

Denise Jomayra Hoyos-Santana; Alba Rosa Pupo-Kairuz

<http://dx.doi.org/10.35381/racji.v6i10.1151>

**Corrupción en tiempos de COVID-19: Una perspectiva desde la contratación pública en el Ecuador**

**Corruption in times of COVID-19: A perspective from public procurement in Ecuador**

Denise Jomayra Hoyos-Santana  
[dq.denisejhs05@uniandes.edu.ec](mailto:dq.denisejhs05@uniandes.edu.ec)  
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Quevedo  
Ecuador  
<https://orcid.org/0000-0003-3831-1835>

Alba Rosa Pupo-Kairuz  
[uq.albapupo@uniandes.edu.ec](mailto:uq.albapupo@uniandes.edu.ec)  
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Quevedo  
Ecuador  
<https://orcid.org/0000-0002-1719-9250>

-

Recepción: 01 de septiembre 2020  
Revisado: 15 de octubre 2020  
Aprobación: 18 de diciembre 2020  
Publicación: 01 de enero 2021

Denise Jomayra Hoyos-Santana; Alba Rosa Pupo-Kairuz

## **RESUMEN**

El objetivo de la investigación es analizar la corrupción en tiempos de COVID-19 desde la contratación pública en el Ecuador. El estudio es una investigación con una metodología de tipo descriptiva documental con un diseño bibliográfico, permitiendo la exploración documental en fuentes bibliográficas, jurídicas, investigaciones previas, artículos periodísticos, articulando un cuerpo reflexivo teórico como contribución al fortalecimiento del basamento teórico-jurídico del derecho. En cuanto a los resultados, las diferentes agencias públicas están comprando los bienes y servicios necesarios para hacer frente a la crisis COVID-19 utilizando procedimientos acelerados bajo las reglas del régimen legal de contratación pública. Se concluye que se debe garantizar la transparencia en el cumplimiento de la contratación y normas establecidas para que los ciudadanos tengan conocimiento de los gastos de los recursos estatales y evitar los hechos de corrupción.

**Descriptor:** Corrupción; burocracia; control social. (Palabras tomadas del Tesoro UNESCO).

## **ABSTRACT**

The objective of the investigation is to analyze corruption in times of COVID-19 from public procurement in Ecuador. The study is an investigation with a documentary descriptive methodology with a bibliographic design, allowing documentary exploration in bibliographic and legal sources, previous research, journalistic articles, articulating a theoretical reflective body as a contribution to strengthening the legal-theoretical foundation of law. Regarding the results, the different public agencies are purchasing the goods and services necessary to face the COVID-19 crisis using accelerated procedures under the rules of the legal public procurement regime. It is concluded that transparency must be guaranteed in the fulfillment of the contracting and established norms so that citizens are aware of the expenses of state resources and avoid acts of corruption.

**Descriptors:** Corruption; bureaucracy; social control. (Words taken from the UNESCO Thesaurus).

Denise Jomayra Hoyos-Santana; Alba Rosa Pupo-Kairuz

## INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, el germen de la corrupción se ha expandido por todos los escenarios del sector público. Esta conducta universal ha llegado a practicarse desde los actos más simples, hasta los más complejos en cabeza del Estado. La contratación pública resulta sumamente atractiva para cometer actos corruptos, esto, producto de las altas cantidades de dinero destinadas para ello, las facilidades para adquirirlo y las altas probabilidades de que dichas conductas queden en la impunidad, (Scheller-D`Angelo, & Silva-Maestre, 2017).

Al respecto la ONU define a la corrupción como una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana (Organización de las Naciones Unidas, 2004)

De igual manera, el concepto adoptado por la FTCS de la corrupción como...la acción ilícita o ilegítima encubierta y deliberada de servidores públicos o personas privadas para favorecer intereses particulares, realizada vía cualquier medio o cuota de poder en espacios normativos institucionalizados y estructurados, afectando a intereses públicos, de sujetos colectivos, individuales y a la ética. (Función de Transparencia y Control Social del Ecuador, 2019).

Analizado estas definiciones se puede señalar que la corrupción presenta una gran variedad efectos desfavorables para una colectividad en general tales como los siguientes ejemplos: descomposición de las instituciones públicas, sicariatos, deficiencia en la gestión pública y privada, crimen organizado, desidia social, malos manejos de fondos en catástrofes y emergencias, entre otros.

En este sentido, Miguel-Giralt, J. (2017) muestra como a nivel mundial los Estados han realizado en una gran escala las compras públicas, para dar respuestas a los requerimientos de los ciudadanos; en el ámbito global, varios factores y fenómenos como las restricciones al gasto público, los requerimientos de inversión social y la crisis financiera han incrementado el interés en las compras públicas y cómo lograr

Denise Jomayra Hoyos-Santana; Alba Rosa Pupo-Kairuz

que resulten costos eficientes. Como portadores de tal interés, se destacan varios organismos internacionales y multilaterales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL; la Comunidad Andina, CAN; el Banco Mundial; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE; y la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, UNCTAD6. Dichos organismos buscan la transparencia y el gasto eficiente de los recursos del Estado. (Miguel-Giralt, J., 2017)

De modo que para hablar de corrupción en materia de contratación estatal es necesario definir los dos conceptos. En ese orden, frente a la corrupción se puede afirmar que, su conceptualización es el centro de diferentes polémicas, esto ha conllevado a que aún no cuente con una definición aceptada universalmente. Para hacer una aproximación a su significado, el cual abarca diversas conductas que causan desafección al erario, así, Kofi Annan, exsecretario general de las Naciones Unidas, afirmó, en el prefacio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que: La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana. (Scheller-D`Angelo, & Silva-Maestre, 2017)

Se considera que la contratación pública, tiene que ver con la actividad, empleada por el Estado y sus diferentes dependencias, dentro de los distintos niveles de la administración pública, adquieren para sí mismas o para el cumplimiento de sus actividades u objetivos institucionales, a través de la aplicación de procedimientos debidamente previstos en las leyes, bienes, obras o servicios. (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008).

De tal manera se expide el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, quedando establecido el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) como el organismo rector, encargado de que controlar que todas las entidades del Estado hagan públicas sus contrataciones, ya

Denise Jomayra Hoyos-Santana; Alba Rosa Pupo-Kairuz

sean por subastas, licitaciones o por catálogos. Como se puede evidenciar, de esta organización se desprenden ciertos procedimientos que responden en parte a un ordenamiento jurídico respecto a sus servicios y sus relaciones con los ciudadanos sobre la base de las necesidades que van surgiendo en la sociedad.

Asimismo, en el 2008 se crea el Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP organismo rector del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP), responsable de desarrollar y administrar el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador y de establecer las políticas y condiciones en la materia, a nivel nacional, sistema que ha venido trabajando para garantizar la concurrencia, igualdad, oportunidad, trato justo e inclusión en los procesos de la contratación pública.

Atendiendo a estas consideraciones, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por el Ecuador el 15 de diciembre de 2005 en el Registro Oficial No. 166, 2005, el artículo 29 indica que cada Estado parte definirá un plazo de prescripción amplio para el inicio de los procesos relacionados con los delitos incluidos en este instrumento, y un tiempo mayor cuando el presunto delincuente eluda la administración de justicia. Por ello el Estado Ecuatoriano ha determinado diversos medios de control para la corrupción, además de la elaboración de Leyes y Normas con el propósito de transparentar la administración pública. A este respecto el pueblo debe ser protagonista y defensor de los bienes del Estado, ya que por mandato constitucional en el artículo 204 claramente se le da este precepto, el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación y control social.

Por todo lo planteado el objetivo de la investigación se concreta en realizar un análisis desde una visión jurídica sobre las causas que provocan los actos de corrupción en el marco de la contratación pública ecuatoriana.

## **METODOLOGÍA**

El estudio desde el paradigma cuantitativo, es una investigación con una metodología de tipo descriptiva documental con un diseño bibliográfico, permitiendo la exploración documental en fuentes bibliográficas, jurídicas, investigaciones previas, artículos

Denise Jomayra Hoyos-Santana; Alba Rosa Pupo-Kairuz

periodísticos, articulando un cuerpo reflexivo teórico como contribución al fortalecimiento del basamento teórico-jurídico del derecho, para el logro del objetivo planteado se consideraron los pasos propuestos por los autores Hernández, Fernández & Batista (2014), los cuales proponen la técnica del análisis de contenido como táctica para escrutar el mensaje original en una exégesis razonada del investigador, lo que contribuye a la generación de nuevos planteamientos de sustento lógico y relacionado sobre el objeto de estudio. Se empleó como instrumento de investigación la ficha o guía de análisis documental, lo que contribuyó a extraer las ideas y contrastarlas.

## **RESULTADOS**

A continuación, se muestra el resultado de la revisión bibliográfica relacionada al tema de estudio:

En materia legal la legislación ecuatoriana abarca ampliamente el tema de contratación y penal relacionado al mal manejo de los fondos del Estado.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, señala en su artículo 4, los principios a observar en materia de contratación pública:

Art. 4.- Principios. - Para la aplicación de esta Ley y de los contratos que de ella se deriven, se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional.

El Código Orgánico Integral Pernal en el artículo 285 tipifica lo relacionado al tráfico de influencias como sigue: tráfico de influencias. Las o los servidores públicos, y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, enumeradas en la Constitución de la República, prevaleciendo de 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.

Denise Jomayra Hoyos-Santana; Alba Rosa Pupo-Kairuz

Así mismo el artículo 278 el Peculado. - Las o los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, determinadas en la Constitución de la República, 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.

Artículo 212 de la constitución numeral 2, Serán funciones de la Contraloría General del Estado. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos sujetos a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.

En estudios actuales se transparenta el hecho de corrupción a nivel Latinoamericano la ONG Transparencia internacional en 2020, presentó su tradicional clasificación anual sobre el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI), en el que dos tercios de los 180 países contemplados quedaron por debajo de los niveles aceptados. El organismo advirtió sobre la situación particular de América Latina, donde sólo tres de las 19 naciones analizadas obtuvo una puntuación favorable.

La pandemia agudiza la corrupción en el mundo y su incremento entorpece la respuesta ante el avance del Covid-19. Así se resume la conclusión a la que llegó la ONG alemana Transparencia Internacional (TI) en su informe anual sobre 2020.

Según el Índice de Percepción de la Corrupción de 2020, dos tercios de los 180 países relevados no alcanzaron los niveles aceptados de medición. El informe advierte sobre la "imagen nefasta" de la situación de la corrupción a nivel global, con una puntuación media mundial de 43 sobre 100 y ningún progreso registrado "en la última década" en la mitad de los países contra las prácticas ilícitas, como el "soborno y la malversación a los precios abusivos y el favoritismo".

Transparencia Internacional también puso el foco en la situación de América Latina, donde la pandemia de coronavirus ha socavado los ya complejos esfuerzos para luchar contra la corrupción, un panorama que la ONG cataloga como "frustrante".

Denise Jomayra Hoyos-Santana; Alba Rosa Pupo-Kairuz

De acuerdo al CPI, sólo 3 de los 19 países latinoamericanos analizados se ubican por encima de los niveles aceptados, es decir, apenas un 16%, mientras que la media de puntuación es de 43 sobre 100.

**Tabla 1.**  
Corrupción estructural en América Latina

<b>País más limpias</b>	<b>Puntos</b>
Uruguay	71
Chile	67
Costa rica	57
<b>Más corruptos</b>	
Honduras	24
Nicaragua	22
Venezuela	15
<b>Corruptos</b>	
Cuba	47
Argentina	42
Colombia	39
<b>Ecuador</b>	<b>39</b>
Brasil	38
Perú	38
El Salvador	36
Panamá	35
Bolivia	31
México	31
República Dominicana	28
Paraguay	28

**Elaboración Propia:** (2021)

**Fuente:** Índice de Percepción de la Corrupción (CPI)

Corrupción en tiempos de covid-19: una perspectiva regional sobre contrataciones públicas (19 de mayo de 2020), por Hernán Pérez Loose:

El 16 de marzo de 2020, el Presidente del Ecuador promulgó el Decreto Ejecutivo N° 1017 "Decreto De Excepción para la Calamidad Pública". Los poderes de excepción que ha asumido el Presidente incluyen la suspensión de ciertos derechos constitucionales, como el derecho de libre circulación y el derecho de reunión. Las

Denise Jomayra Hoyos-Santana; Alba Rosa Pupo-Kairuz

diferentes agencias públicas están comprando los bienes y servicios necesarios para hacer frente a la crisis COVID-19 utilizando procedimientos acelerados bajo las reglas del régimen legal de contratación pública. El gobierno no ha adoptado ninguna acción específica para prevenir o combatir la corrupción asociada con la adquisición de bienes y servicios por parte de las agencias públicas. A mediados de abril se descubrió un supuesto escándalo de corrupción, cuando el Instituto de Seguridad Social concedió un contrato para la provisión de máscaras y otros bienes médicos. El contrato se había concedido a una empresa desconocida, y el sobreprecio de los bienes era de alrededor de USD 10 millones. El Contralor General detuvo el proceso de contratación y el Fiscal General abrió una investigación. Las noticias sobre el exceso de precios fueron puestas en atención del público por periodistas. Ha habido pocas respuestas o protestas de la sociedad civil en cuanto a estos y otros posibles casos de corrupción asociados con la crisis actual. Esto se debe probablemente a que la atención se centra en la pandemia y sus efectos devastadores. Muchas organizaciones civiles, incluyendo algunas para la asistencia a hospitales, centros médicos y la prestación de alimentos a las personas necesitadas han sido creadas o fortalecidas en respuesta a la crisis. (Lawyers-Council, 2020)

## **DISCUSIÓN**

El Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), es la entidad encargada de determinar el procedimiento y requisitos que se deberán cumplir con la contratación, para prevenir malas prácticas en las compras públicas, va de la mano con la obligatoriedad exigida en la Carta Magna de Ecuador del 2008 y responde a uno de los deberes primordiales que tiene el Estado de garantizar a todos sus habitantes el derecho a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Sin embargo, debido a la pandemia Covid -19 se expidió un Reglamento a (Ley Orgánica del sistema Nacional de Contratación Pública, 2008) con la finalidad de adquirir fármacos o bienes estratégicos y estos a su vez tendrán reserva y confidencialidad, al ser considerados confidenciales dicha información que se genere

Denise Jomayra Hoyos-Santana; Alba Rosa Pupo-Kairuz

de estos contratos no se será publicada en el portal de compras públicas, convirtiéndose en una ventana abierta para la corrupción.

Dicho carácter de confidencial es contrario a la Constitución de la República de Ecuador de 2008, ya que por medio de esta norma suprema se otorga el derecho a acceder libremente a la información generada en entidades públicas o privadas que manejen fondos del Estado, considerándose así un acto inconstitucional.

## **CONCLUSIONES**

Realizado el análisis sobre el estado vigente de la contratación pública y la corrupción en esta época de pandemia en el Ecuador, se alcanza establecer que ningún funcionario de las diferentes dependencias donde se tramita el proceso, denuncia, observa, y se afronta a tales actuaciones de corrupción de ciertos servidores que a todas luces pretenden generar actos de corrupción, considerando que una de las razones para no denunciar los casos de corrupción de un servidor público, podría ser por contradecir a su jefe o autoridad y el miedo a perder su trabajo, por la falta de respaldo a las personas para que estos puedan denunciar, los actos de corrupción por temor a perder su puesto de trabajo.

Desde el análisis jurídico realizado sobre la corrupción en tiempos de Covid-19 y su relación con la contratación pública en el Ecuador, se precisa que se debe garantizar la transparencia en el cumplimiento de la contratación y normas establecidas para que los ciudadanos tengan conocimiento de los gastos de los recursos estatales y poner a disposición del público los documentos relativos a los procedimientos de licitación y contratos conexos. Por su parte, con el desarrollo del análisis jurídico sobre la corrupción en tiempos de covid-19, se logra determinar que se debe mantener o adaptar medidas de anticorrupción en tiempos de pandemia, ya que se pudo evidenciar que el Estado ecuatoriano no se encontraba preparado para manejar una crisis sanitaria, desviando fondos públicos para arcas privadas.

Denise Jomayra Hoyos-Santana; Alba Rosa Pupo-Kairuz

## **FINANCIAMIENTO**

No monetario.

## **AGRADECIMIENTO**

A la Universidad Regional Autónoma de los Andes, Quevedo; por motivar el desarrollo de la Investigación.

## **REFERENCIAS CONSULTADAS**

Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador, (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi. Registro Oficial 449 de 20-oct-2008. Recuperado de <https://n9.cl/sia>

Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2014). Código Orgánico Integral Penal [Comprehensive Organic Criminal Code]. Recuperado de <https://n9.cl/g6sc>

Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2009). Ley Orgánico del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. [Organic Law of the Council of Citizen Participation and Partner Control]. Registro Oficial Suplemento 22 de sep-2009.

Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2010). Ley Orgánico de Participación Ciudadana. [Organic Law of the Council of Citizen Participation and Partner Control]. Registro Oficial Suplemento 175 de 20 –abr-2010.

Cué-Barberena, F. (2020) ONG Transparencia Internacional, en 2020 la pandemia agravó la corrupción en el mundo. [NGO Transparency International, in 2020 the pandemic aggravated corruption in the world] Recuperado de: <https://n9.cl/d5llz>

Función de Transparencia y Control Social Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2019-2023. [Transparency and Social Control Function National Public Integrity and Anti-Corruption Plan 2019-2023] Recuperado de: <https://n9.cl/41vn>

Gobierno de la República del Ecuador (2008). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. [National Government Procurement System Organic Law]

Denise Jomayra Hoyos-Santana; Alba Rosa Pupo-Kairuz

(registro Oficial Suplemento 395 del 04 de agosto de 2008). Recuperado en:  
[www.lexis.com.ec](http://www.lexis.com.ec)

Gobierno de la República del Ecuador. Servicio Nacional de Contratación pública.  
[National Government Procurement Service]. <https://n9.cl/mcmin>

Hernández, R. Fernandez & Batista (2014) Metodología de la investigación. [Research  
methodology] 4ta edición. Editorial McGrawHill. Interamericana. México.

Oficina de las Naciones Unidas (2004). Convención de las Naciones Unidad Contra la  
Corrupción. [Convention of nations Unity Against Corruption]. Recuperado de:  
<https://n9.cl/52ihu>

Pérez-Loose, H. (2020) Corrupción en tiempos de covig-19: una perspectiva regional  
sobre contrataciones públicas. [ Corruption in times of covig-19: a regional  
perspective on government procurement]. Recuperado de: <https://n9.cl/kltf>

Registro Oficial No. 166. (15 de diciembre de 2005). Convención de las Naciones  
Unidas contra la Corrupción. [United Nations Convention against Corruption].  
Quito, Ecuador.

San Miguel-Giralt, J., (2017) Contratación pública y colusión. Derecho de competencia  
frente al derecho administrativo. [Public procurement and collusion.  
Competition law over administrative law] *Universitas*, 377-420.  
<https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj135.cpcd>

Scheller D'Angelo, A., & Silva Maestre, S. (2017). La corrupción en la contratación  
pública: operatividad, tipificación, percepción, costos y beneficios. *Via Iuris*,  
(23). Recuperado de <https://n9.cl/idaz4>