



UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN
ESCUELA DE POLÍTICA Y GOBIERNO

MAESTRÍA EN COMPRAS PÚBLICAS

**“La corrupción en los procedimientos de contratación en
situación de emergencia durante la crisis sanitaria por COVID-19
en el Ecuador”**

Trabajo presentado como parte de los requisitos para optar por el
título de Magíster en Compras Públicas por la Universidad Nacional
de San Martín

Autor: Marco Marcelo Tapia Arias

Director: Abg. Carlos Israel Villacrés Hernández

Argentina, Buenos Aires, Noviembre 2022

Agradecimientos

A DIOS, por su infinito amor,

A mi FAMILIA, por ser mi fuente de inspiración, el lugar donde nace los sueños, el momento donde toda merece la pena, que nunca me falta su amor sin límites,

A la UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN, por creer en la educación como el arma para cambiar el mundo, signo de distinción y excelencia,

A la VIDA, por permitirme sentirla, amarla, y disfrutarla con intensidad.

Resumen

El presente trabajo investigativo tiene como objetivo determinar los actos de corrupción tipificados en el Código Orgánico Integral Penal, en el Libro I “La infracción penal”, Capítulo V “Delitos contra la responsabilidad ciudadana”, Sección 3ra, “Delitos contra la eficiencia de la administración pública” tales como: peculado, concusión, enriquecimiento ilícito, cohecho y tráfico de influencias, en los procesos de contratación en situación de emergencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato en el período comprendido entre los meses de marzo – julio del año 2020.

A través de una investigación de fuentes documentales, mediante la utilización de técnicas cualitativas, empleando los siguientes métodos: descriptivo, jurídico-analítico, jurídico-doctrinario, deductivo; mediante el análisis de doctrina, normativa y principios fundamentales con relación a la contratación pública; revisión de los procesos de contratación en situación de emergencia; especificando las observaciones, detalles y resultados del proceso de auditoría ejecutado por la Contraloría General del Estado; y los delitos conexos con la corrupción.

Los datos recolectados, principalmente del Informe aprobado de la Contraloría General del Estado, han evidenciado que, se han ejecutado un total de quince procesos de contratación en situación de emergencia, que ascienden a un monto total de 1 421 666,89 USD, dentro de los cuales se ha analizado cada una de las contrataciones realizadas, y emitido un informe aprobado que contiene conclusiones y recomendaciones de obligatorio cumplimiento en la gestión administrativa, y sobre los actos ejecutados para la determinación de responsabilidades administrativas, civiles e indicios de responsabilidad penal en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato.

Palabras clave: Corrupción, Contrataciones en situaciones de emergencia, Ecuador, Contratación pública, Transparencia.

Abstract

The objective of this research work is to determine the acts of corruption typified in the Organic Integral Criminal Code, in Book I "The criminal offense", Chapter V "Crimes against citizen responsibility", Section 3, "Crimes against the efficiency of the public administration" such as: embezzlement, concussion, illicit enrichment, bribery and influence peddling, in the contracting processes in emergency situation of the Decentralized Autonomous Government Municipality of Ambato in the period between the months of March – July of the year 2020.

Through an investigation of documentary sources, through the use of qualitative techniques, using the following methods: descriptive, legal-analytical, legal-doctrinal, deductive; through the analysis of doctrine, regulations and fundamental principles in relation to public procurement; review of emergency recruitment processes; specifying the observations, details and results of the audit process carried out by the Office of the Comptroller General of the State; and crimes related to corruption.

The data collected, mainly from the approved Report of the General Comptroller of the State, has shown that a total of fifteen contracting processes have been carried out in an emergency situation, amounting to a total amount of 1,421,666.89 USD, within which each of the contracts made has been analyzed, and an approved report has been issued containing conclusions and recommendations of mandatory compliance in administrative management, and on the acts carried out for the determination of administrative, civil responsibilities and indications of criminal responsibility in the Decentralized Autonomous Government Municipality of Ambato.

Keywords: Corruption, Procurement in emergency situations, Ecuador, Public procurement, Transparency.

Listado de abreviaturas y acrónimos

Siglas / Abreviaturas	Significado
CGE	Contraloría General del Estado
COE	Comité de Operaciones de Emergencia
COIP	Código Orgánico Integral Penal
COMSECA	Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana de Ambato
ConsE	Constitución de la República del Ecuador
COVID-19	Corona Virus – 19
DTTM	Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GADMA	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LOEPop	Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria
LOSNC	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
MiPyME	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OMS	Organización Mundial de la Salud
RUC	Registro Único de Contribuyentes
RUP	Registro Único de Proveedores
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
SNCP	Sistema Nacional de Contratación Pública
USD	Dólares de los Estados Unidos de América

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1: Normas Supletorias	17
Tabla N° 2: Elementos de la contratación pública	23
Tabla N° 3: Procesos de contratación ejecutados por el GADM Ambato	38
Tabla N° 4: Publicación de resoluciones de emergencia en el portal de COMPRASPUBLICAS	43
Tabla N° 5: Adquisición de equipos y prendas de protección	46
Tabla N° 6: Inconsistencias en la contratación de bienes y servicios por emergencia	47
Tabla N° 7: Certificación previa de la disponibilidad presupuestaria.....	52
Tabla N° 8: Escala de la pena del delito de Enriquecimiento Ilícito	70

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: División de contrataciones en situación de emergencia	41
Gráfico 2: Presupuesto empleado para cada sección de contratación.....	41

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA	10
1.1 La Constitución del 2008 y su relación en las Compras Públicas.....	10
1.1.1. Jerarquía y supremacía constitucional.....	11
1.1.2. Seguridad Jurídica	12
1.1.3. Estado de excepción	13
1.1.4. Contraloría General del Estado	14
1.1.5. Administración Pública	15
1.1.6. Normas Supletorias	17
1.2. Definición y características de la contratación pública.....	19
1.2.1. Sistema Nacional de Contratación Pública	19
1.2.2. Importancia de la contratación pública	22
1.2.3. Elementos de la contratación pública.....	23
1.3. Principios que rigen la LOSNCP	25
1.3.1. Principios de la LOSNCP.....	25
1.3.1.1. Legalidad.....	25
1.3.1.2. Trato justo	26
1.3.1.3. Igualdad.....	26
1.3.1.4. Calidad	27
1.3.1.5. Vigencia tecnológica.....	28
1.3.1.6. Oportunidad.....	28
1.3.1.7. Concurrencia	29
1.3.1.8. Transparencia	30
1.3.1.9. Publicidad.....	31
1.3.1.10. Participación nacional	31
CAPÍTULO II. PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN SITUACIÓN DE EMERGENCIA.....	33
2.1. Resolución de estado de emergencia.....	33
2.1.1. Resolución de renovación de estado de emergencia	34
2.2. Contrataciones en situación de emergencia	35
2.3. Procesos de contratación ejecutados por el GADM Ambato.....	38
2.4. Procesos de auditoría ejecutados por la Contraloría General del Estado.....	42
2.4.1. Observaciones y detalles	42
CAPÍTULO III. LA CORRUPCIÓN EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN SITUACIÓN DE EMERGENCIA	58

3.1. La corrupción	58
3.1.1. La corrupción en situación de emergencia.....	60
3.2. Resultados finales del examen de la Contraloría General del Estado	64
3.3. Los delitos contra la eficiencia de la administración pública.....	65
3.3.1. Peculado	65
3.3.2. Cohecho.....	66
3.3.3. Concusión.....	68
3.3.4. Tráfico de influencias.....	69
3.3.5. Enriquecimiento ilícito.....	70
CAPÍTULO IV. VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS	73
CAPÍTULO V. RESULTADOS	73
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES	75
CAPÍTULO VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	77

INTRODUCCIÓN

El tema del presente trabajo investigativo es “La corrupción en los procedimientos de contratación en situación de emergencia durante la crisis sanitaria por COVID-19 en el Ecuador”.

Las contrataciones en situación de emergencia en el Ecuador han sido creadas con el objetivo de superar en el menor tiempo posible sucesos que condicionen el normal desarrollo del Estado en los diferentes niveles de gobierno, respetando la Carta Constitucional, la normativa y los principios en que se fundan. Las situaciones de emergencia son aquellas generadas por acontecimientos graves, tales como accidentes, terremotos, grave conmoción interna, catástrofes naturales, y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional. Una situación de emergencia es concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva.

Durante el estado de excepción decretado en el Ecuador a causa de la pandemia generada por el Covid-19 se presentaron presuntas anomalías en las contrataciones en situación de emergencia al haber ocasionado, menoscabo a los recursos estatales debido al irrespeto e insuficiencia de la normativa local, pues así lo han manifestado varios medios periodísticos a nivel nacional e internacional. Estos actos han sido de forma presunta cometidos por servidores públicos, proveedores y máximas autoridades de las instituciones del Estado.

Siendo el problema por investigarse, si la naturaleza que caracteriza a las contrataciones en situación de emergencia constituye un camino para la intromisión de la corrupción en el sistema de compras públicas, específicamente en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato. Es por ello por lo que se ha planteado efectuar una revisión y análisis de fuentes documentales, mediante la utilización de técnicas cualitativas, para determinar el posible cometimiento de actos de corrupción tipificados como delitos contra la eficiencia de la administración pública en el Código Orgánico Integral Penal y, con fundamento en los informes emitidos por la Contraloría General del Estado.

La estructura del presente trabajo investigativo está compuesta por: la portada, agradecimientos, resumen, listado de abreviaturas, índices, introducción, desarrollo del trabajo, conclusiones y referencias bibliográficas.

CAPÍTULO I. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA

1.1 La Constitución del 2008 y su relación en las Compras Públicas

La Carta Magna que rige en el Ecuador desde el año 2008 establece derechos y deberes que son garantizados por el Estado para su estricto cumplimiento en favor de todas las personas que habitan en el territorio ecuatoriano. El texto constitucional reconoce el garantizar los derechos para sus titulares, tales como personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, sin discriminación alguna, con énfasis especial en la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua, sin dejar de lado el vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Para garantizar el ejercicio de los derechos se han establecido varios lineamientos que deben ser de cabal cumplimiento; en este sentido el numeral 6 del art. 11 de la Constitución del Ecuador establece: “todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía” (2008). Como podemos observar, esta es la base para tomar en cuenta para la ejecución de todos los actos, tanto en la administración pública como privada.

El principal antecedente que permite garantizar un Estado libre de corrupción fue la Constitución precedente del año 1998, en esta se establecieron disposiciones que tenían como finalidad instaurar un manejo responsable de los recursos estatales que permita prevenir actos de corrupción con sanciones ejemplares que marquen un antes y un después en la forma de castigo ante dichos sucesos, aplicando condenas más severas, tanto en el ámbito económico como en lo que respecta a la privación de la libertad.

En este contexto, tenemos la creación de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, misma que fue una institución de Derecho Público en representación de la ciudadanía, la cual impulsaría la reducción del cometimiento de actos que atenten contra los capitales públicos mediante la investigación pertinente, pudiendo constituir indicios de responsabilidad y, solicitando el juzgamiento y sanción de los hechos investigados. Empero, con la expedición de la Constitución vigente, en la disposición transitoria tercera, se establece que dicha Comisión cambiaría su denominación, y todos los servidores y servidoras pasarían a formar parte del novísimo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. La nueva constitución de este poder del Estado no reflejaba la independencia de la que se precisa en el papel, puesto que su conformación no seguía los lineamientos de un grupo ciudadano, sino de representantes afines a los demás poderes del Estado y, por lo tanto, tenían esa relación de

subordinación lo que permitía entrever que no iban a ser investigados con rigidez los actos de los cuales había sospechas de corrupción.

Durante el mandato del expresidente, Lenin Moreno Garcés (2017-2021), tuvo lugar la crisis sanitaria derivada del Covid-19, aquí el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social comenzó a tener un papel secundario, alejado de los reflectores, empero denunció ante la Fiscalía las irregularidades halladas en diversas investigaciones accionadas a varios procesos de compras públicas en las diferentes instituciones del Estado.

1.1.1. Jerarquía y supremacía constitucional

El Diccionario panhispánico del español jurídico define a la jerarquía como la “ordenación escalonada de las normas jurídicas que permite establecer el orden de aplicabilidad entre ellas y proporciona el criterio para solucionar las posibles contradicciones entre normas de distinto rango” (2022). Es así como, dentro del Estado ecuatoriano se entiende a la jerarquía como un sistema de normas que posee eficacia jurídica, teniendo a la Constitución como norma superior fundamental de la cual se originan los demás cuerpos jurídicos coexistentes en el territorio. Hablamos de una subordinación de los gobernados y gobernantes ante la norma constitucional.

El ordenamiento jurídico está integrado solamente por normas jurídicas válidas; las normas inválidas están fuera del Derecho. Para establecer si una norma pertenece o no al ordenamiento jurídico hay que pasar de grado en grado, de poder en poder, hasta llegar a la norma fundamental. De este modo todas las normas están vinculadas directa o indirectamente con la norma fundamental, que es la que da validez y unidad al complejo y enmarañado ordenamiento jurídico. (Bermeo Guanga, 2010, pág. 12)

Sus vínculos se crean a partir de la relación de fundamentación constitucional, que es el sustento del vínculo del sistema, formando así el ordenamiento jurídico, y mediante la coordinación y pertinencia de estos se da sentido a la jerarquización donde se complementan unas de otras sin ir en contraposición de la Norma Suprema; debiendo indicar que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado mantienen un nivel jerárquico similar al de la Constitución.

Las garantías y principios deben ser respetados por todos los sujetos que forman parte de la sociedad, con inclusión de los actos de los poderes del Estado y sus representantes, pues este primer momento es la base para que se lleve a efecto un adecuado respeto de los derechos fundamentales de los individuos, además también del respeto a la autonomía de las instituciones del Estado y, debiendo recordar que todas las entidades estatales están obligadas a regular el

abuso y libre arbitrio del poder público, con sus respectivas limitaciones, reconociendo el poder de la Constitución y la subordinación.

“En el sistema constitucional debe imperar la interpretación constitucional por sobre la interpretación legal, pues, los derechos se han de concebir como derechos fundamentales, más no como derechos legales” (López Arévalo, 2021). En este sistema se respeta la institucionalización que poseen las autoridades y las funciones encargadas de la creación, reforma y derogación de los cuerpos normativos. Debiendo indicar que, al momento de la expedición de un cuerpo legal, cada dependencia del Estado debe velar porque el mismo guarde armonía con lo que establece la Constitución, pues al presentarse con un sentido distinto se configuraría una ineficacia jurídica, lo que conllevaría a su respectiva derogación, pues tal como lo menciona el autor, debe prevalecer la interpretación constitucional antes que la legal. En este contexto, la normativa que rige la contratación pública en el país se encuentra alineada en referencia a lo que establece el cuerpo constitucional, con énfasis primordial en los derechos y principios, así como en la importancia que tiene para dinamizar la economía en el país, el correcto manejo de los recursos públicos, garantizando la generación de empleo, la constitución de nuevas compañías, la dinamización de la economía, la transparencia y la redistribución de la riqueza.

1.1.2. Seguridad Jurídica

La seguridad jurídica se configura como una garantía esencial de los habitantes del territorio ecuatoriano que permite la estabilidad de sus derechos y sus bienes. El Estado garantiza que velará por la protección de los derechos de las personas, y la correspondiente reparación en los casos en los cuales estos sean vulnerados por diversas situaciones, siempre respetando la autonomía de sus instituciones, y conservando un equilibrio y proporcionalidad para no disminuir los derechos de personas y colectivos externos al acontecimiento.

Para el tratadista Miguel Carbonell,

La seguridad jurídica se expresa en mandatos de carácter formal con respecto a la actuación del Estado y de sus órganos, preservando la idea de la división de poderes como sujeción funcional a una serie de “reglas de juego”, con el objetivo de preservar la libertad de las personas que habitan en el propio Estado. (2021)

La seguridad jurídica tiene su fundamento en “el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (ConsE, 2008), es por ello por lo que tiene un vínculo natural con el principio de legalidad, puesto que su finalidad se halla en hacer prevalecer las normas que componen el

ordenamiento jurídico sin que exista arbitrariedad o excesos de poder por parte de las autoridades estatales. La seguridad jurídica mantiene una relación directa entre los actores de la sociedad y las autoridades gubernamentales, pues todos los actos a ejecutar deberán encontrarse enmarcados en lo emanado por la Carta Constitucional y las demás leyes y reglamentos, y serán las autoridades las responsables de sancionar, en función de sus atribuciones, los hechos que contravengan el ordenamiento jurídico, protegiendo a las personas que han visto violentado sus derechos, o de aquellos que forman parte de la comunidad.

En este sentido, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793 en su artículo 8 nos menciona “la seguridad consiste en la protección que otorga la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y sus bienes” (Constitution du 24 juin 1793).

Por lo expuesto, el Estado garantiza la existencia de mecanismos que tutelen los derechos a través de un debido proceso por parte de quienes se encuentren en representación de este, en cualquier ámbito o instancia; “en efecto, la seguridad jurídica busca que la estructura del ordenamiento sea correcta (que sea justa, para decirlo en otras palabras) y que también lo sea su funcionamiento” (Carbonell, 2021), además de una prolija y objetiva aplicación de las normas jurídicas, lo que favorece y fortalece la jerarquía y supremacía constitucional, aplicando, en primera instancia la norma constitucional, para luego aplicar los demás cuerpos legales en su respectivo orden y compatibilidad con la situación.

1.1.3. Estado de excepción

Se reconoce el estado de excepción como una atribución que posee el presidente de la República, el cual “podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural” (ConsE, 2008). La declaración del estado de excepción debe decretarse ante acontecimientos de carácter real, que hayan condicionado el normal desarrollo del país, pues en ninguna circunstancia debe ser especulativo o preventivo, estableciéndolo ante situaciones especiales que alteran derechos fundamentales. Puede ser entendido como un mecanismo de defensa ante sucesos que alteren el status quo de un determinado territorio, en donde el gobierno no cuente con la capacidad de controlar la situación y lo decreta con la finalidad de repeler el conflicto o la emergencia y restituir el orden en los ámbitos y escenarios afectados.

Esta facultad del presidente fue el antecedente principal como parte del proceso para decretar un estado de emergencia por la crisis sanitaria a gran escala a causa de la pandemia

generada por el Covid-19. Catalogada como una medida extrema, debe ser proporcional y razonable respecto de la magnitud de la situación por la cual está atravesando el territorio, pues en su contenido deberá constar la causal, que establece el mismo cuerpo constitucional, así como la motivación de tal decreto, el intervalo de duración, las nuevas disposiciones, y los derechos que serán suspendidos o limitados.

Uno de los objetivos que buscó el decreto del estado de excepción fue el de agilizar los procesos de compras públicas mediante el uso de la figura de las contrataciones en situaciones de emergencia, pues la misma facultaba a las instituciones y dependencias del Estado a realizar contrataciones mediante esta modalidad, siempre y cuando se haya expedido, previamente, la respectiva resolución motivada que declare la emergencia, y para ello se tomaba como fundamento el mencionado decreto, pues una vez publicada la resolución en el Portal se procedía con las contrataciones. Es importante mencionar que la declaración de un estado de excepción no deslinda de responsabilidades a los funcionarios públicos, pues en estas situaciones es en donde mayormente deben mostrar un accionar ético y apegado a lo que manda, prohíbe y permite la ley, sin aprovecharse del momento; en este contexto la Carta Constitucional en su art. 166, inciso final, establece: “las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido durante el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción” (2008).

1.1.4. Contraloría General del Estado

La Contraloría General del Estado es un organismo de control fiscal del Derecho Público que cuenta con autonomía, independencia y jurisdicción en todo el territorio. Su objetivo se centra en controlar la utilización y finalidad de los capitales públicos en todas las instituciones y dependencias que formen parte de la Administración pública, además de las instituciones privadas que manejen recursos estatales. Es así como el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado menciona:

La presente Ley tiene por objeto establecer y mantener, bajo la dirección de la Contraloría General del Estado, el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, y regular su funcionamiento con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado, y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. (2002)

Toda actuación desarrollada con recursos estatales estará bajo la observación de la Contraloría, durante y después de la culminación del proceso, analizando todas las operaciones ejecutadas por las entidades públicas o privadas, que manejen recursos públicos, mediante

auditorías y exámenes especiales. Entre las funciones que destacan de este organismo en su relación con la contratación pública, el art. 212 nos indica lo siguiente:

- 1) Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos; y,
- 2) Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujeta a su control, sin perjuicios de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado. (ConsE, 2008)

Como podemos observar, esta entidad posee atribuciones que le permiten efectuar investigaciones en todas las instituciones y dependencias del Estado, pues al contar con autonomía e independencia, no tiene presión ni subordinación de otras entidades del sector público, y por lo tanto, puede llevar a cabo un proceso investigativo, mayormente transparente, y aplicar las sanciones correspondientes, propias de este organismo, a los sujetos de los cuales se ha podido determinar responsabilidades, sean estas administrativas, civiles e indicios de responsabilidad penal, bien sea que se encuentren en funciones al momento de la investigación o sean exfuncionarios de una institución. Aquí vemos una importante relación con las compras estatales, puesto que tiene la facultad y, en otras palabras, la obligación, de investigar los procesos de contratación efectuados durante la pandemia y que presuntamente estarían causando un detrimento al pueblo incrementando los casos de corrupción.

1.1.5. Administración Pública

Existe una relación individuo-Estado que conserva su fundamento en el ordenamiento jurídico planteado a través de la función legislativa, mismo que “establece derechos y deberes, que deben reconocerse y cumplirse, correspondiéndole dicha tarea principalmente a la función ejecutiva cuando ejerce el gobierno” (Herrera González, 2020). La administración de un aparato estatal conlleva la organización estructural de todas las dependencias sujetas a la función ejecutiva, es por ello que mediante la administración pública se otorgan y delegan funciones y atribuciones, que forman parte de las decisiones del Estado, empero la responsabilidad directa recae, generalmente, en las máximas autoridades de estas dependencias, siendo las acciones y omisiones de los servidores públicos las que tendrán que ser juzgadas de llegar a producirse actos que atenten contra el ordenamiento jurídico, y es precisamente en este punto donde se puntualiza su vínculo con la contratación pública.

Precisamos que la administración pública “se conforma por un conjunto de instituciones y de organización de carácter público que cumple las disposiciones encomendadas y gestionadas por el Estado, para lo cual se determina que la contratación pública se enfoca a los fines del Estado” (Tapia Arias, 2018, pág. 14). Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado forman parte de la Administración Pública del Estado ecuatoriano, tal como el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, objeto de nuestra presente investigación. Esta institución del Estado tiene el deber de hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos constitucionalmente. El art. 227 de la Constitución del Ecuador establece los principios por los que se regirá la administración pública “eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (2008). Dichos principios tienen relación directa con el SNCP, sus dependencias y los organismos que lo controlan.

En nuestra legislación se reconocen las garantías básicas del derecho al debido proceso, siendo el principio de motivación uno de los pilares de la contratación pública, puesto que dicho principio obliga a las instituciones y dependencias del Estado a motivar objetivamente los actos administrativos, resoluciones o fallos que emitan, pues de no hacerlo se los considerará nulos.

Los servidores públicos son responsables de los actos u omisiones cometidos durante sus funciones, pudiendo ser responsables civil, penal y administrativamente por la inadecuada gestión de capitales, bienes o recursos estatales. En este contexto, el art. 233 de la Carta Magna indica, “Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados a las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito” (2008).

La administración pública lleva inherente la búsqueda del buen vivir, por ello todos los caminos de acción del Estado deben garantizar este principio constitucional que se enfoca en el ser humano como el centro de los ambientes sociales y naturales. Hablamos de una correspondencia entre las acciones del Estado y la satisfacción de necesidades de la ciudadanía, garantizando los derechos fundamentales y principios constitucionales, y el respeto a las distintas culturas que cohabitan en el territorio, en armonía con la naturaleza. Con relación a lo expuesto tenemos el siguiente fragmento:

Para alcanzar el anhelado buen vivir, el Estado debería encaminar su gestión, a la producción de bienes, ejecución y mantenimiento de infraestructura, provisión de servicios públicos satisfactorios, que son el resultado de actividades económicas, que se relacionan con la libre competencia y la contratación pública, instrumentos esenciales

que permiten acceder a obras, bienes y servicios de calidad por parte de las personas.
(Herrera González, 2020)

1.1.6. Normas Supletorias

Tabla N° 1: Normas Supletorias

Normativa	Relación con la Contratación Pública
Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	Este reglamento incluye aspectos normativos importantes para el correcto desarrollo y aplicación de la LOSNCP, mismo que deberá ser aplicado por las entidades contratantes
Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública	Este cuerpo legal codificará y actualizará las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública con el objetivo de que se encuentren en concordancia con lo establecido en la LOSNCP
Código de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización	Establece la organización político-administrativa del Estado, de forma específica de los niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS), los cuales poseen autonomía política, administrativa y financiera
Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado	Esta ley tiene estrecha relación con la materia anticorrupción; atribuye a este organismo el control, fiscalización y auditoría del sector público con énfasis especial en los

	principios constitucionales y las exigencias de un Estado moderno, mediante la predeterminación o glosa y la determinación
Ley Orgánica del Servicio Público	Esta ley tiene su objeto en el fundamento de que la administración pública constituye un servicio al bienestar común, especificando la organización de las instituciones del Estado, así como las servidoras y servidores que los integran, indicando los principios por los cuáles se regirán
Ley Orgánica de Salud	Esta ley establece las normas para lograr un adecuado nivel de calidad respecto de los fármacos que se adquieran y la disponibilidad de recursos, de acuerdo con la correspondiente asignación
Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria	Establece los límites de preferencia para optar por los sujetos y colectivos que están regidos por esta ley, fomentando y fortaleciendo su participación en la dinamización de la economía a nivel nacional
Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Garantiza los derechos reconocidos en la Constitución en lo que refiere a la información pública, respecto de la actividad de la administración pública y sus recursos, además tipifica las sanciones en los casos en los que exista incumplimiento de las

	disposiciones previstas en la LOSNCP
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	Este código establece los lineamientos para el funcionamiento de los niveles del sector público, incluidos los GADS, respecto de los recursos públicos que son empleados en materia de contratación, la equitativa redistribución de los recursos, el incentivo a la producción nacional, la productividad y competencia
Código Orgánico Integral Penal	Se establecen los delitos contra la eficiencia de la administración pública que tienen vínculo con el ilícito manejo de las compras públicas, tales como el peculado, cohecho, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias y concusión
Código Civil	Contiene conceptos básicos a partir de los cuales permite entender el contexto y alcance de los elementos que forman parte de la contratación pública, principalmente en lo que se refiere a las personas, las obligaciones, los contratos

Fuente: Elaboración propia

1.2. Definición y características de la contratación pública

1.2.1. Sistema Nacional de Contratación Pública

Conforme lo establece la propia normativa, “es el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones

realizadas por las Entidades Contratantes” (LOSNC, 2008). Como podemos observar, se indican una serie de elementos que componen el sistema en el cual se funda la contratación pública que, si bien se lo establece de forma general, delimita perfectamente las bases, los métodos y procesos, y los alcances que deben tener las compras ejecutadas por las Entidades Contratantes, además de ser un ente de control al cual estarán subordinadas estas entidades.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece en su artículo 6 numeral 5, la definición de contratación pública, indicando:

Se refiere a todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría. Se entenderá que cuando el contrato implique la fabricación, manufactura o producción de bienes muebles, el procedimiento será de adquisición de bienes. Se incluyen también dentro de la contratación de bienes a los de arrendamiento mercantil con opción de compra. (LOSNC, 2008)

La definición que nos brinda la propia normativa es bastante general, pues indica brevemente las variantes dentro de las cuales se pueden ejecutar las contrataciones sin dar mayores detalles, empero, establece claramente los límites de los procedimientos, en donde su finalidad tiene directa correspondencia con el sector público. Así pues, encontramos otra definición que nos permita tener una mejor perspectiva de lo que refiere a la contratación estatal:

La contratación pública tiene lugar cuando las entidades públicas contratan con personas naturales o jurídicas del sector público o privado, para la construcción de proyectos sociales. Es toda declaración bilateral o de voluntad común, productora de efectos jurídicos entre dos personas, de las cuales, una se encuentra en ejercicio de la función administrativa, cuyo objeto puede estar constituido por la realización de una obra o la prestación de un servicio público, que tenga por finalidad el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales. (Macías Bermúdez, Peñafiel Palacios, Arreaga Farías, & Tamayo León, 2020)

A partir de esta definición podemos obtener un panorama mayor de la relación que guardan los procedimientos con las compras estatales, pues denota un vínculo directo entre las entidades de la administración pública y las personas que pertenecen a la sociedad, principalmente comercial, en beneficio de los grandes colectivos sociales. Se requiere de la voluntad explícita de las partes contratantes, donde una de ellas lo ejercerá en representación del Estado, con la finalidad de que se lleve a cabo la ejecución de una obra, la prestación de un

servicio para el beneficio público, y que pretenda alcanzar la satisfacción de las masas y el bien común.

En este contexto, el artículo 288 de la norma suprema establece los criterios para la realización de compras públicas, estableciendo los siguientes:

Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizará los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas. (ConsE, 2008)

Esta indicación profundiza en los parámetros que se deben considerar al momento de efectuar la compra, pues como ya lo habíamos visto anteriormente, en nuestra legislación se reconocen y garantizan principios que son de estricto cumplimiento. Además, nos especifica la importancia que se debe otorgar a los productos y servicios nacionales, lo cual indica el apoyo del Estado para favorecer a la economía nacional, principalmente la que proviene de la economía popular y solidaria. Para mantener una contextualización de lo que refiere la economía popular y solidaria, el artículo 311 refiere:

El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria. (ConsE, 2008)

Relacionándolo con el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, el cual indica:

Se entiende por economía popular y solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital. (LOEPop, 2011)

De lo citado, podemos concluir que el sector popular y solidario está conformado por un amplio porcentaje de la sociedad, pues su modelo productivo tiene como objetivo primordial el beneficio de las economías medias y bajas del país, en donde el Estado tiene una participación directa y relevante al ser uno de sus principales consumidores en cuestiones de bienes, obras y

servicios, lo que cual permite que se dinamice la economía y se genere una verdadera redistribución de la riqueza. Además, las unidades productivas mencionadas, mediante su organización y cooperación han logrado constituir un proceso viable a mediano y largo plazo que les permita producir ingresos y satisfacer necesidades sin la utilización de las grandes industrias, sino priorizando el trabajo de los individuos que las conforman.

1.2.2. Importancia de la contratación pública

Los procesos de contratación pública ejecutados por las entidades de la administración pública tienen relevancia directa en los sectores productivos de la nación pues “no cabe duda de la influencia que ejerce en la actividad ordinaria, ya que las características inciden directamente, tanto en la asignación de recursos y en el volumen de actividad de cada sector productivo, como en su orientación estratégica” (Bragado López, Muñoz del Nogal, & Enciso de Yzaguirre, 2019). La contratación pública tiene un gran impacto en la actividad cotidiana de los sectores productivos del país, de aquellos que mayormente viven de las ganancias del día a día, pues cada proceso de compra involucra a distintos actores de la economía, principalmente de la popular y solidaria, dinamizándola y generando una mayor inclusión y participación.

En las últimas décadas, la contratación estatal se ha constituido como un elemento trascendental del progreso del país, sus campos de acción conllevan un beneficio común que satisface de forma eficiente y efectiva las necesidades latentes del pueblo, favoreciéndolos directa e indirectamente mediante una redistribución de la riqueza que permite el involucramiento de economías desconocidas y una utilidad bidireccional; mientras el Estado, y los ciudadanos, son beneficiados por las obras, bienes o servicios contratados, los oferentes tienen la oportunidad de lograr una estabilidad a mediano o largo plazo, que incremente sus posibilidades de consolidación en el mercado productivo a nivel nacional e internacional.

Promueve la generación de empleo en los sectores productivos debido a la participación nacional y la concurrencia, garantizando la transparencia y evitando la discrecionalidad. Además, busca fortalecer la credibilidad e imagen del Estado hacia el pueblo mediante procesos de compra sostenibles en el tiempo, garantizando la calidad, eficacia y eficiencia.

Considerada como una herramienta del Estado, es el vínculo directo que permite que se pueda llevar a cabo la planificación anual, o subsanar una determinada emergencia, de las entidades contratantes de la administración pública, asegurando el progreso y la satisfacción en todo el territorio sin discriminación. Mediante esta rama del derecho el aparato estatal garantiza los derechos reconocidos en la Constitución, principalmente los que se refieren a la vida, la

salud, la seguridad social, el trabajo, la alimentación, la erradicación de la pobreza y a una sociedad libre de corrupción.

Al establecer un procedimiento para los diferentes tipos de contratación, toma una mayor relevancia cuando los servidores públicos encargados de ejecutar las compras cuentan con plena capacidad y probidad para desarrollar un trabajo idóneo, pues en estos casos la contratación persigue los objetivos establecidos en la LOSNCP, con las óptimas condiciones de precio, garantía, calidad, en razón de las indicaciones especificadas y que respondan a las expectativas generadas por la situación. Cuando la contratación es objetiva y atiende una necesidad real, y no especulativa, el producto de dicha contratación se ve reflejado en la satisfacción, progreso e innovación del sector para el cual estuvo destinada la compra. De esta forma es como el desarrollo del Estado recae en la objetividad de los procesos de contratación evitando el despilfarro del gasto público.

1.2.3. Elementos de la contratación pública

Tabla N° 2: Elementos de la contratación pública

Elementos	Definición
Entidades contratantes	Entre las principales para nuestra investigación se encuentran las siguientes: <ol style="list-style-type: none"> 1. “Los Organismos y dependencias de las Funciones del Estado 2. Los Organismos Electorales 3. Los Organismos de Control y Regulación 4. Las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo” (LOSNCP, 2008)
Competencia	“Determinará la capacidad de las Entidades Contratantes para obligarse en virtud del contrato celebrado y obviamente determinará una parte del

	éxito de la contratación pública” (Morales Palacios, 2010, pág. 18)
Contrato	Es un documento físico o digital en el cual dos o más voluntades, una deberá representar al Estado, acuerdan la realización de un determinado acto que tendrá obligaciones y efectos jurídicos para las partes contratantes
Máxima autoridad	Es la persona que ejerce la representación legal de la entidad contratante en cuestiones administrativas de los procesos de contratación, siendo el ejecutivo el representante de cada GAD
Contratista	Es una persona natural o jurídica “que celebra un contrato con el Estado, la provincia o el municipio para el suministro de obras o servicios” (Cabanellas de las Cuevas, 2014)
Proveedor	Según la LOSNCP, “es la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que se encuentra inscrita en el RUP, (...), habilitada para proveer bienes, ejecutar obras y prestar servicios, requeridos por la Entidades Contratantes” (LOSNCP, 2008)
Garantía	Es necesaria su estipulación en el contrato; su finalidad se enfoca en asegurar el cumplimiento de la obligación contraída por el contratista con el representante de la Entidad Contratante

Fuente: Elaboración propia

Para la presente investigación hemos considerado que los elementos expuestos son los más relevantes y los que guardan relación directa con la problemática, pues el presente análisis está encaminado entorno a dichos elementos. Es evidente que pueden concurrir más términos que requieran puntualizar su definición, la cual se indicará acorde a la necesidad y desarrollo del presente proyecto investigativo.

1.3. Principios que rigen la LOSNCP

La esencia de esta rama del Derecho Público tiene su fundamento en los principios que la rigen, pues se consolidan como mandatos de optimización de estricto cumplimiento por parte de los encargados de operar las compras públicas en las Entidades Contratantes, respetando los derechos y garantías de quienes forman parte del procedimiento. Todas las actuaciones de las personas involucradas deben generarse en función de los principios éticos y jurídicos para no causar menoscabo en los intereses del Estado.

Sobre la base de estos principios se consolida el sistema normativo, y esto conlleva que todo lo establecido en los cuerpos legales debe tener completa armonía con lo indicado en dichos postulados. Son un imperativo para alcanzar las garantías reconocidas por la Constitución y los Tratados y Convenios Internacionales, principalmente en lo que respecta a una sociedad transparente, libre de corrupción y que involucre a todos los actores que conforman el sector productivo del país.

1.3.1. Principios de la LOSNCP

1.3.1.1. Legalidad

Este principio tiene relación directa con la seguridad jurídica reconocida en la Norma Suprema, puesto que prevalece la normativa emitida con anterioridad a los actos a ejecutarse por parte de los funcionarios de la contratación, además de la claridad y respeto al ordenamiento jurídico que estos deben conservar; es así que “constituye un límite externo a la potestad de la administración pública, y que dentro del marco de la ley, la administración es libre siempre y cuando no atente contra la ley previamente establecida” (Arévalo Lara, 2016). Este principio se presenta como un límite implícito que no se encuentra bajo el control de la administración pública, sino de la legislación vigente, y, por lo tanto, no se puede modificar. El ejecutar acciones de forma arbitraria derivaría en un procedimiento viciado que consecuentemente generaría la nulidad de la contratación, pues recordemos que en el sector público se pueden ejecutar exclusivamente los actos que estén autorizados por la ley.

Para el tratadista Julio Fernández “es un método de dirección estatal (...) mediante el cual se abandonan la arbitrariedad, el voluntarismo y el autoritarismo, y la sociedad es conducida por la ley que representa los grandes intereses y proyectos de la mayoría” (2002, pág. 56). En palabras del tratadista, este principio se muestra como el camino a seguir en las instituciones del Estado, por lo que establece lineamientos a los cuales deben regirse los servidores que laboran en las dependencias públicas, adecuando sus actividades en un marco de respeto a la normativa y la comunidad, en donde dicha normativa es la que impone los límites y ámbitos de desenvolvimiento y finalidades del Estado para con el pueblo.

1.3.1.2. Trato justo

Este principio está vinculado con la relación que debe conservar la Entidad Contratante con los oferentes, así el Manual de Buenas Prácticas en la Contratación Pública para el Desarrollo del Ecuador, menciona:

Es el derecho que tienen todos los actores del Sistema Nacional de Contratación Pública, a que se le dé a cada quien lo que le corresponde, y establecer un equilibrio en la relación precontractual, contractual y de ejecución entre la entidad contratante y el proveedor, evitando que se perjudiquen los intereses del Estado, y evitando que los funcionarios públicos actúen con discrecionalidad o subjetividad. (2015, pág. 38)

Se establece como un derecho y un principio del ordenamiento jurídico que comprende a todos los sujetos involucrados en el proceso de contratación. Su finalidad se enfoca en evitar el abuso de cualquiera de las partes durante el procedimiento para que no se vean perjudicados los intereses del Estado, además de anticipar a los servidores públicos para que no exista un aprovechamiento de su parte y su proceder sea transparente y cumpliendo con los objetivos establecidos en la norma.

Deben establecerse parámetros similares entre todos los proveedores interesados en presentar una oferta, evitando que se otorguen privilegios o preferencias que afecten el normal desarrollo del proceso y la finalidad de la contratación, poniendo en riesgo la calidad del gasto público.

1.3.1.3. Igualdad

Para el tratadista Marco Morales, este principio se establece como “la manifestación de un precepto constitucional primigenio que radica en un tratamiento igual para situaciones iguales, proscribiendo en este contexto, discriminaciones de ningún tipo; en un sentido amplio en el procedimiento administrativo, todo administrado debe gozar del mismo trato” (2011, pág.

105). Por lo dicho, la igualdad se establece como una garantía constitucional que es el fundamento para llevar a cabo procedimientos sin incurrir en la vulneración de los derechos de los administrados, con un trato equivalente, sin discriminación, y regulado por las especificaciones de la normativa vigente.

Con relación al párrafo precedente, “las actividades contractuales de la administración pública deberán regirse por dicha igualdad de oportunidades y derechos para que de esta forma los interesados en contratar con el Estado puedan participar en su desarrollo convencional conocido como democratización contractual” (Arévalo Lara, 2016). La administración pública debe conservar una postura de imparcialidad al momento de iniciar un proceso de contratación, respetando los derechos de los posibles oferentes y sin establecer un favoritismo por cuestiones de beneficio personal o de terceros. Dicha postura se debe mantener durante todas las etapas del proceso.

En palabras de Julio Comadira:

El respeto a la igualdad es una actitud unilateral que, con independencia de la conducta que asuman los particulares, le debe ser requerida a la Administración, que es obligada a garantizar la imparcialidad del procedimiento mediante un trato equitativo, considerando que la equidad se debe entender como la igualdad desde el punto de vista subjetivo, apreciada y aplicada según un juicio ético de deber y rectitud, que lleva a dispensar el trato adecuado a cada postulante, ponderando sus cualidades y merecimiento. (2010, pág. 66)

1.3.1.4. Calidad

Es un principio que debe ser respetado en todos los procedimientos de contratación por su grado de relevancia para alcanzar la satisfacción de las necesidades, “la calidad debe ser tanto del gasto como de los objetos de contratación, lo cual dependerá de una adecuada elaboración de las especificaciones técnicas (...), deben constar los requisitos y parámetros que garanticen la aplicación de este principio” (Herrera González, 2020). La calidad debe establecerse hacia todas las direcciones donde tenga relación la contratación, así en primer lugar debe evitarse un despilfarro del gasto público, mediante la eficiencia y eficacia de lo que se pretenda contratar, que va junto con lo establecido en la respectiva convocatoria o invitación. En segundo, el objeto de la contratación se alcanza cuando se ha cumplido satisfactoriamente con la finalidad de la compra, pues al cumplir con los parámetros y especificaciones técnicas tendrá un impacto exitoso al momento de hacer uso del bien o servicio; “las características

pueden ser tecnológicas, psicológicas, con relación al tiempo, contractuales, entre otras” (López & Rivas, 2011, pág. 73).

1.3.1.5. Vigencia tecnológica

Este principio está afianzado con la imperante importancia de la innovación de los procesos en los cuales está inmiscuido el Estado, es por ello que “los bienes, servicios o ejecución de obras, debe reunir las condiciones de calidad y modernidad tecnológica necesarias para cumplir con efectividad los fines para los que son requeridos, desde el mismo momento en que son adquiridos o contratados” (Vaca Núñez, 2019, pág. 24). La evolución del mundo está vinculada estrictamente con el desarrollo de la tecnología, para así conseguir un progreso que vaya de la mano con los requerimientos actuales de la sociedad. Es así como, entre otras situaciones, debe priorizarse la modernidad y la calidad, “los bienes y servicios a contratarse deben ser de punta, es decir, que vayan de la mano de la ciencia y la tecnología, lo que permitirá que cumplan de manera efectiva los fines para los que son requeridos” (Cocios Núñez, 2015), tomándolos en consideración desde el momento en que se efectúa la adquisición para que su uso encaje en un espacio de tiempo determinado, respondiendo a los objetivos para los cuales surgió la necesidad de la contratación. Mediante este principio se pretende optimizar de forma significativa los resultados del proceso de compra de forma dinámica e innovadora.

Es preciso mencionar que “las contrataciones en situaciones de emergencia no se enfocan necesariamente en la vigencia tecnológica, pues lo que buscan es superar un hecho o acontecimiento imprevisto” (Cocios Núñez, 2015), en este sentido, dentro de lo que cabe se podría establecer como un principio de estricto cumplimiento, pero sino, lo fundamental es lograr la superación de la emergencia y el cumplimiento de objetivos.

1.3.1.6. Oportunidad

“Los procedimientos de contratación deben ejecutarse de manera oportuna y eficiente, atendiendo las necesidades de las entidades contratantes (...), y cumplir con una gestión que persigue eliminar pérdidas, y más bien alcanzar un mejor rendimiento de los recursos públicos” (Cruz Lozada, 2013). La administración pública debe enfocar las contrataciones en las necesidades de la entidad contratante y de la población en la cual tiene jurisdicción y competencia. Los actos de la administración deben evitar la burocracia y tener a la celeridad como un punto clave del progreso, puesto que si los procesos se dilatan habría un menor porcentaje de eficiencia respecto de la finalidad de la contratación. Este principio debe ser accionado principalmente por las máximas autoridades de la entidad o su delegado.

“La contratación pública oportuna depende también de los diferentes oferentes, quienes tienen la obligación de participar e interactuar con las entidades contratantes, a fin de evitar la falta de presentación o el incumplimiento de requisitos” (Poveda Almeida, 2017), por lo tanto, existe una responsabilidad compartida entre las entidades contratantes y los oferentes para que se cumpla con este principio, pues es el trabajo mancomunado de los actores mencionados lo que permite la celeridad del proceso y el bienestar colectivo inmediato.

1.3.1.7. Concurrencia

Este principio tiene un vínculo con la competitividad, pues establece que “afianza la posibilidad de oposición entre los interesados en la futura contratación e implica la prohibición para la entidad, de imponer condiciones restrictivas para el acceso a participar. No obstante, el principio no es absoluto” (Vaca Núñez, 2019, pág. 25). Este principio se relaciona con la libre competencia y la participación nacional, que veremos más adelante, debido a que se presenta como una pugna de buena fe entre los interesados en participar del proceso de contratación en donde deberán presentar las mejores condiciones para que sean adjudicados por la entidad contratante. Debemos indicar que las imposiciones de condiciones para la participación se podrían considerar como un acto de discriminación, lo que llevaría a retrasar el proceso si quien se considere afectado decidiera presentar algún recurso.

El Manual de buenas prácticas en la contratación pública para el desarrollo del Ecuador establece:

Es un mecanismo útil tanto para la promoción de la competencia en la contratación pública, como para la obtención de una oferta adecuada y óptima para la Administración Pública. A través de este principio, se está asegurando la no discrecionalidad en la decisión de la administración pública, y a la posibilidad de tener un contratista que asegure de forma más fiable el cumplimiento del objeto del contrato con miras al interés general. (2015, pág. 39)

Este fragmento menciona una oferta adecuada y óptima, misma que se podrá analizar entre todos los oferentes que sean parte del proceso, además, permite que las decisiones de la administración sean públicas, evitando la discrecionalidad y permitiendo que el resultado sea un contratista que garantice los requerimientos de la entidad con relación al bienestar colectivo; “la concurrencia se relaciona directamente con los principios de igualdad y trato justo, ya que permite que todos los postores que se encuentren en una misma situación, tengan la misma posibilidad de participar y ser elegidos como posibles contratistas” (Herrera González, 2020).

1.3.1.8. Transparencia

Es uno de los principios que se garantiza en reiteradas páginas de nuestra Norma Constitucional debido a que su impacto es de suma trascendencia para alcanzar los intereses del Estado, principalmente en contratación pública, evitando la discrecionalidad; la transparencia “autoriza a todos los interesados para acceder a la documentación precontractual y de ejecución de contrato en cualquier momento. La excepción es para aquella información que contiene reservas de propiedad industrial o propiedad intelectual” (Pérez, 2021). Siendo un derecho de los interesados en el proceso de contratación, se constituye como un mecanismo para evitar el cometimiento de actos de corrupción por parte de los funcionarios de la entidad contratante en beneficio propio o de terceros, pues “implica el cumplimiento de los principios de legalidad, publicidad, libre concurrencia, igualdad, entre otros” (Vaca Núñez, pág. 25), y, por lo tanto, se pretende lograr procedimientos imparciales y justos.

“Este principio persigue que la gestión de la Administración sea diáfana, sin abusos o aprovechamientos de ningún tipo, con procedimientos claros y motivados al momento de resolver” (Cociós Núñez, 2015). La transparencia debe tener claridad en todos los ámbitos donde se analice un proceso de contratación, pues no deben presentarse situaciones oscuras que den sospechas de posibles actos de corrupción, especialmente por la inconsistencia de la información; debiendo indicar que el incumplimiento de este principio puede llegar a vulnerar los demás principios rectores, tales como la legalidad, la publicidad, la calidad, el trato justo, la participación nacional, entre otros.

En las contrataciones en situaciones de emergencia este principio se encuentra limitado en su aplicación pues el hecho de permitirse la contratación directa hasta que se haya superado la emergencia puede prestarse para abusos e incluso corrupción de la entidad contratante, quien deberá motivar únicamente la resolución para declarar la emergencia y presentar un informe de resultados posteriormente, conforme manda la Ley. (Cociós Núñez, 2015)

El autor es preciso en mencionar que este principio no es absoluto para todos los casos, pues en situaciones de emergencia se priorizará la contratación directa con el objetivo de superar la crisis, empero esta situación puede ser el punto de inflexión donde, si bien se atendió la necesidad para la satisfacción de la ciudadanía, podría existir un abuso y aprovechamiento de los recursos públicos por parte de los representantes de las instituciones del Estado, presentándose indicios de posibles actos de corrupción y cometimiento de delitos contra la eficiencia de la administración pública.

1.3.1.9. Publicidad

Teniendo una clara relación con el principio de transparencia, entendemos que:

Permite el seguimiento del desarrollo de cada una de las etapas de los procedimientos precontractuales, así como de la información que se ha generado como consecuencia de su realización; para lo cual será fundamental, que se haya publicado la documentación que establece la normativa secundaria del SNCP. (Herrera González, 2020)

Este principio otorga a los interesados en el proceso poder iniciar un seguimiento de las actividades a desarrollarse en cada etapa del procedimiento, pues los datos generados de estas etapas pueden dar señales de si se está llevando a cabo un debido proceso, objetivo y responsable, o si existe parcialidad y desigualdad entre los oferentes. Toda la información que puede ser analizada debe constar en el portal de compras públicas del SERCOP, pues si se visualiza falta de información y documentación puede causar la atención de los organismos de control y que sean estos quienes inicien las investigaciones pertinentes para determinar indicios de responsabilidad, en caso de haberlos.

Ratificando lo mencionado en el párrafo anterior, encontramos que:

Con la publicación se cumple tanto con la exigencia normativa y además se garantiza que las invitaciones o las convocatorias, y en sí mismos el procedimiento de contratación en sus diferentes fases y etapas, sean de conocimiento de todos los interesados y de la sociedad en general. (2015, pág. 40)

En este sentido, entendemos que la normativa es la que obliga a las entidades contratantes a hacer pública la información de la totalidad del procedimiento; además se garantizan otros principios como la transparencia y legalidad, y en palabras del tratadista Roberto Dromi “la posibilidad de que el mayor número de interesados tome conocimiento del pedido de ofertas de la Administración, ampliando así su concurrencia y competencia” (1998). Por lo tanto, la información debe ser gratuita y abierta a todo el público.

1.3.1.10. Participación nacional

Este principio establece un grado de favorabilidad para los sectores productivos de origen nacional, es así como

Los pliegos contendrán criterios de valoración que incentiven y promuevan la participación local y nacional, mediante un margen de preferencia para los proveedores de obras, bienes y servicios, incluidos la consultoría, de origen local y nacional, de acuerdo a los parámetros determinados por la entidad encargada de la Contratación Pública. (LOSNCP, 2008)

El incentivar la participación de las economías nacionales, principalmente las que provienen de la economía popular y solidaria, es la base de este principio debido a que es clara la favorabilidad que se establece hacia estos sectores para alcanzar los objetivos de la contratación en función de las especificaciones indicadas por la entidad contratante. Afianzando lo manifestado, “este principio exige que en los distintos procesos de contratación intervengan participantes inscritos en el Registro Único de Proveedores, y su oferta sea de origen nacional” (López Yerovi, 2020), en consecuencia podemos mencionar que además de incluir a las MiPyME, se deben tener en cuenta los oferentes inscritos en el RUP, mismos que deben encontrarse ubicados en el territorio nacional, y por lo tanto se garantiza que sus bienes o servicios posean componentes ecuatorianos.

Para el tratadista Efraín Pérez “es una excepción al principio de igualdad puesto que dispone la preferencia de bienes y servicios locales sobre aquellos del extranjero” (2021, pág. 295). Entendemos lo mencionado por el autor como una discriminación positiva que permita dinamizar e incentivar la economía de los sectores que, en primer lugar, no pueden hacerle frente a las grandes empresas y economías, tanto a nivel nacional como internacional y, en segundo, “con este principio se busca proteger a la producción e industrial nacional frente a lo extranjero” (Cocios Núñez, 2015).

CAPÍTULO II. PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN SITUACIÓN DE EMERGENCIA

2.1. Resolución de estado de emergencia

El Presidente de la República del Ecuador de aquel entonces, Lenin Moreno Garcés, decretó el estado de emergencia sanitaria nacional; y siguiendo las disposiciones realizadas por el COE Nacional, COE Provincial y COE Cantonal, y con base al oficio N° DAD-20-375, de fecha 18 de marzo, toda vez que los mismos evidencian y sustentan que es necesario la adquisición de equipos, prendas de protección y seguridad personal, productos antisépticos, equipos e insumos de desinfección preventiva, de servicios relacionados para la ayuda humanitaria y demás implementos necesarios que nos permitan prevenir, controlar, intervenir y proteger al cantón Ambato en contra de la propagación y contagio del virus Covid-19, salvaguardando la salud y seguridad de los servidores públicos y la población en general.

El jueves 19 de marzo del dos mil veinte, el alcalde del GAD Municipalidad de Ambato, Dr. Javier Altamirano Sánchez, emite la Resolución Administrativa N° DA-20-023 declarando el estado de emergencia en todo el territorio del cantón Ambato, con la finalidad de prevenir el contagio y propagación del Covid-19, declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud.

Es importante indicar que existe una imposibilidad de llevar a cabo procedimiento de contratación comunes para superar la situación de emergencia sanitaria, tomando en consideración los aspectos técnicos, legales, de seguridad, de salud y demás pertinentes que nos ayuden de manera imperiosa a adquirir todos los insumos necesarios con el objeto de prevenir la propagación y contagio del Covid-19.

Entre los puntos más destacados de la resolución tenemos los siguientes:

- Disponer a las Dirección Administrativa, Dirección de Desarrollo Social y Economía Solidaria, COMSECA, DTTM, Dirección de Servicios Públicos, Dirección de Desarrollo Institucional y del Talento Humano, Procuraduría Síndica Municipal, Financiero y la Unidad Técnica de Contratación Pública, implementar todas las acciones necesarias en cuanto a sus competencias.
- Autorizar a la Dirección Financiera en coordinación con la Dirección Administrativa y la Dirección de Desarrollo Institucional y del Talento Humano, a fin de realizar los movimientos presupuestarios necesarios para la adquisición de lo descrito en la presente resolución que se consideren de emergencia, al tenor de lo establecido en la normativa

legal pertinente y las disposiciones emitidas por los COE'S y las entidades gubernamentales pertinentes.

- Conformar una comisión técnica para la contratación directa con motivo de ejecutar las obras, adquirir bienes y servicios incluido los de consultoría que se consideren pertinentes para superar la emergencia sanitaria cumpliendo con los principios que rigen la contratación pública de conformidad con la ley en materia.
- Disponer que para la aplicación de la presente resolución, el estado de emergencia tenga un plazo de 60 días a partir de la publicación de la presente resolución, sin embargo, en caso de suscitarse inconvenientes a causas de fuerza mayor o caso fortuito dicho plazo será hasta la subsanación de la emergencia sanitaria.
- Disponer a la Unidad Técnica de Compras Públicas realice la publicación de la presente Resolución de Emergencia en el Portal Institucional del SERCOP, a través de la herramienta “Publicaciones de Emergencia”.
- Disponer a la Unidad Técnica de Contratación Pública que elabore un expediente de los procesos emergentes, con toda la documentación de soporte.
- Una vez superada la situación de emergencia, se preparará el informe que detalle las contrataciones realizadas y el presupuesto empleado, con la indicación de los resultados obtenidos en base a la declaratoria de emergencia. Este informe será puesto en conocimiento de esta Alcaldía y se publicará en el Portal Institucional del SERCOP.

2.1.1. Resolución de renovación de estado de emergencia

Uno de los fundamentos para la renovación del estado de emergencia fue el Decreto Presidencial N° 1052, emitido por el Presidente Constitucional de la República, Lcdo. Lenin Moreno Garcés, el 15 de mayo del 2020, en donde establece lo siguiente: 1.- RENOVAR el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por lo casos de coronavirus confirmados y número de fallecidos a causa de la Covid-19 en Ecuador, que siguen representando un alto riesgo de contagio para toda la ciudadanía y generan afectación a los derechos a la salud y convivencia pacífica del Estado (...) garantizando los derechos de las personas ante la inminente presencia del virus Covid-10 en Ecuador. (...) 14.- El estado de excepción regirá durante treinta días a partir de la suscripción de este Decreto Ejecutivo.

Es así que el día martes 19 de mayo del dos mil veinte, el alcalde del GAD Municipalidad de Ambato, Dr. Javier Altamirano Sánchez, renueva y amplía el estado de emergencia por 30 días más en todo el territorio del cantón Ambato mediante la Resolución

Administrativa N° DA-20-041, con la finalidad de prevenir el contagio y propagación del Covid-19.

Con fundamento en la disposiciones emitidas por el Presidente de la República, el COE Nacional, COE Provincial y COE Cantonal y con base al oficio N° DAD-20-450, de fecha 18 de mayo de 2020; toda vez que los mismos evidencias y sustentan que es menester la dicha ampliación con el fin de realizar la adquisición de equipos, prendas y bienes de protección y seguridad personal, salvaguardando la salud y seguridad de los servidores públicas y la población en general, debiéndose realizar su inmediata adquisición tomando en cuenta las recomendaciones realizadas por las Direcciones Municipales y en cumplimiento a las disposiciones realizadas por los COE's; todo esto, en relación a lo establecido en el Manual del Comité de Operaciones de Emergencia de la SGR 2017 y demás normativa aplicable con el proceso correspondiente de declaratoria de emergencia.

Además de los puntos indicados en la resolución que declaraba el estado de emergencia, que también se repiten en la resolución de renovación, en el cantón Ambato, se agregaron los siguientes:

- Disponer que para la aplicación de la presente resolución, el estado de emergencia tenga un plazo de 30 días a partir de la publicación de la presente resolución.

2.2. Contrataciones en situación de emergencia

Para tener un mejor panorama de lo que significa para la legislación ecuatoriana las situaciones de emergencia, nos remitimos a la propia normativa que nos indica:

Son aquellas generadas 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 institucional. Una situación de emergencia es concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva. (LOSNCP)

En primer lugar, estas situaciones están fuera del alcance que pueda ejercer el aparato estatal para preverlas y controlarlas con anterioridad al impacto que puedan ocasionar, principalmente porque en su mayoría son generadas por acción de la naturaleza o fenómenos que no puedan ser percibidos fácilmente por los sentidos; aunque también tenemos situaciones relacionadas con conflictos bélicos. Este grupo de situaciones pueden presentarse en diversas ubicaciones del territorio, pudiendo ser locales, regionales o a nivel nacional. No son suposiciones y su declaración de emergencia debe atender un problema real.

El tratadista William López Arévalo nos menciona:

Es un procedimiento especial de contratación, que permite excepcionalmente a la Entidad Estatal, la contratación de obras, bienes o servicios, exonerándole de los procesos de selección, debido exclusivamente a situaciones de emergencia o crisis, y con el único fin de superar las mismas. (2021)

Por lo expuesto, podemos expresar que este tipo de contratación faculta a las dependencias del Estado, de manera extraordinaria, a efectuar contrataciones que no requieran de un estricto cumplimiento de las disposiciones generales para llevar a cabo los procesos de compra. Lo que se pretende es evitar que el proceso se dilate y se comprometan más derechos de las personas que se encuentran condicionadas por la situación. El tratadista es claro al mencionar que la exclusividad de estos procedimientos radica en emergencias concretas, imprevistas y probadas, y el único objetivo es superar la crisis adecuadamente a través de los mecanismos inherentes a la contratación pública y en el menor tiempo posible.

En este sentido, el artículo 57.1 de la LOSNCP hace referencia a las contrataciones en situación de emergencia, manifestando que: “la entidad contratará bajo responsabilidad de la máxima autoridad, las obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría, que se requieran de manera estricta para superar la situación de emergencia” (2008), la norma es clara en manifestar que la responsabilidad está sujeta a la máxima autoridad, y los demás funcionarios involucrados, razón por la cual consideramos que se crea una cadena de corrupción dentro de la misma entidad contratante que, en casos específicos, estas contrataciones salpicadas de sobornos pueden llegar a ser inútiles respecto de la superación de la emergencia.

Además, podemos mencionar:

Bajo una situación de emergencia el proceso normal de contrataciones se altera para facilitar la adquisición de bienes o servicios considerados fundamentales para la superación de la crisis. Para tal efecto, la misma norma permite que la institución que busca adquirir un bien convoque a un selecto número de proveedores para que presenten sus ofertas, limitando la libre competencia y aumentando el riesgo de contratación con oferentes vinculados con funcionarios de la entidad contratante. (Observatorio Derechos y Justicia, 2020)

Estos procedimientos de contratación restringen la naturaleza de las compras públicas bajo la finalidad específica de que consecuentemente se supere la crisis, “las contrataciones que se efectúen producto de la declaratoria de emergencia tendrán relación directa y objetiva con el problema o situación suscitada” (LOSNCP, 2008), facultando a la entidad para que sea esta quien maneje el proceso selectivo de proveedores, que puedan o no estar registrados en el RUP, para la presentación de ofertas; empero, esto tiene una repercusión directa en el incumplimiento

de principios reconocidos constitucionalmente y por la misma normativa que rige este procedimiento, por el motivo que “en este tipo de contrataciones se debe controlar y dar mayor transparencia al gasto público mediante la implementación de los principios de publicidad y transparencia” (Córdova Vinueza, 2019, pág. 296) además del incumplimiento de los demás principios como son el trato justo, la oportunidad, la concurrencia y la participación nacional.

La declaratoria de emergencia no significa concesión de facultades ilimitadas y peor exenciones de responsabilidad para los representantes de las Entidades Públicas, al contrario, éstos deben actuar con mayor diligencia y responsabilidad, ya que pasada la emergencia deberán responder por sus actos u omisiones. (López Arévalo, 2021)

No se puede considerar a la declaración de emergencia como una vía libre para que los funcionarios públicos de las entidades contratantes puedan atribuirse potestades dolosas fuera de la legalidad, y menos aún deslindarse de responsabilidades por sus actos u omisiones ilícitas, mismos que van de la mano con la perpetración de infracciones penales reconocidas en nuestra legislación como el tráfico de influencias, el cohecho, la concusión y el enriquecimiento ilícito. Debe primar entre los actores del proceso de contratación un sentido de pertenencia, buena fe, honestidad y transparencia.

Para el tratadista Cristóbal Vaca Núñez:

En la contratación por situaciones de emergencia en que ésta es en forma directa, se debe tener cuidado en su ejecución, por cuanto estos procesos fomentan actos de corrupción y sobrepagos, ya que la normativa que rige esta contratación es menos rígida que los demás procesos de contratación pública. (2019, pág. 113)

El tratadista claramente advierte de la cautela que se debe procurar al momento de ejecutar esta figura, como lo son las contrataciones en situaciones de emergencia, debido a que por el hecho de contratar de manera directa, y simplificar procesos, se podría estar incurriendo en el cometimiento de actos de corrupción “por cuanto se instrumentaliza con la obtención de un beneficio indebido, sobrecostos, subcontratación, revisión de precios, facturas, documentos falsos” (Córdova Vinueza, pág. 301) e infracciones penales, como ya las indicamos anteriormente, en consecuencia de la normativa inoperante que no presenta lineamientos claros y necesarios para evitar la discrecionalidad y el despilfarro del gasto público.

2.3. Procesos de contratación ejecutados por el GADM Ambato

En el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, durante el período de tiempo del 16 de marzo hasta el 26 de julio del año 2020, se ejecutaron un total de quince (15) procesos de contratación de bienes y servicios bajo la modalidad de situación emergencia, para solventar la emergencia sanitaria derivada del Covid-19, los cuales detallamos a continuación:

Tabla N° 3: Procesos de contratación ejecutados por el GADM Ambato

N°	Contrato N°	Objeto contractual	Monto contratado USD	Fecha de contrato
1	C-SE-GADMA-065-2020	Adquisición de equipos de protección personal para las y los servidores y/o trabajadores del GAD Municipalidad de Ambato, año 2020 por emergencia sanitaria Covid-19	16 990,00	2020-04-06
2	C-SE-GADMA-068-2020	Adquisición de kits humanitarios productos no perecibles y material de aseo persona con base a la emergencia sanitaria	22 280,00	2020-04-13
3	C-SE-GADMA-066-2020	Adquisición de equipos de protección personal para los servidores y/o trabajadores del GAD Municipalidad de Ambato, año 2020 por emergencia sanitaria Covid-19	164 490,00	2020-04-06
4	C-SE-GADMA-074-2020	Servicios de fumigación y desinfección emergente de los bienes de uso público: calles, avenidas, pasajes, aceras y demás vías de comunicación y	81 030,00	2020-04-23

		circulación de las parroquias urbanas del cantón Ambato		
5	C-SE-GADMA-067-2020	Fumigación y desinfección emergente de espacios públicos y diferentes dependencias del GAD Municipalidad de Ambato	20 000,00	2020-04-06
6	C-SE-GADMA-078-2020	Adquisición de cloro granulado y bombas para fumigar en los caseríos y las comunidades de difícil acceso	9 572,00	2020-05-11
7	C-SE-GADMA-079-2020	Servicios de desinfección integral de plazas y mercados incluye baterías sanitarias	16 200,00	2020-05-12
8	C-SE-GAMDA-082-2020	Adquisición de túneles de aspersión y desinfección tipo B – Mayor tráfico	19 800,00	2020-05-13
9	C-SE-GAMDA-080	Adquisición de equipos de protección personal para las y los servidores y/o trabajadores del GAD Municipalidad de Ambato, año 2020 por emergencia sanitaria Covid-19	27 500,00	2020-05-12
10	C-SE-GADMA-085-2020	Adquisición de equipos de protección personal para los servidores y/o trabajadores del GAD Municipalidad de Ambato, por emergencia sanitaria Covid-19, mayo-diciembre 2020	296 532,69	2020-06-03
11	C-SE-GADMA-098-2020	Adquisición de señalización de seguridad para los diferentes emplazamientos del GAD	11 210,00	2020-06-15

		Municipalidad de Ambato por la emergencia sanitaria Covid-19		
12	C-SE-GADMA-093-2020	Adquisición de equipos de protección personal para la ejecución del convenio Tri Partita entre el Hospital municipal “Nuestra Señora de la Merced”, Ministerio de Salud Pública y el GAD Municipalidad de Ambato	59 841,60	2020-06-19
13	C-SE-GADMA-086-2020	Adquisición e instalación de pórticos de desinfección vehicular en los ingresos principales al cantón	10 220,60	2020-05-27
14	C-SE-GAMDA-096-2020	Adquisición de pruebas PCR para el refortalecimiento a la capacidad de respuesta del sistema de salud frente a la propagación del Covid-19	450 000,00	2020-06-19
15	C-SE-GADMA-092-2020	Adquisición de pruebas rápidas para el refortalecimiento a la capacidad de respuesta del sistema de salud frente a la propagación del Covid-19	216 000,00	2020-06-16
		TOTAL EN USD	1 421 666,89	

Fuente: Informe General DPT-0014-2021 de la Contraloría General del Estado, Dirección Provincial de Tungurahua.

En la siguiente gráfica podemos observar el número de contrataciones que se efectuaron, tanto para los bienes como para los servicios:



Gráfico 1: División de contrataciones en situación de emergencia

Como podemos observar, un 80% de las contrataciones se efectuaron para los bienes que requería la entidad contratante, mientras que solamente un 20% fueron para los servicios. Así pues, en la siguiente gráfica podremos observar el presupuesto invertido en cada una de estas secciones de contratación.

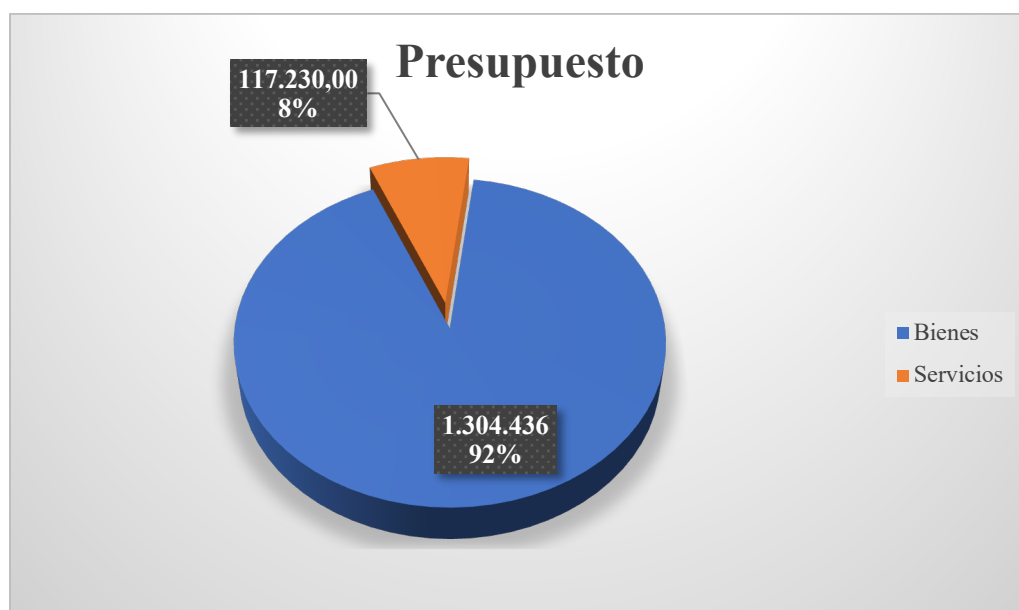


Gráfico 2: Presupuesto empleado para cada sección de contratación

El monto total de contrataciones efectuadas con la atención a la emergencia sanitaria, sumados los valores de bienes y servicios, ascendió a una cifra de 1.421.666,89 USD.

2.4. Procesos de auditoría ejecutados por la Contraloría General del Estado

La Contraloría General del Estado, Dirección Provincial de Tungurahua, efectuó el examen especial al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato en cumplimiento a la orden de trabajo 0009-DPT-AE-2020-I de 27 de julio de 2020, con cargo a imprevistos del plan operativo de control del año 2020 de Auditoría Externa de la Dirección Provincial de Tungurahua; de conformidad a la disposición del señor Contralor General del Estado, Subrogante, contenida en el memorando EMS-1753-DNPEyEI-GISyE de 4 de junio de 2020.

En este examen se analizaron los procesos de contratación, ejecución, entrega recepción y distribución, por la adquisición de equipos, insumos y dispositivos médicos, medicamentos, bienes y servicios, por el período de tiempo comprendido entre el 16 de marzo del 2020 y el 26 de julio de 2020. La Contraloría General del Estado buscó establecer la propiedad, veracidad y legalidad de los procesos para atender la emergencia sanitaria declarada por motivo del Covid-19.

2.4.1. Observaciones y detalles

Publicación de resolución y contratos de emergencia no fueron oportunos

El alcalde de la Municipalidad de Ambato, Dr. Javier Altamirano, mediante Resoluciones Administrativas DA-20-017 y DA-20-023 de 16 y 19 de marzo de 2020, respectivamente, declaró el estado de emergencia en el cantón Ambato, con un plazo de 60 días, para prevenir el contagio y propagación del Covid-19, declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS), y en relación con las disposiciones efectuadas por el estado de emergencia sanitaria a nivel nacional.

Con Resolución Administrativa DA-20-41 de 19 de mayo de 2020, resolvió renovar y ampliar el estado de emergencia por 30 días más. Dispuso a la Unidad Técnica de Contratación y Compras Públicas, realizar la publicación de las resoluciones de emergencia en el portal institucional del SERCOP a través de la herramienta “Publicaciones de emergencia”.

Referente a las publicaciones de las resoluciones administrativas y contratos de adquisición en el portal de COMPRAPUBLICAS, se determinó lo siguiente:

La Resolución DA-20-023, no fue publicada de forma inmediata a su emisión en el portal compras públicas, sino 12 días término posteriores a la declaratoria, siendo la publicación un requisito previo y habilitante para continuar con las contrataciones de emergencia, como se detalla a continuación:

Tabla N° 4: Publicación de resoluciones de emergencia en el portal de
COMPRASPUBLICAS

N°	N° Resolución	Fecha	Días	Fecha de publicación	Días término Resolución N° RE-SERCOP-2020-0104	Días transcurridos	Días retraso
1	DA-20-017	2020-03-16	-	2020/03/17 16:21	5		-
2	DA-20-023	2020-03-19	60	2020/04/08 11:05	5	12	7
3	DA-20-41	2020-05-19	30	No fue necesario una nueva publicación, conforme el oficio circular – SERCOP-2020-0018-C de 20 de mayo de 2020 numeral 3.1			

Fuente: Informe General DPT-0014-2021 de la Contraloría General del Estado, Dirección Provincial de Tungurahua.

De los contratos de adquisición de emergencia, 14 no fueron publicados en el portal de compras públicas en el término máximo de 2 días después de su suscripción, presentándose hasta con un retraso de 35 días término, entre la fecha de inicio del contrato y de publicación.

La Resolución Administrativa DA-20-023 de 19 de marzo de 2020, fue remitida por la Coordinadora de Alcaldía a la Unidad Técnica de Contratación y Compras Públicas, el 6 de abril de 2020, conforme constó en la recepción del documento, es decir 12 días término posteriores a su emisión, por lo que la servidora no coordinó la entrega oportuna de la resolución administrativa para su publicación inmediata, inobservando lo dispuesto en los números 1, 2 y 3 de las atribuciones del Coordinador/a de Alcaldía, constantes en las reformas al Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del GAD Municipalidad de Ambato, de 16 de agosto de 2019.

El Servidor Público 9 – Jefe de Contratación y Compras Públicas, no publicó de manera oportuna y obligatoria en el portal de compras públicas, los contratos de adquisiciones de bienes por emergencia, incumpliendo con lo dispuesto en los artículos 57 de la LOSNCP, 361 y 363 de la Resolución RE-SERCOP-2016-0000072 de 31 de agosto de 2016, reformada con la Resolución RE-SERCOP-2020-0104 de 19 de marzo de 2020. Además, la atribución y

responsabilidad número 1 del Jefe(a) de Contratación y Compras Públicas, del Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del GAD Municipalidad de Ambato de 31 de octubre de 2018. En este sentido, el Coordinador de la Unidad Técnica de Contratación y Compras Públicas, no supervisó que la resolución administrativa y contrataciones de emergencia se publiquen de manera oportuna conforme la Norma de Control Interno de 401-03 Supervisión, referente a la aplicación de revisiones de procesos, incumpliendo las disposiciones de la máxima autoridad emitidas mediante resoluciones de emergencia, artículos de la LOSNCP, resoluciones del SERCOP; y atribuciones y responsabilidades número 1 y 8 del Coordinador(a) de Unidad Técnica de Contratación y Compras Públicas del Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del GAD Municipalidad de Ambato de 31 de octubre de 2018.

La entidad contratante no garantizó la transparencia de la información, promoción y publicidad de todo el ciclo de la contratación pública por emergencia, dentro de los términos establecidos por la LOSNCP y su ente Rector, dando lugar a que los procesos de adquisiciones para solventar la emergencia declarada por motivo del Covid-19, no esté disponible para conocimiento de la ciudadanía.

El Servidor Público 9 – Jefe de Contratación y Compras Públicas y el Coordinador de Unidad Técnica de Contratación y Compras Públicas, con oficios 010-2020-JCPM y MT-2020-0001 de 9 y 11 de septiembre de 2020, manifestaron en términos similares, que la Resolución Administrativa DA-200-023 de 19 de marzo de 2020 fue entregada a la Unidad de Contratación y Compras públicas el 6 de abril de 2020, conforme consta en la recepción del documento y que ésta fue publicada el 8 de abril de 2020. Además, los contratos realizados en situaciones de emergencia no fueron publicados oportunamente por cuanto, la máxima autoridad, mediante acto normativo DA-20-008, DA-20-009 y DA-20-010 de 16, 22 y 31 de marzo de 2020, suspendió la jornada presencial de trabajo; de la misma manera y posterior a la conferencia final de resultados, en oficios MT-2020-003 de 3 de octubre de 2020 y 012-2020-JCPM de 6 de octubre de 2020, el Coordinador de la Unidad Técnica de Contratación y Compras Públicas, presentó los mismos argumentos mencionados en respuesta a la comunicación de resultados provisionales; y, el Servidor Públicos 9 – Jefe de Contratación y Compras Públicas, hizo referencia a las resoluciones de suspensión de los términos y plazos emitidas por el GADMA.

Con respecto a la publicación de la Resolución Administrativa DA-20-023 de 19 de marzo de 2020, se indica que ésta fue entregada a la Unidad de Contratación y Compras Públicas 12 días término posteriores a su emisión, por parte de la Coordinadora de Alcaldía, por lo que se justifica lo relacionado a la Resolución Administrativa, debido a que la

Coordinadora de Alcaldía, no remitió a la Unidad Técnica de Contratación y Compras Públicas inmediatamente después de su emisión; sin embargo los contratos de emergencia no fueron publicados oportunamente tampoco se justifica por cuanto, la suspensión de la jornada laboral de manera presencial, fue para las unidad que no podían efectuar sus actividades mediante la modalidad de teletrabajo; es decir, la suspensión fue para las actividades administrativas más no para las adquisiciones para atender la emergencia, por tanto, lo argumentado por los servidores no modifica el comentario de auditoría.

Diferencia no justificada de equipos y prendas de protección

Con el objeto de provisionar y dotar oportunamente de equipos, prendas de protección y seguridad personal que permita prevenir, controlar y proteger contra la propagación del virus Covid-19, salvaguardar la salud y seguridad de los servidores y trabajadores del GAD Municipalidad de Ambato, el 3 de junio de 2020, el Alcalde y una proveedora, suscribieron el contrato C-SE-GADMA-085-2020 por 296 532,69 USD sin IVA, para la adquisición de 64.473 bienes (Equipos y prendas de protección).

En la cláusula décima del contrato se designó como Administradora del mismo a la Directora de Desarrollo Institucional y del Talento Humano del GADMA.

Los bienes producto del contrato fueron entregados por la proveedora de manera parcial el 18, 23, 24, 29 de junio, 10 y 16 de julio de 2020, a la Jefe de la Unidad de Administración de Control de Bienes del GADMA en funciones hasta el 26 de julio de 2020, según certificación de la Jefe de la Unidad de Administración de Control de Bienes del GAD Municipalidad de Ambato, en comunicación de 8 de septiembre de 2020 dirigido al equipo de auditoría, en las mencionadas actas no constaron las firmas de quien recibió y entregó, tampoco se suscribió el acto de entrega recepción definitiva de los bienes, ni el ingreso a la bodega de la Municipalidad, hasta el 26 de julio de 2020, fecha de corte del examen especial, debido a la rotación de las responsables de bodega, quedando los bienes bajo la custodia y responsabilidad de la Administradora del contrato.

El equipo de auditoría realizó el 8 y 9 de septiembre de 2020, conjuntamente con la Jefe de Administración y Control de Bienes en funciones desde el 4 de agosto de 2020 y la Servidora Pública 7 – Especialista de Seguridad y Salud Ocupacional como delegada del departamento requirente, la constatación física de los bienes objeto de la contratación, determinándose una diferencia en menos de 377 bienes por 3 518,23 USD, así:

Tabla N° 5: Adquisición de equipos y prendas de protección

Bien	Cantidad contrato	Constatación física	Egresos (del 18-06 al 09-09-2020)	Diferencias en menos Bienes	Precio por unidad USD	Valor Total USD
Monogafas	834	445	374	15	12.41	186.15
Cartuchos	4.160	2.281	1.705	174	16.32	2 839.68
Mascarilla de protección antifluido	47.632	32.676	14.948	8	1.25	10.00
Mascarilla desechable [Respirador desechable médico para partículas N95 O FFP2	7.000	4.400	2.420	180	2.58	482.40
TOTAL USD	69 626,00	39 802,00	19 447,00	377,00		3 518,23

Fuente: Informe General DPT-0014-2021 de la Contraloría General del Estado, Dirección Provincial de Tungurahua.

La falta de control sobre los equipos y prendas de protección por parte de la Administradora de contrato, así como la legalización de las actas de entrega recepción definitivo, ingresos de bodega y entregas al personal de la entidad, ocasionaron una diferencia no justificada de 3 518,23 USD, por lo que inobservó lo dispuesto en las Normas de Control Interno 405-04 Documentación de respaldo y su archivo, 406-04 Almacenamiento y distribución; y, 406-07 Custodia.

Con oficio 0046-0009-DPT-AE-2020-I de 18 de septiembre de 2020, se comunicó los resultados provisionales a la Directora de Desarrollo Institucional y del Talento Humano del GADMA, quien, en comunicación de 25 de septiembre de 2020, señaló que la recepción de los bienes lo realizó la Jefe de la Unidad de Administración de Control de Bienes del GAD Municipalidad de Ambato y que se entregaron los equipos de bioseguridad al personal, por lo que no existen diferencias en menos.

Respecto a lo manifestado por la servidora sobre la recepción de los equipos y prendas de protección por parte del Jefe de la Unidad de Administración de Control de Bienes, se indica

que en los documentos de entrega recepción de mercadería remitidos, no constaron las fechas de recepción ni firmas de responsabilidad de quien entregó y recibió los bienes; con respecto, a la diferencia en menos de los equipos de protección, no se modifica el comentario, por cuanto las actas de entrega recepción de bienes realizadas entre el 18 de junio y 9 de septiembre de 2020, fecha de la constatación física, son las que el equipo de auditoría consideró como descargo, por lo que se corrobora la diferencia establecida por el equipo de auditoría de 377 bienes por 3 518,23 USD.

Inconsistencias en la contratación de bienes y servicios por emergencia

El GAD Municipalidad de Ambato, entre el 16 de marzo y 26 de julio de 2020, se realizaron 15 procesos de contratación de bienes y servicios para solventar la emergencia sanitaria del Covid-19, amparados en las resoluciones administrativas DA-20-023 y DA-2041 de 19 de marzo y 19 de mayo de 2020, emitidas por el Alcalde de Ambato; los responsables de las áreas generaron las necesidades de bienes y/o servicios para solventar la emergencia sanitaria, determinándose que en 6 procesos, los estudios de mercado para la definición de los presupuestos referencias, fueron elaborados y aprobados por los mismos responsables de las áreas o dependencias requirentes; y, 5 fueron elaborados por los Analistas de Contratación y Compras Públicas y aprobados por los servidores que crearon las necesidades, como se demuestra a continuación:

Tabla N° 6: Inconsistencias en la contratación de bienes y servicios por emergencia

N°	Código del proceso	Contrato N°	Fecha	Concepto	Elaborado por	Aprobado por
1	DA-20-023-00002	C-SE-GADMA-068-2020	2020-04-13	Adquisición De Kits Humanitarios No Percibibles Y Material De Aseo Personal Con Base A La	Directora De Desarrollo Social	Directora De Desarrollo Social

				Emergencia Sanitaria		
2	DA-20- 023- 00007	C-SE- GADMA- 079-2020	2020- 05-12	Servicios desinfección integral de plazas y mercados / incluye baterías sanitarias de los mercados	Director de servicios públicos	Director de servicios públicos
3	DA-20- 023- 00006	C-SE- GADMA- 078-2020	2020- 05-11	Adquisición de cloro granulado y bombas para fumigar en los caseríos y las comunidades de difícil acceso	Director de obras públicas	Director de obras públicas
4	DA-20- 023- 00005	C-SE- GADMA- 067-2020	2020- 04-06	Fumigación y desinfección emergente de espacios públicos y diferentes dependencias del GAD Municipalidad de Ambato	Director de obras públicas	Director de obras públicas
5	DA-20- 023- 00008	C-SE- GADMA- 082-2020	2020- 05-13	Adquisición de túneles aspersion y desinfección tipo B – mayor tráfico	Director de servicios públicos	Director de servicios públicos
6	DA-20- 023- 00004	C-SE- GADMA- 074-2020	2020- 04-23	Servicios de fumigación y desinfección	Director de servicios públicos	Director de servicios públicos

				emergente de los bienes de uso público: calles, avenidas, pasajes, aceras y demás vías de comunicación y circulación de las parroquias urbanas del cantón Ambato		
7	DA-20-023-00010	C-SE-GADMA-086-2020	2020-05-27	Adquisición e instalación de pórticos de desinfección vehicular en los ingresos principales al cantón	Analista de contratación y compras públicas	Director del COMSECA
8	DA-20-023-00013	C-SE-GADMA-098-2020	2020-06-15	Adquisición de señalización de seguridad para los diferentes emplazamientos del GAD Municipalidad de Ambato por la emergencia sanitaria Covid-19	Analista de contratación y compras públicas	Especialista de seguridad y salud en el trabajo
9	DA-20-023-00009	C-SE-GADMA-080-2020	2020-05-12	Adquisición de equipos de protección	Analista de contratación y	Directora de desarrollo institucional y

				personal para las y los servidores y/o trabajadores del GAD Municipalidad de Ambato, año 2020 por emergencia sanitaria Covid-19	compras públicas	del talento humano
10	DA-20-023-00003	C-SE-GADMA-066-2020	2020-04-06	Adquisición de equipos de protección personal para los servidores y/o trabajadores del GAD Municipalidad de Ambato, año 2020 por emergencia sanitaria Covid-19	Analista de contratación y compras públicas	Directora de desarrollo institucional y del talento humano
11	DA-20-023-00015	C-SE-GADMA-085-2020	2020-06-03	Adquisición de equipos de protección personal para los servidores y/o trabajadores del GAD Municipalidad de Ambato, por emergencia	Analista de contratación y compras públicas	Directora de desarrollo institucional y del talento humano

				sanitaria Covid- 19		
--	--	--	--	------------------------	--	--

Fuente: Informe General DPT-0014-2021 de la Contraloría General del Estado, Dirección Provincial de Tungurahua.

Sin que el Coordinador de la Unidad Técnica de Contratación y Compras Públicas y el Servidor Público 9 – Jefe de Contratación y Compras Públicas del GADMA, como responsables de la ejecución de los procesos de contratación pública, intervengan en la elaboración, revisión validación y aprobación de los estudios de mercado para la definición del presupuesto referencial, conforme a las disposiciones a aplicarse en los procesos de contratación y compras públicas, aprobado por la autoridad ejecutiva municipal, mediante Resolución Administrativa DA-16-093 de 29 de abril de 2016, que en su artículo 1 dispone que los procedimientos de adquisiciones se centralizan en la Coordinación de Contratación y Compras Públicas.

Al ser elaborador y aprobados los estudios de mercado para la definición del presupuesto referencial por otros directores y funcionarios, sin el control de la unidad técnica de contratación y compras públicas, se determinaron los siguientes hechos:

Las proformas que no fueron seleccionadas y que sustentaron dichos estudios, no contenían las especificaciones requeridas por la entidad ya que no se desglosó y enumeró de forma detallada e individual cada bien o servicios que ofertaban, los emisores de las proformas mantenían actividades distintas al objeto de contratación, se emitieron con fechas posteriores al inicio del proceso, no fueron legalizadas por los representantes legales o propietarios, fueron elaboradas en hojas de papel bond simples sin las especificaciones de los datos básicos como dirección, RUC y contactos; y, se mantuvo vigente una contratación con quien suspendió el RUC.

Cuatro contrataciones de emergencia no contaron con la certificación previa de la disponibilidad presupuestaria, ya que los contratos se suscribieron en las mismas fechas de las certificaciones, por lo que el Coordinador de la Unidad Técnica de Contratación y Compras Públicas, no cumplió con lo previsto en los artículos 24 de la LOSNCP, 2 de la Resolución RE-SERCOP-2020-0104 de 19 de marzo de 2020, que dispone que en toda contratación de emergencia será necesario la existencia de una certificación de disponibilidad presupuestaria, de forma previa a la contratación y 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, como se detalla a continuación:

Tabla N° 7: Certificación previa de la disponibilidad presupuestaria

N°	Fecha de convocatoria	Contrato	Fecha de contrato	Objeto contractual	Monto contratado	N° Certificación	Fecha
1	2020-04-06	C-SE-GADMA-065-2020	2020-04-06	Adquisición de equipos de protección personal para las y los servidores y/o trabajadores del GAD Municipalidad de Ambato año 2020 por emergencia sanitaria Covid-19	16 990,00	S/N	2020-04-06
2	2020-04-06	C-SE-GADMA-066-2020	2020-04-06	Adquisición de equipos de protección personal para los servidores y/o trabajadores del GAD Municipalidad de Ambato año 2020 por emergencia sanitaria Covid-19	164 490,00	DF-20-155	2020-04-06

3	2020-04-06	C-SE-GADMA-067-2020	2020-04-06	Fumigación y desinfección emergente de espacios públicos y diferentes dependencias del GAD Municipalidad de Ambato	20 000,00	DF-20-154	2020-04-06
4	2020-05-21	C-SE-GADMA-088-2020	2020-05-27	Adquisición e instalación de pórticos de desinfección vehicular en los ingresos principales al cantón	10 220,60	499	2020-05-27

Fuente: Informe General DPT-0014-2021 de la Contraloría General del Estado, Dirección Provincial de Tungurahua.

El proceso DA-20-023-00006 para la adquisición de cloro granulado y bombas para fumigar en los caseríos y las comunidades de difícil acceso, inició con el requerimiento del Director de Obras Públicas y un Servidor Público de dicha Dirección, mediante oficio OPM-20-1119 de 6 de abril de 2020. El 11 de mayo de 2020, el Alcalde y la Contratista suscribieron el contrato C-SE-GADMA-078-2020 por 9 572,00 USD, sin IVA, a un plazo de 3 días desde la suscripción del contrato.

El objeto de la adquisición fue para entregar a los Presidentes de 18 Juntas Parroquiales Rurales del cantón Ambato, conforme el convenio de cooperación interinstitucional, suscrito el 6 de abril de 2020 entre el Presidente del CONAGOPARE y el Alcalde del GAD Municipalidad de Ambato, para atender la emergencia sanitaria Covid-19.

Las actas de cloro granulado y bombas para fumigar, fueron suscritas el 21 de marzo y 1 de abril de 2020, entre el Director de Obras Públicas, Jefe de Parque y Jardines del GADMA y los Presidentes Parroquiales Rurales; y, con comprobante de ingreso a bodega 13652 de 9 de

mayo de 2020, los bienes fueron ingresados a la bodega municipal, evidenciándose inconsistencias en las fecha de entrega de los bienes a las juntas parroquiales, el ingreso a bodega y el contrato, determinándose que éstos fueron donados a los diferentes GAD parroquiales antes de iniciar y ejecutar el proceso de adquisición; es decir, se realizó la compra de los mismos al margen de las disposiciones emitidas por el ente rector en materia de contratación pública, por cuanto, no se cumplió con el proceso de contratación en situaciones de emergencia; hasta el corte del examen especial 26 de julio de 2020, no se pagó a la proveedora.

Si bien el análisis de los procesos para atender la emergencia debió ser inmediato, estos debieron procurar tener parámetros objetivos que respalden el precio obtenido, mediante el análisis de las propuestas presentadas para verificar si cumplían con la capacidad jurídica, económica y técnica; si resultaron o no convenientes económicamente para los intereses institucionales y si cumplían con todos los requisitos previos a la contratación; hechos que no fueron observados por los Directores de Desarrollo Social, Servicios Públicos, Obras Públicas, COMSECA, Desarrollo Institucional y del Talento Humano, al no requerir la revisión, validación y aprobación de los estudios de mercado por parte del Coordinador y/o Jefe de la Unidad Técnica de Contratación y Compras Públicas, ni coordinar con dicha unidad la ejecución de los procesos, en tanto que el Coordinador y el Jefe de la Unidad Técnica de Contratación y Compras Públicas, no vigilaron que los procesos de adquisición cumplan con la fases y procedimientos precontractuales y contractuales establecidos para los casos de emergencia, ocasionando que los documentos que sirvieron de sustento para la ejecución de los procesos de adquisición de bienes y servicios no estén respaldados con un análisis real de la información de las actividades económicas de los oferentes, registradas en el RUC y que cumplan con los parámetros requeridos por la entidad contratante en las especificaciones técnicas, por lo que no se garantizó que los bienes y servicios contratados fueran la mejor opción económica y técnica para la entidad edilicia, y que se efectúen dichos procesos al margen de las disposiciones legales establecidas para los casos de emergencia.

Además, el Coordinador de la Unidad Técnica de Contratación y Compras Públicas, incumplió la Norma de Control Interno 401-03 Supervisión, referente a que la supervisión de los procesos y operaciones se los realizará constantemente para asegurar que se desarrollen de acuerdo con los establecido en las políticas, regulaciones y procedimiento en concordancia con el ordenamiento jurídico; comprobar la calidad de sus productos y servicios; y, el cumplimiento de los objetivos de la institución.

Los resultados provisionales fueron comunicados a los directores y servidores que ejecutaron los procesos de compras, con oficios 0044, 0045, 0046, 0047, 0049, 0050, 0051 y 0052-0009-DPT-AE-2020-I de 18 de septiembre de 2020.

El Coordinador de la Unidad Técnica de Contratación y Compras Públicas, con oficio MT-2020-002 de 25 septiembre de 2020, indicó que si bien los procesos de contratación se centralizan en la Coordinación de Contratación y Compras Públicas, que cada funcionario en el ejercicio de sus funciones tiene atribuciones y responsabilidades plenamente identificadas en el portafolio de servicios, que los estudios de mercado para la determinación del presupuesto referencial cumplen con todas las consideraciones mínimas las que fueron elaboradas por los responsables de las unidades requirentes y que no existe base legal, resolución o cualquier otro documento que disponga que debe sumillar o firmar dicho estudio por parte del Jefe y Coordinador; que los proveedores cumplieron con los requisitos de idoneidad para la contratación como son la capacidad jurídica, económica y técnica; y, que se han contratado con proveedores totalmente habilitados; en relación a las 4 certificaciones presupuestarias y contratos, expuso que éstas fueron previas a la contratación, por eso constan en el contrato de forma textual.

Respecto a los estudios de mercado para la determinación del presupuesto referencial, se indica que conforme lo dispuesto en los números 1 y 12 de las atribuciones y responsabilidades del Coordinador de la Unidad Técnica de Contratación y Compras Públicas del Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del GADMA, aprobado mediante Resolución Administrativa DA-18-117 de 31 de octubre de 2018, consta: Coordinador y ejecutar los procesos de contratación y compras públicas de bienes, obras, servicios y consultoría de las diferentes unidades administrativas del GAD Municipalidad de Ambato, mediante el cumplimiento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; y, monitorear y gestionar el cumplimiento de las diferentes fases de contratación pública.

En relación a las certificaciones presupuestarias, se indica que, en los contratos de bienes y servicios, constaron en los antecedentes la existencia de disponibilidad de recursos a través de las certificaciones presupuestarias emitidas en la misma fecha, por lo que el comentario no se modifica.

El Servidor Público 9- Jefe de Contratación y Compras Públicas, en oficio 011-2020-JCPM de 2 de septiembre de 2020, hizo varias acotaciones entre ellas que las certificaciones presupuestarias si existieron con las mismas fechas de firmados los contratos, lo que ratifica el comentario de auditoría, ya que antes de la convocatoria de los procesos de contratación se

debió contar con las certificaciones presupuestarias correspondientes que aseguren la disponibilidad de los recursos financieros.

Con oficio USST-20-007 de 25 de septiembre, la Servidor Público 7 – Especialista de Seguridad y Salud en el Trabajo, se refirió sobre aspectos legales referentes a sus responsabilidades, por lo que no cambia el comentario de auditoría.

En oficio DSES-20-0849 de 25 de septiembre de 2020, la Directora de Desarrollo Social y Economía Solidaria, hizo referencia sobre el proceso de la adquisición de los Kits Humanitarios productos no perecibles y material de aseo personal con base a la emergencia sanitaria, ante lo cual manifestó que las proformas utilizadas para el estudio de mercado son legales y que no existe ningún hecho probado de inhabilidad. Lo manifestado no modifica el comentario de auditoría, por cuanto no se validó las actividades de los proveedores, así como tampoco coordinó con la Unidad Técnica de Contratación y Compras Públicas, la ejecución del proceso de contratación.

La Directora de Desarrollo Institucional y del Talento Humano, con comunicación de 25 de septiembre de 2020, señaló que su responsabilidad en calidad de ente requirente, es revisar y aprobar las especificaciones técnicas; y, en referencia a las actividades distintas al objeto de contratación de los oferentes que participaron en los procesos, señaló que es responsabilidad de la Unidad de Compras Públicas, brindar en todas las etapas de la asesoría adecuada y oportuna respetando la naturaleza de las atribuciones. Lo argumentado por la servidora no cambia el comentario de auditoría ya que no validó las actividades comerciales de los proveedores, en los procesos que elaboró y aprobó los estudios de mercado.

Posterior a la conferencia final de resultados, en comunicación de 5 de octubre de 2020, el Director de Obras Públicas, indicó que por un error involuntario se imprimió las actas de entrega de los bienes con fechas cambiadas, por las que tiene valor son las recibidas por la Bodeguera; sin embargo, la documentación certificada inicialmente fue el 27 de agosto de 2020 por el mismo servidor; documentos que reposaron en el expediente de contratación; además, éstas fueron suscritas por el Director de Obras Públicas, Jefe de Parques y Jardines; y, los Presidentes e 18 Juntas Parroquiales del Cantón; como justificativo, el funcionario en cuestión, presentó copias de las actas de distribución a los Presidentes de cada una de las Juntas Parroquiales, legalizadas por el Director de Obras Públicas y el Presidente de cada Junta, adicionalmente el Presidente de la Junta Parroquial de San Bartolomé de Pinllo, indicó en la referida acta la fecha de recepción siendo ésta el 9 de septiembre de 2020 a las 10h48, lo cual evidencia el cambio y actualización de la documentación, ratificando la observación, por lo que el comentario no se modifica.

La Directora de Desarrollo Social y Economía Solidaria, en comunicación de 5 de octubre de 2020 se ratificó lo expuesto en el oficio DSES-20-0849 de 25 de septiembre de 2020, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales.

CAPÍTULO III. LA CORRUPCIÓN EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN SITUACIÓN DE EMERGENCIA

3.1. La corrupción

Para el autor Javier Gomezjurado, “la existencia de los actos corruptos surge desde el inicio mismo de la humanidad (...) la corrupción ha sido consustancial del hombre” (2021, pág. 15), y el hecho de haber estado relacionada desde las prácticas primitivas deja entrever que con el pasar de los siglos no solo hubo un desarrollo y evolución del hombre con la sociedad, sino también un fortalecimiento de la corrupción, pues la misma se constituye como un fenómeno inherente a los individuos que puede estar presente en mayor o menor dimensión en cada uno de ellos. Debemos precisar que previo al surgimiento de los Estados ya se había establecido la corrupción entre las diversas civilizaciones y formas de gobierno, y en consecuencia, los primeros cuerpos normativos eran adecuados por aquellos que se encontraban en el poder para conservar las prácticas corruptas y que esos actos aparenten ser lícitos aunque moralmente es claro que eran repudiados por aquellos que no pertenecían a los grupos que se hallaban en la cúspide del poder; en palabras del célebre autor Juan Montalvo “la obra maestra de la tiranía es la corrupción” (1877-1878).

En el mismo sentido, Carlos Alberto Brioschi menciona que “los especuladores, hombres políticos poco escrupulosos y poco dignos, administradores fraudulentos, empleados desleales o venales, o pequeñas y grandes rapiñas son cosas de todos los tiempos y de todos los países” (2019, pág. 27). Este fragmento guarda correspondencia con lo descrito en el párrafo precedente, puesto que no se especifica una distinción entre sociedades para manifestar que los sujetos, sin importar su procedencia, pueden llegar a cometer acciones corruptas en cualquier espacio de tiempo dentro de la historia; decía Séneca “la corrupción es un vicio de los hombres, no de los tiempos”.

La corrupción es entendida como “el mal uso del poder político-burocrático por parte de camarillas de funcionarios coludidos con mezquinos intereses privados, con el fin de obtener ventajas económicas o políticas contrarias a las metas del desarrollo social mediante la malversación de recursos públicos” (Quiroz, 2014, pág. 30). Se plantea un claro señalamiento hacia los servidores y autoridades que ejercen un cargo público producto de relaciones políticas en donde sus actuaciones se direccionan hacia un favorecimiento a un determinado grupo privado, utilizando los recursos estatales como un medio para satisfacer sus intereses personales, mismos que no guardan ningún vínculo con los objetivos que se persigue para alcanzar el bienestar colectivo y el buen vivir; pudiendo precisar que, “la corrupción abona el

terreno para que se lleven a cabo actividades en relación con la delincuencia organizada (...) ya que los delincuentes se ven favorecidos por la complicidad de funcionarios públicos corruptos” (Interpol.int). Por lo tanto, se constituye en un ciclo cuya relación se fundamenta a través de acciones deshonestas que van abriendo el camino para el cometimiento de estos actos repudiados, pasando de escena a escena y funcionario a funcionario, hasta concretar la consumación de ilícito.

La corrupción es un innegable fenómeno presente en todas las sociedades del planeta y que constituye uno de los impedimentos con mayor incidencia en el camino hacia el desarrollo, el alcance del pleno Estado de Derecho y la creación de sociedades inclusivas e igualitarias, donde primen los derechos humanos por sobre intereses particulares. (Observatorio Derechos y Justicia, 2021)

El campo de acción de la corrupción está presente en todos los lugares donde puedan concurrir colectivos de individuos organizados. Uno de los mayores impactos que genera este fenómeno es el truncamiento de las vías que conducen al progreso, pues el Estado no termina por configurar su campo de acción, y, en consecuencia, los favorecimientos están enfocados en determinados grupos que se han encargado de “abonar el terreno” para que los beneficios recaigan en ellos, pasando por alto los derechos humanos y varios mandatos establecidos en la Norma Constitucional de cada país; es por ello que “desde hace un tiempo atrás se ha roto la creencia de que la corrupción es un fenómeno propio del ámbito público, y más bien se ha aceptado que se presenta en cualquier institución indistintamente del sector al que pertenece” (Observatorio Derechos y Justicia, 2021, pág. 2).

El exembajador de Estados Unidos en Ecuador, Leslie Alexander, manifestó: “La corrupción es inmoral, ilegal, rompe cualquier regla de decencia y socava las instituciones democráticas. La corrupción es un impuesto escondido en una economía que aumenta el costo de los contratos” (1997); crea en las personas un estado donde ya no observan límites de conciencia, y mucho menos legales, quebrantando el sistema y la institucionalización de las dependencias del Estado. Es considerada como un tributo que, a pesar no encontrarse reflejado como tal, todos lo terminamos pagando, inclusive sin tener satisfacción de necesidades sino para aquellos que han establecido asociaciones ilícitas a partir del gobierno, sus organismos y dependencias.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha exteriorizado:

La corrupción en la gestión de los recursos públicos compromete la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones de derechos sociales, incluidos salud, educación, agua (...) que resultan esenciales para la realización de los derechos

económicos sociales, culturales y ambientales y en particular de las poblaciones y grupos en condición de más vulnerabilidad. (2018, pág. 6)

Las repercusiones de la corrupción influyen negativamente en los gobiernos de turno, así como a los siguientes, respecto de sus condiciones para el cumplimiento de los derechos que deben garantizar, constantes en tratados internacionales y la norma suprema, puesto que el socavamiento de recursos estatales restringe el porcentaje de utilidad del presupuesto público para abarcar todos los sectores en los cuales deben existir las garantías mínimas para la subsistencia de la población, y en consecuencia, no se podría producir un involucramiento de todos los sectores de la sociedad, principalmente aquellos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y que tradicionalmente han sido marginados.

En relación con el párrafo precedente, “la corrupción nubla las destinaciones del presupuesto en la contratación, al tomar en cuenta que la transparencia decae ante las irregularidades que destruyen consecuentemente el precio, la calidad, la oportunidad de los beneficiados, el impacto y la entrega” (Álvarez Tapia, 2021). Como podemos observar, son varios los autores que precisan que unos de los aspectos más trascendentales que se ve comprometido con estas prácticas es el presupuesto estatal debido a la insuficiencia que puede llegar a presentar para cumplir con las obligaciones del Estado. En vista de las irregularidades indicadas por la autora podemos deducir que estos actos se transforman en una cadena, un dominó, que tiene afectación en los diferentes elementos que concurren en el proceso de contratación, teniendo como víctimas principales a los habitantes del territorio.

3.1.1. La corrupción en situación de emergencia

Es oportuno precisar que “la crisis en materia económica, social y de salud que ha generado el estado de emergencia por la pandemia COVID ha servido de escenario para que entes inescrupulosos incurran en delitos de corrupción para hacerse de los fondos públicos” (Macías Bermúdez, Peñafiel Palacios, Arreaga Farías, & Tamayo León, 2020). Uno de los actos más repudiables que pueden presentarse en la administración pública es el aprovechamiento de una crisis, en razón de una emergencia, para obtener un lucro personal y hacia terceros. La utilidad que se puede generar a partir del truncamiento de oportunidades de vida de las personas que se han visto afectadas de una enfermedad debe ser considerado uno de los actos más mezquinos de la historia en donde se utiliza en vano el nombre de instituciones públicas y privadas para el cometimiento de delitos; así lo indica Andrea Durán “mientras la ciudadanía intenta sobrevivir en medio de una pandemia y enterrar a sus familiares, por otra parte, varios servidores públicos han abusado de la confianza otorgada, puesto que se han involucrado en

casos de corrupción” (2021), la escasez de insumos médicos, la inoperancia de las autoridades para mejorar la infraestructura hospitalaria, la nula empatía y respeto a los demás derivaron en caos total para el país.

En lo referente al poder estatal indicamos:

El concepto del desvío en el poder estructural de la contratación pública es aquel que surge de los eventos en que la administración, mediante los poderes que otorga el pueblo como mandante, alcanza un fin diverso entre lo ilícito y la adulteración; por esto contempla la fragilidad del principio de transparencia en la contratación pública en tiempos de pandemia. (Dincer & Gillanders, 2021)

Se puede plantear un abuso del poder cuando este no responde a las tareas encomendadas por el pueblo, y deja de tener un direccionamiento objetivo debido a situaciones fundadas por los mismos funcionarios o por terceros, mismas que se llevan a cabo de manera discreta, tal y como ocurrió en tiempos de pandemia, y con la finalidad de obtener ganancias extras llegan a ejecutar operaciones ilícitas, fuera de sus atribuciones, quebrantando el sistema y vulnerando principios básicos como lo son la legalidad, la publicidad, la transparencia, entre otros.

Teniendo su origen en el abuso del poder, empiezan a surgir las asociaciones ilícitas puesto que “la red o sistema de relaciones en y con los aparatos políticos-administrativos, otorga potencialmente a los corruptores un medio de reapropiación del poder por parte de aquellos que se encuentran desprovistos de él, o de quienes ambicionan mayor poder” (Crespo, 1998, pág. 12). No podemos hablar de un número minúsculo de individuos que se involucran en estas asociaciones delictivas debido a que deben tener participación en los diferentes niveles jerárquicos de una institución para llevar a cabo el aprovechamiento, pues de no contar con un sujeto que se halle en la cúpula del poder, difícilmente se podrían ejecutar estos actos habiendo gran cantidad de casos en los cuales los altos mandos de una institución negocian un soborno <cohecho> para dar paso a estas bandas criminales; en palabras de Javier Gomezjurado “comprende el ofrecimiento y la recepción de sobornos, la malversación y la mala asignación de fondos y gastos públicos, la interesada aplicación errada de programas y políticas” (2021, pág. 18).

“Pese a que, Ecuador ha sido signatario de varios instrumentos internacionales, entre ellos la Convención Interamericana Anticorrupción, (...) los servidores públicos han hecho caso omiso, incumpliendo de esta forma la responsabilidad del Estado como garante de derechos humanos” (Durán Goyes, 2021). En el primer capítulo de la presente investigación nos referimos a la supremacía constitucional, en donde indicamos que los tratados y convenios

internacionales ratificados por el Estado mantienen un nivel jerárquico similar al de la Constitución; no obstante, los funcionarios públicos no han considerado a estos convenios como un límite para obtener provecho de las circunstancias de emergencia que atravesaba el país, omitiéndolas por completo, y creando una responsabilidad compartida de la violación de derechos humanos, ellos como autores directos de los delitos contra la eficiencia de la administración pública, y el Estado, como garante de derechos humanos. La crisis derivada de la pandemia no puede ser utilizada como un justificativo para ejecutar y fomentar acciones ilícitas de corrupción, mucho menos vulnerar derechos y principios constitucionales.

Javier Gomezjurado señala: “Los supuestos actos de corrupción por adquisición de medicinas, pruebas para COVID-19, insumos médicos y otros, también estuvieron involucrados los gobiernos autónomos municipales y provinciales” (2021, pág. 357). El autor realiza un señalamiento directo al involucrar dentro de las instituciones investigadas por corrupción a los GADS de los diferentes niveles estatales, esto en razón de que estas entidades han recibido el foco de atención por parte de la Fiscalía y Contraloría General del Estado para ser investigadas por las irregularidades detectadas y los indicios de responsabilidad penal que han presentado durante las etapas de contratación para superar la emergencia en dependencia del territorio en el cual tengan competencia estas instituciones.

Del mismo modo se ha mencionado:

La corrupción ha infectado los tres niveles del Estado: central, provincial y municipal. En los casi tres meses que lleva el decreto presidencial de estado de emergencia, que agiliza la contratación pública relajando los controles previos, se han destapado cientos de irregularidades en la compra de materiales médicos como mascarillas, pruebas de covid-19 o bolsas para transportar cadáveres. La Fiscalía ha iniciado al menos 141 investigaciones relacionadas con la epidemia, la Contraloría está examinando el uso de dinero público en cerca de 200 contratos y han sido descabezadas instituciones públicas. (España, 2020)

El autor, además de ratificar la corrupción en los distintos niveles del Estado, indica una de las posibles causas que ha constituido el apareamiento de estos actos deshonestos, como lo es el haber mermado los controles en los procesos de contratación pública, con el objetivo de favorecer la superación de la emergencia, pero sin tomar en consideración que esa decisión derivaría en un sinnúmero de anomalías que apuntaban a las principales autoridades de las instituciones del Estado y sus subordinados, pues la corrupción en las instituciones del Estado estaba jerarquizada, convirtiéndose en una cadena; es por ello que la autora menciona que a raíz de las investigaciones por parte de Fiscalía y Contraloría varias instituciones han perdido a sus

máximas autoridades. Tal como lo indica Sinay Céspedes en su reporte: “los delitos que se investigan son peculado, tráfico de influencias y delincuencia organizada, todos cometidos por medio de sobrepuestos en la compra de materiales para hospitales, centros de atención de salud e instituciones de estado” (2020). Estos delitos forman parte de un grupo más extenso de infracciones penales que se enmarcan en los actos ilegales cometidos durante el estado de emergencia, mismos que son el cohecho, la concusión y el enriquecimiento ilícito.

Es así como, durante la crisis sanitaria se han registrado casos de sobrepuestos en la compra de insumos médicos a proveedores con una aparente relación cercana con funcionarios de las entidades públicas contratantes. En cada caso, las autoridades se encuentran recopilando información que permita determinar el tipo penal aplicable a los implicados o absolverlos de toda acusación. (Observatorio Derechos y Justicia, 2020, pág. 10)

Lo expuesto en este fragmento expone la realidad del día a día en el territorio ecuatoriano durante los primeros meses del estado de emergencia a causa del Covid-19. Los sobrepuestos tenían un espacio ya constituido por la conmoción que se generó cuando se volvieron públicos los contratos ejecutados por las entidades contratantes; sin embargo, las sospechas de tráfico de influencias no se hicieron esperar cuando se identificaron probables vínculos entre los encargados de ejecutar las compras públicas y los proveedores. Debido a las interrogantes que se generaban a partir de inconsistencias durante el proceso de contratación y a la procedencia de los contratistas, su naturaleza, los bienes y servicios que ofertaban, y que eran adquiridos con serenidad por las instituciones del Estado. Ya lo había mencionado el exembajador de Estados Unidos en Ecuador: “la corrupción en la contratación hace que el consumidor ecuatoriano reciba productos de mala calidad y menos servicios” (Alexander, 1997).

Desde hace varias décadas en el Ecuador no se ha podido brindar un servicio de calidad acorde a las necesidades de los ciudadanos, y en un 90% de los casos, ha sido responsabilidad del propio Estado. Los procesos de contratación durante la pandemia no fueron la excepción.

En el Ecuador existe una cultura de aprovechamiento y deshonestidad con niveles sumamente altos, la inoperancia de los servidores públicos, con claras excepciones, permanece latente durante varios intervalos de tiempo y solo se reaviva el interés cuando hay utilidad de por medio para su servicio personal. Sus acciones no reflejan una eficacia y eficiencia que realmente contribuya a mejorar la calidad de los ciudadanos, y unas de las razones es la falta de objetividad y probidad por parte de los organismos de control, mismos que ante su carente capacidad para llevar a cabo un proceso transparente e idóneo, han dejado en la impunidad un

sinnúmero de casos que afectan a los intereses del Estado, debiendo mencionar que esta falta de aptitud y la impunidad ha fomentado actos de corrupción.

3.2. Resultados finales del examen de la Contraloría General del Estado

Publicación de resolución y contratos de emergencia no fueron oportunos

La Resolución Administrativa DA-20-023 de 19 de marzo de 2020 suscrita por el Alcalde con la que declaró el estado de emergencia en el cantón Ambato y 14 contratos de adquisición de bienes y prestación de servicios para atender la emergencia sanitaria por Covid-19, no fueron publicados en el portal compras públicas en el término máximo de dos y cinco días después de su emisión y suscripción, debido a que la Coordinadora de Alcaldía, no coordinó la entrega oportuna de la Resolución Administrativa a la Unidad Técnica de Contratación y Compras Públicas, para su publicación inmediata; en tanto que, el Servidor Público 9 – Jefe de esta Unidad no publicó de manera oportuna y obligatoria en el portal de compras públicas, los contratos de adquisiciones de bienes y servicios por emergencia; y, el Coordinador de dicha Unidad Técnica, no supervisó que la Resolución Administrativa y las contrataciones de emergencia se publiquen oportunamente, ocasionando que la entidad contratante no garantice la transparencia de la información, promoción y publicidad de todo el ciclo de la contratación pública por emergencia, dentro de los términos establecidos por la LOSNCP y su ente Rector, para conocimiento de la ciudadanía.

Diferencia no justificada de equipos y prendas de protección

El Alcalde del GAD Municipalidad de Ambato y una proveedora, suscribieron el 3 de junio de 2020, el contrato C-SE-GADMA-085-2020 para la adquisición de equipos y prendas de protección personal para los servidores y/o trabajadores del GADMA por la emergencia sanitaria Covid-19 por 296 532,69 USD sin IVA, determinándose en la constatación física realizada por el equipo de auditoría el 8 y 9 de septiembre de 2020, que no se presentaron 377 bienes, debido a la falta de control de los equipos y prendas de protección por parte de la Administradora del contrato, así como la legalización de las actas de entrega recepción definitivas, ingresos de bodega y entregas al personal de la entidad, ocasionando una diferencia no justificada de 3 518,23 USD.

Inconsistencias en la contratación de bienes y servicios por emergencia

Los estudios de mercado para determinar el presupuesto referencial de once procesos de contratación por emergencia, fueron elaborados y aprobados por los Directores de Desarrollo Social y Economía Solidaria, Servicios Públicos, Obras Públicas, COMSECA, Desarrollo Institucional y del Talento Humano; y, Servidor Público 7 – Especialista de Seguridad y Salud en el Trabajo, sin requerir la revisión, validación y aprobación del Coordinador y/o Jefe de la Unidad Técnica de Contratación y Compras Públicas; no coordinaron con dicha unidad la ejecución de los procesos, generando inconsistencias en dichos procesos, como cotizaciones que no cumplieron con las especificaciones técnicas, actividades de oferentes no relacionadas con el objeto de contratación, sin legalización, direcciones, certificaciones de disponibilidad presupuestaria de forma previa a la contratación; en tanto que, el Coordinador y el Jefe de la Unidad Técnica de Contratación y Compras Públicas, no vigilaron ni controlaron que los procesos de adquisición cumplan con los procedimientos precontractuales y contractuales establecidos para los casos de emergencia, ocasionando que los documentos que sirvieron de sustento para la ejecución de los procesos de bienes y servicios no estén respaldados con un análisis real de la información de las actividades económicas de los oferentes, registradas en el RUC y que cumplan con los parámetros requeridos por la entidad contratante en las especificaciones técnicas, por lo que no se garantizó que los bienes y servicios contratados fueran la mejor opción económica y técnica para la entidad edilicia.

3.3. Los delitos contra la eficiencia de la administración pública

El cuerpo legal que tipifica estos delitos es el Código Orgánico Integral Penal, vigente en el Ecuador desde el 10 de febrero del 2014. En el Libro I “La infracción penal”, Capítulo V “Delitos contra la responsabilidad ciudadana, Sección 3ra, encontramos los delitos contra la eficiencia de la administración pública, que tienen relación con la problemática a investigar: artículo 278 peculado; artículo 279 enriquecimiento ilícito; artículo 280 cohecho; artículo 281 concusión; artículo 285 tráfico de influencias; mismos que detallaremos y explicaremos a continuación.

3.3.1. Peculado

Para contextualizar el delito en la legislación ecuatoriana citamos el siguiente fragmento establecido por el COIP:

Las y los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, determinadas en la ConsE, en beneficio propio

o de terceros; abusen, se apropien, distraigan o dispongan arbitrariamente de bienes muebles o inmuebles, dineros públicos o privados, efectos que los representen, piezas, títulos o documentos que estén en su poder en virtud o razón de su cargo, serán sancionados con pena privativa de libertad de diez a trece años. (2014)

Es preciso indicar que “el término peculado se emplea en el ámbito del derecho para nombrar al delito que se concreta cuando una persona se queda con el dinero público que debía administrar. Forma parte de lo que se conoce comúnmente como corrupción” (Piva Torres, Cornejo Aguiar, & Granadillo Malavé, 2022). Los autores refieren este delito como la acción en la cual un individuo, con el deber de administrar recursos estatales, conservando un accionar ético y moral, se apropia de los mismos interfiriendo en el cumplimiento de la finalidad de estos capitales. Establecen un vínculo directo entre lo que representa comúnmente el peculado y la corrupción.

Para el tratadista Arteaga Sánchez:

Es una forma de apropiación indebida o de abuso de confianza a cargo de un funcionario público a quien se ha encomendado la custodia administración de determinados bienes y que, traicionando ese mandato o la confianza depositada en él, dispone *utis dominis*, de esos bienes, con evidente inversión del título por el cual los posee o tiene a ellos, destinándolos a un fin privado, en provecho personal o en provecho de un tercero. (2003)

Encontramos una ratificación de la idea manifestada en el párrafo precedente, puesto que el autor menciona al peculado como una apropiación indebida, especificando que el abuso proviene de un servidor público, mismo que cuenta con una serie de atribuciones y responsabilidades entre las que destacan una correcta administración de los recursos públicos sin que esto conlleve a que estos se conviertan en uso particular, y consecuentemente se obtengan beneficios personales, políticos o para terceros, producto del abuso de poder del cargo público.

3.3.2. Cohecho

Nuestra legislación lo ha tipificado como:

Las o los servidores que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, enumeradas en la ConsE, que reciban o acepten, por sí o por interpuesta persona, beneficio económico indebido o de otra clase para sí o un tercero, sea para hacer, omitir, agilizar, retardar o condicionar cuestiones relativas a sus funciones, serán sancionados con una pena privativa de libertad de uno a tres años. (COIP, 2014)

Para el doctrinario Francesco Carrara, lo define como “la venta realizada entre un particular y un funcionario público, de un acto perteneciente al cargo de este y que por regla general debe ser gratuito” (1956). El autor menciona claramente una relación entre dos individuos, de los cuales uno debe encontrarse bajo la dependencia de la administración pública, y en donde se ofrezca un rédito económico a cambio de la ejecución u omisión de las actividades inherentes al funcionario público.

El cohecho, “también conocido como soborno, es un delito que consiste en sobornar a una autoridad o funcionario público mediante la solicitud de una dádiva a cambio de realizar u omitir un acto inherente a su cargo” (Piva Torres, Cornejo Aguiar, & Granadillo Malavé, 2022, pág. 287). Se plantea un sinónimo de este delito indicando que el soborno se produce mediante el ofrecimiento de un lucro a un servidor de la administración pública para alcanzar determinadas situaciones que dependan de este y así conseguir una utilidad compartida, menoscabando los derechos del resto de individuos.

El expresidente de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, José Luis Barceló, ha manifestado en una de sus sentencias lo siguiente:

Esta especie delictiva no es unilateral, sino bilateral, pues de un lado está quien hace la oferta para corromper y, de otro, quien accede a ello y traiciona su compromiso de hacer respetar la constitución y la ley y de actuar de manera transparente, honesta y eficaz. En todo caso, la persona que ofrece tiene un especial interés en el asunto en el que debe intervenir o resolver el servidor público destinatario de la oferta, quien, por lo mismo, tiene capacidad y poder de decisión al respecto. (2015)

Ratificando lo indicado en párrafos anteriores, el autor establece que esta especie delictiva está conformada por dos sujetos, puesto que siempre debe concurrir, por un lado, una persona que proponga el convenio, y otra, que sea quien lo acepta y convierte a ese convenio en ilícito por ir en contraposición de lo que establece la normativa y los principios que rigen la administración pública. El primer interviniente en este tipo de actos ilícitos tiene plena conciencia de que el funcionario público cuenta con el poder para modificar el estado natural de las circunstancias y que las mismas cambien en favor de los intereses de quien realiza la oferta.

Es importante mencionar que el delito no se configura cuando no se produce el lucro en favor del funcionario público, por incumplimiento del sujeto particular, y los actos se limitan a hechos que no alteran el ordenamiento jurídico; además, cuando las acciones son ejecutadas con desinterés por el representante de la administración pública tampoco se puede hablar de cohecho, así lo menciona la doctrina: “y como no hay cohecho sin retribución, el título de

cohecho habrá de excluirse siempre que en concreto se compruebe la falta de interés personal o de la indicada voluntad de retribuir y la conciencia de aceptar una retribución” (Piva Torres, Cornejo Aguiar, & Granadillo Malavé, 2022, pág. 290).

3.3.3. Concusión

El cuerpo normativo que establece esta figura nos indica:

Las o los servidores y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, determinadas en la ConsE, sus agentes o dependientes oficiales que, abusando de su cargo o funciones, por sí o por medio de terceros, ordenen o exijan la entrega de derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, sueldos o gratificaciones no debidas, serán sancionados con pena privativa de libertad de tres a cinco años. (COIP, 2014)

En palabras de los doctrinarios Mario Arboleda y José Ruiz, hacen referencia a la concusión como “el hecho del servidor público que, abusando de su calidad o de sus funciones, constriñe o induce a alguno a él o un tercero, dinero, u otra utilidad” (2008). Con relación a esta conceptualización podemos puntualizar que este delito se presenta como un abuso total de poder del empleado público, en donde este ejerce determinada presión contra un individuo para conseguir provecho económico o de cualquier tipo. Este lucro puede ser en favor del funcionario o de alguna persona que se preste como intermediario, pues no es necesario que dicho beneficio se de a cambio de algo.

En el mismo sentido, Manuel Ossorio, acompaña el criterio de los doctrinarios indicando lo siguiente:

El delito que comete el funcionario público que, valiéndose de su cargo y abusando de las prerrogativas que este le confiere, exige el pago de derechos indebidos o cobra más de lo que corresponde en dicho concepto, ya sea para sí o para interpuesta persona. (2000)

Es importante destacar que el abuso de las atribuciones y la posición jerárquica también configuran el delito de concusión, puesto que el poder se constituye como algo inherente a las máximas autoridades, pero el abuso de las facultades y la posición jerárquica también pueden ser accionadas por aquellos que se encuentran detrás de los altos mandos. En este sentido, exigir un pago por razones ilegales e ilegítimas, que muchas veces los ciudadanos las cumplen debido al miedo que causa el Estado, pues “es el temor al poder público lo que lleva al particular a la dación o promesa indebida” (Olaizola Nogales, 1999), mediante las circunstancias expuestas anteriormente, constituye este tipo de delito.

Referente al objeto de este delito, “el interés de la administración pública por la probidad y fidelidad del funcionario, gravemente comprometida por el hecho de que el extorsionista o arranca dinero u otra utilidad” (Maggiore, 1954). La administración pública tiene como objetivo intrínseco que quienes los representen en las diferentes instituciones y dependencias cumplan con un papel de responsabilidad, ética y moralidad; pero sin duda se establece como una falta grave el incurrir en actos donde el servidor público, que supuestamente trabaja en bienestar de la ciudadanía, y que el autor ha denominado extorsionista, abuse de las condiciones y capacidades económicas y, de otra índole, de quienes pertenecen al pueblo.

3.3.4. Tráfico de influencias

Referido en nuestro COIP como:

Las o los servidores, y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, enumeradas en la ConsE, prevaleciendo en las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica, ejerza influencia en otra u otro servidor para obtener un acto o resolución favorable a sus intereses o de terceros, serán sancionados con pena privativa de libertad de tres a cinco años. (2014)

Para los tratadistas Piva Torres, Cornejo Aguiar y Granadillo Malavé, este delito “consiste en utilizar la influencia personal del sujeto activo (funcionario o particular), según el caso, en ámbitos de gobierno o incluso empresariales, a través de conexiones con personas, y con el fin de obtener favores o tratamiento preferencial” (2022, pág. 307). Debemos indicar que las influencias personales accionadas en un primer momento pueden ser, tanto por parte de un sujeto particular como por un servidor, en dependencia de las circunstancias; además, dichas influencias pueden interferir en cuestiones de la administración pública como en el ámbito privado, pues se va creando una cadena que condiciona el desarrollo eficiente y eficaz, y por consiguiente, se modifican las finalidades establecidas en la normativa y se direccionan hacia un determinado grupo privado.

En criterio de Eugenio Fernández Carlier, juez de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, ha indicado lo siguiente:

Se trata de un delito de un sujeto activo calificado, en tanto solo puede ser cometido por un servidor público en ejercicio de su cargo, y se configura cuando aquel ejerce influencias derivadas del mismo para obtener un provecho en la decisión de un asunto en el que el funcionario influido conoce o está funcionalmente abocado a tramitar,

decidir o resolver, esto es, para determinarlo a actuar – o dejar de hacerlo – de una u otra manera que le reporte beneficio a él o a otra persona. (2016)

Los individuos que intervienen en este delito son plenamente activos porque están involucrados entre sí y en todo momento. Para su realización es necesario que un funcionario accione las influencias en determinada institución pública para conseguir un aprovechamiento en detrimento de los derechos del resto de ciudadanos. Con estas acciones se pretende alterar el orden de la institución, involucrando a más funcionarios, y de ser necesario utilizando amenazas, como un medio para conseguir ese beneficio anhelado, en donde en varias ocasiones están involucradas las máximas autoridades.

Giuseppe Maggiore refiere esta conducta indicando: “comete este delito el funcionario público que, directamente o por medio de otra persona, con actos simulados, toma interés privado en algún acto de la administración pública ante el cual ejerce su propio cargo” (1954). Es preciso indicar que los servidores involucran a la administración pública en sus asuntos privados y, por lo tanto, crean un sistema en el cual obtengan utilidad para el y para los suyos mediante estas influencias personales y laborales, sin tomar en consideración los alcances y el impacto que puede tener el implicar cada vez a más servidores.

3.3.5. Enriquecimiento ilícito

Nuestra legislación nos indica:

Las o los servidores y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, determinadas en la ConsE, que hayan obtenido para sí o para terceros un incremento patrimonial injustificado a su nombre o mediante persona interpuesta, producto de su cargo o función, superior a:

Tabla N° 8: Escala de la pena del delito de Enriquecimiento Ilícito

Salarios básicos unificados del trabajador en general	Pena privativa de libertad
Cuatrocientos	De siete a diez años
Doscientos y menos a cuatrocientos	Cinco a siete años
Hasta doscientos	Tres a cinco años

Fuente: Elaboración propia

Se entenderá que hubo enriquecimiento ilícito no solo cuando el patrimonio se ha incrementado con dinero, cosas o bienes, sino también cuando se han cancelado deudas o extinguido obligaciones. (COIP, 2014)

Esta figura penal “consiste en el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado” (Piva Torres, Cornejo Aguiar, & Granadillo Malavé, 2022). Debemos puntualizar que este tipo penal se origina en la desproporción que existe entre los ingresos lícitos, que por ser empleado público son de conocimiento general, y los que reflejan la realidad. Para configurar este delito, estos ingresos ilegítimos deben presentarse en el transcurso de sus funciones y, además, que carezcan de la documentación pertinente para ser justificados. En el mismo sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ha tipificado en su artículo 20 este delito, y lo define como: “el aumento significativo de los activos de un funcionario público que él o ella no puede explicar razonablemente en relación con sus ingresos legales”.

En criterio de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, el juez Eugenio Fernández Carlier, ha manifestado:

El enriquecimiento ilícito de servidor público, en concreto, lo ha calificado como propio, exigiendo para su estructuración la presencia de un servidor público como sujeto activo, y que el acrecimiento patrimonial no justificado esté vinculado con el desempeño del cargo o el incumplimiento de las atribuciones. (2015)

El autor reconoce a este delito como unilateral, puesto que no requiere de la inclusión de otros servidores o individuos para su cometimiento. Además, este servidor está involucrado directamente con los hechos, pues no se puede argumentar culpa o negligencia debido a que este sujeto está consciente de los movimientos diarios de sus finanzas, por lo que no podría desentenderse de la situación. Así lo ha manifestado la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción: “este delito solo será de naturaleza dolosa, lo cual se desprende de la frase <intencionalmente>”. Empero, estos hechos pueden ser consumados en uno o varios actos, por lo que puede presentarse como un proceso de varias etapas, en diferentes intervalos de tiempo, hasta alcanzar el resultado deseado, siempre que dicho servidor se encuentre desempeñando su cargo.

Es preciso indicar que:

Desde el punto de vista de la doctrina penal, el enriquecimiento ilícito viene a ser considerado como un delito subsidiario, en razón de que el mismo procede cuando no se ha logrado determinar de manera fehaciente, que el incremento en el patrimonio de un funcionario público se ha originado a través de una actividad delictiva de las previstas en la norma penal. (Piva Torres, Cornejo Aguiar, & Granadillo Malavé, 2022, pág. 280)

Este delito se presenta como un apoyo para las entidades a cargo de la investigación penal ante la carencia de evidencias y elementos de convicción para lograr determinar la comisión de los demás delitos contra la eficiencia de la administración pública tipificados en el COIP. Puede ser considerado como el recurso final para que el Estado logre sancionar estas conductas delictivas que van en detrimento de los derechos de las demás personas y menoscaban los recursos estatales, impidiendo que el Estado cumpla con sus deberes y obligaciones. De este modo se podría reducir de alguna manera los porcentajes de impunidad por esta clase de delitos.

CAPÍTULO IV. VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS

A efectos de verificar la hipótesis planteada, debemos indicar lo siguiente:

Luego de realizar un estudio normativo doctrinal, enfocado principalmente en el Informe de auditoría aprobado por la Contraloría General del Estado, en la emergencia sanitaria ocurrida en el Ecuador, precisamente en los procesos de contratación en situación de emergencia ejecutados por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, en el período de tiempo comprendido entre los meses de marzo y julio del año 2020, no se ha determinado el cometimiento de delitos contra la eficiencia de la administración pública en esta entidad contratante del Estado, pues las actuaciones de sus funcionarios no han configurado los criterios, elementos e indicadores que tipifica la norma para ser calificados como infracciones penales.

CAPÍTULO V. RESULTADOS

Con base en el análisis y estudio de fuentes documentales que se ha efectuado en la presente investigación, no se ha determinado el cometimiento de delitos contra la eficiencia de la administración pública en el GAD Municipalidad de Ambato.

No se ha demostrado que se haya presentado el delito de peculado, en vista de que no se ha evidenciado que funcionarios de esta entidad contratante hayan abusado y dispuesto arbitrariamente de los bienes y recursos públicos, en atribuciones fuera de sus competencias, mucho menos haberlos utilizado de manera particular, en uso y beneficio personal o de terceros. En este sentido, tampoco se ha presentado información que respalde un posible cometimiento del delito de cohecho, esto porque la selección de proveedores se ha producido sin que los mismos ofrezcan alguna utilidad o lucro a los servidores públicos, recordando que para que se lleve a cabo esta actividad delictiva se necesitan dos individuos, uno particular y otro que represente al Estado.

Del mismo modo, el delito de concusión no ha estado presente en las contrataciones en situación de emergencia, esto porque los funcionarios de la entidad no han presionado o abusado de su cargo y posición jerárquica para solicitar a los oferentes el pago o utilidad a cambio de ser escogidos para llevar a cabo la contratación, lo que refleja un compromiso de

moral de los encargados del área de efectuar las compras públicas. Debiendo recordar que este proceso se lo realiza de forma gratuita, no habiendo pagos legítimos de por medio.

El tráfico de influencias tampoco a concurrido en estos procesos debido a que no se han utilizado influencias o conexiones personales, y tampoco un abuso de poder jerárquico, por parte de sus servidores para que sujetos con quienes mantengan cierto tipo de vínculo se vean beneficiados de ser favorecidos en los procesos de contratación. Asimismo, no se ha determinado un posible cometimiento de enriquecimiento ilícito, a pesar de ser un delito unilateral, en vista de que el patrimonio de sus servidores y autoridades no se ha incrementado de manera exponencial, dejando de guardar relación con sus ingresos legales y razonables. Debiendo agregar que el objeto del examen realizado no fue la revisión de las declaraciones patrimoniales de los servidores, por lo que aquel delito es objeto de análisis en otro examen dentro de los procesos de auditoría efectuados por la Contraloría General del Estado.

De esta manera, pese a que la Contraloría General del Estado no ha determinado indicios de responsabilidad penal en los procesos de contratación en situación de emergencia analizados, la Fiscalía General del Estado puede actuar e investigar sin un informe de la CGE como requisito previo, pues con la información cargada en el portal y el interés ciudadano, las denuncias pueden presentarse para salvaguardar la administración pública como bien jurídico protegido.

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES

Dentro de las contrataciones en situación de emergencia ejecutadas por el GAD Municipalidad de Ambato se presentó un respeto parcial hacia los principios que rige la normativa en contratación pública, debido a la naturaleza de estos procesos no fue posible que se dé cumplimiento a los principios de concurrencia, transparencia, calidad, publicidad y participación nacional. No existió una libertad de competencia y participación nacional porque las circunstancias de la emergencia obligaban a que se exijan determinadas condiciones para llevar a cabo la contratación, facultando a las entidades que puedan ejecutar contrataciones directas.

En este contexto, la calidad tampoco pudo ser garantizada porque los documentos que sirvieron de sustento para la ejecución de los procesos de bienes y servicios no estuvieron respaldados con un análisis real de la información de las actividades económicas de los oferentes, es por ello que no se garantizó que los bienes y servicios contratados fueran la mejor opción económica y técnica. Con base en la declaratoria de emergencia, no permitieron que se genere una total transparencia, además que la publicidad también se vio mermada debido a que no se pudo dar un completo seguimiento por que, tanto las resoluciones como los procesos de compras, no fueron cargados en los tiempos establecidos por la normativa en el portal de COMPRAS PÚBLICAS.

No existió una idónea probidad y responsabilidad de varios funcionarios involucrados en la contratación debido a que su inoperancia ocasionó que no se cumplan con los preceptos establecidos en la normativa, a pesar de que fuera su obligación hacerlo, y en consecuencia no se garantizó y no se pudo evidenciar una correcta transparencia, promoción y publicidad. No hubo una coordinación y supervisión adecuada por parte de las Unidades Técnicas, Coordinadores y Jefes. Es por ello que la Contraloría llegó a determinar en su informe de resultados provisionales observaciones para ciertos funcionarios, siendo relevante que esta entidad de control lo establezca para que se generen las correcciones necesarias para las futuras contrataciones. Un claro ejemplo lo tenemos en la diferencia no justificada de 3 518,23 USD que se presentó en el contrato C-SE-GADMA-085-2020 para la adquisición de equipos y prendas de protección personal para los servidores y/o trabajadores del GADMA.

Respecto a los procesos de auditoría, podemos mencionar que la falta de publicación de la documentación en el portal ha limitado a que la ciudadanía pueda desarrollar un examen de

auditoría propio. Además, y a pesar de que la Contraloría General del Estado ha dado un seguimiento a las contrataciones efectuadas y su información proporcionada es relevante, es preciso indicar que los tiempos establecidos para efectuar el examen especial son relativamente cortos, pues si existiera un intervalo mayor de tiempo se pudiera señalar con mayor profundidad las actuaciones de los servidores y precisar mayores observaciones y resultados.

Las contrataciones en situación de emergencia están caracterizadas por exonerar los procesos de selección, lo que ha permitido que los servidores públicos resten importancia a los requisitos mínimos para efectuar una compra que no influya negativamente a la administración pública, pues se justifican en que la emergencia debe ser superada en el menor tiempo posible, sin tomar en consideración que lo que debería primar es el beneficio y satisfacción de las necesidades de la comunidad que se encuentra atravesando una crisis y se ve desprotegida, puesto que los recursos se deben optimizar para un adecuado manejo de los capitales, evitando la discrecionalidad y el despilfarro, y garantizando la calidad del gasto público.

CAPÍTULO VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexander, L. (30 de Enero de 1997). Ecuador cobra fama de ser un país corrupto. *El Universo*, pág. 5.
- Álvarez Tapia, M. (2021). La contratación pública en Ecuador en torno a la emergencia sanitaria. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 9, 96-102. doi:2308-0132
- Arévalo Lara, D. C. (2016). *Los principios del Sistema Nacional de Contratación Pública y su incidencia en los procesos de subasta inversa electrónica de la Universidad Nacional de Chimborazo durante el año 2014*. Riobamba: Universidad Nacional de Chimborazo, 2016. Obtenido de <http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/2968>
- Arteaga Sánchez, A. (2003). *Comentarios. Ley Contra la Corrupción*. Caracas: Vadell Hermanos.
- Bermeo Guanga, A. F. (2010). *Supremacía Constitucional*. Universidad de Cuenca. Obtenido de <https://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/2961/1/td4414.pdf>
- Bragado López, V., Muñoz del Nogal, N., & Enciso de Yzaguirre, V. (2019). Contratación Pública Responsable. El caso de la Junta de Castilla y León. *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 1-30. doi:1577-4430
- Brioschi, C. A. (2019). *Breve historia de la corrupción*. Madrid: Taurus.
- Cabanellas de las Cuevas, G. (2014). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.I.
- Carbonell, M. (16 de Febrero de 2021). *Miguel Carbonell*. Obtenido de <https://miguelcarbonell.me/2021/02/16/que-es-la-seguridad-juridica/>
- Carrara, F. (1956). *Programa de Derecho Criminal*. Bogotá: Temis.
- Céspedes, S. (2020). *Corrupción en medio de combate a Covid-19 mantiene alerta a Ecuador*. Obtenido de <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=371973&>
- Cocíos Núñez, R. A. (Mayo de 2015). *La Contratación Pública en Situaciones de Emergencia en el Ecuador*. Universidad San Francisco de Quito. Obtenido de <https://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/4964/1/122801.pdf>
- COIP. (10 de Febrero de 2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Quito: Registro Oficial Suplemento N° 180
- Comadira, J. R. (2010). *La licitación pública: nociones, principios, cuestiones* (Segunda ed.). Buenos Aires: Abeledo Perrot.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2 de Marzo de 2018). *Resolución 1/18. Corrupción y Derechos Humanos*. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>
- ConsE. (20 de Octubre de 2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial N° 449.
- Constitution du 24 juin 1793. (s.f.). *Conseil Constitutionnel*. Recuperado el Julio de 21 de 2022, de <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-24-juin-1793>
- Córdova Vinuesa, P. (2019). *Corrupción e Impunidad en la Contratación Pública*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Crespo, P. (3 de Julio de 1998). *La Corrupción en el Ecuador: Enfoque Jurídico. Efectos en la seguridad y el desarrollo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Cruz Lozada, V. H. (2013). *Modelo de gestión para asegurar la efectividad del proceso de contratación pública, en Ecuador*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Diccionario panhispánico del español jurídico. (Junio de 2022). *DPEJ*. Obtenido de <https://dpej.rae.es/lema/jerarqu%C3%ADa-normativa>
- Dincer, O., & Gillanders, R. (2021). Shelter in place? Depends on the place: Corruption and social distancing in American states. *Social Science & Medicine*, 269. doi:113569
- Dromi, R. (1998). *Derecho Administrativo* (Séptima ed.). Buenos Aires.
- Durán Goyes, A. (Mayo de 2021). *ODJEC*. Obtenido de <https://odjec.org/wp-content/uploads/2021/05/Arti%CC%81culo-Andrea-Dura%CC%81n.pdf>
- España, S. (04 de Junio de 2020). Una oleada de casos de corrupción golpea Ecuador en medio de la pandemia. *El País*. Obtenido de <https://elpais.com/sociedad/2020-06-05/una-oleada-de-casos-de-corrupcion-golpea-ecuador-en-medio-de-la-pandemia.html>
- Fernández Bulté, J. (2002). *Teoría del Estado y del Derecho. Teoría del Derecho*. La Habana: Félix Varela.
- Gomezjurado Zevallos, J. (2021). *Historia de la Corrupción en el Ecuador*. Quito: PPL Impresores.
- Herrera González, M. I. (2020). *La aplicación de principios y objetivos de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su reglamento general en la contratación de bienes y servicios con empresas públicas nacionales*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7579/1/T3292-MDE-Herrera-La%20aplicacion.pdf>

- Interpol.int.* (s.f.). Recuperado el 2022 de Julio de 14, de <https://www.interpol.int/es/Delitos/Corrupcion>
- LOCGE. (12 de Junio de 2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Suplemento Registro Oficial N°595.
- LOEPop. (10 de Mayo de 2011). *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*. Quito: Registro Oficial N° 444.
- López , N., & Rivas, L. (2011). *Interrogantes y Respuestas sobre la Nueva Ley de Contratación Pública* (Tercera ed.). Quito: Editorial Jurídica del Ecuador.
- López Arévalo, W. (02 de Octubre de 2021). *Lopez&García*. Obtenido de <https://lopezgarciaabogados.com/las-contrataciones-publicas-en-situaciones-de-emergencia/>
- López Arévalo, W. (02 de Octubre de 2021). *López&García*. Obtenido de <https://lopezgarciaabogados.com/el-estado-constitucional/>
- López Yerovi, E. X. (2020). *El peculado en contratación pública durante el estado de emergencia y las consecuencias jurídico-penales recaídas en servidores públicos de Chimborazo*. Riobamba: Universidad Nacional de Chimborazo.
- LOSNCP. (4 de Agosto de 2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Suplemento Registro Oficial N° 395.
- Macías Bermúdez, J. M., Peñafiel Palacios, A. J., Arreaga Farías, G. K., & Tamayo León, J. A. (2020). *La contratación pública en el Ecuador, situación actual ante la pandemia de Covid-19*, 12. *Revista Universidad y Sociedad*. doi:2218-3620
- Maggiore, G. (1954). *Derecho Penal*. Bogotá: Temis.
- Montalvo, J. (1877-1878). *El Regenerador*. Quito: Imprenta de Manuel V. Flor.
- Morales Palacios, M. D. (2010). *El principio de seguridad jurídica en el marco de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Quito: Universidad de las Américas. Obtenido de <http://dspace.udla.edu.ec/handle/33000/386>
- Morales Tobar, M. (2011). *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Observatorio Derechos y Justicia. (2020). *Corrupción en tiempos de Covid-19: La otra pandemia en el Ecuador*. PADF. Obtenido de <https://odjec.org/wp-content/uploads/2021/04/Corrupcion-y-covid-19.pdf>
- Observatorio Derechos y Justicia. (2021). *Corrupción y Derechos Humanos: Impacto de la corrupción en los Derechos Humanos en el contexto del Covid-19 en Ecuador*. PADF.

Obtenido de https://odjec.org/wp-content/uploads/2021/07/2021_06_DDHH-COVID.pdf

- Olaizola Nogales, I. (1999). *El delito de cohecho*. Madrid: Tirant lo Blanch.
- Ossorio, M. (2000). *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*. Buenos Aires, Argentina: Heliasta.
- Pérez, E. (2021). *Derecho Administrativo*. Guayaquil: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Piva Torres, G. E., Cornejo Aguiar, J. S., & Granadillo Malavé, A. (2022). *Delitos contra la administración pública y Responsabilidad ciudadana*. Quito, Ecuador: EL GRAN LIBRO JURÍDICO.
- Poveda Almeida, F. (2017). *Instituciones de la contratación pública en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Quiroz, A. W. (2014). *Historia de la corrupción en el Perú* (Segunda ed.). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Servicio Nacional de Contratación Pública, & Superintendencia de Control del Poder de Mercado. (2015). *Manual de buenas prácticas en la contratación pública para el desarrollo del Ecuador*. Quito.
- Tapia Arias, M. M. (2018). *La priorización de los productos y servicios nacionales provenientes de la economía popular y solidarias, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas como garantía de participación incluyente en la contratación pública en el Ecuador*. Universidad Regional Autónoma de los Andes "UNIANDES".
Obtenido de <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/8137>
- Vaca Núñez, C. (2019). *Fundamentos de la Contratación Pública*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones .
- Vallejo Arboleda, M., & Ruiz Salazar, J. (2008). *Manual de Derecho Penal*. Bogotá: Leyer.