



**UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLIVAR**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA**

**TEMA:**

**ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO  
INTEGRAL PENAL EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN APLICADO EN LAS  
COMPRAS PÚBLICAS**

**AUTOR:**

**JORGE WASHINGTON LÓPEZ ROLDÁN**

**TUTOR:**

**DR. MIGUEL ÁNGEL GAVILÁNEZ GUERRERO**


**GUARANDA - ECUADOR**

**2023**

## CERTIFICACIÓN DE TUTORÍA

Yo, Dr. **MIGUEL ÁNGEL GAVILÁNEZ GUERRERO**, en mi calidad de Tutor del Proyecto de Investigación, designado mediante resolución del Honorable Consejo Directivo, bajo juramento **CERTIFICO**, que el Sr. **JORGE WASHINGTON LÓPEZ ROLDÁN**, egresado de la Universidad Estatal de Bolívar, Facultad de Jurisprudencia Ciencias Sociales y Políticas, Carrera de Derecho, ha cumplido con todos los requisitos correspondientes a esta titulación bajo la modalidad de Proyecto de Investigación titulado "**ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN APLICADO EN LAS COMPRAS PÚBLICAS**", previo a la obtención del título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República, habiendo desarrollado el trabajo de manera conjunta y de esta manera constatar que este proyecto es de autoría del egresado, por lo cual doy fe y certifico todo lo antes mencionado.

Es todo en cuanto puedo manifestar en honor a la verdad, facultando al interesado hacer uso del presente documento en los trámites correspondientes a la titulación, una vez emitido este documento, se autoriza la presentación del Proyecto de Investigación a instancias correspondientes.



Dr. Miguel Ángel Gavilánez Guerrero  
**TUTOR**

## DERECHOS DE AUTOR

Yo, JORGE WASHINGTON LOPEZ ROLDAN, portador de la Cédula de Identidad No. 0605128313, en calidad de autor y titular de los derechos morales y patrimoniales del Trabajo de Titulación: **ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN APLICADO EN LAS COMPRAS PUBLICAS**, modalidad, Proyecto de investigación, de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN, concedemos a favor de la Universidad Estatal de Bolívar, una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos. Conservamos a mi/nuestro favor todos los derechos de autor sobre la obra, establecidos en la normativa citada.

Así mismo, autorizo a la Universidad Estatal de Bolívar, para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de titulación en el Repositorio Digital, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

El autor declara que la obra objeto de la presente autorización es original en su forma de expresión y no infringe el derecho de autor de terceros, asumiendo la responsabilidad por cualquier reclamación que pudiera presentarse por esta causa y liberando a la Universidad de toda responsabilidad.



Documento digitalizado por:  
JORGE WASHINGTON  
LOPEZ ROLDAN

**Jorge Washington Lopez Roldan**  
**AUTOR**



Yo, **JORGE WASHINGTON LÓPEZ ROLDÁN**, egresado de la carrera de Derecho, Facultad de Jurisprudencia Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Estatal de Bolívar, Cuenca, en forma libre y voluntaria que la investigación titulada: "**ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA REFORMATIVA DEL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN APLICADO EN LAS COMPRAS PÚBLICAS**", es absolutamente auténtica y original en todas sus fuentes y expresiones, en su redacción se ha utilizado investigación documental como: revistas, artículos científicos, libros y las disposiciones legales ecuatorianas, como fuentes de investigación con el debido protocolo de protección de los derechos del autor.

Atentamente,

**Jorge Washington López Roldan**

1 Factura: 002-002-000080992

2  
3 20230601008P02065

4 **DECLARACION JURAMENTADA**



5  
6 **OTORGA:**

7 **LOPEZ ROLDAN JORGE WASHINGTON**

8  
9 **CUANTÍA:**

10 **INDETERMINADA**

11 **Copias dadas: 1era&2da.-**

12 En la ciudad de Riobamba, Capital de la Provincia de  
13 Chimborazo, República del Ecuador, el día de hoy  
14 **QUINCE** de **AGOSTO** del **DOS MIL VEINTE Y**  
15 **TRES**, ante mí, **DOCTORA MARÍA ELENA**  
16 **ZÚÑIGA SILVA**, Notaria Octava del cantón Riobamba,  
17 comparece el señor **LOPEZ ROLDAN JORGE**  
18 **WASHINGTON**, mayor de edad, de nacionalidad  
19 ecuatoriana, de estado civil soltero, de ocupación  
20 estudiante, domiciliado en el cantón Riobamba, calles  
21 Garcia Moreno y Padre Lobato, teléfono cero nueve  
22 nueve cero ocho ocho ocho cero cuatro dos  
23 (0990888042), correo:jorgelopez20209997@gmail.com,  
24 hábil e idóneo para contratar y obligarse, portador de su

1 respectiva cédula de ciudadanía, a quien de conocerle en  
2 este acto, doy fe y autoriza la revisión de sus datos  
3 personales en el Sistema Nacional de Identificación  
4 Ciudadana del Registro Civil, Identificación y  
5 Cedulación; y bajo juramento, advertido de las penas de  
6 perjurio y de la obligación que tiene de decir la verdad  
7 con claridad y exactitud, y de conformidad con las leyes  
8 vigentes dice: **SEÑORA NOTARIA:** Yo, **LOPEZ**  
9 **ROLDAN JORGE WASHINGTON** , con plena  
10 conciencia y voluntad, bajo juramento declaro: **1)** Que la  
11 investigación titulada “ANÁLISIS DE LA LEY  
12 ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO  
13 ORGÁNICO INTEGRAL PENAL EN MATERIA  
14 ANTICORRUPCIÓN APLICADO EN LAS COMPRAS  
15 PÚBLICAS”, es absolutamente auténtica y original en  
16 todas sus fuentes y expresiones, en su redacción se ha  
17 utilizado investigación documental como: revistas,  
18 artículos científicos, libros y las disposiciones legales  
19 ecuatorianas, como fuentes de investigación con el debido  
20 protocolo de protección de los derechos del autor.- Es  
21 todo cuanto el declarante señala en honor a la verdad.- La  
22 cuantía por su naturaleza se la fija como indeterminada.-  
23 Leída que fue a la compareciente por mí la Notaría, se  
24 ratifica y firma conmigo en unidad de acto.- De todo lo

1 que doy fe.-

2

3

4

5

  
**LOPEZ ROLDAN JORGE WASHINGTON**

6

**N.U.I. 0605128313**

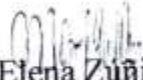
7

8

9

10

11

  
Dra. María Elena Zúñiga Silva

12

**NOTARIA OCTAVA DEL CANTÓN RIOBAMBA**



# CERTIFICACIÓN DE URKUND



## Document Information

---

Analyzed document	LÓPEZ_TESIS002023.pdf (D172539745)
Submitted	2023-08-02 21:04:00
Submitted by	mgavilanez
Submitter email	mgavilanez@ueb.edu.ec
Similarity	8%
Analysis address	mgavilanez.ueb@analysis.arkund.com

## Sources included in the report

---



Generated with Turnitin  
MIGUEL ANGEL  
GAVILANEZ GUERRERO

## Entire Document

---

## Hit and source - focused comparison, Side by Side

---

**Submitted text** As student entered the text in the submitted document.  
**Matching text** As the text appears in the source.



## **DEDICATORIA**

Principalmente este trabajo retribuyo a Dios, por la vida que me ha regalado y permitir vivir en este momento fundamental de mi formación profesional, así mismo dedico a mis padres por ser el pilar fundamental en este trayecto y demostrar la confianza y apoyo incondicional, gracias por enseñarme el valor del esfuerzo y la valentía de no rendir contra las dificultades. A mis hermanos que siempre me apoyaron y estuvieron a mi lado brindando su apoyo en todo momento.

A toda mi familia, por compartir conmigo y aconsejar para ser mejor persona demostrando la confianza en buenos y malos momentos durante toda la trayectoria de mi vida universitaria.

A mi querida Alma Mater y a todos mis maestros, amigos quienes desde su espacio me brindaron sabiduría y apoyo incondicional para cumplir mi sueño.

Gracias

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco principalmente a Dios por darme la vida y a la Universidad Estatal de Bolívar, por la oportunidad de abrir las puertas de su prestigiosa y respetable institución, cuna de los distinguidos profesionales.

También, agradezco sinceramente a mi tutor Dr. Miguel Ángel Gavilánez, por su esfuerzo y compromiso de brindar enseñanzas e instrucciones que han sido fundamental para mi investigación e inculcar en mí el valor de la responsabilidad y el rigor académico como fundamento de la investigación.

Así mismo, expreso mis agradecimientos a los distinguidos expertos en materia de contratación pública al: Dr. Felipe Fiallos, Dr. Fabián Silva, a la Dra. Paola Matute y la Dra. Pamela Saud, por colaborar con las entrevistas y aportar con sus conocimientos y experiencias para el desarrollo de la presente tesis.

Finalmente, doy gracias a mis padres y a la familia por compartir sus enseñanzas y brindar su apoyo incondicional permitiendo alcanzar mis metas y objetivos propuestos desde mi infancia y culminar mi formación profesional.

## ÍNDICE

CERTIFICACIÓN DE TUTORÍA.....	i
DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y AUTORÍA.....	ii
CERTIFICACIÓN DE URKUND.....	iii
DEDICATORIA.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
ÍNDICE.....	vi-ix
TÍTULO.....	1
RESUMEN.....	2
INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO I.....	6
PROBLEMA.....	6
1.1. Planteamiento del problema.....	6
1.2. Formulación del problema.....	11
1.3. Objetivos.....	11
1.3.1. General.....	11
1.3.2. Específicos.....	11
1.4. justificación.....	12
CAPÍTULO II.....	15
MARCO TEÓRICO.....	15
2.1 Antecedentes.....	15
2.2 Fundamentación teórica.....	18

1	Administración pública.....	18
1.1	Contratación Pública.....	20
1.2	Principios de la contratación pública.....	22
1.3	Recursos públicos .....	26
1.4	El Control en la Administración Pública.....	27
1.5	Mecanismos de gestión.....	33
1.6	Normativa .....	33
1.7	Procedimientos contractuales .....	34
2.	Corrupción.....	36
2.1	La corrupción en el Ecuador.....	38
2.2	Materia normativa anti corrupción en el Ecuador .....	41
2.3	Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción .....	44
2.4	Políticas Nacionales Anticorrupción .....	49
3	Corrupción en la contratación pública.....	52
3.1	Actos de corrupción más comunes en la contratación pública.....	53
3.1.1.1	Sobrepuestos en la contratación pública .....	54
3.2	Mecanismos de control de corrupción en la contratación pública.....	59
3.3	Hipótesis .....	63
3.4	Variables .....	63
3.4.1	Variable dependiente .....	63
3.4.2	Variable independiente .....	63

CAPÍTULO III .....	64
DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO INVESTIGATIVO REALIZADO... .....	64
3.1    Ámbito de estudio.....	64
3.2    Tipo de investigación.....	64
3.2.1    Investigación Jurídica .....	64
3.2.2    Investigación Exploratoria.....	64
3.2.3    Investigación Explicativa .....	65
3.2.4    Investigación Documental .....	65
3.3    Método de investigación.....	65
3.4    Diseño de investigación.....	66
3.5    Población, muestra.....	66
3.6    Técnicas e instrumentos de recolección de datos .....	66
3.7    Procedimiento de recolección de datos .....	67
3.8    Técnicas de procesamiento, análisis e interpretación de datos.....	67
CAPÍTULO IV .....	68
RESULTADOS .....	68
4.1    Presentación de resultados.....	68
4.1.1    Entrevista 1: Dra. Paola Matute.....	68
4.1.2    Entrevista 2: Dr. Fabián Silva.....	73
4.1.3    Entrevista 3: Dr. Felipe Fiallos.....	76
4.1.4    Entrevista 4: Dra. Pamela Saud Endara.....	80
4.2    Beneficiarios.....	85

4.2.1	Directos.....	85
4.2.2	Indirectos .....	86
4.3	Impacto de la investigación .....	86
4.4	Transferencia de resultados .....	86
4.4.1	Rol de la Contratación Pública en el Ecuador .....	87
4.4.2	Definición de los sobrepagos en la contratación pública .....	88
4.4.3	Aciertos de las reformas legales al COIP en materia anticorrupción en los procesos de contratación pública.....	89
4.4.4	Ayuda de la norma para mitigar los sobrepagos y la corrupción .....	91
4.4.5	Responsables de los hechos de corrupción en la contratación pública.....	92
4.4.6	Otros mecanismos de implementación para mitigar los sobrepagos y la corrupción en la contratación pública .....	93
	CONCLUSIONES .....	96
	RECOMENDACIONES .....	97
	BIBLIOGRAFÍA.....	98
	ANEXOS.....	109

## **TÍTULO**

**“ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO  
ORGÁNICO INTEGRAL PENAL EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN APLICADO  
EN LAS COMPRAS PÚBLICAS”**

## RESUMEN

El presente proyecto de investigación concibe un análisis de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en materia Anticorrupción, aplicado en las compras públicas.

La contratación pública es imprescindible en materia de gestión pública, pues a través de ella se contratan bienes, servicios, de consultorías y obras para satisfacer las necesidades de la población; sin embargo, en muchos procesos se ha identificado la existencia de sobrepuestos.

En el año 2021 se publicaron las reformas al COIP en materia anticorrupción donde se tipifica al sobrepuesto como un delito, recordando que antes se lo seguía con el tipo penal de peculado. No obstante, se necesita en primer lugar cambiar la mentalidad y la viveza criolla, para suprimir la conducta de los funcionarios que buscan obtener beneficios personales o ventajas indebidas en los procesos de compras públicas, en lugar de asegurar el beneficio general y la correcta utilización de los recursos públicos, este es un tema bastante cultural la cual hay que eliminar de raíz a partir de la educación y capacitación a los funcionarios públicos.

Aquí también son fundamentales los entes de control como la Contraloría General del Estado (CGE), el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) y la Procuraduría General del Estado (PGE), estas instituciones desempeñan un papel crucial en la prevención de la corrupción en las compras públicas. Es importante que cuenten con medidas de prevención efectivas y sanciones más severas para quienes cometan estos delitos. En conclusión, las reformas en la contratación pública en Ecuador buscan reducir la corrupción, promoviendo la transparencia, mejorando la eficiencia, y fortaleciendo el control para generar un cambio de cultura en los procesos de adquisición de bienes o servicios para el Estado.

Las consecuencias, se podrán ver reflejadas a lo largo del tiempo. Es fundamental continuar estableciendo las reformas necesarias de mitigación de la incidencia de Sobrepuestos



en la Contratación Pública, fomentando una cultura de integridad y fortaleciendo la cooperación internacional para seguir avanzando en la lucha contra la corrupción en la contratación pública.

**Palabras clave:** Contratación Pública, Sobreprecios, Anticorrupción, Ley Orgánica Reformatoria, Código Orgánico Integral Penal

## INTRODUCCIÓN

La corrupción es un problema que afecta a muchos países del mundo y Ecuador no es la excepción. La corrupción política y sistémica en el Ecuador se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo económico y social del país. Uno de los principales problemas de corrupción en el Ecuador está relacionado con los sobrepuestos en la contratación pública.

Los sobrepuestos son una práctica común en las compras públicas, consiste en inflar los precios de los bienes o servicios adquiridos por el Estado. Esta práctica genera un daño económico al Estado, ya que se paga más de lo que realmente valen los bienes o servicios adquiridos. Además, los sobrepuestos pueden estar relacionados con actos de corrupción, como el pago de sobornos a funcionarios públicos para obtener contratos.

En este contexto, la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal en materia anticorrupción aplicado en las compras públicas se presenta como una herramienta para prevenir y combatir la corrupción en el ámbito de las compras públicas. Esta ley introduce importantes modificaciones en el Código Orgánico Integral Penal, con el objetivo de fortalecer los mecanismos de control y sanción de los actos de corrupción en las compras públicas.

El objetivo del presente proyecto de investigación dichas modificaciones, que han sido propuestas como una alternativa para contribuir a la erradicación de la corrupción, a través de la tipificación de nuevos delitos que sancionan las anomalías en la administración de los fondos público y crear mecanismos de transparencia como: la participación ciudadana, la veeduría ciudadana, la rendición de cuentas, el control social, para mejorar los procesos de contratación pública y fomentar el fortalecimiento institucional en Ecuador. Para ello, se ha dividido el trabajo en cuatro capítulos. En el

capítulo uno se da a conocer el problema de estudio, la justificación y los objetivos tanto general como específicos.

El segundo capítulo se enfoca en el marco teórico que sustenta la investigación y los antecedentes preliminares. El tercer capítulo se encarga de describir el trabajo investigativo, por lo que se hace énfasis en el ámbito de estudio, metodología de investigación, y técnicas y procesamiento de datos. Los resultados se presentan en el cuarto capítulo, presentándose finalmente las conclusiones y recomendaciones del trabajo investigación.

A través del estudio realizado, se espera ampliar el conocimiento científico y académico sobre este tema con el fin de contribuir principalmente al ámbito jurídico, político y social del país.

# CAPÍTULO I

## PROBLEMA

### 1.1. Planteamiento del problema

El derecho penal se relaciona con el Derecho Administrativo y la Administración Pública, en lo que respecta al manejo de los fondos públicos para el correcto ejercicio de los derechos de la población. (Campoverde et al., 2021).

Los procesos de ganancia de bienes y servicios o ejecución de obras, por parte de las instituciones del sector público, corresponden a la materia de contratación estatal, donde cada vez que se presentan asuntos de atención externa o necesidades internas dentro del contexto de sus capacidades, se aplican los procedimientos en base a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) (Campoverde et al., 2021).

La presencia de la corrupción en los medios de contratación, en las entidades públicas se manifiesta como, la forma de desviar recursos económicos para satisfacer necesidades personales al establecer contratos con presupuestos excesivos que les resultan desfavorable para el patrimonio del estado (Díaz, 2019). Es decir, la corrupción como fenómeno social afecta a la administración pública donde los funcionarios no cumplen sus atribuciones de manera estricta y actúan con el fin de obtener beneficios económicos propios hasta con sobrepagos a costa de ejecutar contrataciones para satisfacer necesidades del bien colectivo.

De ese modo, la corrupción se define como el mal uso económicos por parte de los funcionarios públicos, lo que implica un abuso de poder, y la prevalencia de los intereses propios sobre los beneficios de la población. De la misma forma la Real

Academia Española (2020) (p.1) plantea que la corrupción es la “Acción y efecto de corromper o corromperse” bajo cualquier contexto y situación.

En el sector público, la corrupción ha calado profundamente, de modo que se evidencia la pérdida de la moral en los funcionarios públicos, el discernimiento entre lo éticamente permitido lo aceptable, lo ilícito y lo que perjudica al país. Además, a esto se le asocian procesos de soborno, nepotismo, tráfico de influencias, entre otros (J. Tarira, 2000). De tal modo que, cualquier acto en contra del patrimonio del estado se considera corrupción que perjudica a la sociedad.

De acuerdo a Álvarez (2021), existen vacíos procedimentales en el ordenamiento interno de los Estados y los Tratados Internacionales con respecto a materia de delitos económicos transnacionales y corrupción, por lo cual es importante la creación de tribunales regionales que abarquen dicha jurisdicción. De hecho, tal como manifiesta Corral Burbano de Lara (2010) en su estudio “Dimensiones éticas de lo público”, no solo Ecuador sino América Latina, ha sido una clara muestra de inadecuación de los sistemas normativos a la realidad, lo cual implica una ineficacia de la ley. Allí radica la ausencia de “estados de derecho”, donde a partir de la falta de planes que motiven a la población, la inseguridad jurídica, y la revisión de reglas secundarias que neutralizan los derechos ciudadanos y derogan las garantías constitucionales; se han podido desarrollar con prosperidad los monopolios públicos y privados.

Según Paula & Gallegos (2021), el cometimiento de los actos de corrupción en el Ecuador, en los últimos años han sido evidentes, principalmente aquellos relacionados a la contratación pública, ya que algunos se encuentran con sobrepuestos en la adquisición de productos o servicios. Sin embargo, las prácticas efectivas de control previo a dichas contrataciones pueden evitar aquellos actos que afectan al erario nacional.

Para Baldeón (2020) un problema que afloró estos temas de debate, son los sobrepuestos generados en la adquisición de bienes pública como insumos para el acontecimiento sanitario de COVID-19. Un ejemplo de este tipo de corrupción fue lo sucedido en la emergencia sanitaria, en la época de COVID-19, pues la adquisición de productos era gestionada con sobrepuestos que alteraban los fondos predestinados a la compra de kits alimenticios para suplir las necesidades básicas de los más pobres.

En este mismo contexto, a parte de 160 casos que han sido investigados debido a la presunta corrupción en el marco de la crisis sanitaria, se destacan la venta ilegal de pruebas COVID-19, mascarillas, la venta sobre preciada de medicamentos en los hospitales del IESS de Guayaquil y las compras irregulares en el Municipio de Quito, entre otros, se han identificado múltiples delitos graves, como peculado, delincuencia organizada y lavado de activos. Esto ilustra la magnitud de los problemas de corrupción que han surgido durante la crisis sanitaria. (Convoca, 2021)

De igual forma, en mayo de 2020 mediante un informe presentado por la Contraloría de Ecuador, se determinó que, la Secretaria de Gestión de Riesgos (SGR) mediante la Directora General María Alexandra Ocles firmo un contrato de compra de Kit para alimentación por uno millones de dólares aproximadamente, direccionados a Quito y Guayaquil, aunque el valor, según las autoridades, no debía ser mayor que 706.790 dólares, siendo uno de los casos denunciados durante la emergencia sanitaria. (Angulo, 2020).

Es importante destacar que, en algunos casos, estas denuncias pueden carecer de fundamento probatorios para demostrar la culpabilidad o pueden ser utilizadas como tácticas de evasión por parte de políticos implicados en prácticas corruptas. Esta situación ha provocado desconfianza en la sociedad y entorpecer las atribuciones de los funcionarios públicos que son encargadas de salvaguardar el bienestar común.

En la actualidad la corrupción sigue sin mitigar, la autoridad principal del organismo de Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), ha informado que la corrupción es un problema estructural que radica de la misma normativa que rige la contratación pública al imponer requisitos burocráticos, y sumados al desconocimiento de los procedimientos técnicos para contratar por parte de los funcionarios públicos, hace que la transparencia sea deteriorada y considerada como ineficaz cualquier proceso.

Ante este panorama, cada vez más es evidente la necesidad imperante de realizar esfuerzos concretos para recuperar la ética en el manejo de los recursos públicos y promover la transparencia en todas las instancias de la dirección pública. Esto implica implementar medidas rigurosas de control y rendición de cuentas, así como establecer mecanismos efectivos para prevenir y combatir la corrupción.

La recuperación de la ética y la nitidez en el manejo de los recursos del estado son fundamentales para reconstruir la confianza de la sociedad en sus instituciones y en los procesos de toma de decisiones. Además, es esencial para garantizar que los recursos destinados a combatir la pandemia sean utilizados de manera adecuada, eficiente y en beneficio de toda la población.

Fundada en estos hechos, la Asamblea Nacional del Ecuador, el 17 de febrero de 2021, expidió la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal (COIP), con el propósito de lograr una prevención y sanción de las conductas de los servidores públicos y particulares que incidan en actos de corrupción, específicamente en materia de contratación pública.

Para esto se hizo necesario un enfoque en varios puntos relevantes, los cuales se asocian a una nueva tipificación de delitos y sus disposiciones relativas a los mismos. Aquí se abarcan temáticas como los sobrepagos en contratación pública, actos de

corrupción en el sector privado, denuncias, atenuantes y agravantes a la infracción de personas jurídicas, penas no privativas de libertad, inclusión de bienes personales sujetos a decomiso, e informes de Contraloría General del Estado (Bedoya, 2021). La inclusión de dichas reformas por parte del legislador, es un intento para contrarrestar los actos ilícitos en materia y recuperar la seguridad jurídica.

De este modo, es necesario crear mecanismos alternativos para prevenir y mitigar ciertos actos de corrupción en las instituciones públicas y fortalecer la formación permanente sobre criterios jurídicos y procedimientos técnicos de compras públicas a los funcionarios que tienen la función de contratar bienes y servicios para brindar apoyo a la sociedad, de esta forma promover la transparencia en todos los procesos de contratación pública.

Es por ello que, el presente proyecto investigativo se basa principalmente en la temática de sobrepagos en la contratación pública en Ecuador, donde la nueva ley anticorrupción pretende ser el instrumento que deba contribuir en la erradicación de este fenómeno, por lo tanto, es fundamental analizar los criterios que fundamentan esta legislación, para conocer si la medida es o no idónea frente a los actos de corrupción. Por ello, se precisa que el estudio se enfoca exclusivamente en el entorno administrativo, considerando los delitos contra la administración pública.



## **1.2. Formulación del problema**

¿En qué medida la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en materia Anticorrupción, permite mitigar la incidencia de sobrepuestos en la contratación pública?

## **1.3. Objetivos**

### **1.3.1. General**

Analizar la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en materia Anticorrupción aplicado en las compras públicas.

### **1.3.2. Específicos**

- Describir el rol de la Contratación Pública en el Ecuador.
- Describir las modificaciones legales en materia Anticorrupción en las compras públicas, a partir de la Constitución del Ecuador de 2008.
- Definir qué se entiende por sobrepuestos en la Contratación Pública.

#### **1.4. justificación**

El Estado debe crear condiciones, políticas e instituciones que fomenten y fortalezcan la canalización de los recursos públicos en el ejercicio de sus potestades y competencias, por lo cual es importante que se respeten las decisiones en lo concerniente al mal uso de recursos públicos y a la deficiente administración de las políticas, principalmente en el proceso de contratación de bienes y servicios para satisfacer las demandas de la nación.

Según la Constitución de la República del Ecuador (2008), un deber primordial del estado es “Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”, el cual se encuentra estipulado en el numeral 8 del Art. 3 del Capítulo de Principios Fundamentales.

En este sentido, la creación de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en materia Anticorrupción busca mitigar y sancionar los actos de corrupción con respecto a la contratación pública. Sin embargo, es necesario que se analice sus principios, fundamentos y posibles consecuencias para conocer su alcance y contribución no solo para el Estado, sino para la sociedad. Esto principalmente porque los actos de corrupción, tal como agrega Lara (2013) constituyen fenómenos presentes en todos los sectores, grupos sociales, y actividades.

Para Pérez & Chavarría (2018) es importante instaurar un organismo o sistema a nivel nacional, el cual pueda combatir la corrupción, así como poner atención y cumplir con la agenda global con el fin de mejorar las democracias contemporáneas, y con ello ampliar el cumplimiento del catálogo de derechos de la ciudadanía. Tanto el Estado de derecho como la disputa contra la corrupción, han sido considerados según tratamientos internacionales, como insumos necesarios para erradicar la necesidad y desigualdad,

especialmente en América Latina. De hecho, tal es su importancia, que los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), han incluido esta temática en sus metas por alcanzar.

Los instrumentos internacionales en materia de disputa contra la corrupción hacen énfasis en que los Estados tienen el compromiso de desarrollar medidas legislativas y administrativas para aportar a la anticorrupción, con principios fundamentales que promuevan honradez, honestidad y la transparencia en los funcionarios públicos, manteniendo la cooperación internacional y la voluntad política para responder a este fenómeno global.

Sotomayor (2016) plantea que la corrupción afecta tanto a los valores éticos que rigen las entidades públicas, como a la sociedad en sí, al ser un mal que se transmite de generación en generación, afectando directamente a la lucha de los más necesitados. Es por ello que se debe evitar que la corrupción siga generalizándose, y es deber de cada uno, contribuir a su prevención y mitigación.

Corral Burbano de Lara (2010) manifiesta que la ética debería ser apreciada por los empresarios, los gobiernos, y, los administradores privados y públicos, como una conveniencia económica, lo cual implicaría un esfuerzo de gran envergadura en el campo ideológico, moral, político y educativo, debido a que gran parte de la población ha perdido los referentes éticos y han confundido erróneamente la palabra honradez, asumiendo que es sinónimo de mal negocio. Además, la alta dosis de cinismo, evidencia que, para cumplir con las obras o servicios públicos, debe interferir necesariamente la corrupción como un mal necesario, o en el mejor de los casos como un evento tolerable.

Los retos en instituciones de tipo privada y pública persistirán, si no se identifican los problemas específicos e instrumentos de acción, que promuevan una verdadera agenda

de política anticorrupción basadas en posibilidades de integración y transformación de la ética pública (Ledezma et al., 2019).

Por consiguiente, denota la necesidad por realizar estudios de este tipo para impulsar la actuación correcta del Estado y de otras instituciones, donde prevalezcan los principios éticos y morales. Para Lara (2013) el Estado debe actuar por un bienestar común, más allá de buscar utilidades o beneficios monetarios de índole particular. Por ello, las personas asociadas y que se dedican a contratar a nombre del Estado, no deben olvidar que el fin es altruista, basado en el servicio a la comunidad, de hecho, así nace el nombre de “servidores públicos”, a quienes se les confía directa o indirectamente, la administración de los recursos públicos que son de todos.

La importancia de combatir la corrupción constituye un trabajo de todos, pues desde los actos más mínimos, que incluso parecen ser inofensivos, se está fomentando una cultura de irrespeto por lo ajeno y atentado contra el prójimo. Tal como manifiesta (Moriconi, 2018) la decisión de robar o no, es personal y debe basarse en la moral y en la ética del bien común. Pues, en un país, los atentados de la corrupción son a gran escala, y por ende las personas afectadas son varias, y las garantías atropelladas son demasiadas. Al cometer delitos de este tipo, se está obstruyendo el acceso a la salud, a la educación, a la vivienda digna, a la alimentación, entre otros derechos, que las propias personas que realizan estos crímenes, aunque sin ser conscientes, se perjudican a ellas mismas y a los suyos.

## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO

#### 2.1 Antecedentes

Antes de expedirse la Constitución del año 2008, hubo ciertos intentos para establecer controles anticorrupción.

En el Título X “De los Organismos de Control” de la Constitución Política del Ecuador de 1998, se creó la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, con el propósito de promover la eliminación de los actos de corrupción en el Ecuador, así como exigir la recepción de denuncias sobre casos de posible ilícitos que fueron cometidos en el Estado. La Comisión tenía como atribución la formulación de programas, el diseño de un Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción para ser presentado ante las más altas autoridades de las funciones estatales, y la dirección y administración de campañas anticorrupción (Vera, 2015).

En el año 2007, fue creada la Secretaría Nacional Anticorrupción, a través del Decreto Ejecutivo 122. Este organismo fue parte de la Presidencia de la República y se encargaba de ejecutar la política gubernamental anticorrupción, así como de desarrollar las estrategias de investigación, que permitan establecer y poner al tanto de las autoridades encargadas, los actos de corrupción de los que formen parte los funcionarios de la Administración Pública Central e Institucional.

No obstante, a pesar de sus funciones, la Secretaría Nacional de la Administración Pública absorbió esta Secretaría, en agosto de 2014, por lo cual se convirtió en una subsecretaría de la Secretaría Nacional (Vera, 2015).

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 establece que es deber fundamental del país asegurar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción. Además, se determina que la Función de Transparencia y Control Social tiene la responsabilidad de promover y estimular el control de las entidades y organismos del sector público, así como de las personas naturales y jurídicas del sector privado que ofrecen servicios o realizan actividades de interés público. Esto se debe llevar a cabo de manera responsable, transparente y equitativa. Asimismo, esta función se encarga de fomentar e incentivar la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la vigilancia ciudadana y el control social a través del ejercicio y cumplimiento de los derechos de los ciudadanos, con el objetivo de prevenir y combatir la corrupción. (Constitución de La República Del Ecuador, 2008, Art. 3 y Art. 204).

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), brazo ejecutor de la Función de Transparencia y Control Social, tiene como uno de sus deberes y atribuciones “Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción” (Constitución de La República Del Ecuador, 2008, Art. 208).

En el año 2014, se implementó el Código Orgánico Integral Penal, en su capítulo quinto titulado los "Delitos contra la responsabilidad ciudadana", siendo más específico en la sección tercera se encuentra "Delitos contra la eficiencia de la administración pública". En esta sección se contemplan delitos como: el cohecho, enriquecimiento ilícito, peculado, concusión, así como otros delitos penales que han sido considerados para establecer sanciones punitivas. Esta normativa se utiliza como una herramienta para advertir la comisión de delitos en la gestión pública. (Código Orgánico Integral Penal, 2014).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una vida” se planteó el objetivo 8, en el cual se expresó el interés por la promoción de transparencia y la corresponsabilidad para recuperar la ética social, mediante la consideración de la política pública de fortificar la nitidez en la gestión de instituciones tanto públicas como privadas y la lucha anticorrupción (Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda Una Vida, 2017).

Igualmente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 (2021) se plantea como uno de los objetivos del Eje Social “Fomentar la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción” con el fin de recuperar la confianza en el territorio nacional y a nivel internacional. Es por ello, que en la administración actual del presidente Guillermo Lasso, se firmó en mayo de 2022, el Decreto Ejecutivo 412 que tiene por objeto establecer la formación de la Secretaría de Política Pública Anticorrupción, la cual tiene como fin trabajar en la prevención de la corrupción; así como en la valoración de los resultados de las políticas instauradas para combatir; y promover la integridad en el ámbito de la Función Ejecutiva (Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, 2022).

Siguiendo esta línea de ideas, con el fin de luchar contra la corrupción, se establecieron nuevas reformas al Código Orgánico Integral Penal (COIP) en materia anticorrupción, publicado mediante Registro Oficial del 17 de febrero de 2021, constituye una reforma legal con nuevos criterios jurídicos como: “La obstrucción de la justicia, sobrepagos en la contratación pública y actos de corrupción en el sector privado” así como las sanciones para distintos tipos penales. En este ámbito se promulgó la Ley de Extinción de Dominio, creando 8 nuevos tipos penales, de los 25 artículos planteados en la legislación penal, 17 fueron aprobados e incluidos en la normativa, criterios más relevantes como la pérdida de derechos políticos y prohibiciones de la suspensión condicional de la pena en casos de corrupción. (González, 2021).

La implementación de estos nuevos delitos amplía el alcance de la ley al abordar diferentes formas de corrupción. Además, la actualización de las penas para el cohecho y la reforma del tipo penal de peculado demuestran la intención de imponer sanciones más severas a quienes cometan ciertos actos de corrupción.

En resumen, estas reformas legales representan un paso significativo para combatir la corrupción a través del fortalecimiento del marco jurídico estableciendo medidas de control adecuado para prevenir y castigar cualquier tipo de delito relacionado con el manejo de recursos públicos, de esta manera mitigar actos de corrupción en los procesos de contratación pública.

## **2.2 Fundamentación teórica**

### **1 Administración pública**

La administración constituye una disciplina que permite fortalecer la relación entre el poder político, el ejecutivo y el pueblo, con el fin de atender las necesidades de la ciudadanía y para cumplir aquello requiere de ciertos elementos como organismos públicos y los funcionarios para ejecutar ciertas actividades que a la vez deben ser sujetas al control por su actuación administrativa y reguladas por entidades competentes.

Entonces la administración pública, a través del proceso de decisión, permite una transformación de los insumos en productos como son los recursos humanos, materiales, financieros, políticos, de poder y tecnológicos, su rol principal es regular la relación del poder público con las personas y de todas las actuaciones administrativas entre las partes (Galindo, 2000). De este modo, la administración pública es aquella que actúa sobre las facultades y competencias otorgadas por la ley y la Constitución, por lo que existen normativas legales que habilitan a las autoridades a reconocer, sin contratos



administrativos, las obligaciones presupuestarias, la factibilidad desde el ámbito jurídico (Santamaría Robles, 2020).

Por lo cual, el Estado debe manifestarse creando condiciones, políticas e institucionales para fomentar y fortalecer la canalización de los recursos públicos en el ejercicio de sus potestades y competencias a través de las funciones del estado respetando la toma de decisiones en lo concerniente al mal uso de recursos públicos y la deficiente administración de las políticas en el proceso de contratación de bienes y servicios conforme a las necesidades que requiere los organismos estatales para satisfacer las demandas de los ecuatorianos.

Desde el punto de vista constitucional, la “Administración Pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 227). Por lo que, el estado es responsable de la administración pública, con el fin de cumplir una obligación de tipo moral con la ciudadanía, para ello se estipulan principios para establecer los límites de actuación y saber hasta dónde se quiere llegar.

Estos principios de administración pública son fundamentales para responder frente a la transparencia en los procesos contratación pública cumpliendo de manera estricta los criterios técnicos y jurídicos para garantiza el derecho a la seguridad jurídica.

Bajo este criterio considero que la administración pública debe ser reglamentado de manera estricta por el derecho administrativo que tiene la potestad de regular los vínculos entre el poder público y los particulares por las actuaciones que ejecuten entre sí, y velar por el bienestar colectivo.

Se reconoce también, que existen situaciones en las cuales las actividades del Estado están motivadas por intereses especulativos y rentables, lo cual puede desviar el propósito de la administración pública y poner en riesgo el interés colectivo. De tal modo que, los funcionarios deben actuar con ética profesional sin prevalecer intereses personales enfocando en el respeto al patrimonio del estado y fomentando el bienestar común.

Además, poco a poco se ha ido percibiendo que muchos de los problemas sociales están directamente relacionados con la forma en que funciona el poder estatal, en especial la administración pública, para lo cual se ha creado un marco adecuado con la ayuda de la reforma del derecho administrativo (Gordillo, 1998).

Es importante tener en cuenta que el Estado puede desarrollar funciones empresariales en determinadas áreas, como la prestación de servicios públicos, pero siempre debe hacerlo con el objetivo final de promover el bienestar de la sociedad en su conjunto. Con el único fin de indemnizar las necesidades de la población que debe ser el factor determinante en las decisiones y acciones del Estado.

Es así que, se puede concluir que la Administración Pública está orientada en garantizar el bienestar colectivo a través de los instrumentos públicos que a la vez es regulado por el derecho administrativo, de esta manera el enfoque del estado es promover los derechos de las personas y satisfacer sus necesidades, siendo este uno de los conceptos más importantes en la contratación pública, pero en la actualidad se ven afectados por actos de corrupción en bienes y servicios, que son adquiridos por el Estado.

### **1.1 Contratación Pública**

Según Isabel Escudero (2020), la contratación pública constituye una disciplina de la administración pública, la cual ha sido desarrollada considerablemente durante las

últimas décadas alrededor del mundo, por su utilidad inmediata y práctica con el fin de adquirir servicios, bienes y obras, así también porque mediante la práctica de esta disciplina se pueden tomar decisiones y ejecutar acciones, las cuales gravitan considerablemente en el manejo de los recursos públicos, así como en la búsqueda de la ecuanimidad en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Entonces la contratación pública es un procedimiento técnico jurídico que tiene el objetivo de adquirir bienes y servicios por una parte la entidad contratante y por otra el contratista, para ejecutar este contrato administrativo las partes deben cumplir ciertos requisitos y actuar conforme a derecho en cualquier proceso de compras públicas garantizando la transparencia y dinamizando el desarrollo del bienestar social

Es aquí, donde La Constitución del Ecuador reconoce en su Art. 288 que “las compras públicas se regirán bajo los principios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Es decir, se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 288).

Es importante destacar que el sistema de compras públicas es un mecanismo a través del cual el Estado administra su presupuesto para proveer servicios, bienes y obras a la sociedad, como por ejemplo medicamentos, viviendas, escuelas y carreteras. Para lograr esto, el sistema debe ser diseñado y operado con el propósito de: a) obtener el mayor valor posible en la adquisición de bienes, servicios y obras; b) alcanzar a la mayor cantidad de personas posible, considerando aspectos de equidad; c) minimizar los costos involucrados; d) ser transparente, sin corrupción y estar bajo el control constante de las instituciones estatales correspondientes. Es evidente que los principales objetivos del

sistema son el desarrollo de la sociedad, la transparencia, la eficiencia y la prevención de la corrupción.(Schapper y Veiga, 2011 citados en Volosin, 2015).

Además, el Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) manifiesta que 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” conforme a la (Ley Orgánica Del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, Art. 7), de este modo busca garantizar la calidad del gasto público, su ejecución plena de los contratos e impulsar la participación social con procesos de veeduría ciudadana y modernizando los procesos de contratación pública.

## **1.2 Principios de la contratación pública**

Según el Art. 4 de la Ley Orgánica Del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008), los principios rectores “para la aplicación de esta Ley y de los contratos que de ella deriven, se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional.” De acuerdo a Cruz (2013) en algunos de los principios, que es relevante para la investigación en desarrollo:

- **Legalidad:** Según lo que establece la Constitución en el Art. 226, la contratación pública debe ser realizada según los procedimientos legales establecidos. Jurídicamente la normativa aplicable está jerarquizada en ley, reglamento general y resoluciones del SERCOP. Por lo tanto, los actos administrativos que se relacionen con la contratación pública, deben ser motivados por la norma, con reclamos o recursos administrativos que estén en concordancia con los términos de la ley.

- **Trato justo:** La LOSNCP El sistema posee cláusulas que buscan equilibrar la relación entre el contratante y el proveedor tanto antes de la firma del contrato como durante su ejecución. Estas disposiciones tienen como objetivo evitar perjuicios a los intereses del Estado, al tiempo que evitan que los funcionarios públicos actúen de manera discrecional. De esta manera, se promueve que la relación entre ambas partes se desarrolle de manera ética y documentada. Es obligatorio que todas las decisiones tomadas en el proceso estén debidamente respaldadas y justificadas.
- **Igualdad:** El sistema nacional de contratación pública garantiza la igualdad de todos los oferentes en los procesos de contratación, siguiendo las condiciones establecidas por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP). Se aplican las mismas condiciones establecidas en los pliegos, evitando cualquier acto discriminatorio y sin favorecer a unos en perjuicio de otros.
- **Oportunidad:** El Sistema Nacional de Contratación Pública establece que los procedimientos de contratación deben llevarse a cabo de manera eficiente y oportuna, considerando las necesidades de las entidades contratantes y en línea con la programación establecida. Esto implica tener en cuenta las pérdidas potenciales en la inversión pública y garantizar el cumplimiento de la gestión, con el objetivo de evitar que el Estado deje de percibir recursos y lograr un rendimiento óptimo de los mismos.
- **Transparencia:** La transparencia es una característica fundamental en la actividad y gestión de la administración pública, llevada a cabo bajo principios de moral, ética, justicia y honestidad. Se busca mantener una actuación

imparcial por parte del Estado y sus instituciones, siendo la mejor estrategia para combatir la corrupción y asegurar un accionar claro y transparente.

- **Publicidad:** El SNCP garantiza que las convocatorias e invitaciones, así como los procesos de contratación en sus diferentes etapas, son de conocimiento de las partes interesadas, así como de la sociedad en general, haciendo que la información sea un medio de propiedad gratuita y pública, asemejándose a los contratos y pliegos que son de libre acceso y descarga en el portal de Compras Públicas.

Con respecto a los principios determinados, se puede destacar que han existido falencias a través del tiempo, más que todo en la época de pandemia donde la ley ha sido transgredida a mayor escala. Esta época, según el reporte de Coalición Ecuador Verifica (2021), le costó al país aproximadamente 17 millones de dólares, pues se registran 128 informes con indicios de responsabilidad penal durante el período marzo 2020 – agosto 2021, lo cual consta en el reporta de control público de la Contraloría. La mayor irregularidad corresponde a las deficiencias en la determinación de presupuestos, falencias en la publicación de información de procesos, proveedores seleccionados sin cumplimiento de requisitos, deficiencia en la elaboración de especificaciones técnicas y diferencias de precios que perjudican al Estado.

Estos principios rectores establecidos en la normativa muchas veces han sido transgredidos en diversos aspectos, especialmente durante el periodo de la pandemia, donde se han observado mayores irregularidades, por ejemplo:

- **Legalidad:** Según lo establecido en la Constitución y la normativa aplicable, la contratación pública debe realizarse de acuerdo con los procedimientos legales establecidos. Sin embargo, se han registrado casos

en los que los actos administrativos relacionados con la contratación no han sido motivados por la norma, y se han presentado reclamos o recursos administrativos que no están en concordancia con los términos de la ley.

- **Trato justo:** A pesar de que la LOSNCP busca establecer un equilibrio en la relación entre el contratante y el proveedor, evitando perjudicar los intereses del Estado, se han observado situaciones en las que funcionarios públicos actúan de manera discrecional, sin sustentar adecuadamente las decisiones tomadas. Esto puede llevar a que las relaciones entre las partes no se desarrollen en términos éticos y documentados.
- **Igualdad:** Si bien el sistema nacional de contratación pública garantiza la igualdad de todos los oferentes y la aplicación de las mismas condiciones establecidas en los pliegos, se han identificado casos en los que se han producido actos discriminatorios o se ha favorecido a ciertos proveedores, perjudicando a otros y rompiendo el principio de igualdad de oportunidades.
- **Oportunidad:** Los procedimientos de contratación deben ejecutarse de manera eficiente y oportuna, tomando en cuenta las necesidades de las entidades contratantes y respetando la programación establecida. Sin embargo, se han presentado demoras e incumplimientos en los plazos previstos, lo cual puede generar pérdidas en la inversión pública y un rendimiento óptimo de los recursos.
- **Transparencia:** A pesar de que la transparencia es fundamental para prevenir la corrupción, se han registrado casos en los que la gestión de la contratación pública no ha cumplido con los principios de moral, ética,

justicia e imparcialidad. La falta de transparencia en la actividad y gestión de la administración pública ha permitido la aparición de actos corruptos.

- **Publicidad:** Aunque el SNCP garantiza que las convocatorias, invitaciones y procesos de contratación sean de conocimiento de las partes interesadas y de la sociedad en general, se han detectado deficiencias en la publicación de información de los procesos y en el acceso a los contratos y pliegos, lo cual limita el control ciudadano y la rendición de cuentas.

Estas transgresiones resultan por falta de conocimientos técnicos y jurídicos en materia de contratación pública por algunos funcionarios que efectúan estos procedimientos administrativos con el único fin de cumplir sus atribuciones sin asumir la responsabilidad de garantizar el bienestar del estado. Estas incluyen deficiencias en la determinación de presupuestos, falta de publicación de información, selección de proveedores sin cumplimiento de requisitos, deficiencias en las especificaciones técnicas y diferencias de precios que perjudican al Estado. Estas irregularidades han generado un costo económico significativo para el país y han debilitado la confianza.

### **1.3 Recursos públicos**

Según la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado LOGGE, los recursos públicos son todos los fondos, bienes, acciones, títulos, participaciones, rentas, activos, excedentes, utilidades, subvenciones que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sin importar la fuente de procedencia, incluyendo las donaciones, préstamos, y entregas que se realicen a favor del Estado o de sus instituciones. (Contraloría General del Estado, 2022 b).

Desde esta perspectiva, hablar de recursos públicos no solamente es lo material si no también financiar el gasto público lo que implica manejar recursos económicos de tal



modo, la contratación pública es un procedimiento técnico que permite al estado adquirir bienes y servicios de forma transparente debido a que estas implican la asignación y gestión de los fondos y activos pertenecientes al estado y sus instituciones.

Asimismo, el uso de los recursos públicos está sujetos a un riguroso control y fiscalización por parte de la (CGE) y otros organismos de control, quienes se encargan de supervisar la correcta utilización de los recursos a través de la verificación, el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos para sancionar cualquier irregularidad o actos de corrupción que pueda surgir en el proceso de contratación pública.

En este contexto, se creó el sistema conocido como portal de compras públicas con el objetivo de optimizar los recursos económicos del estado, mediante la cual busca articular y armonizar la planificación, organización y ejecución de la adquisición de bienes y servicios de la manera más transparente posible para precautelar los bienes del estado y reducir los índices de los actos de corrupción.

Evidentemente, la relación entre el uso de recursos públicos y las compras públicas radica en que toda adquisición de bienes y servicios requiere por una parte proteger los bienes de estado y por otro lado utilizar los recursos económicos de manera transparente para su correcta administración de recursos públicos, que es esencial para garantizar una contratación transparente, eficiente y responsable de esta manera evitar la corrupción y proteger el erario nacional.

#### **1.4 El Control en la Administración Pública**

Es necesario definir la palabra “control” para poder hacer énfasis en la entidad nacional encargada del control de la Administración Pública, siendo la Contraloría General del Estado. De este modo, se tiene que según la Real Academia Española (2020)

el control es la “Actividad desarrollada por las administraciones públicas consistente en la verificación y vigilancia del cumplimiento de la legislación o de las exigencias establecidas en autorizaciones, licencias, concesiones y otros actos, mediante las que se habilita el ejercicio de actividades privadas” y también es la “Facultad atribuida a los tribunales y otras instituciones y organismos de verificar la adecuación a la Constitución y a la legalidad de las decisiones de los poderes públicos”.

A partir de ello, se tiene que el Art. 211 de la Constitución de la República del Ecuador denomina a la Contraloría General del Estado como “...un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 211).

En la Ley Orgánica Del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008) se hace referencia al “control”, su alcance y atribuciones de los organismos, en los Art. 14 y 15 respectivamente, en donde se tiene como Art. 14 que el monitoreo del Sistema Nacional de Contratación Pública será riguroso, coordinado y completamente integrado entre las diferentes entidades competentes. Este control abarcará la fase previa a la contratación, la ejecución del contrato y su evaluación posterior. El Servicio Nacional de Contratación Pública será responsable de cumplir con las tareas previstas en la Ley, lo que incluye verificar:

La utilización obligatoria de las herramientas del Sistema para responsabilizarse, informar, promocionar, publicitar y llevar a cabo todo el proceso transaccional de la contratación pública.

- El empleo obligatorio de los modelos precontractuales y contractuales oficialmente aprobados por el Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP).
- El acatamiento de las políticas establecidas por el Directorio del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) y los planes y presupuestos institucionales relacionados con la contratación pública.
- La contratación con proveedores inscritos en el Registro Único de Proveedores (RUP), a menos que se especifiquen excepciones en la legislación.
- La ausencia de inhabilitaciones o incapacidades por parte de los proveedores seleccionados hasta el momento de la contratación.
- La actualización de la información contenida en las herramientas del Sistema.
- Cualquier incumplimiento de estas disposiciones conllevará a las sanciones establecidas en la legislación.

Para ejercer el control del Sistema, el SNCP es posible pedir información de entidades privadas y públicas que sean apropiadas. Estas entidades deberán proporcionar la información de manera obligatoria y gratuita en un plazo máximo de diez días después de recibir la solicitud.

En esta perspectiva, el control del SNCP es fundamental para combatir y prevenir la corrupción en la contratación pública. La intensidad, interrelación y articulación entre los diferentes entes que tienen competencia en la materia asegura una supervisión adecuada en todas las fases del proceso de contratación pública. El SNCP, como encargado del cumplimiento de las atribuciones establecidas en la ley, tiene la responsabilidad de verificar el uso obligatorio de las herramientas del Sistema, los

modelos precontractuales, y el cumplimiento de políticas y presupuestos institucionales. Además, se encarga de la verificación de la contratación con proveedores inscritos en el RUP y la ausencia de inhabilidades o incapacidades de los proveedores seleccionados.

La obligatoriedad de mantener actualizada la información en las herramientas del sistema también contribuye a la transparencia en el proceso de contratación pública. En caso de incumplimientos, se aplicarán las sanciones previstas en la ley. La posibilidad de solicitar información a entidades públicas o privadas para ejercer el control del sistema también es importante para detectar y prevenir actos de corrupción en la contratación pública.

Para lograr un control exitoso, es fundamental que la supervisión sea efectiva en todos los niveles. Por lo tanto, el trabajo realizado por los analistas de supervisión es crucial para verificar cualquier indicio de incumplimiento de la ley, sus regulaciones, reglamentos y normas técnicas. Además, se debe tener en cuenta y profundizar en la evaluación de la razonabilidad de las decisiones tomadas por las diversas entidades contratantes en el ámbito de la contratación pública. (Peña, 2015).

Con respecto al Art. 15 de la Ley Orgánica Del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008), se tiene que los entes de control del Estado deben, en el ámbito de sus competencias, llevar a cabo auditorías posteriores a los procesos de contratación realizados por las entidades contratantes. Además, el SNCP está obligado a informar a la Contraloría General del Estado y a la Procuraduría General del Estado si se detectan infracciones a lo establecido en esta ley.

La Contraloría General del Estado es parte de la Función de Transparencia y Control Social y tiene como atribuciones, según el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2022):

- 1) Supervisar el sistema de control administrativo de las entidades tanto del sector público como privado que cuenten con fondos públicos.
- 2) Identificar negligencias en materia civil y administrativa, así como señalar posibles indicios de responsabilidad penal, relacionados con las actividades y aspectos sometidos a su supervisión.
- 3) Brindar asesoramiento, si se solicita, a las entidades y organismos estatales.

Es necesario tomar en cuenta que, en ciertos casos, las instituciones del Estado para la adquisición de bienes y servicios requieren un informe por parte de Contraloría para poder acceder a la compra.

De este modo, el informe de viabilidad es un documento de carácter obligatorio que los organismos y entidades del sector público deben solicitar a la Contraloría General del Estado antes de iniciar un proceso de contratación en la etapa preparatoria, con el fin de evaluar su conveniencia y pertinencia. Desde la promulgación de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción, se establece que la Contraloría debe emitir estos informes como requisito preliminar obligatorio para las contrataciones públicas, con el propósito de prevenir actos de corrupción en perjuicio del Estado.(Contraloría General del Estado, 2022a).

Para ello el Ejecutivo ha reformado el Reglamento de aplicación pertinente para adecuar el procedimiento a seguir; de modo que el 12 de agosto de 2021 a través del Decreto Ejecutivo No. 155, se hizo la reforma necesaria (con última fecha reformativa 20 de junio de 2022 en el Decreto Ejecutivo No. 458) y se determinaron dos etapas para la aplicación del informe (Contraloría General del Estado, 2022a), el cual debe ser llenado por las entidades correspondientes mediante solicitud por el formulario en línea que se encuentra en la página web de la Contraloría (Campaña, 2021).

Cabe recalcar que la Contraloría emitió un comunicado indicando que no se requiere un informe de pertinencia en caso de contrataciones donde se emplean procedimientos como catálogo electrónico general y dinámico inclusivo, contratos modificatorios, contratos complementarios, contrataciones fuera del ámbito de aplicación territorial y las ínfimas cuantías, contrataciones sin amparo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Campaña, 2021).

Es imprescindible destacar que en el marco de la propuesta Ley Orgánica Reformatoria al COIP en materia Anti-Corrupción, se establece que la Contraloría General del Estado tiene una nueva competencia, pues según el Art. 14 de la Ley Reformatoria, en la cual se habla del delito de “sobrepuestos en la contratación pública”, se tiene que a pedido de la fiscalía que investiga la presunta comisión de dicho delito, la (CGE) tiene un término de quince días a partir de la petición para emitir un informe en el cual se establezca la existencia de sobrepuestos en la contratación pública o no (Moreta, 2021).

Con respecto a la Auditoría Gubernamental se tiene en la Ley Orgánica de La Contraloría General Del Estado (2022), El artículo 18 establece que la Contraloría General del Estado llevará a cabo el control externo mediante la realización de auditorías gubernamentales y exámenes especiales, utilizando normas nacionales e internacionales y técnicas de auditoría. La auditoría gubernamental comprende un sistema integral de asesoramiento, asistencia y gestión de riesgos, que implica un análisis y evaluación crítica de las acciones y proyectos llevados a cabo por los responsables de la administración de los recursos públicos.

No obstante, la auditoría gubernamental no tiene la capacidad de alterar las decisiones tomadas por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones, facultades o competencias, si dichas decisiones ya han definido la situación o resuelto las reclamaciones de los particulares. Sin embargo, la Contraloría sí puede examinar la actuación administrativa del funcionario de acuerdo con lo establecido por la ley.

### **1.5 Mecanismos de gestión**

La contratación pública en el Ecuador es ejecutada mediante procesos de tipo abierto o por convocatorias públicas, así como por procesos de invitación o concursos restringidos. En el primer caso, la competencia es más intensa, porque no existen restricciones a los posibles interesados para participar en la provisión de obras, servicios o bienes necesarios para el Estado. En un proceso abierto, la entidad contratante debe preparar una especificación o base de contrato que establezca claramente el objeto de contratación y sus parámetros técnicos generales, sin limitarse o favorecer a una marca en particular. En segundo lugar, se invita a proveedores específicos que cumplan con ciertos requisitos mínimos establecidos por el cliente. Estos requisitos pueden ser de carácter técnico, experiencia específica, capacidades financieras, entre otros (Calderón et al., 2016).

### **1.6 Normativa**

Además de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), es necesario hacer mención al Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública la cual tiene como objeto y ámbito según lo estipula en el Art. 1 "...el desarrollo y aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en adelante la Ley, que crea el Sistema Nacional de Contratación Pública, SNCP, de aplicación obligatoria por las entidades previstas en el Art. 1 de la

Ley.” (Reglamento a La Ley Orgánica Del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2009).

## 1.7 Procedimientos contractuales

### *Instancias sensibles*

Díaz (2019) manifiesta que las etapas de un procedimiento de contratación pública son 3, las cuales están reconocidas en la legislación ecuatoriana. Siendo estas:

**Tabla 1** Etapas de un procedimiento de contratación pública

<b>PREPARATORIA</b>	<b>PRECONTRACTUAL</b>	<b>CONTRACTUAL</b>
<b>Informe de Necesidad</b>	Resolución de Inicio Convocatoria	Entrega de Garantías
<b>Estudios técnicos, estudios de Mercado</b>	Conformación de la Comisión Técnica o delegados	Suscripción Contrato
<b>Términos de referencia o especificaciones técnicas</b>	Preguntas, respuestas y/o aclaraciones	Administración de Contratos
<b>Certificación de fondos</b>	Presentación ofertas	Complementos a los contratos
<b>Certificaciones de PAC y Catálogo electrónico</b>	Convalidación de errores de forma	Acta entrega recepción definitiva
<b>Pliegos</b>	Calificación de ofertas Adjudicación o declaratoria de desierto	

Nota. Obtenido de Díaz (2019)



- Fase Preparatoria

Esta etapa surge cuando surge la necesidad de la administración pública de adquirir obras, bienes o servicios para cumplir con sus objetivos, y es responsabilidad de las áreas requirentes determinar el objeto de contratación adecuado. La orientación de los funcionarios en la administración pública puede influir en que los estudios se dirijan hacia intereses particulares. En este punto, existe la posibilidad de que se establezcan condiciones propicias que puedan dar lugar a futuros casos de corrupción, los cuales podrían ocultarse en las etapas posteriores. (Díaz, 2019).

- Fase Precontractual

Esta fase se inicia con la convocatoria y la resolución administrativa que da inicio al procedimiento. En la mayoría de los casos, cuando se trata de procedimientos no especificados, no se requiere la conformación de una comisión técnica. En su lugar, la autoridad delega la labor de evaluación de las ofertas y tareas relacionadas a otro funcionario. Esta etapa concluye con la resolución de adjudicación o declaratoria de desierto del procedimiento. De esta manera, la validación de errores se convierte en el aspecto más crítico, ya que existe controversia en torno a los errores de forma y aquellos que no son subsanables. Esto implica que la discrecionalidad no se encuentra restringida en su totalidad.(Díaz, 2019).

Según el Art. 33 de la Ley Orgánica Del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008), se tiene que la responsabilidad de declarar procedimientos desiertos total o parcialmente, así como la decisión de archivo o reapertura, recae en la autoridad máxima de la entidad contratante o en la persona que se le haya delegado esta tarea. La declaratoria de procedimiento desierto puede darse en diversas situaciones, como, por ejemplo: si no se presenta ninguna oferta, si todas las ofertas son inhabilitadas según lo

establecido por la ley, si se considera inconveniente para los intereses nacionales o institucionales todas las ofertas, y si se detecta alguna inconsistencia, simulación o inexactitud en la información presentada por el adjudicatario después de la adjudicación del contrato. También se puede declarar desierto el procedimiento si no se puede celebrar el contrato debido a causas atribuibles al adjudicatario y no se puede adjudicar el contrato a otro oferente. En todos estos casos, la declaratoria de procedimiento desierto debe estar justificada y fundamentada en razones económicas, técnicas o jurídicas.

En ese sentido, la posibilidad de declarar desierto un procedimiento de contratación en caso de que no existan ofertas calificadas que convengan técnica y económicamente a los intereses nacionales o institucionales, puede ser una medida preventiva contra la posible adjudicación de contratos con sobrepuestos. Además, la detección de inconsistencias, simulaciones o inexactitudes en la información presentada por el adjudicatario una vez adjudicado el contrato, puede ser una indicación de que se haya cometido algún tipo de irregularidad en la contratación, lo que puede incluir sobrepuestos (Ley Orgánica Del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008).

En todos los casos, es crucial que los procedimientos de contratación pública se lleven a cabo de forma transparente e imparcial, con el objetivo de prevenir posibles actos de corrupción, como el soborno o la asignación de contratos con precios excesivos. La declaración de procedimiento desierto en los escenarios mencionados previamente puede ser una medida para evitar este tipo de irregularidades en la contratación pública.

## **2. Corrupción**

La palabra corrupción etimológicamente proviene del latín *corruptio* que surge de *com* (junto) y *rumpere* (romper), lo que implica un acto que altera el estado de las cosas,

que en un sentido aristotélico comprende la desnaturalización de un ente al no actuar con el fin de su naturaleza, sino con un fin ajeno (Gilli, 2014).

La corrupción en un Estado, es capaz de nublar las destinaciones del presupuesto en las contrataciones. Tomando en cuenta, que con ello la transparencia decae ante diferentes irregularidades que alteran e impactan en la calidad, el precio, la oportunidad de los beneficiados, y la entrega de contrataciones (Álvarez, 2021).

La corrupción en la administración pública ha sido un caso evidente desde el inicio de la vida política, pues ha surgido como el aprovechamiento deliberado de los recursos públicos, los cuales han sido conferidos y confiados por el pueblo a funcionarios y servidores para que puedan ejecutar una buena administración, distribución, custodia, control y reposición (Cáceres, 2019)

Desde el punto de vista jurídico Rusca (2012) citado en Gilli (2014) expresa que la conducta corrupta tiene tres elementos como características fundamentales, siendo estas:

- 1) El acuerdo intencional entre dos partes para llevar a cabo un intercambio de beneficios, en el cual una parte proporciona una ventaja y la otra la recibe.
- 2) El tipo de intercambio de beneficios que puede ser irregular cuando está en violación de ciertas normas.
- 3) La presencia de un conflicto de intereses basado en la posición de la persona que otorga o recibe el beneficio, lo cual implica un mal desempeño de un cargo o función.

La Convención Interamericana Contra la Corrupción condena los diferentes comportamientos corruptos de aquellos funcionarios inmorales que afectan los derechos humanos, por lo que se establece una serie de ejemplos de actos de objeto inmoral, pues

es una ineficiencia grosera. Para entender de mejor manera, un acto que, por ejemplo, implique el dispendio ineficiente de recursos públicos, según la CICC, no es solo considerado en el ámbito de la oportunidad, mérito o conveniencia, sino que ya es un coadyuvante de corrupción, de objeto inmoral conforme a las normas y formalmente antijurídico (Gordillo, 2004).

La ley ecuatoriana a través de los años ha buscado frenar los diversos actos de corrupción política, sin embargo, los esfuerzos no han sido notorios y eficaces, ya que cada vez son más evidentes las situaciones en donde los actos de deshonor, antiética, e inmoralidad se hacen presente.

En la justicia ecuatoriana existen varios casos de presunta corrupción que se encuentran pendientes en la FGE. Para el 2020 según esta entidad, se estaba trabajando con al menos 20 procesos adicionales de diversa índole que se encuentran en diferentes etapas. Estos casos son los de presunta corrupción en los dos gobiernos anteriores (González, 2020).

## **2.1 La corrupción en el Ecuador**

La corrupción es una práctica frecuente en la administración pública de Ecuador, como lo demuestran los elevados índices reportados y la percepción generalizada en la sociedad sobre la gestión pública. Esto tiene consecuencias negativas en el ámbito económico, social y cultural del país, revelando una falta de valores éticos y morales en el desempeño de las funciones públicas. (Chagcha & Pérez, 2022).

Según la Función de Transparencia y Control Social (2019), Un informe elaborado por el Sistema Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (SNTLCC) presenta un análisis de las causas de la corrupción política y sistémica en Ecuador. Según este estudio, los sobrepagos en los contratos públicos son actos de

corrupción que están vinculados a diversos factores que afectan el modelo de gestión estatal. Uno de estos factores es la falta de eficacia y eficiencia en la administración pública, lo que resulta en un modelo de gestión complicado y burocrático. Además, se observa una gestión pública que no cumple con los principios fundamentales de eficiencia, transparencia, calidad, rendición de cuentas, ética y participación.

En consecuencia, la gestión pública en Ecuador presenta deficiencias al no cumplir con estos principios básicos que son fundamentales para garantizar una administración pública honesta y responsable. La falta de cumplimiento de estos principios abre la puerta a prácticas corruptas. Por lo tanto, es necesario fortalecer los mecanismos de control, como la participación ciudadana, la rendición de cuentas, las veedurías ciudadanas y el control social, como elementos clave para prevenir y detectar actos de corrupción

Otro factor también es el incremento de poder discrecional de los funcionarios públicos, lo que se debe en parte a la confusión jurídica y la falta de claridad en las normas y procedimientos. Asimismo, la capacidad del Gobierno para detectar, mitigar y castigar la corrupción se ve debilitada por la duplicidad de responsabilidades de diversos organismos estatales y la legislación compleja (Función de Transparencia y Control Social, 2019).

Esta falta de claridad en las interpretaciones de la normativa y la confusión jurídica en los funcionarios encargados de ejecutar acciones en materia de contratación pública crean un ambiente propicio para aprovecharse de la ambigüedad y ejercer su poder discrecional de manera indebida y tomar decisiones arbitrarias, sin una base legal sólida para proteger el interés público.

Por otro lado, el delito que se relaciona en actos de corrupción es el lavado de activos que permite la generación de flujos financieros ilícitos que se resguardan en paraísos fiscales, lo que dificulta su detección y castigo. La debilidad y falta de operatividad de las instituciones de fiscalización y control también contribuyen a la corrupción, especialmente cuando se observa falta de independencia frente a intereses económicos y políticos (Función de Transparencia y Control Social, 2019).

Es decir, este delito debilita a las instituciones de fiscalización y control por la forma como ocultan recursos financieros ilícitos en los paraísos fiscales, para combatir este fenómeno se requiere una cooperación internacional más sólida en la lucha contra el lavado de activos y fortalecer la independencia y operatividad de las instituciones encargadas de prevenir y sancionar la corrupción.

La politización de la administración de justicia es otro factor que afecta el control de la corrupción, ya que se han reportado casos de sumisión de jueces frente a las funciones estatales, lo que permite a la clase política establecer su control sobre la impunidad y la justicia en el sistema judicial (Función de Transparencia y Control Social, 2019). Esta politización de la justicia es un problema preocupante, porque el poder judicial desempeña un papel fundamental en la investigación la prevención y sanción de los actos de corrupción, a través de sus órganos competentes. La corrupción no puede ser eficazmente combatida si los responsables no son juzgados de manera imparcial y sin interferencias políticas, es allí donde se crea la impunidad y debilita el Estado de derecho.

Por último, se observa una falta de fortaleza en la participación ciudadana en algunos temas de interés público, lo que resulta en una disminución en la supervisión del cumplimiento de las funciones de las autoridades y entidades públicas, así como en el uso de los recursos públicos. Asimismo, la ausencia de voluntad política por parte de las autoridades locales o nacionales para prevenir y controlar la corrupción ha obstaculizado

la implementación de una política anticorrupción coordinada. (Función de Transparencia y Control Social, 2019).

Es de vital importancia impulsar y fortalecer la participación activa de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción. Esto implica promover la educación cívica, garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, así como establecer mecanismos efectivos de participación ciudadana en la toma de decisiones y en la supervisión de las acciones de las autoridades. Además, es imprescindible exigir a las autoridades un genuino compromiso político para prevenir y combatir la corrupción, implementando políticas integrales, fortaleciendo las instituciones encargadas de control y asegurando la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos.

## **2.2 Materia normativa anti corrupción en el Ecuador**

A partir de la crisis política del período 1997-2007, la cual se caracteriza por la disputa de poder, desconfianza en partidos políticos, ineficiencia de instituciones públicas, y falta de credibilidad gubernamental; surge el interés por parte de los ciudadanos de participar en los asuntos de interés público, por lo que el 28 de septiembre de 2008 mediante referendo, la Constitución de la República del Ecuador coloca a la participación ciudadana y control social (Función de Transparencia y Control Social (FTCS)) como parte primordial para el desarrollo de una vida democrática, en consecuencia con el buen vivir (Vera, 2015).

Ya en el año 2009 se publica en el Registro Oficial Suplemento 22, la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, con reforma en el 2019. También surge una de las resoluciones más importantes, contra la corrupción, siendo la resolución No 001-D-DP-2010, la cual estipula “los parámetros técnicos para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa establecidas en el artículo 7 de

la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Públicas” (Carrera Calderón et al., 2021).

El 7 de agosto de 2013 surge la Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social, mientras que para el siguiente año se publicaba el Código Orgánico Integral Penal (COIP) mediante Registro Oficial Suplemento 180 del 10 de febrero del 2014, con última reforma de 2019, donde ya se encuentran tipificados los delitos que hacen referencia a la corrupción. Además, en el mismo año, se desarrolla el proyecto “Índice de Transparencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”, cuyo fin se basaba en la implementación del índice a nivel nacional para contribuir a la transparencia en las instituciones públicas del país (Carrera Calderón et al., 2021).

En febrero de 2015 se expide como Resolución de la Defensoría del Pueblo, “Los parámetros técnicos para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa establecidas en el Art. 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública” con el fin de “garantizar la publicación de la información obligatoria que todas las entidades poseedoras de información pública deben difundir de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la LOTAIP”. El 31 de julio de 2017 se estipuló la Resolución del Instituto Nacional Ecuatoriano de Normalización (INEN) N° 362, la cual aprueba y oficializa Norma Técnica Ecuatoriana NTE INEN-ISO 37001 (Sistemas de gestión antisoborno, en base a la norma ISO 37001) (Carrera Calderón et al., 2021).

No existen como tal hechos o motivaciones fácticas para que se realicen la reformas en materia anticorrupción en el Ecuador, pues solo se encuentran en la Constitución los artículos que avalan las facultades y deberes estatales con respecto a la administración de justicia, los principios constitucionales, las responsabilidades de los servidores públicos y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Páez & Berenguer, 2022).



En el Art. 204 de la Constitución actual se estipula claramente que:

El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.

La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.

La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 204).

Por consiguiente, la Quinta Función del Estado denominada Función de Transparencia y Control Social, se ha creado con el propósito de establecer un control en los organismos y entidades del sector público, lo que integra a aquellas personas privadas que presten servicios de interés público, por lo que se abarca al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Contraloría, la Defensoría y las Superintendencias.

Resulta claro entonces que, dentro del proceso político se vuelve algo fundamental la participación ciudadana, pues el control que ejerza toda la ciudadanía en el mismo, permitirá una mejora en este y otros ámbitos. Además, la determinación de los principios de la administración pública permite conocer hasta dónde se procede a llegar.

La normativa legal vigente promueve aspectos de integridad, transparencia, control social, participación ciudadana, acceso a la información como mecanismos que impulsan la lucha contra la corrupción, entre ellas (Presidencia de la República del Ecuador, 2022):

- Constitución de la República del Ecuador
- Código Orgánico Administrativo
- Código Orgánico de la Función Judicial
- Código Orgánico Integral Penal
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley Orgánica de Servicio Público
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
- Ley Orgánica de Extinción de Dominio

Además, otras normativas jurídicas creada con el fin de construir una transparencia pública y luchar contra la corrupción son (Carrera Calderón et al., 2021):

- Código Orgánico Monetario y Financiero
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
- Ley Orgánica de la Función Legislativa
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
- Ley de Minería
- Ley de Hidrocarburos

### **2.3 Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción**

El estudio de Medina (2010) resalta el acercamiento a la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal (COIP) en relación con las respuestas normativas frente a la corrupción en la contratación pública, enfocándose en el contexto de España. En dicho estudio, se evidencia que la acción gubernamental de modificar las

prestaciones que conforman el objeto del contrato, como se propone en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, junto con la inclusión del Título V del Libro de Ley de Contratos del Sector Público, es considerada como una medida alternativa para combatir la corrupción y cerrar las brechas existentes.

De esta manera, mediante la reforma en las modificaciones de los contratos, en la cual en ningún caso se pueden alterar las condiciones esenciales de la adjudicación y licitación, se tuvo el propósito de prevenir y combatir la corrupción en materia de contratación pública, con expectativas de resultados materializados a través del tiempo.

Las recomendaciones generales por parte de Arozamena & Weinschelbaum (2010) en relación a las buenas prácticas en las contrataciones públicas, están basadas en tres aspectos relativos, ya que cada país formula los planes en base a su situación particular. De este modo, se hace hincapié en el gran compromiso que debe existir por parte de los actores relevantes, también es necesaria la incorporación de un relevamiento profundo de las necesidades nacionales, la elaboración de planes estratégicos para el desarrollo de las capacidades de compra y el monitoreo constante en la implementación. Es por esto, que en la región se han manifestado diversas promulgaciones de leyes y reglamentaciones con el fin de modernizar y controlar los procedimientos de compra.

El contexto de la realidad ecuatoriana en el que surgen estas reformas se basa en aquellos elementos sociales, jurídicos y políticos, los cuales demuestran la necesidad jurídica de reforma tanto en el ámbito administrativo como penal. Adicionalmente las protestas sociales de 2019 fueron los indicadores clave para exponer la situación de inestabilidad política institucional por parte de las autoridades (Páez & Berenguer, 2022).

Es necesario hacer énfasis en que las reformas anticorrupción se dieron bajo una coyuntura de pandemia, donde existían varios caos de sobreprecios. Pues, según la Red

Anticorrupción Latinoamericana (2021) en Ecuador, al inicio de la emergencia sanitaria por COVID-19 se evidenciaron debilidades con respecto a la transparencia en el proceso de contratación de compras públicas, por lo que derivaron casos con sobrepagos, como el caso “Mascarillas”, por mencionar un ejemplo.

En este sentido, para hacer frente a todas las irregularidades durante dicha emergencia, María Sara Jijón, directora de la SERCOP, junto a otras autoridades suscribieron un compromiso anticorrupción en agosto de 2021, siendo un acto simbólico debido a que las disposiciones ya se encuentran en la Constitución y en la Ley. Pues dicho convenio denominado Compromiso Anticorrupción se ha enfocado en promover conductas honestas y éticas en el servicio público. De ese modo, la SERCOP según las disposiciones de la Ley Anticorrupción en materia de contratación pública puede habilitar el denominado subsistema nacional de control (Red Anticorrupción Latinoamericana, 2021).

Las reformas anticorrupción en contratación pública fueron emitidas el 17 de febrero de 2021 mediante Registro Oficial, evidenciándose en la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal. En base a esto López Ribadeneira Mora (2021) expresa que estas reformas tienen como objetivo fortalecer el control y la transparencia en los procesos de contratación, y establecer sanciones más severas para aquellos que cometan delitos relacionados con la contratación pública. Se tienen así que las reformas son:

- Obligación de la Contraloría General del Estado de emitir un informe de pertinencia y favorabilidad ante toda contratación pública, con plazos máximos de 15 días para la emisión del informe y 72 horas para casos especiales. En caso de que la Contraloría no emita el informe, se

considerará favorable el proceder con la contratación, lo que constituirá causal de destitución del funcionario a cargo del informe. Además, se establece la suspensión temporal de la contratación en caso de irregularidades, hasta que se subsanen o aclaren por parte de la entidad contratante.

- Creación de nuevos delitos relacionados con los sobrepuestos en la contratación pública, con penas privativas de libertad de 5 a 7 años para aquellos que cometan arbitrariamente procesos de contratación pública. También se establece que personas naturales o jurídicas con sentencias condenatorias ejecutoriadas en delitos de sobrepuestos no podrán contratar con el Estado nuevamente.
- Nuevas competencias para el SERCOP, encargado de ejercer el control en los procesos de contratación y en los servidores públicos. Además, se crea un Subsistema Nacional de Control para observar la correcta aplicación de la normativa relacionada con la contratación pública.
- Sanciones más severas para el incumplimiento del contratista o del adjudicatario fallido, incluyendo la aplicación de sanciones incluso a los representantes legales de las personas jurídicas. También se establece una pena privativa de libertad de 10 a 15 años para aquellos que evadan los procesos pertinentes de contratación pública, con multas del valor de la contratación arbitraria que se desarrolló.
- Límites para las declaratorias de emergencia y se prohíbe la delegación de la resolución por parte de la máxima autoridad de cada entidad. Finalmente, se establece la facultad del SERCOP para suspender los procedimientos de contratación en los casos de vinculación determinados

por la reforma, y se permite a la entidad contratante descalificar a proveedores en estos casos.

Evidentemente, estas reformas presentadas tienen como objetivo principal fortalecer el control y la transparencia en los procesos de contratación pública, y establecer sanciones más severas para aquellos que cometan delitos relacionados con la contratación pública. Las medidas incluyen la obligación de la Contraloría de emitir informes, la creación de nuevos delitos y sanciones más severas, nuevas competencias para el SERCOP y la creación de un Subsistema Nacional de Control. También se establecen límites para las declaratorias de emergencia y la facultad del SERCOP para suspender los procedimientos de contratación en los casos de vinculación determinados por la reforma.

Jorge Rivera, experto en contratación pública expresa que las reformas estipuladas en materia anticorrupción se refieren a que para todo proceso de contratación pública se requerirá el informe de pertinencia, pero la magnitud de ello es muy grande por lo que el ente de control ha publicado un comunicado donde se señala la aplicación de forma paulatina (Campaña, 2021).

La Contraloría del Estado indicó que en el primer año los informes se emitirán para contrataciones con un monto superior o igual a la cantidad resultante de multiplicar el coeficiente 0,00003 por el Presupuesto Inicial del Estado. Mientras que a partir del segundo año el cumplimiento de este requisito debe cumplirse en todas las contrataciones, sin importar el monto. Rivera enfatiza que existen procesos de 5000 o 7000 dólares que no pueden avanzar al no poseer los debidos informes de pertinencia, por lo que a pesar de que se menciona que existe un plazo de demora de 15 días en contestar y no hay respuesta, se considera silencio administrativo, con retraso en las contrataciones públicas previamente planificadas (Campaña, 2021).

Adicionalmente, con respecto a los informes mencionados, Álvaro Ramírez, experto en el tema manifiesta que en el período 1990 -2008 existía una exigencia para contar dichos documentos previo a la contratación por parte de contraloría, pero la Contraloría tampoco tenía la capacidad de otorgar respuesta, por lo que varios procesos se cayeron y este requerimiento se eliminó. A partir del año 2008 la responsabilidad recae en la entidad contratante y la Contraloría tiene la capacidad de revisión post contractual (Campaña, 2021).

También, el experto indica que los abogados mantienen una duda con respecto a la petición de los certificados de competencias a los ciudadanos o funcionarios públicos, pues al menos este último grupo tendría dicha certificación del SERCOP. Varios de los procesos de Fiscalía han fracasado debido a que los auditores de Contraloría no manejaban el tema de contratación pública, dando lugar a la caída de procesos (Campaña, 2021).

## **2.4 Políticas Nacionales Anticorrupción**

La doctrina de la política pública es una ruta a través del cual el derecho público entra en el derecho privado y le impide actualizar sus consecuencias legales normales. Aunque la política pública es una doctrina antigua en el derecho consuetudinario y otros sistemas legales, no está claro qué aspectos del derecho público pueden entrar en la arena del derecho contractual (privado) y hacerlo inaplicable (Ghodoosi, 2016).

Desde el punto de vista constitucional, se establece en el Art. 85 de (CRE), específicamente en el Capítulo segundo establece sobre “Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana”, que algunas de las disposiciones en pro de materia anticorrupción son:

- Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se regirán por ciertas normas con el objetivo de garantizar los derechos reconocidos por la Constitución. Estas normas establecen que las políticas públicas y la provisión de bienes y servicios públicos tienen como finalidad promover el bienestar y garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos. Para lograr esto, se basan en el principio de solidaridad, que implica la cooperación y el apoyo mutuo entre los miembros de la sociedad.
- A pesar de que se dé prioridad al interés general por encima de los intereses particulares, en casos en los que la implementación de políticas públicas o la prestación de bienes y servicios públicos pueda poner en peligro o vulnerar los derechos constitucionales, será necesario ajustar o modificar dichas políticas, o bien adoptar medidas alternativas que busquen conciliar los derechos en conflicto. Esto se llevará a cabo sin descuidar el interés general y asegurando el respeto y protección de los derechos constitucionales de todos los ciudadanos(Constitución de La República Del Ecuador, 2008, Art. 85).

Bajo esta disposición constitucional refleja la importancia de establecer políticas públicas que sean coherentes con los principios constitucionales y que promuevan el bienestar de la sociedad en general. Además, subraya la necesidad de tomar medidas adecuadas cuando las políticas públicas amenacen los derechos de los ciudadanos. En este sentido, la doctrina de la política pública puede desempeñar un papel importante al determinar qué aspectos del derecho público pueden afectar al derecho contractual y cómo se pueden evitar o corregir posibles violaciones a los derechos constitucionales.

Por otro lado, según la Presidencia de la República del Ecuador (2022) se tiene un reconocimiento de que las circunstancias ideales para la implantación de una política pública anticorrupción aún no han sido alcanzadas. La Constitución de 2008 presentó arreglos institucionales que actualmente rigen a la nación y de la cual se deriva una



legislación presupuestaria, dominio, penal y contratación. De este modo, la Política Pública Anticorrupción junto a la reinserción internacional, la reactivación económica y la reforma política forman parte de la vértebra institucional del Gobierno Nacional. Es el Plan Nacional de Desarrollo, la credencial que el Ecuador presenta ante el mundo y que contiene aquellas políticas públicas de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación.

En el año 2013, la Instancia de Coordinación de la Función de Transparencia y Control Social (FTCS) cumpliendo con los mandatos constitucionales, específicamente con el Art. 206 de la Constitución el cual establece que los titulares de las entidades de la Función de Transparencia y Control Social cumplirán diversas funciones, se tiene la aprobación del Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción (PNPLC) 2013-2017 con 6 políticas, cuyo propósito se basa en la promoción de la construcción de un “Sistema Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción” que logre articular esfuerzos para construir la política pública anticorrupción del Ecuador (UNODC, n.d.).

El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una vida” establecía como octavo objetivo, de impulsar la transparencia y corresponsabilidad enfocado a una nueva ética social, mediante el fortalecimiento de la transparencia en instituciones públicas y privadas (Carrera Calderón et al., 2021).

En este sentido, se deriva la Estrategia Nacional Anticorrupción (ENA), la cual facilita los elementos para formular el Plan Nacional Anticorrupción. Además, se constituyen como referencias imprescindibles para la Política Nacional Anticorrupción vinculada al ejercicio político con enfoque en el bienestar y el crecimiento económico, el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 el cual fue promulgado por el Gobierno Nacional y la Agenda de desarrollo 2030 acordado en el marco de Naciones Unidas, específicamente en el objetivo 16 (Presidencia de la República del Ecuador, 2022).

Esta estrategia, presentada en julio de 2022, consta de nueve áreas de enfoque que abordan la problemática de la corrupción. Estas áreas incluyen la concientización sobre las diferentes dimensiones de la corrupción, la necesidad de que diversos actores se responsabilicen de prevenirla, la focalización de los esfuerzos anticorrupción en situaciones críticas, la importancia de prevenir y gestionar los conflictos de interés, la transparencia en el manejo de los recursos públicos, el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones, la contratación pública responsable y transparente, la prevención y combate de la corrupción de carácter transnacional, y la aplicación de tecnologías para combatir eficazmente la corrupción.(Naciones Unidas en Ecuador, 2023).

En tal sentido esta estrategia busca crear estrategias, políticas y acciones preventivas inmediatas en coordinaciones con distintos organismos del estado y con diferentes niveles de gobierno en las cuales la contratación pública es procedimiento fundamental para la compra de bienes, servicios y de consultoría como elemento clave para mitigar la gama de corrupción que afecta directamente a la ética pública.

### **3 Corrupción en la contratación pública**

Por lo general, la corrupción en la contratación pública para adquirir servicios o bienes de distinta índole, está relacionado con el índice de corrupción, que también es evidente en la ejecución de obras, de esta forma, el ordenamiento jurídico se transforma en un ente vulnerable, cuya capacidad de la legislación con respecto a la contratación pública, no es lo suficientemente extensa para impedir el cometimiento de actos ilícitos (Campoverde et al., 2021).

El proceso de contratación pública debe contener ciertos requerimientos técnicos para lograr una transparencia porque la corrupción en este ámbito es un factor principal de malversación en el manejo de los recursos públicos, la conducta de los funcionarios

públicos en los procesos de contratación debe ser objetiva y contribuir de manera notable al uso eficiente del patrimonio del estado.

La corrupción en los procesos de contratación pública se materializa por las decisiones propias que desvían el objetivo correcto de la actuación administrativa de los servidores públicos, y esto influye en los aspectos éticos y morales en cada uno de los individuos asociados a la educación, de tal modo que estas decisiones ocasionan un quiebre en aspecto de la legalidad y la imparcialidad por ende la seguridad jurídica del estado.

### **3.1 Actos de corrupción más comunes en la contratación pública**

Tal como lo estipula el Servicio Nacional de Contratación Pública (2022), según el COIP, los crímenes relacionados con la contratación pública abarcan el peculado, el enriquecimiento ilícito, el cohecho, la concusión, el tráfico de influencias, la oferta de realizar tráfico de influencias, el testaferrismo y el enriquecimiento privado no justificado.

La contratación pública al ser un proceso que implica la selección y adjudicación de contratos para la adquisición de bienes, servicios y obras públicas, involucra a diferentes actores y etapas, y es vulnerable a la comisión de delitos como los mencionados principalmente.

El peculado se refiere al uso indebido de bienes o recursos públicos, y puede darse en la contratación pública cuando un funcionario utiliza el presupuesto asignado para su propio beneficio, en lugar de efectuar con el objeto del contrato. El enriquecimiento ilícito, por su parte, se refiere al aumento patrimonial injustificado de un funcionario público, lo que puede ocurrir cuando se realizan contrataciones irregulares en las que se generan sobrepagos o se adjudican contratos a empresas vinculadas a los funcionarios.

El cohecho, la concusión y la oferta de realizar tráfico de influencias se refieren a la aceptación de sobornos o beneficios para influir en la adjudicación de un contrato, lo que puede generar una asignación irregular que no responde al interés público. En este sentido, el tráfico de influencias se refiere a la utilización de la posición de un funcionario para obtener beneficios personales o para terceros, y puede incluir la utilización de contactos o relaciones para influir en la decisión de adjudicación de un contrato.

El testaferrismo es una práctica ilegal en la que se utiliza a una persona como intermediaria para ocultar la propiedad real de bienes o recursos. En la contratación pública, esta práctica puede darse cuando se utilizan empresas "fantasma" o se generan contratos con empresas vinculadas a terceros, con el objetivo de ocultar la propiedad real de los recursos.

Por último, el enriquecimiento privado no justificado se refiere al aumento patrimonial de una persona que no puede ser explicado por sus ingresos legítimos, y puede darse en la contratación pública cuando se generan sobrepuestos o se adjudican contratos a empresas vinculadas a terceros para beneficio personal.

En conclusión, todos estos delitos tienen una relación directa con la contratación pública, y pueden generar asignaciones irregulares que no responden al interés público, y que en muchos casos benefician a funcionarios públicos o terceros vinculados a ellos. La lucha contra estos delitos es fundamental para certificar la transparencia y eficiencia en la contratación pública, y para asegurar que los recursos públicos sean utilizados en beneficio de la sociedad.

### **3.1.1.1 Sobrepuestos en la contratación pública**

Los sobrepuestos ocurren cuando los costos de los bienes, obras o servicios obtenidos por entidades públicas son incrementos a su valor real o de mercado, esta

práctica resulta pérdida económica al estado y un enriquecimiento ilícito de aquellos involucrados en los métodos de contratación pública, en Ecuador han sido un problema recurrente que ha generado preocupación, crisis política y desconfianza en los organismos estatales por parte de la ciudadanía.

Se sabe que el año 2020 fue un período de tiempo detonante para que se incrementen los casos de corrupción (los cuales son “comunes” en América Latina) y se tome en cuenta medidas para regular algunos de los procesos como son los de contratación pública. De ese modo, se reformó el Código Orgánico Integral Penal en materia Anticorrupción, con el propósito de disminuir los casos de deshonestidad, inmoralidad y antiética por parte de funcionarios y servidores públicos que actúan muchas veces por intereses particulares y no estatales, pues se sabe que el fin principal de la administración pública es servir al pueblo y satisfacer las necesidades de los mismos.

Es considerable que se cuestione la aplicación de la Ley Anticorrupción, pues tal como expresa el director ejecutivo de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD), citado en Rivadeneira (2021), los problemas inician a partir del nombre de esta Ley, pues no existe una reforma total ya que solo se reforman dos leyes, mediante disposiciones reformativas, que no son habituales en los proyectos de ley. No obstante, en consideraciones de fondo si se toma en cuenta lo determinado por la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, lo cual constituye un compromiso a cumplir según el Artículo 11, numeral 3 del instrumento constitucional que estipula que “Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 11).

Además, siguiendo las declaraciones del director ejecutivo de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD), se destaca que, si hay ambigüedad en la redacción precisa de los delitos, como el peculado, puede resultar en una norma inaplicable. Asimismo, en cuanto a la redacción de los actos de corrupción en el ámbito privado, se observa una falta de claridad, lo que genera una discrecionalidad en las sanciones y convierte a la norma en una herramienta de doble filo.

Esto se suma a lo que expresa Silvana Vallejo, directora general del SERCOP, citada en Rivadeneira (2021), que “si la Ley no es concreta y directa puede llegar a no aplicarse, lo cual es lamentable, puede llegar a no darse la contratación pública”. Esto constituye un inconveniente de gran envergadura en los procesos contractuales, ya que implica mayor número de trámites, dando lugar a que puedan existir mayores actos de corrupción con respecto a los sobrepuestos.

El Art. 14 de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal del año 2021, menciona que se añada el Art. 294.1, el cual es:

“Art. 294.1. Sobrepuestos en contratación pública. Las o los servidores públicos, las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado; o, los proveedores del Estado que realicen arbitrariamente los procesos de contratación pública con evidente y comprobado sobrepuesto al precio ordinario establecido por el mercado y determinado como tal por la Contraloría General del Estado, serán sancionados con pena privativa de libertad de cinco a siete años. El informe de la Contraloría General del Estado que determina la existencia del sobrepuesto en contratación pública deberá ser otorgado por dicha entidad, en el plazo máximo de quince días contados a partir de la fecha de la solicitud efectuada por la o el fiscal. Si la conducta prevista en el primer párrafo ha sido cometida aprovechándose de una declaratoria de emergencia o estado de excepción, serán sancionadas con el máximo de la pena prevista”

(Ley Orgánica Reformativa Del Código Orgánico Integral Penal En Materia Anticorrupción, 2021. Art. 14).

En el país no existe una figura legal de igual connotación, lo expuesto genera desafíos de gran envergadura para la dogmática jurídica penal. De este modo, para poder tener similar connotación, es importante referirse a normativas internacionales para aplicar en nuestro contexto. Además, tomando en cuenta el sujeto pasivo, haciendo distinción que un activo sea una “persona actúe en virtud de una potestad estatal”, o que sea el “proveedor”, la Administración Pública es quien sufre la vulneración de aquellos bienes jurídicos protegidos, entonces el “sobreprecio” será medido en base a un criterio como lo es el “precio ordinario”, el cual se establecerá de acuerdo al tipo penal que determine la Contraloría General del Estado (Pinoargote & Castro, 2022).

Bajo este criterio, es fundamental recurrir a normativas internacionales y adaptarlas al contexto local para poder abordar adecuadamente la problemática del sobreprecio. Es importante destacar al sujeto pasivo como al sujeto activo como actores principales en este tipo de delitos. En caso de sujeto pasivo, se identifica a la Administración Pública como la entidad que sufre la vulneración de los bienes jurídicos protegidos, mientras que el sujeto activo es el proveedor que a través del representante incurre en sobornar a funcionarios encargados de contratación pública.

Partiendo de estos argumentos es necesario enfocar en la necesidad de contar con criterios técnicos y jurídicos claros en la normativa aplicable para determinar qué se considera un sobreprecio y cómo se evalúa su impacto. La participación de la Contraloría General del Estado en la definición de estos criterios resulta fundamental para garantizar una evaluación objetiva y precisa. No obstante, es importante tener en consideración que contar con una figura legal específica no es adecuado por sí solo para combatir eficazmente la corrupción y los casos de sobreprecio en la contratación pública.

De hecho, en nuestro país los sobrepuestos se evidencian a partir de la emergencia sanitaria de COVID-19, surgiendo varios casos de corrupción en distintos organismos públicos y demostrando la falta de control social adecuado y efectivo, donde el bien colectivo es quebrantado prevaleciendo el interés individual, a partir de aquello el organismo salud fue el más afectado y criticado, esta institución objeto de actos de corrupción a gran escala donde el principio universal de la transparencia ha sido infringido y los entes de control no han podido activar mecanismo de control como: la participación ciudadana, rendición de cuentas la veeduría ciudadana y control social para prevenir actos de corrupción y sancionar a los responsables en su totalidad.

De todos los casos que se presentaron durante la emergencia sanitaria, se pueden detallar tres de ellos con el fin de tener una visión más amplia acerca de los casos de corrupción durante la emergencia sanitaria, y conocer su contexto. El “Caso mascarillas N95 – Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social” se refiere a que Miguel Ángel Loja, exdirector general del IESS, intentó comprar con sobrepuestos insumos de protección personal, pues según la Contraloría el costo fue superior a lo que pagaron otras entidades públicas; por las mascarillas N95 hubo una diferencia de 400%, por los guantes de látex un rango entre 253% y 81% según la talla, y por las mascarillas quirúrgicas un incremento del 100% (Noboa, 2020).

Los “Casos Hospital Teodoro Maldonado Carbo – Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social” partieron del contrato de la compra de mascarillas N95 por USD 10 millones, aunque la institución pagó \$12 por unidad, cuando su precio en el mercado era de \$3 como máximo (Yépez, 2021). El “Caso kits de alimentos – Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos” radicaba en que hubo un sobrepuesto del 40,23% en los kits, pues los auditores evidencian que por los 18 productos de la canasta se iba a cancelar \$150,82, pero en realidad se tenía que pagar \$95,17 (Rosero, 2021).



Estos actos de corrupción durante la emergencia sanitaria en Ecuador, fueron los más evidentes, esta situación es preocupante debido a los graves impactos que tienen tanto en el aspecto económico del estado como en la ética profesional de los funcionarios de tal modo desconfianza en la sociedad.

En general, los tres casos presentados reflejan una falta de transparencia y control en los procesos de adquisición de insumos y productos durante la emergencia sanitaria en Ecuador. Estos actos de corrupción no solo generan daños económicos al Estado, sino que también ponen en riesgo la salud y la vida de la población, ya que los insumos adquiridos no cumplen con los estándares de calidad necesarios para proteger a la ciudadanía.

Esto demuestra claramente que los sobrepuestos en los procesos de contratación pública tienen consecuencias significativas para la economía del país. Estos actos de corrupción impiden que los recursos se destinen adecuadamente a mejorar la salud pública, la educación y la infraestructura, lo cual limita el desarrollo y el bienestar de la población. Además, los sobrepuestos comprometen la calidad de los bienes y servicios adquiridos, ya que los proveedores pueden priorizar sus ganancias en lugar de garantizar una calidad óptima.

### **3.2 Mecanismos de control de corrupción en la contratación pública**

Según Peña (2015) es probable que no exista una forma para garantizar el éxito de un sistema de compras públicas, las mismas que han representado en los últimos años un porcentaje sustancial del PIB del país, dando lugar a que el (SNCP) se enfrente a nuevos retos, pues el ente rector tiene que implementar las herramientas de forma permanente asociándola directamente con la actividad de control.

Bajo este enfoque, el mecanismo de control se refiere a un conjunto de herramientas técnicas y legales utilizadas para llevar a cabo los procesos de contratación pública de manera transparente y oportuna, con el objetivo de mitigar irregularidades y, por ende, la corrupción, aunque no se cumple en su totalidad. Para lograr esto, el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) realiza labores de monitoreo a través de la Dirección Nacional de Control de Procedimientos de Contratación Pública y las diferentes Coordinaciones Zonales. A continuación, se explican los diferentes procesos:

- **Control de Oficio:** Este trámite administrativo es iniciado por la autoridad competente sin necesidad de intervención de la parte interesada. Se aplica en casos de montos altos, donde las Coordinaciones Zonales establecen límites para determinar qué procedimientos de contratación serán objeto de control y supervisión de aquellos contratos que superen dicho límite. También se aplica a procedimientos prioritarios, que son remitidos a la máxima autoridad del SERCOP para ser sometidos a un sistema de control especial debido a su importancia. Además, se realiza una selección aleatoria de procedimientos de contratación que se encuentran publicados y son monitoreados, teniendo en cuenta los presupuestos referenciales de los contratos que están por debajo del límite establecido en cada Coordinación Zonal.

**Control a Petición de Parte:** En este caso, existen dos modalidades. La primera es la denuncia, que cualquier ciudadano puede presentar ante la autoridad administrativa del SERCOP para informar sobre conductas contrarias a la ley que requieren intervención, sin importar si la persona está directamente involucrada en el proceso de contratación. Una vez que se recibe la denuncia, el SERCOP tiene la facultad de iniciar el proceso de control y monitoreo para identificar irregularidades y sancionar a los responsables de manera administrativa. La segunda modalidad es la veeduría, que es un mecanismo de

control y vigilancia de la gestión pública a través de la participación de grupos de personas u organizaciones. Las observaciones presentadas por las veedurías se procesan como denuncias y se les da seguimiento mediante el procedimiento de monitoreo del SERCOP.

En Ecuador, el 1 de diciembre de 2022, el Pleno del Consejo de la Judicatura designó a 14 jueces que formarán parte de la Unidad Especializada para el Juzgamiento de Delitos de Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito. Estas personas, que ganaron el Concurso Público de Méritos y Oposición, estaban sujetas a impugnación ciudadana y control social. A continuación, se detallan las calificaciones obtenidas por estos candidatos(Contraloría General del Estado, 2014).

**Tabla 2** *Tabla de jueces*

<b>Jueza o juez de la sala especializada penal para el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado de la corte provincial de justicia de pichincha con sede en el distrito metropolitano de quito</b>	
Nombre y Apellidos	Puntuación total
Silvia Lorena Velasco Velasco	91.88
Lauro Fernando Sánchez Salcedo	91.72
Byron Leonardo Uzcátegui Arregui	88.83
Esteban Israel Coronel Ojeda	87.30
Mabel del Pilar Tapia Rosero	85.66
Wiler Fabricio Choez Avilés	85.25

Nota:

**Jueza o juez del tribunal de garantías penales especializado para el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado con sede en el distrito metropolitano de quito, provincia de pichincha**

Nombre y Apellidos	Puntuación total
Clara Elizabeth Soria Carpio	88.33
Carlos Patricio Serrano Luecero	86.94
Mario Andrés Muñoz Bayas	86.55
Christian Alex Fierro Fierro	87.30
Jorge Suidberto Sánchez Pico	85.66
Consuelo Marcella Tapia Guerrón	85.25

**Jueza o juez de la unidad judicial de garantías penales especializada para el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado con sede en el distrito metropolitano de quito, provincia de Pichincha**

Nombre y Apellidos	Puntuación total
Renán Eduardo Andrade Castillo	88.94
Vicente Fernando Hidalgo Maldonado	88.09

Nota: Elaboración propia tomado de ....

Este nuevo tribunal especializado solo asumirá competencia para resolver delitos de corrupción y crimen organizado con el compromiso de cumplir de manera efectiva el rol de sancionar los 44 tipos penales los 37 relacionados al crimen organizado y 7 por actos de corrupción. Su creación y la designación de profesionales capacitados refuerzan la importancia procesar a los funcionarios que se involucran en actividades ilícitas, contribuyendo así al fortalecimiento del Estado de derecho y promover la transparencia en la administración pública.

### **3.3 Hipótesis**

La Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en materia Anticorrupción permite mitigar la incidencia de Sobreprecios en la contratación pública, en el Estado ecuatoriano.

### **3.4 Variables**

#### **3.4.1 Variable dependiente**

Mitigación de la incidencia de sobreprecios en la contratación pública.

#### **3.4.2 Variable independiente**

Normativa anticorrupción en la contratación pública

## **CAPÍTULO III**

### **DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO INVESTIGATIVO REALIZADO**

#### **3.1 Ámbito de estudio**

Área de conocimiento: Gobernabilidad y políticas públicas.

Línea de investigación: Justicia y gobernabilidad.

#### **3.2 Tipo de investigación**

La investigación que se pretende realizar es de tipo jurídica, exploratoria, explicativa y documental

##### **3.2.1 Investigación Jurídica**

Esta investigación hace referencia a la aplicación del derecho como práctica social. La investigación de las relaciones jurídicas se basa en el estudio de las relaciones sociales, las causas que la determinan y su impacto sobre las mismas (Camargo, 2012). El presente estudio tendrá como base el estudio de documentos legislativos y jurídicos que han orientado a la reforma del COIP en materia de anticorrupción. Del mismo modo, se tomarán en cuenta estudios doctrinarios referentes a la temática para realizar un enfoque en la aplicación de la ley en la conformación de un estado de derecho.

##### **3.2.2 Investigación Exploratoria**

Esta investigación corresponde a un nuevo aporte sobre un tema muy relevante para la comunidad académica y para el autor, por lo que se convierte en un estudio relativamente nuevo, donde en ocasiones la información es escasa (Tantaleán, 2015). Partiendo de un acercamiento primario hacia tipos de estudios similares a este, se pudo

concluir que un análisis interpretativo de la ley referida, no existe como tal, por lo cual es la primera vez que se realizará una investigación académica con este enfoque.

### **3.2.3 Investigación Explicativa**

La investigación explicativa se encarga de no solo describir la población, fenómeno o situación originaria del problema de investigación, sino también en asignar una explicación de las causas y efectos circunstanciales (Mejía, 2020). El fenómeno de estudio corresponde a la reforma del COIP en materia de anticorrupción, a la cual se pretende asignar un análisis que integre los puntos previos legislativos que ocurrieron en torno al tema de anticorrupción y que han llevado al legislador a establecer una reforma en materia. De igual forma, se pretende atender los efectos que esta regulación tiene sobre el Estado y a la Nación.

### **3.2.4 Investigación Documental**

Este tipo de investigación hace referencia al proceso de captación por parte del investigador de información y datos que aparentemente se visualizan desconectados, por lo que, a partir de un proceso de análisis basado en documentos y libros, se construyen procesos coherentes donde la información reclutada, por un proceso bibliográfico, cobra sentido (Botero, 2003). Existen varios documentos físicos y digitales, que son un soporte explicativo y referencial para el tema de estudio, por lo cual se procederá a estudiarlos para extraer puntos importantes que puedan servir como instrumentos base para el cumplimiento de los objetivos de la investigación.

## **3.3 Método de investigación**

El enfoque de investigación utilizado es cualitativo, ya que se centra en comprender los hechos a partir de sus características específicas, basándose en principios

teóricos para conceptualizar la realidad (Guerrero, 2016). En este estudio, no se utilizaron encuestas, sino entrevistas, para obtener perspectivas de expertos en el tema de manera cualitativa, sin emplear variables cuantitativas o numéricas.

### **3.4 Diseño de investigación**

El diseño de investigación utilizado es no experimental, ya que no se manipulan deliberadamente las variables de estudio. En su lugar, se observan los fenómenos en su estado natural para luego analizarlos (Mousalli, 2015). En este caso, se analiza la situación de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en materia Anticorrupción a partir de los datos observados.

### **3.5 Población, muestra**

La población de estudio comprende un grupo de expertos en materia, que tengan conocimiento o experiencia en derecho, principalmente en administración pública. De este modo, se emplea un muestreo de tipo no probabilístico, a conveniencia, donde se escogen, según la disponibilidad de participación y pertinencia para el estudio, a un grupo de expertos que puedan responder a la entrevista. Por ello, se ha tomado en cuenta a tres profesionales en el tema.

### **3.6 Técnicas e instrumentos de recolección de datos**

Técnica Entrevista: Instrumento Cuestionario

Mediante una conversación formal con los expertos en el tema, se pretende recolectar información que amplíe el conocimiento de lo propuesto en el estudio, y pueda evidenciar la realidad de los hechos. Para ello, se ha realizado un cuestionario con 6



preguntas (Anexo 1) donde los profesionales pueden compartir sus conocimientos y experiencias.

#### Técnica Análisis Documental: Instrumento Guía de análisis de documentos

En este caso a través del análisis de fuentes secundarias con respecto a la problemática planteada se pretende realizar el análisis interpretativo desde un enfoque holístico. Para ello se ha tomado en cuenta como guía los títulos y subtítulos del marco teórico planteado, así como los objetivos a cumplir.

### **3.7 Procedimiento de recolección de datos**

La recolección de datos se la realiza mediante búsquedas avanzadas en buscadores de internet, así como preguntas a expertos.

### **3.8 Técnicas de procesamiento, análisis e interpretación de datos**

Los datos recolectados de documentos científicos y de trabajo, se analizan desde una perspectiva personal y en base al criterio de diversos actores y fuentes. Mientras que los datos recolectados por medio de la entrevista se procesan por pregunta elaborada, con un análisis global o en conjunto de cada respuesta.

## **CAPÍTULO IV**

### **RESULTADOS**

#### **4.1 Presentación de resultados**

##### **4.1.1 Entrevista 1: Dra. Paola Matute**

El trabajo de Paola Matute en la Contratación pública lo viene desarrollando desde el 2008, prácticamente desde que se emite la LOSNCP, vinculada siempre a instituciones del estado como el IESS, Municipio de Quito (Secretaría de Seguridad), Instituto Nacional de Patrimonio, Petroamazonas, desde áreas administrativas, luego compras públicas y finalmente áreas jurídicas. A nivel profesional obtuvo su título de abogada en la UCE, su maestría en contratación pública la obtuvo en la Universidad Andina Simón Bolívar, con la cual colabora desde el 2012 en talleres y luego en la docencia tanto en la especialización como en la maestría en contratación pública. Su tarea como abogada ha estado enfocada siempre en esa actividad. Desde el 2021 está en lo privado, es consultora externa del BID, Fundación Pan American Development Foundation, realiza capacitaciones a diferentes instituciones públicas y hace notificaciones a Contraloría General del Estado.

##### **¿Qué rol juega la Contratación Pública en el Ecuador?**

El rol de la contratación pública desde la parte conceptual deriva del derecho administrativo. Está ligado a los procedimientos y a los requisitos de las instituciones públicas previstas en el Art. 1 de la LOSNCP deben seguir para la contratación de obras bienes y servicios. Además, como objetivos del SNCP, se establece que la contratación pública sea un dinamizador de la economía dado que son varias las instituciones que se tienen en el país, entonces siempre están en constante necesidad de obras, bienes o

ejecución de servicios. En efecto la contratación pública maneja muchas situaciones de carácter comercial, hay proveedores que se involucran en el ámbito comercial y realizan importaciones con el único ánimo de ser contratistas del Estado, por lo que es un rol relevante ya que no hay instituciones públicas que puedan prescindir de un servicio de seguridad física, de movilización, de seguro para sus bienes inmuebles o muebles; entonces definitivamente es un rol importante en el que servidores públicos y proveedores deben estar muy bien entendidos para que se lleve a cabo como corresponde.

### **¿A qué se debe entender por sobrepuestos en la contratación pública?**

Justamente derivado de las reformas al COIP en materia anticorrupción, decidió en su momento la Asamblea Nacional tipificar al sobrepuesto ya como un delito. No es que antes no se seguían causas penales por sobrepuesto, se lo seguía con el tipo penal de peculado, pero los asambleístas en estas reformas han decidido darle al sobrepuesto como un tipo penal específico. Entonces se debe entender más allá de lo que prevé el COIP como tal en este tipo penal. Desde un punto de vista personal, esa acción dolosa, es decir con consentimiento y voluntad de ocasionar un perjuicio al Estado con la indicación del valor de un de un servicio de un bien, por encima del mercado o por encima de lo que está en un rango afuera en el mercado, con especificidad de tener conciencia de que se quiere ocasionar un perjuicio al estado y favorecer a intereses propios, siendo un proveedor del Estado si es que uno mismo es quien provee esa información incorrecta e incoherente por fuera de lo que normalmente debería costar, esto implica que en complicidad con el proveedor deciden poner un valor determinado por fuera de los esquemas del mercado para un beneficio personal.

**¿Qué tan acertadas han sido las reformas legales al COIP en materia anticorrupción en los procesos de contratación pública?**

En los procesos de contratación pública, solo con el pasar del tiempo y que en efecto se lleguen a penalizar juzgar este tipo de delitos, se puede decir si han sido medidas eficientes para este tipo de accionar de las personas, por lo que es necesario hablar de una evaluación post reforma, observando los resultados, aciertos y desaciertos. Siempre es importante cuando se tipifican los delitos, que se cumplan con ciertas características que permitan llegar realmente a un proceso penal y luego a un juzgamiento; en lo posible también personas con una sentencia que puedan resarcir el daño producido a la sociedad y al Estado. Para este momento es muy prematuro hablar de ello, será con el paso del tiempo cuando se pueda evaluar, esperando ver las sentencias en el ámbito para ver si han sido efectivas o no estas reformas.

**¿Cree usted que la norma ayudará a mitigar los sobreprecios y la corrupción?**

En base a lo conversado alguna vez con la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, que es una institución pública de control muy preocupada por los delitos que se cometen en contratación pública, uno de ellos la colusión; hay muchos países con pena de muerte, sin embargo, eso no influye en que la persona reprima su accionar, de ese modo el que haya más tipificaciones de una acción típica antijurídica culpable en el código penal no va a dar lugar a que se reformen aspectos de carácter subjetivo, como la honestidad y ética, que son cuestiones que ninguna norma va a poder regular nunca, pero son acciones necesarias en las que se debe trabajar. Solo el tiempo dirá que tan útiles son estas reformas al COIP, habiendo otras alternativas que se vuelven complementarias desde el ámbito legal o penal.

**¿Quiénes son los responsables de los hechos de corrupción en la contratación pública?**

Los responsables, una vez llevada a cabo una investigación a nivel de fiscalía, más que todo en situación de pandemia cuando surgieron varios escándalos, se establece que son principalmente los proveedores, que como se decía previamente actúan manera voluntaria y de manera consciente para no dar el valor correcto de un determinado bien. El culpable también puede ser ese servidor que aun sabiendo que esos no son los valores propios del mercado, no se da el tiempo para poder contrastar la información y la toman como válida, pues de antemano en muchos casos ya está el negociado. Además, puede haber situaciones que están incluso por fuera del entendimiento común, organizaciones criminales que en materia de contratación pública saben cómo llevar a cabo este tipo de delitos para obtener a tener un beneficio económico. Lo que busca la fiscalía justamente en un proceso penal investigativo es hallar al autor intelectual y material para establecer responsables del delito, que pueden ser pocos o muchos.

**¿Qué otros mecanismos, deberían implementarse para mitigar los sobreprecios y la corrupción en la contratación pública?**

El tener regulaciones de carácter penal es importante, y va a ser siempre necesario. La SERCOP maneja la ISO 37001 la cual tiene relación con políticas anti soborno, se puede determinar que cada área en una institución pública es vulnerable para actos de corrupción y soborno. Cualquier área, desde recursos humanos para ingresar un currículo hasta la dirección para que regule ciertas disposiciones a nivel de codificación que puedan beneficiar un sector económico importante del país, así como también el área de compras públicas, el área financiera o el área jurídica son vulnerables sus funcionarios de cometer actos de corrupción La ISO 37001 propone filtros para llegar finalmente a una aprobación del presupuesto referencial, teniéndose en primer lugar una persona responsable de cotizar en el mercado cuánto cuesta un bien o servicio, valorar esas cotizaciones, procesarlas y realizar un estudio para la determinación de un presupuesto referencial,

pasando seguidamente a una segunda persona que haría la verificación de que la información recabada por el primer funcionario sea verídica, que no sean facturas inventadas o las clásicas facturas que el mismo proveedor se consigue de otros lados, sino que sean reales; finalmente se tiene un filtro de aprobación, valorado por la máxima autoridad o delegado. El Art. 1 de las resoluciones dice aprobar pliegos, términos de referencia y presupuesto referencial; entonces la inclusión de filtros puede ser discutible debido a que puede generar mucha burocracia o retrasa el proceso, pero si cada quien hace lo que le compete de manera eficiente y efectiva, no se debería hablar de burocracia. Los filtros permiten que el proveedor se ponga de acuerdo con el que elabora, con quién revisa y con quién aprueba, es decir, son muchos filtros por los cuales tendría esa persona que valorar con conciencia y voluntad de cometer el acto penal de sobreprecio. Esto es lo que hace la política anti soborno, se entiende que en algún filtro podría una segunda o una tercera persona decir que algo no está bien ya que puede estar por fuera de los parámetros técnicos, parámetros de mercado y por ende carecer de aprobación. Esto es lo que proponen las políticas anti soborno a todo nivel.

Es muy discutible el tema de sobreprecio porque esto tiene una vinculación directa con la preparación del presupuesto referencial y la preparación de un presupuesto referencial no es algo fácil de abordar, va a depender del objeto a la contratación, va a depender de donde se lleve a cabo el servicio o de ciertos periodos del año en que surge la compra. Entonces los fiscales y las personas que van a estar vinculadas a procesar este tipo de tipos penales tienen que saber que la determinación de un presupuesto referencial depende de muchas variables. En la tesis de maestría del doctor Juan Francisco Díaz se habla justamente sobre estos aspectos, pues no es lo mismo contratar el servicio de limpieza para una oficina en Quito que contratar un servicio de limpieza para ciertas oficinas administrativas en medio de la selva para Petroecuador; puede ser el objeto, lo

mismo, e incluso a nivel de dimensiones de metraje, pero en el tema de presupuesto referencial es importante señalar que existen muchas variables, donde las condiciones en las que el objeto de contrato se ejecute pueden causar una variación considerable en aquel presupuesto. No ha sido lo mismo comprar mascarillas en época de pandemia que comprar mascarillas el día de hoy, pues es una diferencia abismal de valor, entonces es necesario exigir muchísimo a los agentes fiscales, responsables de una investigación a nivel penal para que se conjuguen varios elementos por los cuales se puede llegar a determinar que existe delito, realizando un análisis de carácter técnico con diferentes elementos, para llegar a sentenciar y sancionar el tipo penal de sobreprecio que evidencien un delito o daño contra la administración pública.

#### **4.1.2 Entrevista 2: Dr. Fabián Silva**

Profesional docente universitario de la carrera de derecho en UNIANDES puyo tengo. Tiene más de 5 años de experiencia con respecto al tema de contratación pública.

##### **¿Qué rol juega la Contratación Pública en el Ecuador?**

Durante los últimos 10-15 años, el tema de la contratación pública ha tenido un impacto significativo. Según un informe del SERCOP, se reveló que más del 60% del presupuesto general del estado se ha destinado a la contratación pública. Las instituciones públicas han realizado constantemente contratos para obras, servicios y consultorías, lo que destaca la gran importancia de la contratación pública. En este contexto, es fundamental que los funcionarios públicos posean valores y ética para evitar distorsiones en este proceso y prevenir la comisión de actos delictivos, que en muchas ocasiones son intencionales.

##### **¿A qué se debe entender por sobreprecios en la contratación pública?**

En el año 2021 se publicaron las reformas al COIP en materia de anticorrupción, pues es necesario recordar que en el mes de marzo se detectaron muchas ofertas en la adquisición de artículos de medicina donde había sobreprecio. Este tema surge a raíz de que el precio de un bien o servicio, comparando con otras ofertas, evidencia una diferencia de valores, por lo que la CGE debe tomar cartas en el asunto porque se está hablando de un sobreprecio. Las obras o bienes que se ofertan deben hacerse en base a estudios técnicos que se efectúen donde los valores no sean alterados.

**¿Qué tan acertadas han sido las reformas legales al COIP en materia anticorrupción en los procesos de contratación pública?**

Toda ley es perfectible, no se puede decir que la norma expedida en temas de anticorrupción no puede ser mejorada. De ese modo, en la acción práctica es muy complicado determinar la culpabilidad de una persona, por ejemplo en el Art. 285 se tiene el tema de tráfico de influencias, el cual es un delito muy difícil de tratar de comprobarlo; del mismo modo con el tema de tráfico de influencias, el cual es difícil su adjudicación con respecto a los contratos públicos, en donde se trata de un tema de ética y transparencia lo que se asocia a la educación de la ciudadanía, porque están pendientes varios procesos para los servidores públicos en observar el vacío legal, que pueda utilizarse en beneficio propio. Hay que recordar que el objetivo de la contratación pública, es ser un medio para que el estado brinde obras de calidad, por lo que las reformas en materia de corrupción son bienvenidas, pero falta mucho por hacer, no todo es ley ni pena, sino que se asocia a la educación ciudadana como se mencionó previamente.

**¿Cree usted que la norma ayudará a mitigar los sobreprecios y la corrupción?**



Se podría llegar a pensar que hasta cierto punto se puede llegar a mitigar los efectos de la corrupción, pero todo se origina en una educación que se enfoque en valores, se puede modificar el pensum de estudios, donde se tome en cuenta cívica, para que los niños y niñas tengan un compromiso con la patria y que entiendan que ser servidores públicos es un servicio a la colectividad, a la ciudadanía y que no piensen en tener con ello un beneficio propio. De ese modo, las reformas pueden ayudar a la corrupción, pero mientras no exista un cambio por parte de las autoridades, no tomen consciencia acerca del interés general sobre el interés propio, no se puede combatir del todo la corrupción.

### **¿Quiénes son los responsables de los hechos de corrupción en la contratación pública?**

Pueden ser desde la máxima autoridad, alcaldes, prefectos, ministros, entre otros; hasta los bajos cargos, pasando por el resto de empleados. El contratista muchas veces es el causante principal de que se comentan estos actos, aunque la responsabilidad termina siendo compartida.

### **¿Qué otros mecanismos, deberían implementarse para mitigar los sobreprecios y la corrupción en la contratación pública?**

Esto se conecta mucho con las reformas al COIP en materia anticorrupción, por lo que se debe dar mayor importancia a aquellos procesos de supervisión que efectúa el SERCOP, pues muchas veces esta supervisión es realizada a destiempo, muchas veces las obras se concluyen y recién el SERCOP da a conocer los fallos de la obra, por lo que debe realizarse en tiempo real dicha supervisión. La CGE por mandato constitucional, tiene tanto trabajo y actividad, que se le ha otorgado un trabajo extra de elaboración de informes de pertinencia, lo cual en vez de agilizar resulta todo lo contrario. Por otro lado, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social CPCCS puede realizar veedurías

de cada uno de los procesos de contratación pública, para que se empoderen, y logren hacer una veeduría ciudadana y técnica en donde se logre evitar y erradicar de una vez por todas la corrupción que ha causado daños año tras año.

#### **4.1.3 Entrevista 3: Dr. Felipe Fiallos**

Abogado por la UCE, con una especialidad en contratación pública y modernización del estado por la UASB, tiene la maestría en derecho de la contratación pública por la misma universidad. Actualmente trabaja en la gerencia de procedimientos contractuales de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones. Tiene amplia experiencia en esta materia, aproximadamente de 13 años, ha pasado por diferentes instituciones del estado como el CNE y Empresa Eléctrica de Quito, como las más relevantes. También, fue coordinador de participación ciudadana de la subasta inversa corporativa de medicamentos en el 2016.

#### **¿Qué rol juega la Contratación Pública en el Ecuador?**

Es una temática de gran relevancia dentro de lo que se conoce como gestión pública, ya que a través de ella se realizan contrataciones de bienes, servicios, consultorías y obras con el objetivo de satisfacer las necesidades de la población. Es importante tener en cuenta que la contratación para el Estado no es un proceso sencillo, requiere de estudios y análisis para asegurar que estos bienes, servicios, obras y consultorías cumplan con las necesidades de la población de manera adecuada.

#### **¿A qué se debe entender por sobrepuestos en la contratación pública?**

Se debe entender por sobrepuestos en la contratación pública, por ejemplo que al momento de realizar una compra todas las instituciones del estado se debe realizar un estudio de mercado basándose en cinco puntos que están dentro de la codificación, donde

uno de los dos más importantes es el tema de las facturas donde se deben tener tres para comparar con adjudicaciones anteriores; entonces en este campo al momento de realizar el estudio de mercado para obtener un precio, se analiza si está bien elaborado o si existen fallas, por lo que de este último al incrementar los precios dentro de ese estudio, se genera el denominado sobreprecio, es decir cuando un bien en el mercado cuesta tanto, pero existe una alza del precio vigente.

### **¿Qué tan acertadas han sido las reformas legales al COIP en materia anticorrupción en los procesos de contratación pública?**

Se debe tener en cuenta que el código de procedimiento integral penal es punitivo, cuando ya se comete el delito o se infringe la ley, por lo que se necesita dentro de la materia de contratación pública la parte correctiva, la cual es la parte previa a que se cometa algo ilícito en materia de contratación pública; no es que las reformas al COIP estén mal, pero se necesita un poco más de prevención, la cual se realiza a través de capacitaciones a los servidores públicos que realizan la compra pública, explicándoles con claridad que la contratación pública es una ciencia que ayuda al progreso del país en todos sus ámbitos. De ese modo, las reformas están correctas, pero se necesita dicha prevención, en el COIP ya se estipulan los delitos y las sanciones, sin embargo, falta acerca de la prevención y con ello la mejora de este campo. Tomando como ejemplo el caso de Chile, que ya está más evolucionada con respecto al tema, existe un tribunal de compras públicas siendo el contencioso administrativo, que ayuda a la regulación.

Sí, bien para estos procesos no se cuenta con el dinero en sí de manera física, de una forma u otra se está dando a entender con este procedimiento cuánto dinero debe gastar el Estado en diversos bienes, servicios, obras y consultorías. Entonces aquí más que sanciones punitivas, se necesita la prevención.

**¿Cree usted que la norma ayudará a mitigar los sobrepagos y la corrupción?**

Como ya se respondió en la anterior pregunta, la normativa ya está escrita, la cuestión es saberla aplicar. Uno puede tener la mejor normativa en el mundo escrita, pero si no se sabe aplicar no sirve de nada, y eso es lo que pasa con todas las entidades del Estado, no saben aplicar la normativa con respecto a contratación pública en lo que respecta a los sobrepagos y la corrupción. En

En primer lugar, se necesita cambiar la mentalidad, omitir la viveza criolla, y evitar tener beneficio propio cuando el beneficio es general. Un ejemplo de ello, en el nuevo reglamento general a la ley se dice que el SERCOP tiene 240 días para emitir la normativa secundaria, sin embargo, el ente rector de la contratación pública del Ecuador fue uno de los que vulneró esa disposición transitoria, hasta ahora se espera por parte de las entidades públicas la normativa secundaria que menciona el reglamento general a la ley, entonces cómo se puede evitar un mal procedimiento de estudios previos o evitar la corrupción si una de las instituciones que son el ente rector vulnera la ley. Entonces como se menciona previamente, se puede tener la mejor normativa del mundo, pero no sirve de nada, si no se la puede aplicar.

**¿Quiénes son los responsables de los hechos de corrupción en la contratación pública?**

La corrupción surge de lado y lado, es decir se origina tanto en el ámbito público como privado. En el primer entorno, se tiene, por ejemplo, que, al sacar un procedimiento de contratación, se elaboren los pliegos de forma que direccionen la contratación. En el segundo caso, en el mismo ejemplo, al acercarse a la comisión técnica o al presidente se expresa la adjudicación de contrato a cambio de cierta cantidad monetaria o de otro tipo.

## **¿Qué otros mecanismos, deberían implementarse para mitigar los sobrepuestos y la corrupción en la contratación pública?**

Los mecanismos que podrían darse son simples. Primero se debe otorgar una capacitación correcta a los funcionarios que realicen todas las fases de la contratación pública para que sepan aplicar la normativa tanto en el área requirente, jurídico, financiero. También se tiene pendiente cambiar la mentalidad del funcionario público ya que comprar en materia de contratación pública, no debe ser solo por comprar, sino que se debe sacar un provecho de esa contratación tanto para la entidad propia como para el país. Además, las personas que realizan los estudios de mercado deben saber que los servicios, bienes, obras y consultorías tienen que estar acorde a una estandarización de calidad, ya que se cometen errores en ese campo.

La potestad de escoger el precio más bajo es normalizada, sin embargo, cuando son servicios, no normalizados, la potestad no está en escoger el precio, sino la calidad del producto. El cambio de mentalidad de todas las personas es imprescindible sino se pueden seguir dado casos donde se infringe la ley. Aquí también son muy importantes los entes de control, pues deben tener una función de prevención para la corrupción, tanto la CGE, SERCOP, o la Procuraduría General del Estado, sin embargo, existe la función de transparencia y control social, que, según experiencia personal, no se ha visto que se realicen o hagan algo por la contratación pública para evitarla corrupción.

No es cuestión de plasmar en un papel la normativa para evitar la corrupción, si no se tienen las bases necesarias, no se puede erradicar por completo los sobrepuestos y corrupción. Por ende, a más de ello, se necesita la capacitación, profesionales preparados y aptos (no bachilleres) para procesos de la contratación pública.

Un ejemplo de la mala acción del SERCOP es cuando se ingresa al portal institucional, se puede ver la diferencia de procedimientos entre diferentes lugares, por mencionar Quito y Ambato, donde a pesar de estar en el mismo país se evidencia que la normativa es diferente o se desconoce en algunos casos.

#### **4.1.4 Entrevista 4: Dra. Pamela Saud Endara**

Ha podido ejercer su carrera durante mucho tiempo, tiene una maestría en derecho administrativo. Se ha encaminado a especializarse en contratación pública. Ha asesorado tanto en el ámbito público como privado, a empresas y proveedores alrededor de unos 12 años. Ha tenido la oportunidad de trabajar en el Servicio Nacional de Contratación Pública y ahora se encuentra en el libre ejercicio asesorando en esta materia.

#### **¿Qué rol juega la Contratación Pública en el Ecuador?**

La contratación pública realmente juega uno de los roles más importantes para el Estado ecuatoriano y en general para todos los estados en el mundo, a través de la contratación pública se genera política pública. Esto es importante porque ahora se está dando la debida importancia a esta materia de especialidad en la contratación pública, ya que antes se pensaba y solo se tenía entendido que la contratación pública era nada más procedimental para comprar bienes y servicios; sin embargo, va más allá de esta compra, pues es una necesidad que puede tener una entidad contratante, por lo que la contratación pública termina siendo una herramienta fundamental para el estado como “herramienta de política pública” en diferentes áreas como salud, transporte, economía, tecnología, entre otras, en las cuales esté encaminado el Estado. Mediante las entidades contratantes se pueden ejecutar y crear políticas públicas para generar empleo, generar temas de preferencias como preferencias nacionales de MIPYMES de los actores de la economía popular y solidaria, entre otras políticas, generando así muchas situaciones que impulsen

el crecimiento y desarrollo del país. Adicional a ello, en base a los datos del del año 2022, es importante señalar que la contratación pública representó el 22.7% del presupuesto general del Estado, es decir, aproximadamente alcanzó a los 7600 millones de dólares durante el periodo de enero - diciembre del año 2022, lo cual, frente al PIB, representó el 6.6%, por lo tanto, se están contemplando montos muy considerables respecto a la economía del país y dónde va enfocada esta situación. Por lo tanto, la contratación pública tiene un rol clave en la economía, desarrollo e innovación del país, ejecutado a través del SNCP que tiene como finalidad transparentar todas las operaciones para satisfacer una necesidad, que, en este caso de entidad contratante para la adquisición de bienes, obras, y servicios, incluidos los de consultoría. De este modo, la contratación pública en el Ecuador termina siendo un mecanismo que permite un ahorro al Estado, pues por medio de los procedimientos de contratación competitivos se puede cumplir el objetivo y garantizar el buen uso del recurso público.

### **¿A qué se debe entender por sobreprecios en la contratación pública?**

Es un tema muy amplio para poder discutir y debatir, desde un entender personal, la contratación pública no es lineal, sino que efectivamente es muy cambiante de acuerdo a diferentes consideraciones, por lo tanto, un sobreprecio establecido por el mercado es bastante complicado determinarlo en la contratación pública ya que no existen precios mínimos y máximos de ganancias. En el mercado en general cada proveedor expone y utiliza su rango de utilidad, no existe una normativa en este sentido de que dictamine el rango máximo o mínimo de miles de millones de productos, los cuales pasan a través de la contratación pública. Por esta razón es necesario mencionar al Art. 23 de la LONSCP, la cual determina que toda entidad contratante previo a realizar cualquier tipo de procedimiento de contratación pública debe realizar un estudio preliminar responsable, acorde a las condiciones de aquel objeto de contratación que requiere la entidad

contratante. Por lo tanto, a través de este estudio de mercado las entidades contratantes definitivamente podrán tener y exigir un precio justo y real a las condiciones de mercado. De ese modo, se tendrían que hacer cotizaciones, investigaciones, comparaciones de compras históricas, considerando la inflación en cada ejercicio fiscal, lo cual, según la ley del mercado, los productos no quedan estables.

Entonces, a través de un estudio que se pueda llegar a definir, se tiene un precio determinado y ordinario, por lo que el sobreprecio puede ser considerado en la contratación pública, como el recargo adicional a este precio ordinario en el mercado, Por lo tanto, no está expresamente definido de que es un sobreprecio, ya que todo depende del alcance del proyecto de contratación, cómo estuvieron determinados y definidos los términos de referencia, y otras condiciones determinantes o no de la existencia de un sobreprecio o no. Obviamente al analizar todos estos elementos que engloban al objeto de contratación, se podrá determinar justamente un precio base al mercado donde al determinar evidentemente un rango adicional en los cuales se estaría teniendo una ventaja abusiva llegando a ser un sobreprecio en la contratación pública.

### **¿Qué tan acertadas han sido las reformas legales al COIP en materia anticorrupción en los procesos de contratación pública?**

La contratación pública tiene como principios esenciales la transparencia, la publicidad, el trato justo y la igualdad, por lo que el cumplimiento de estos principios y objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública son la base para tener un correcto manejo de una contratación pública, por lo que evidentemente necesita estar regulada. Cualquier persona que esté dedicada a realizar un procedimiento de contratación pública encontrará una extensa normativa para poder desarrollar y ejecutar un procedimiento de contratación, entendiéndose que son normas procedimentales relacionadas al derecho administrativo. Han existido muchas situaciones relacionadas a la contratación pública,



que lamentablemente por un mal manejo abusivo e irregular se ha generado un tema de soborno y corrupción en la contratación pública. No obstante, ha sido positivo que se norme dentro del COIP un delito cómo es el sobreprecio en la contratación pública. Sin perjuicio a ello, no termina siendo tan acertada esta reforma al COIP porque simplemente al señalar y decir que existe un sobreprecio en la contratación pública por parte del ente de control, qué es la CGE, a veces es muy subjetivo el procedimiento o no se hace un análisis real a todas las consideraciones de alcances que tienen procedimientos de contratación pública y llegan a confundirse con un sobreprecio, por lo tanto parece que si es acertado que se haya determinado un delito, con el fin de regular estas infracciones y malos procedimientos de contratación pública, lo cual debe realizarse de una manera muy responsable y completamente objetiva en que la CGE determine realmente si hay un precio justo en este procedimiento de contratación pública. Como medidas preventivas se pueden manejar situaciones de capacitación para los funcionarios públicos para que realicen y desarrollen una acertada contratación pública, antes de tener un delito por sobreprecio que es un tema más administrativo que posiblemente se lo puede llegar a manejar por ese lado, aunque a lo dictaminado por el COIP le falta alinearse a causas más objetivas, que sea más claro de cómo se va proceder y no se lo determine a través de criterios subjetivos por la CGE que sin un argumento real, estudiado o de manera responsable pueda tergiversar la información para incidir en un supuesto sobreprecio.

**¿Cree usted que la norma ayudará a mitigar los sobreprecios y la corrupción?**

La norma como tal impone un poco de miedo al indicar que hay un sobreprecio como delito en la contratación pública, sin embargo, para ayudar a mitigar la corrupción no es una herramienta fundamental, a menos que se mencione qué van a hacer más drásticas las sanciones a quienes cometan estos estos delitos. De modo, esto es un tema

bastante cultural en el cual hay que sacarlo de raíz, que no se va a solucionar detallando un delito en el COIP, sino que recae en un tema de formación de educación y capacitación a los funcionarios públicos para que puedan conocer los alcances de la correcta aplicación de la contratación pública.

### **¿Quiénes son los responsables de los hechos de corrupción en la contratación pública?**

Son varios los actores del SNCP, por un lado, se tiene a la entidad contratante y por otro lado a los proveedores. En un tema de corrupción, los principales actores siempre serán el corrupto y el corruptor, y en estos casos pueden llegar a ser parte del Estado o incluso privado. La entidad contratante a través de sus funcionarios públicos o privados ejecutan actos de corrupción, por lo que serían los actores principales en un tema de soborno y corrupción. No obstante, se tienen otros tipos de actores que puede ser la misma justicia donde también pueden ser corruptos por temas de contratación pública, o los propios entes de control como la CGE que su deber es auditar para que se cumplan todos los principios legales y de manera objetiva, pero que lo aplican de modo subjetivo, o hacen mal su trabajo, y por ende generan corrupción. Finalmente, se puede decir que la entidad contratante y el proveedor son los principales actores.

### **¿Qué otros mecanismos, deberían implementarse para mitigar los sobrepuestos y la corrupción en la contratación pública?**

Uno de los mecanismos principales que puede llegar a tener el SNCP para evitar un sobrepuesto podría ser la catalogación electrónica de los productos o servicios, a través de ello se estandarizan las especificaciones técnicas o términos de referencia para bienes y servicios. Adicionalmente con un estudio bien realizado se podría tener un acercamiento a un precio real y ajustado al mercado, evitando un tema de sobrepuesto. Por otro lado, el

correcto desarrollo de los estudios previos de las entidades contratantes es algo principal, pues esta etapa preparatoria que realizan las entidades contratantes estima ciertas condiciones reales del mercado de la demanda y la oferta, con las que se tienen que cumplir al momento de la contratación, con el fin de evitar un sobreprecio en contratación pública.

Para mitigar la corrupción en la contratación pública, como ciudadanos responsables con el propósito de actuar de una manera integral y ética en todos los ejercicios, tanto al ser proveedores como contratantes, se debe trabajar con integridad. No obstante, hay excepciones a estas actuaciones, pues se llevan a cabo malos procederes de ciertas personas que provocan actos irregulares como es el soborno y la corrupción, el cual es un tema para mitigar.

Para una correcta formación y socialización de la normativa, cómo es el acceso a varios tipos de procedimientos de contratación pública, se tiene la aplicación de sistemas de gestión, como es la ISO 37001, la cual es una norma anti soborno en donde se determinan procesos de gestión anti sobornos para mitigar y prevenir posibles casos de corrupción. Estos sistemas de gestión anti soborno, son una forma práctica de evitar un tema de corrupción, aunque la promoción de una cultura de ética y transparencia hará que se cumpla el objetivo principal que tiene la contratación pública, el cual es de ejercer una verdadera política pública y cubrir las necesidades reales de las entidades contratantes.

## **4.2 Beneficiarios**

### **4.2.1 Directos**

Los beneficiarios directos en este estudio son los profesionales de la rama de derecho, afines e interesados en la problemática abordada, debido a que el análisis

normativo realizado puede servir de fundamento e hincapié para futuras investigaciones en el campo académico o incluso en el profesional.

#### **4.2.2 Indirectos**

Los beneficiarios indirectos corresponden a la ciudadanía y a los servidores públicos. Si las reformas son las adecuadas para contrarrestar los problemas de sobrepagos en primer caso a través de la gestión adecuada, el Estado puede cumplir con obras y proyectos de beneficio común para la ciudadanía; y también se puede evitar la intervención en contra de su voluntad, de funcionarios públicos de menor rango en los procesos de corrupción, que, si bien no se ven beneficiados en algunos casos, si son inculcados.

#### **4.3 Impacto de la investigación**

La investigación sobre el análisis de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal en materia anticorrupción aplicada a las compras públicas tiene un impacto significativo en la lucha contra la corrupción, fortaleciendo el principio de la transparencia y adecuando los mecanismos de control para alcanzar la eficiencia en los procesos de contratación pública y el fortalecimiento institucional. A través de este estudio, se amplía el conocimiento científico y académico relacionado con este tema, con el objetivo principal de contribuir al ámbito jurídico, político y social de Ecuador.

#### **4.4 Transferencia de resultados**

En base a la investigación realizada de tipo bibliográfica – documental, y las entrevistas realizadas a los profesionales, expertos en el tema, se puede evidenciar aquellas semejanzas y diferencias entre las opiniones y conocimientos vertidos en el tema,

así como compartir el sustento jurídico y doctrinario que forma parte de la problemática estudiada.

#### **4.4.1 Rol de la Contratación Pública en el Ecuador**

Todos los entrevistados concuerdan en que el rol de la Contratación Pública en Ecuador es de gran importancia. Destacan que la contratación pública es esencial en la gestión pública, ya que a través de ella se realizan contratos de bienes, servicios, consultorías y obras para satisfacer las necesidades de la población. La contratación pública se convierte en una herramienta fundamental para el Estado, considerada como una "herramienta de política pública" en diversas áreas como salud, transporte, economía, tecnología, entre otras, en las que el Estado está involucrado. A través de las entidades contratantes, se pueden implementar y crear políticas públicas que promuevan el empleo, establecer preferencias como las preferencias nacionales de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y fortalecer la economía popular y solidaria. Estas políticas generan diversas situaciones que impulsan el crecimiento y desarrollo del país.

El tema de la contratación pública en los últimos 10 -15 años ha tenido mucho impacto. Acorde a un informe del SERCOP, se tenía que más del 60% del presupuesto general del estado se ha destinado para la contratación pública. En base a los datos del año 2022, es importante señalar que representó el 22.7% del presupuesto general del Estado, es decir, aproximadamente alcanzó a los 7600 millones de dólares durante el periodo de enero - diciembre del año 2022, lo cual, frente al PIB, la contratación pública representó el 6.6%, por lo tanto, se están contemplando montos muy considerables respecto a la economía del país.

En efecto la contratación pública, ejecutado a través del SNCP maneja muchas situaciones de carácter comercial, hay proveedores que se involucran en el ámbito

comercial y realizan importaciones con el único ánimo de ser contratistas del Estado, por lo que es un rol relevante ya que no hay instituciones públicas que puedan prescindir de un servicio de seguridad física, de movilización, de seguro para sus bienes inmuebles o muebles.

#### **4.4.2 Definición de los sobrepuestos en la contratación pública**

Es un tema muy amplio para poder discutir y debatir, desde un entender personal del entrevistado cuatro, la contratación pública no es lineal, sino que efectivamente es muy cambiante de acuerdo a diferentes consideraciones, por lo tanto, un sobrepuesto establecido por el mercado es bastante complicado determinarlo en la contratación pública ya que no existen precios mínimos y máximos de ganancias. En el mercado en general cada proveedor expone y utiliza su rango de utilidad, no existe una normativa en este sentido de que dictamine el rango máximo o mínimo de miles de millones de productos, los cuales pasan a través de la contratación pública. Por esta razón es necesario mencionar al Art. 23 de la LONSCP, la cual determina que toda entidad contratante previo a realizar cualquier tipo de procedimiento de contratación pública debe realizar un estudio preliminar responsable, acorde a las condiciones de aquel objeto de contratación que requiere la entidad contratante.

A esto se le suma la opinión del tercer entrevistado, que expone que, por ejemplo, al momento de realizar una compra todas las instituciones del estado se debe realizar un estudio de mercado basándose en cinco puntos que están dentro de la codificación, donde uno de los dos más importantes es el tema de las facturas donde se deben tener tres para comparar con adjudicaciones anteriores; entonces en este campo al momento de realizar el estudio de mercado para obtener un precio, se analiza si está bien elaborado o si existen fallas, por lo que de este último al incrementar los precios dentro de ese estudio, se genera

el denominado sobreprecio, es decir cuando un bien en el mercado cuesta tanto, pero existe una alza del precio vigente.

Para esto, el resto de entrevistados hacen mención necesaria al COIP, pues en el año 2021 se publicaron las reformas al COIP en materia de anticorrupción donde se tipifica al sobreprecio como un delito, recordando que antes se lo seguía con el tipo penal de peculado. Es necesario recordar que en el mes de marzo se detectaron muchas ofertas en la adquisición de artículos de medicina donde había sobreprecio, el cual es la acción dolosa, es decir con consentimiento y voluntad de ocasionar un perjuicio al Estado con la indicación del valor de un servicio de un bien, por encima del mercado o por encima de lo que está en un rango afuera en el mercado. Este tema surge a raíz de que el precio de un bien o servicio, comparando con otras ofertas, evidencia una diferencia de valores, por lo que la CGE debe tomar cartas en el asunto porque se está hablando de un sobreprecio. Las obras o bienes que se ofertan deben hacerse en base a estudios técnicos que se efectúen donde los valores no sean alterados.

#### **4.4.3 Aciertos de las reformas legales al COIP en materia anticorrupción en los procesos de contratación pública**

Se tienen varias opiniones en torno a este tema. Como primer aporte se hace mención a una evaluación post reforma, pues en los procesos de contratación pública, solo con el pasar del tiempo y que en efecto se lleguen a penalizar juzgar este tipo de delitos, se puede decir si han sido medidas eficientes para este tipo de accionar de las personas, por lo que es muy prematuro hablar de ello, se espera ver las sentencias en el ámbito para ver si han sido efectivas o no estas reformas.

Acto seguido, se tiene que toda ley es perfectible, no se puede decir que la norma expedida en temas de anticorrupción no puede ser mejorada. De ese modo, en la acción

práctica es muy complicado determinar la culpabilidad de una persona, por ejemplo en el Art. 285 se tiene el tema de tráfico de influencias, el cual es un delito muy difícil de tratar de comprobarlo; del mismo modo con el tema de tráfico de influencias, el cual es difícil su adjudicación con respecto a los contratos públicos, en donde se trata de un tema de ética y transparencia lo que se asocia a la educación de la ciudadanía, porque están pendientes varios procesos para los servidores públicos en observar el vacío legal, que pueda utilizarse en beneficio propio. Hay que recordar que el objetivo de la contratación pública, es ser un medio para que el estado brinde obras de calidad, por lo que las reformas en materia de corrupción son bienvenidas, pero falta mucho por hacer, no todo es ley ni pena, sino que se asocia a la educación ciudadana.

Es importante tener en cuenta que el Código de Procedimiento Integral Penal se centra en aplicar sanciones una vez que se ha cometido un delito o se ha infringido la ley. Sin embargo, en el ámbito de la contratación pública, también es necesario contar con medidas correctivas previas a la comisión de actos ilícitos. Por lo tanto, se requiere una mayor prevención, que se puede lograr mediante la capacitación de los funcionarios públicos encargados de las compras públicas. Es fundamental brindarles una comprensión clara de que la contratación pública es una disciplina que contribuye al progreso del país en todos sus ámbitos. A esto, se le suma lo dicho en la última entrevista, donde se menciona que, como medidas preventivas se pueden manejar situaciones de capacitación para los funcionarios públicos para que realicen y desarrollen una acertada contratación pública, a pesar de que a lo dictaminado por el COIP le falta alinearse a causas más objetivas, que sea más claro de cómo se va proceder y no se lo determine a través de criterios subjetivos por la CGE que sin un argumento real, estudiado o de manera responsable pueda tergiversar la información para incidir en un supuesto sobreprecio, con un análisis subjetivo.



#### **4.4.4 Ayuda de la norma para mitigar los sobrepuestos y la corrupción**

La norma como tal impone un poco de miedo al indicar que hay un sobrepuesto como delito en la contratación pública, sin embargo, para ayudar a mitigar la corrupción no es una herramienta fundamental, a menos que se mencione qué van a hacer más drásticas las sanciones a quienes cometan estos delitos.

Como medida para mitigar los sobrepuestos y la corrupción, los profesionales hacen referencia a que se necesita en primer lugar cambiar la mentalidad, omitir la viveza criolla, y evitar tener beneficio propio cuando el beneficio es general, pues esto es un tema bastante cultural en el cual hay que sacarlo de raíz a partir de la educación y capacitación a los funcionarios públicos para que puedan conocer los alcances de la correcta aplicación de la contratación pública, incluso se puede modificar el pensum de estudios, donde se tome en cuenta cívica, para que los niños y niñas tengan un compromiso con la patria y que entiendan que ser servidores públicos es un servicio a la colectividad, a la ciudadanía y que no piensen en tener con ello un beneficio propio.

Hay muchos países con pena de muerte, sin embargo, eso no influye en que la persona reprima su accionar, de ese modo el que haya más tipificaciones de una acción típica antijurídica culpable en el código penal no va a dar lugar a que se reformen aspectos de carácter subjetivo, como la honestidad y ética, que son cuestiones que ninguna norma va a poder regular nunca, pero son acciones necesarias en las que se debe trabajar. Por lo tanto, las reformas pueden ayudar a la corrupción, pero mientras no exista un cambio por parte de las autoridades, no tomen consciencia acerca del interés general sobre el interés propio, no se puede combatir del todo la corrupción.

Uno de los entrevistados incluso da a notar que, en el nuevo reglamento general a la ley se dice que el SERCOP tiene 240 días para emitir la normativa secundaria, sin

embargo, el ente rector de la contratación pública del Ecuador fue uno de los que vulneró esa disposición transitoria, hasta ahora se espera por parte de las entidades públicas la normativa secundaria que menciona el reglamento general a la ley, entonces cómo se puede evitar un mal procedimiento de estudios previos o evitar la corrupción si una de las instituciones que son el ente rector vulnera la ley. Con esto, se corrobora que, se puede tener la mejor normativa del mundo, pero no sirve de nada, si no se la puede aplicar.

#### **4.4.5 Responsables de los hechos de corrupción en la contratación pública**

Las opiniones vertidas en torno a este tema son variadas. En primer lugar, se manifiesta que, los responsables son principalmente los proveedores, que actúan manera voluntaria y de manera consciente para no dar el valor correcto de un determinado bien. El culpable también puede ser ese servidor que aun sabiendo que esos no son los valores propios del mercado, no se da el tiempo para poder contrastar la información y la toman como válida, pues de antemano en muchos casos ya está el negociado. Además, puede haber situaciones que están incluso por fuera del entendimiento común, organizaciones criminales que en materia de contratación pública saben cómo llevar a cabo este tipo de delitos para obtener a tener un beneficio económico. Lo que busca la fiscalía justamente en un proceso penal investigativo es hallar al autor intelectual y material para establecer responsables del delito, que pueden ser pocos o muchos.

El segundo entrevistado menciona que los responsables pueden ser desde las máximas autoridades como alcaldes, prefectos, ministros, entre otros; hasta los bajos cargos, pasando por el resto de empleados. El contratista muchas veces es el causante principal de que se comentan estos actos, aunque la responsabilidad termina siendo compartida.

La corrupción, de acuerdo al tercer entrevistado, surge de lado y lado, es decir se origina tanto en el ámbito público como privado. En el primer entorno, se tiene, por ejemplo, que, al sacar un procedimiento de contratación, se elaboren los pliegos de forma que direccionen la contratación. En el segundo caso, en el mismo ejemplo, al acercarse a la comisión técnica o al presidente se expresa la adjudicación de contrato a cambio de cierta cantidad monetaria o de otro tipo.

Finalmente, tal como se mencionó, primeramente, el cuarto entrevistado hace referencia a que, por un lado, se tiene a la entidad contratante y por otro lado a los proveedores, pues en un tema de corrupción, los principales actores siempre serán el corrupto y el corruptor, y en estos casos pueden llegar a ser parte del Estado o incluso privado (público o privado como se hizo mención previa). La entidad contratante a través de sus funcionarios públicos o privados ejecutan actos de corrupción, por lo que serían los actores principales en un tema de soborno y corrupción. No obstante, se tienen otros tipos de actores que puede ser la misma justicia donde también pueden ser corruptos por temas de contratación pública, o los propios entes de control como la CGE que su deber es auditar para que se cumplan todos los principios legales y de manera objetiva, pero que lo aplican de modo subjetivo, o hacen mal su trabajo, y por ende generan corrupción.

#### **4.4.6 Otros mecanismos de implementación para mitigar los sobreprecios y la corrupción en la contratación pública**

Los mecanismos que podrían darse son simples. Primero se debe otorgar una capacitación correcta a los funcionarios que realicen todas las etapas de la contratación pública para que sepan aplicar la normativa tanto en el área requirente, jurídico, financiero. También se tiene pendiente cambiar la mentalidad del funcionario público ya que comprar en materia de contratación pública, no debe ser solo por comprar, sino que

se debe sacar un provecho de esa contratación tanto para la entidad propia como para el país. Además, las personas que realizan los estudios de mercado deben saber que los servicios, bienes, obras y consultorías tienen que estar acorde a una estandarización de calidad, ya que se cometen errores en ese campo.

Aquí también son muy importantes los entes de control, pues deben tener una función de prevención para la corrupción, tanto la CGE, SERCOP, o la Procuraduría General del Estado, sin embargo, existe la función de transparencia y control social, que, según experiencia personal, no se ha visto que se realicen o hagan algo por la contratación pública para evitarla corrupción.

La SERCOP maneja la ISO 37001 la cual tiene relación con políticas anti soborno, se puede determinar que cada área en una institución pública es vulnerable para actos de corrupción y soborno. Cualquier área, desde recursos humanos para ingresar un currículo hasta la dirección para que regule ciertas disposiciones a nivel de codificación que puedan beneficiar un sector económico importante del país, así como también el área de compras públicas, el área financiera o el área jurídica son vulnerables sus funcionarios de cometer actos de corrupción La ISO 37001 propone filtros para llegar finalmente a una aprobación del presupuesto referencial, teniéndose en primer lugar una persona responsable de cotizar en el mercado cuánto cuesta un bien o servicio, valorar esas cotizaciones, procesarlas y realizar un estudio para la determinación de un presupuesto referencial, pasando seguidamente a una segunda persona que haría la verificación de que la información recabada por el primer funcionario sea verídica, que no sean facturas inventadas o las clásicas facturas que el mismo proveedor se consigue de otros lados, sino que sean reales; finalmente se tiene un filtro de aprobación, valorado por la máxima autoridad o delegado.

Finalmente, para mitigar la corrupción en la contratación pública, como ciudadanos responsables con el propósito de actuar de una manera integral y ética en todos los ejercicios, tanto al ser proveedores como contratantes, se debe trabajar con integridad. No obstante, hay excepciones a estas actuaciones, pues se llevan a cabo malos procederes de ciertas personas que provocan actos irregulares como es el soborno y la corrupción, el cual es un tema para mitigar.

## CONCLUSIONES

- La contratación pública juega el rol fundamental en el Ecuador, porque es un procedimiento primordial que aporta con criterios técnicos y jurídicos como mecanismo para que el Estado adquiera bienes, servicios, obras o de consultoría para satisfacer las necesidades de la sociedad para garantizar el principio de eficacia y transparencia como elemento esencial para promover el desarrollo económico, social y político del país.
- Las modificaciones legales en materia anticorrupción en las compras públicas, a partir de la Constitución del Ecuador de 2008, han tenido como objetivo principal fortalecer la transparencia, la eficiencia y la integridad en los procesos de contratación pública. Aunque todavía existe desafíos por enfrentar, estas modificaciones han sentado las bases legales para promover una contratación pública más transparente, ética y libre de corrupción en el país.
- Los sobrepagos en la contratación pública son una práctica que afecta la transparencia, la eficiencia y la equidad en los procesos de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado. Estos principios implantados en las nuevas reformas a las normativas es el mecanismo de prevención para mitigar los sobrepagos en la contratación pública y detectar estas irregularidades y posteriormente sancionar esta práctica perjudicial.
- Las reformas de mitigación de los sobrepagos en la contratación pública pretenden generar resultados positivos, para reducir los actos de corrupción y fortalecer los mecanismos de control promoviendo el principio de transparencia y generando un cambio de cultura en los procesos de adquisición de bienes y servicios para el Estado .

## RECOMENDACIONES

- Es necesario seguir fortaleciendo los mecanismos de regulación, control, participación ciudadana y acceso a la información para asegurar una contratación pública efectiva y con altos estándares éticos.
- Considerando que la corrupción nace desde el hogar, es fundamental abordar la problemática desde una perspectiva integral que incluya no solo modificaciones legales, sino también medidas preventivas y educativas. Para ello, se puede invertir en educación y concienciación, fortalecimiento de los valores familiares, y responsabilidad individual y colectiva.
- Para combatir los sobrepuestos en la contratación pública, es importante que se promueva la transparencia en todos los procesos de contratación y se fomente la participación de múltiples proveedores para garantizar la competencia y obtener mejores ofertas. Además, se deben establecer criterios claros y objetivos para la valoración de los bienes y servicios contratados, y se deben aplicar sanciones adecuadas y disuasorias a los responsables de prácticas de sobrepuesto.
- Es fundamental continuar estableciendo las reformas necesarias de mitigación de la incidencia de Sobrepuestos en la Contratación Pública, fomentando una cultura de integridad y fortaleciendo la cooperación internacional para seguir avanzando en la lucha contra la corrupción en la contratación pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, M. (2021). La contratación pública en Ecuador en torno a la emergencia sanitaria | Álvarez Tapia. *Estudios Del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 9(1). <http://www.revflacso.uh.cu/index.php/EDS/article/view/588/702>
- Álvarez, T. (2021). PROPUESTA DE UN SISTEMA ANTICORRUPCIÓN PARA LAS AMÉRICAS: LA ÉTICA GUBERNAMENTAL COMO GARANTÍA DE EFECTIVIDAD EN LA DOGMÁTICA DE DERECHOS HUMANOS. *ResearchGate*. <https://saber.ucab.edu.ve/xmlui/bitstream/handle/123456789/20195/CONTRIBUCIONIKKENHOMENAJE.docx.pdf?sequence=1>
- Angulo, M. (2020, May 15). *Una plaga de corrupción consume los fondos para los “kits de alimentos Covid-19.”* France 24. <https://www.france24.com/es/20200515-corrupci%C3%B3n-kits-alimentos-pandemia-covid19-ecuador-colombia>
- Arozamena, L., & Weinschelbaum, F. (2010). *COMPRAS PÚBLICAS: ASPECTOS CONCEPTUALES Y BUENAS PRÁCTICAS*.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Pub. L. No. Registro Oficial Suplemento 395 de 04-ago.2008 (2008). <https://www.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2018/08/Ley-Org%C3%A1nica-de-Contrataci%C3%B3n-P%C3%ABblica.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador, Pub. L. No. Registro Oficial 449, Ministerio de Defensa (2008). [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador\\_act\\_ene-2021.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf)



- Código Orgánico Integral Penal, Pub. L. No. Registro Oficial Suplemento 180 de 10-feb.2014 Última modificación: 17-2021, Ministerio de Defensa (2014).  
[https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COIP\\_act\\_feb-2021.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COIP_act_feb-2021.pdf)
- Ley Orgánica Reformativa del Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción, Pub. L. No. Segundo Suplemento del Registro Oficial No.392, 17 de febrero 2021, Contraloría General del Estado (2021).  
<https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=3336&tipo=tradoc>
- Baldeón, I. (2020). *LOS “SOBREPREGIOS” EN CONTRATACIÓN PÚBLICA Y EL COVID-19*. <http://www.grupoceas.com.ec/wp-content/uploads/2020/06/LOS-SOBREPREGIOS-Y-EL-COVID-19-MAS-ALL%C3%81-DE-LO-EVIDENTE-PARA-LA-WEB-DE-CEAS.pdf>
- Bedoya, D. (2021, May 17). *Reformas Código Penal y Ley de Contratación Pública*. Meythaler & Zambrano Abogados.  
<https://www.meythalerzambranoabogados.com/post/reformas-c%C3%B3digo-penal-y-ley-org%C3%A1nica-del-sistema-nacional-de-contrataci%C3%B3n-p%C3%BAblica-anticorrupti%C3%B3n>
- Botero, A. (2003). La metodología documental en la investigación jurídica: alcances y perspectivas. *REVISTA OPINIÓN JURÍDICA*, 2(4), 109–116.  
<https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1350/1373>
- Cáceres, N. (2019). La auditoría forense y la corrupción en la gestión pública ecuatoriana. *593 Digital Publisher CEIT*, 3(1), 4–16.  
[https://www.593dp.com/index.php/593\\_Digital\\_Publisher/article/view/42](https://www.593dp.com/index.php/593_Digital_Publisher/article/view/42)

- Calderón, Á., Redin, A., & López, I. (2016). *Mejora de los mecanismos de contratación pública Compra y contratación pública como herramienta de política industrial*.
- Camargo, S. (2012). La investigación jurídica, su necesidad y su impacto. *Diálogos de Saberes*, 37, 11–22.
- Campaña, M. (2021, August 13). *El informe de pertinencia de la Contraloría genera dudas en expertos*. Diario Expreso. <https://www.expreso.ec/actualidad/informe-pertinencia-contraloria-genera-dudas-expertos-110015.html>
- Campoverde, A. C., Molina, J. F., & Castro, W. E. (2021). Eficacia de las leyes y de los organismos de control de la contratación pública ecuatoriana. *CIENCIAMATRIA*, 7(1), 295–308. <https://doi.org/10.35381/cm.v7i1.532>
- Carrera Calderón, F. A., Aguilar Martínez, M. R., & Narváez Montenegro, B. D. (2021). La institucionalización de la lucha anticorrupción del estado ecuatoriano 1997-2019. *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*. <https://doi.org/10.46377/dilemas.v8i3.2667>
- Chagcha, C., & Pérez, O. (2022). Vista de Ética pública: herramienta pendiente de la lucha anticorrupción en el Ecuador. *Revista Científica ECOCIENCIA*, 9(3), 21–36. <https://revistas.ecotec.edu.ec/index.php/ecociencia/article/view/657/431>
- Coalición Ecuador Verifica. (2021, September 24). *Contratación pública para enfrentar pandemia tuvo irregularidades*. Coalición Ecuador Verifica. <https://ecuadorverifica.org/2021/09/24/la-contratacion-publica-para-enfrentar-la-pandemia-estuvo-infectada-de-irregularidades/>

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Pub. L. No. Suplemento del Registro Oficial No. 595, Contraloría General del Estado (2022).  
<https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=2207&tipo=tradoc>

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2022). *Contraloría General del Estado*. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.  
<https://www.cpcce.gob.ec/designacion-de-autoridades/contraloria-general-del-estado-2/>

Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025, Pub. L. No. Registro Oficial Suplemento 544 (2021).  
<http://www.eeq.com.ec:8080/documents/10180/36483282/PLAN+NACIONAL+D+E+DESARROLLO+2021-2025/2c63ede8-4341-4d13-8497-6b7809561baf>

Constitución de la República del Ecuador, Pub. L. No. 0, Registro Oficial 449 (2008).  
<https://www.cosede.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/CONSTITUCION-DE-LA-REPUBLICA-DEL-ECUADOR.pdf>

Contraloría General del Estado. (2014). *NORMAS DE CONTROL INTERNO DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO*.  
[https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_ecu\\_ane\\_cge\\_12\\_nor\\_con\\_int\\_400\\_cge.pdf](https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_ane_cge_12_nor_con_int_400_cge.pdf)

Contraloría General del Estado. (2022a). *Contraloría emite Informes de Pertinencia para contrataciones públicas en apego a la ley*. Contraloría General Del Estado - Sala de Prensa. <https://www.contraloria.gob.ec/SalaDePrensa/NoticiasPorSector/24173>

Contraloría General del Estado. (2022b, September 9). *Fundamento Legal*. Noticias.  
<https://www.contraloria.gob.ec/LaInstitucion/FundamentoLegal>

- Convoca. (2021, June 22). *Covid-19: Ecuador asignó más de US\$ 664 millones para la pandemia y se investigan 160 casos de presunta corrupción*. Convoca. <https://convoca.pe/investigacion/covid-19-ecuador-asigno-mas-de-us-664-millones-para-la-pandemia-y-se-investigian-160>
- Corral Burbano de Lara, F. (2010). Las dimensiones éticas de lo público. *Iuris Dictio*, 12(14). <https://doi.org/10.18272/iu.v12i14.699>
- Cruz, V. (2013). *MODELO DE GESTIÓN PARA ASEGURAR LA EFECTIVIDAD DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, EN ECUADOR* [PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR]. <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/12151/Tesis%20Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Díaz, J. F. (2019). *La corrupción en la contratación pública*. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6838/1/PI-2019-20-D%c3%adaz-La%20corrupci%c3%b3n.pdf>
- Escudero, I. (2020). *Administración eficiente de los recursos públicos asociados a la contratación pública en el marco de la gestión de resultados para el desarrollo* [Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7324/1/T3199-MDA-Escudero-Administracion.pdf>
- Función de Transparencia y Control Social. (2019). *Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción*. <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=2629&tipo=doc>

- Galindo, M. (2000). *TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*. Porrúa.  
<https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12816/TEORIA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf?sequence=1>
- Ghodoosi, F. (2016). The Concept of Public Policy in Law: Revisiting the Role of the Public Policy Doctrine in the Enforcement of Private Legal Arrangements. *Nebraska Law Review*, 94(3). <https://digitalcommons.unl.edu/nlr/vol94/iss3/5>
- Gilli, J. J. (2014). LA CORRUPCIÓN: ANÁLISIS DE UN CONCEPTO COMPLEJO. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 61, 39–63.  
[https://www.eseade.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/gilli\\_riim61.pdf](https://www.eseade.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/gilli_riim61.pdf)
- González, M. (2020, March 10). 20 casos en el “catálogo” de la corrupción después de los sobornos. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/20-casos-catalogo-corrupcion-sobornos/>
- González, M. (2021, April 20). Reformas al COIP: nuevos delitos y sanciones en vigencia. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/nuevos-delitos-cambios-penas-vigencia/>
- Gordillo, A. (1998). *TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO 1 PARTE GENERAL* (5th ed.).
- Gordillo, A. (2004). *Tratado de derecho administrativo. Prólogo de Jorge A. Sáenz*. (8th ed.). Fundación de Derecho Administrativo.
- Guerrero, M. (2016). La investigación cualitativa. *INNOVA Research Journal*, 1(2), 1–9.  
<https://repositorio.uide.edu.ec/bitstream/37000/3645/3/document.pdf>
- Lara, C. (2013). Mecanismos de control en la contratación estatal como elemento de la lucha anticorrupción. *En Contexto. Revista de Investigación En Administración*,

<https://ojs.tdea.edu.co/index.php/encontexto/article/view/48/45>

Ledezma, E., Ayala, P., & Inzunza, K. (2019). Avance y fortalecimiento de los sistemas anticorrupción desde la ética pública: un enfoque de política pública. *El Arranque de Las 4T*, 73–88.

López Ribadeneira Mora. (2021, March 9). *Reformas a la Ley de Contratación Pública*.

López Ribadeneira Mora Noticias.

<https://www.lopezribadeneira.com/es/publicaciones/noticias/1426-reformas-a-la-ley-de-contratacion-publica>

Medina, T. (2010). Las respuestas normativas al fenómeno de la corrupción en la contratación pública. *Diario La Ley*, 738, 1–20.

Mejía, T. (2020, August 27). *Investigación explicativa: características, técnicas, ejemplos*. Lifeder. <https://www.lifeder.com/investigacion-explicativa/>

Moreta, A. (2021, February 18). *Las 10 reformas de la Ley Anticorrupción en la normativa pública (Ley de Contraloría y Contratación Pública)*. Legalité. <https://legalite.fideslaw.ec/analisis-reformatoria-al-coip/>

Moriconi, M. (2018). Desmitificar la corrupción La perversidad de su tolerancia... y de su combate. *Nueva Sociedad*, 276. <https://nuso.org/articulo/desmitificar-la-corrupcion/>

Mousalli, G. (2015). *Métodos y Diseños de Investigación Cuantitativa*. [https://www.researchgate.net/profile/Gloria-Mousalli/publication/303895876\\_Metodos\\_y\\_Disenos\\_de\\_Investigacion\\_Cuantitat](https://www.researchgate.net/profile/Gloria-Mousalli/publication/303895876_Metodos_y_Disenos_de_Investigacion_Cuantitat)

iva/links/575b200a08ae414b8e4677f3/Metodos-y-Disenos-de-Investigacion-Cuantitativa.pdf

Naciones Unidas en Ecuador. (2023). *Ecuador lanza su estrategia nacional anticorrupción*. Naciones Unidas En Ecuador. <https://ecuador.un.org/es/190072-ecuador-lanza-su-estrategia-nacional-anticorrupt%C3%B3n>

Noboa, A. (2020, May 5). *La emergencia: el escenario caótico de las compras públicas*. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/emergencia-compras-publicas-iess/>

Páez, P., & Berenguer, S. (2022). En torno a la corrupción privada regulada en el Código Orgánico Integral Penal. *Foro: Revista de Derecho*, 38, 187–205. <https://doi.org/10.32719/26312484.2022.38.9>

Paula, G., & Gallegos, D. (2021). Prácticas del control previo para evitar corrupciones. *Visionario Digital*, 5(4), 42–57. <https://doi.org/10.33262/visionariodigital.v5i4.1896>

Peña, S. (2015). *CONTROL Y SUPERVISIÓN*. [www.sercop.gob.ec](http://www.sercop.gob.ec)

Pérez, G., & Chavarría, M. (2018). El Sistema Nacional Anticorrupción como política pública para reconfigurar al Estado de derecho. *Espacios Públicos*, 21(52), 45–60. <https://www.redalyc.org/journal/676/67658492004/67658492004.pdf>

Pinoargote, J., & Castro, Y. (2022). *Estado de necesidad en el delito de sobrepagos en contratación pública en tiempos de Covid-19* [Universidad San Gregorio de Portoviejo]. <http://repositorio.sangregorio.edu.ec/bitstream/123456789/2562/1/2022-MDER-083.pdf>

Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Pub. L. No. Registro Oficial Suplemento 588, Decreto Ejecutivo 1700 (2009).  
[www.compraspublicas.gov.ec](http://www.compraspublicas.gov.ec).

Presidencia de la República del Ecuador. (2022). *ESTRATEGIA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN*. <https://asobanca.org.ec/wp-content/uploads/2022/07/Estrategia-Nacional-Anticorrupcion-2022-presentada-por-SNP-Anticorrupcion.pdf>

Real Academia Española. (2021). *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Real Academia Española. <https://dpej.rae.es/>

Red Anticorrupción Latinoamericana. (2021). *INFORME REGIONAL PANDEMIA, ANTICORRUPCIÓN Y OPORTUNIDADES DE TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA BALANCE GENERAL EN 9 PAÍSES*.

Rivadeneira, G. (2021, February 23). *El Sercop y otros sectores cuestionan la aplicabilidad de la nueva Ley Anticorrupción*. El Universo. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/ley-anticorrupcion-sercop-sectores-cuestionan-aplicabilidad-nota/>

Rosero, A. (2021, July 7). *Alexandra Ocles es llamada a juicio por sobreprecio en la compra de kits alimenticios durante la pandemia*. El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/alexandra-ocles-juicio-sobreprecio-kits-alimenticios-pandemia.html>

Santamaría Robles, J. F. (2020). Imposibilidad de reconocimiento de acuerdos tácitos entre el Estado y particulares a la luz del derecho público contractual. *USFQ Law Review*, 7(1), 265–283. <https://doi.org/10.18272/ulr.v7i1.1711>



Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. (2022, May 3). *PRESIDENTE GUILLERMO LASSO CREÓ LA SECRETARÍA DE POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPCIÓN* – Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. Gobierno de La República Del Ecuador. <https://www.comunicacion.gob.ec/presidente-guillermo-lasso-creo-la-secretaria-de-politica-publica-anticorrupcion/>

Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida, Pub. L. No. Resolución N.º CNP-003-2017 (2017). [https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_ecuador\\_0244.pdf](https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_ecuador_0244.pdf)

Servicio Nacional de Contratación Pública. (2022). *Tipos de delitos*. Tipos de Delitos. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/tipos-de-delitos-2/>

Sotomayor, A. (2016). POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL: UNA FORMA DE MEJORAR LA GESTIÓN PÚBLICA EN PRO DE UNA REDUCCIÓN DE LA POBREZA. *ACTAS DEL II CONGRESO LATINOAMERICANO POR LA PAZ*, 195–223. <https://www.ucss.edu.pe/images/fondo-editorial/actas-ii-congreso-latinoamericano-por-la-paz/politica-publica-prevencion-corrupcion-contratacion-estatal-abdias-teofilo-sotomayor-vertiz.pdf>

Tantaleán, R. (2015). EL ALCANCE DE LAS INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Derecho y Cambio Social*, 12(41), 1–20. [www.derechoycambiosocial.com](http://www.derechoycambiosocial.com) |

Tarira, J. (2000). *LA CORRUPCION INTERPRETACIÓN FILOSÓFICA Y PSICOPEDAGÓGICA. Un análisis de la realidad Educativa Ecuatoriana* (E. Tarira, Ed.; 1st ed.). Abya-Yala. [www.abayala.org](http://www.abayala.org)

UNODC. (n.d.). *THEMATIC COMPILATION OF RELEVANT INFORMATION SUBMITTED BY ECUADOR ARTICLE 6 OF THE UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION PREVENTIVE ANTI-CORRUPTION BODY OR BODIES ECUADOR (FIFTH MEETING)*. Retrieved September 26, 2022, from [https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art\\_6\\_Preventive\\_anti-corruption\\_bodies/Ecuador.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/Ecuador.pdf)

Vera, S. (2015). *La corrupción, mecanismos de participación ciudadana y control social; y, el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción del Ecuador* [Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4621/1/T1678-MDE-Vera-La%20corrupcion.pdf>

Volosin, N. A. (2015). *Datos abiertos, corrupción y compras públicas*. <https://idatosabiertos.org/wp-content/uploads/2015/10/5.-Corrupcion-y-compras-publicas-Volosin1.pdf>

Yépez, J. M. (2021, March 1). *Hospitales públicos, el foco de la corrupción en la emergencia sanitaria*. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/hospitales-publicos-corrupcion-pandemia-covid/>

## ANEXOS

Anexo Modelo de entrevista

**UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLIVAR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS**  
**CARRERA DE DERECHO**

**CUESTIONARIO ENTREVISTA “EXPERTOS EN EL TEMA”**

**Tema:** Análisis de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción aplicado en las Compras Públicas.

---

1. ¿Qué rol juega la Contratación Pública en el Ecuador?
2. ¿A qué se debe entender por sobrepuestos en la contratación pública?
3. ¿Qué tan acertadas han sido las reformas legales al COIP en materia anticorrupción en los procesos de contratación pública?
4. ¿Cree usted que la norma ayudará a mitigar los sobrepuestos y la corrupción?
5. ¿Quiénes son los responsables de los hechos de corrupción en la contratación pública?
6. ¿Qué otros mecanismos, deberían implementarse para mitigar los sobrepuestos y la corrupción en la contratación pública?

## ENTREVISTAS

