisis de la contratación pública en situación de emergencia. Impacto del COVID-19. *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, Nro. 27, 1-17.
- Jose Patrón & otro. (2021). La inoculación de la corrupción en tiempos de pandemia COVID 19. *Revista tecnológica, ciencia y educación Edwards Deming*, Vol. 5, 40-54.
- Juan Orellana & otro. (2019). Historia de la corrupción en el imperio Español. *Historia y Memoria*, 11-22.
- Juan Orellana, J. V. (2019). Historia de la corrupción en el imperio español. *Historia y memoria*, 11-22.
- Karen Gonzales & otro. (2008). *La auditoría interna en el proceso de contratación de bienes y servicios en entidades públicas del Ecuador*. Milagro: S/E.
- Labarthe, S. (Abril de 2020). *Nueva Sociedad*. Obtenido de ¿Que pasa en Ecuador? Covid-19, crisis sanitaria y conflictividad política: <https://www.nuso.org/articulo/que-pasa-en-ecuador/>

- Manuel Quevedo & otros. (2020). El escenario caótico de las compras públicas durante la emergencia sanitaria en el Ecuador. *Dominio de las ciencias*, Vol. 6, Nro. 4, 246-260.
- Matas, R. (2016). La renovación de la función pública, estrategias para frenar la corrupción política en España. *Galega de Administración pública (REGAP)*, Nro. 52, 515-517.
- Mayoral, M. (2009). Estado y mercado en la historia del Ecuador. *Nueva sociedad*, Nro. 221, 120-136.
- Medina, F. (20 de Septiembre de 2020). *95 expedientes por casos de corrupción durante la pandemia*. Obtenido de elcomercio.com:
<https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/expedientes-corrupcion-pandemia-coronavirus-emergencia.html>
- Mercedes Chilan & otros. (2020). La integridad de la auditoría. *Polo del conocimiento*, Nro. 49, Vol. 5, 359-370.
- Monica Mayorga & otro. (2018). La auditoría interna como herramienta de gestión para el control en los gobiernos autónomos descentralizados de la provincia de Morona Santiago. *Cuadernos de Contabilidad*, ISSN: 0123-1472, 80-93.
- Nacional, A. (2014). *Código Orgánico Monetario y Financiero*. Quito: Registro Oficial.
- Padin, M. (2008). Auditoría externa: Responsabilidades cuando se trabaja con otros profesionales. *Gestión Joven, Revista de la Agrupación Joven Iberoamericana de Contabilidad y Administración de Empresas*, Nro. 2, 108-123.
- Perez, E. (2021). *Derecho Administrativo, Normativa comparada y Doctrina Jurídica*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Portal, J. (2016). Control interno e integridad: Elementos necesarios para la gobernanza pública. *El cotidiano* Nro. 198, , 7-13.
- Presidencia de la República. (2021). *Decreto Ejecutivo Nro. 155*. Quito: Registro oficial.
- Quevedo, V. (2016). *Propuesta de manual específico para la unidad de auditoría interna de la corporación eléctrica del Ecuador CELEC-EP*. Cuenca: S/E.
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en Perú*. Lima : Instituto de Estudios Peruanos.
- Reyna, Y. (2017). El control a la gestión en la administración pública: Una mirada a las legislaciones de Ecuador y Perú. *Revista San Gregorio* ISSN 1390-7247; eISSN: 2528-7907, 155-167.
- Sanchez, L. (2002). Auditorías ambientales . *Academia, Accelerating the words research*, 78-88.
- Serrano, A. (2014). *Corrupción en la contratación pública en Colombia*. Bogotá: S/E.
- Solares, M. (2004). *La auditoría superior de la federación: Antecedentes y perspectiva jurídica*. México: Instituto de investigaciones jurídicas.

- Tanya Vega & otra. (2016). *Propuesta control interno para optimizar la gestion de Talento Humano en Desinagro*. Guayaquil: S/E.
- Vanegas, M. (2016). *Adquisicion de bienes y servicios normalizados mediante la herramienta de catalogo electronico en el portal de compras publicas del Ecuador*. Machala: S/E.
- Velez, R. (05 de Mayo de 2021). *La Asamblea Nacional censuró al exministro Juan Carlos Zevallos, quien no se presentó a juicio político*. Obtenido de El Comercio: <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/asamblea-censura-exministro-zevallos-juicio.html>
- Zavala, J. (2013). Apuntes sobre la historia de la corrupcion. *La ciencia a tu alcance*, 1-95.
- Zuluaga, J. (1996). Cuando la corrupcion invade el tejido social. *Nueva sociedad*, Nro. 145, 148-159.