

## La contratación pública en Ecuador en torno a la emergencia sanitaria

### Public Procurement in Ecuador in the Context of the Health Emergency

**Milena Elizabeth Álvarez Tapia**

Universidad Regional Autónoma de Los Andes  
Ecuador



0000-0002-7648-2179

[ut.milenaalvarez@uniandes.edu.ec](mailto:ut.milenaalvarez@uniandes.edu.ec)

**Fecha de enviado:** 21/03/2021

**Fecha de aprobado:** 19/04/2021

---

**RESUMEN:** La economía a nivel mundial refleja los principios primordiales de la contratación pública, con la finalidad de generar empleo para fortalecer la igualdad y la distribución equitativa de la riqueza. Sin embargo, la realidad se ha reflejado en el espejo de la corrupción como una fachada en la que se vincula directamente al Estado y sus contrayentes. La pandemia mundial por COVID-19 obligó a la economía a buscar alternativas sostenibles, pero ocurrieron contrataciones sobrevaloradas en correspondencia con los precios reales, situación que dejó en inestabilidad económica a todo el territorio ecuatoriano en torno a la emergencia sanitaria, sin el cumplimiento individual y general que requiere todo tipo de contrataciones públicas. La presente investigación demuestra que, en el caso ecuatoriano, resultan insuficientes las medidas y políticas de control implementadas para lograr el manejo de la contratación pública durante la pandemia, lo que afecta los fundamentos éticos que atentan contra la responsabilidad social.

**PALABRAS CLAVE:** contratación pública; emergencia sanitaria; transparencia.

**ABSTRACT:** The global economy reflects the overriding principles of public procurement, with the aim of generating employment to strengthen equality and equitable distribution of wealth. However, the reality has been reflected in the mirror of corruption as a facade in which the State and its contractors are directly linked. The world pandemic by COVID-19 forced the economy to look for sustainable alternatives, but overvalued contracting occurred in correspondence with the real prices, a situation that left the whole Ecuadorian territory in economic instability around the sanitary emergency, without the individual and general compliance required by all types of public contracting. The present investigation demonstrates that, in the Ecuadorian case, the control measures and policies implemented for the management of public contracting during the pandemic are insufficient, which affects the ethical foundations that undermine social responsibility.

**KEYWORDS:** public procurement; health emergency; transparency.

En América Latina la contratación pública ha emergido desde inicios del siglo XX. Ante su evolución sistemática, la económica mundial ha procedido a realizar reformas acordes con la constitucionalidad de los principios y derechos en razón del buen vivir, y se ha adaptado a las compras públicas del Estado y de los contrayentes como personas naturales y/o jurídicas (Atilés, 2021).

La necesidad de crear el Sistema de Contratación Pública mediante su normativa jurídica es un principio para la armonía de sus instancias legales, mediante los organismos e instituciones de planificación, presupuesto, control, administración, programación y la ejecución de estas, lo que fortalece los recursos públicos como un medio transparente del Estado ecuatoriano.

La contratación pública comprende el presupuesto estatal para realizar los manejos efectivos en la administración de los recursos públicos. Así lo manifiestan Acuña y Navarro (2016), quienes contemplan que el presupuesto representa el estudio de costo que, sobre un servicio o producto, se somete a la necesidad de los interesados de obtener una aceptación, como la compra de espacios o productos destinados a un beneficio particular o colectivo.

Dentro de su publicación refiere la esencialidad del presupuesto. En este caso, se determina al presupuesto en la contratación pública como referencial, debido a su planificación de compra, que responde a una necesidad existente dentro del Estado y para beneficio de los ciudadanos, pero esto se deriva del control, el seguimiento y la evaluación final de si corresponde o no un estudio factible para establecer la contratación entre el Estado y la entidad contrayente.

Los tratadistas Albuja y Valdivieso (2001) declaran que la contratación pública resulta el cuerpo legal, en el que se observa la obligatoriedad entre el Estado y las entidades del sector público o privado, por lo que aparece como un concepto particular de la prestación de los servicios regulados.

En concordancia con los mismos presupuestos teóricos, Lucas (2014) expresa que la contratación pública constituye un régimen jurídico entre la celebración de los contratos en la administración pública bajo el cumplimiento de los procedimientos transparentes.

Al citar afirmativamente la contratación pública, en Ecuador se puede delimitar la causa del presente artículo como un medio de coordinación y los entes de control, debido a la vulnerabilidad, con la cual se ha aplicado la transparencia. Si bien es cierto que el Servicio Nacional de Contratación Pública viene realizando una supervisión permanente y sumamente estricta, ha quedado en evidencia que su ejecución no ha resultado totalmente acertada.

Consecuentemente, el Gobierno nacional realizó un diseño estructural mediante estrategias para evitar la transmisión por COVID-19, por constituir un riesgo inminente para la salud pública del país ecuatoriano. Dentro de estas medidas se ha estimulado la conciencia y la responsabilidad de toda la ciudadanía, con la única finalidad de evitar la propagación del virus.

El estado de emergencia sanitaria se declaró el 11 de marzo de 2020, mediante acuerdo ministerial No. 00126-2020 emitido por el Ministerio de Salud Pública (2020), en concordancia con el Servicio Nacional de Gestión de Riegos y Emergencias. En el transcurso se realizaron contrataciones públicas para combatir la propagación del virus, hasta que

la Contraloría General del Estado envió un informe que señalaba que en 179 contrataciones ejecutadas por el sistema de salud, en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en la Policía Nacional del Ecuador, en los Gobiernos Autónomos Descentralizados y en la Función Ejecutiva, existieron irregularidades: los primeros hallazgos fueron los presuntos sobreprecios.

El diario ecuatoriano *El Comercio* (2020) publicó, dentro de los primeros hallazgos, que los sobreprecios en las contrataciones investigadas por la Contraloría General del Estado apuntaban a un incremento en los insumos médicos e implementos de bioseguridad. La noticia nacional detalló la compra de 800 cajas de mascarillas N 95 a 159 USD cada una –se destinaron 127 200 USD para esta contratación estatal–, además de 1500 trajes de protección de bioseguridad a 69.90 USD cada uno, por lo que la contratación se valoró en 104.850 USD, cuya diferencia en su venta comercial era de 20 USD por unidad (Lucas, 2014).

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

La corrupción nubla las destinaciones del presupuesto en la contratación, al tomar en cuenta que la transparencia decae ante las irregularidades que destruyen consecuentemente el precio, la calidad, la oportunidad de los beneficiados, el impacto y la entrega de este. Queda en evidencia que el manejo de estos contratos se abstiene de

procesos legales y transparentes en razón de los mecanismos del control social.

La situación emergente que ha congelado las contrataciones en beneficio a la sociedad se ha visto en total vulneración en Ecuador, por lo que se ha afectado el sistema de contratación debido a la corrupción en sobreprecios y desgastes al Estado sin justificación alguna. Roa (2020), en una de sus notas periodísticas, confronta la pandemia con la corrupción y cuánto le cuestan al país los casos de corrupción en la contratación pública durante la crisis sanitaria.

Roa (2020) redactó que el índice general de Ecuador no puede capturar la frustración individual de la realización ante la transparencia, apreciación conjunta con el abogado especialista en anticorrupción y *compliance* Dr. Agustín Acosta Cárdenas, quien dijo que lo sucedido dentro de la crisis sanitaria vuelve aún más grave la situación –así lo declaró con motivo del aprovechamiento de las vidas, que dependen no solo del sector de la salud, sino de todos los ámbitos a nivel nacional, para evitar la vulneración de todos los derechos y principios constitucionales de la seguridad social y jurídica del Estado ecuatoriano.

Ecuador, como Estado constitucional de derechos, ha contemplado mediante su Constitución la limitación del poder público. Se puede afirmar que la contratación pública en torno a la crisis sanitaria se ha visto afectada ante el garantismo de los derechos y principios que conforman el derecho a una vida digna, el derecho a la igualdad de condiciones sin discriminación alguna, la libertad de contratación en honor a la efectividad de la transparencia y el buen nombre (Bermúdez, Palacios, Farias & León, 2020).

## Métodos

La utilización del método cualitativo para la revisión bibliográfica e interpretación hermenéutica de la norma jurídica ecuatoriana con respecto a la observancia y funcionalidad de la contratación pública, se realizó principalmente ante la concepción de la legislación como parte principal de la producción científica y de la que se efectúa como una interpretación hermenéutica de las cualidades de cada elemento referente al estado de excepción ante la situación emergente derivada del COVID-19. La hermenéutica jurídica se refiere a la interpretación del derecho, tradicionalmente de la norma jurídica, y se encuentra ubicada dentro de los ejes centrales de la filosofía del derecho (Ortiz, 2020).

Se confrontan los principios de transparencia y eficiencia de la contratación pública en torno a la emergencia sanitaria, desde los aspectos jurídicos más relevantes de la legislación ecuatoriana y los instrumentos internacionales. Mediante el empleo del método jurídico se hace la aproximación al fenómeno jurídico de la contratación pública en su realidad histórica, humana y social (Basurto, Mayorga & Andachi, 2020).

### Resultados

Las entidades públicas contraen obligaciones y deberes a través de la contratación del Estado entre personas naturales y jurídicas, lo que formaliza la relación de dependencia pública entre lo estatal y la ciudadanía en beneficio de los derechos y principios del buen vivir, que se han afectado totalmente ante la emergencia ocasionada por COVID-19, que a nivel mundial paralizó la economía. Ante este cierre se vulneró por completo la contratación como un medio de ejecución del presupuesto ecuatoriano, que proporcionaba la regulación y el uso de recursos en beneficio a la ciudadanía (Quevedo-Barros,

Vásquez-Lafebre, Pinzón-Prado & Quevedo-Cuenca, 2020).

Como un medio para atender y mitigar la adecuada contingencia ocasionada por COVID-19, el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP, 2020) informó mediante un comunicado oficial que la declaratoria de estado de emergencia entre las entidades contratantes se ejecutara conforme a la normativa que enmarque el estado de excepción, para su regulación y control efectivo, debido a la situación pandémica en que actualmente se encuentra el país.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública-LOSNC (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2018), en conformidad con su Art. 6 numeral 31 y atendido a las situaciones de la emergencia sanitaria, se iniciará el procedimiento que corresponde ante el Ministerio de Estado o la máxima autoridad de las entidades contratantes, mediante resolución motivada, en la que se declare la emergencia y se justifique su contratación. Esta resolución se publicará en el Portal de Compras Públicas.

La contratación pública es una de las actividades más importantes para el desarrollo social y económico del Estado ecuatoriano, ya que cumple con el objeto primordial de garantizar un sistema igualitario y próspero para el destino de los grandes recursos del Ecuador y el cumplimiento del procedimiento en contratación estatal debido a la emergencia sanitaria. Con el objeto de transparentar, la SERCOP instaló una Mesa Técnica junto a los Ministerios de Salud Pública, Economía y Finanzas.

Con lo expuesto anteriormente se puede determinar que existe una deficiencia en el sistema de contratación ante la falta de ingresos y egresos que recibía Ecuador para la sostenibilidad del país, lo que deja expuestos los déficits en todos los recursos, que son viables

para la transformación económica, social, política y cultural del Ecuador.

A la Organización Mundial del Comercio (OMC) le corresponden ciertos aspectos referenciales de los recursos públicos, que son los medios de transformación para las entidades públicas de contratación con las personas naturales y jurídicas. Por este motivo, garantiza como principio primordial la eficiencia dentro de los procesos de adquisición como una consideración esencial del régimen de contratación (Bahamón, 2018).

Los miembros de la OMC justificaron, a nivel mundial, mediante publicaciones contextuales, que la relación actual de los Estados se realiza mediante las decisiones de contratación pública directamente relacionadas con el alcance de sus objetivos propios, como en la promoción de los sectores estratégicos ante la paralización de la economía mundial, lo que proporciona, de forma oportuna, la información actualizada del comercio, y de las actividades que influenciaron el consumo y la producción mundial como repercusión del COVID-19.

### Discusión

La transparencia ante el manejo de los recursos públicos se ha visto en total vulneración debido a la inadecuación de los contratantes y del Estado en la contratación pública, que, mediante la emergencia sanitaria derivada de la COVID-19, solo ha reflejado la corrupción como un medio de distorsión para la sociedad y el maquillaje de sobrepagos inmersos en todos los ámbitos que ha dejado en decadencia la pandemia a nivel nacional.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en el artículo 6, número 5, prescribe que la contratación estatal: «se refiere a todo procedimiento concerniente a la adquisición o el arrendamiento de bienes,

ejecución de obras públicas o prestación de servicios, incluidos los de consultoría» (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2018, s. p.).

Es importante añadir que, mediante el derecho comparado, la contratación pública está inmersa en el desarrollo de todos los Estados y en la actualidad también ha confrontado duramente el derroche de la corrupción. Así, jurídicamente, en Brasil está regulada la contratación pública bajo los principios de compra, que se basan en la impersonalidad, la moralidad, la igualdad, la publicidad, la vinculación y el anuncio de licitación con observancia en la decisión objetiva, mediante Ley No 8.666 de 1993, 2017 (Hermany & Machado, 2018).

En Argentina, los principios fundamentales de la contratación están basados en la eficiencia, la promoción, la transparencia, la publicidad y la concurrencia, con un sistema denominado en su portal virtual como «ArCompra» Decreto 1023 (Presidencia de la Nación Argentina, 2001); mientras que en Colombia sus principios se basan en la transparencia, la eficiencia, la inclusión y la preferencia de las pequeñas y medianas empresas, igualdad de condiciones, utilización de las tecnologías informáticas y la posibilidad de contar con un sistema de compra denominado «Compra Eficiente» (Gorbaneff & Cabarcas, 2009).

La Constitución de la República del Ecuador (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008) en su Art. 288 contempla las compras públicas bajo los criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad social y ambiental, donde se priorizan los productos y servicios nacionales, como los que provienen de la economía popular y solidaria; además, la economía de las micro, pequeñas y medianas empresas. Se evidencia que son insuficientes las medidas y políticas de

control implementadas para lograr el manejo de la contratación pública, lo que afecta los fundamentos éticos que atentan contra la responsabilidad social (Bermúdez, Palacios, Farias & León, 2020).

### Conclusiones

Los procesos de contratación pública en el Ecuador mediante el estado de emergencia sanitaria actual se han visto disfrazados por hechos y actos de corrupción, en los cuales, principalmente la vulneración, corresponde a la falta de transparencia como un principio universal de adquisición para la rendición de cuentas entre el Estado y la sociedad, lo que afecta a organismos y entidades que, en general, prestan sus servicios y recursos económicos al pueblo soberano.

La emergencia sanitaria ha constituido situación propiciadora de la corrupción en Ecuador. La falta de control social ante el beneficio individual y no colectivo cuestiona no solo la salud sino todos los derechos que forman el régimen del buen vivir. Se reporta un retroceso de los medios destinados a quienes no cuentan con los recursos suficientes, víctimas de contrataciones públicas inadecuadas, que solo han dejado un enriquecimiento ilícito individual a costa de la vida de muchos ciudadanos.

En el caso ecuatoriano resultan insuficientes las medidas y políticas de control implementadas para lograr el manejo de la contratación pública durante la pandemia, lo que afecta los fundamentos éticos que atentan contra la responsabilidad social.

### Referencias bibliográficas

Asamblea Constituyente del Ecuador (2018). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Quito, Ecuador: LexisFinder. Registro Oficial Nro. 395. Disponible en:

<https://www.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2018/08/Ley-Org%C3%A1nica-de-Contrataci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf>

- Atilos Osoria, J. (2021). The COVID-19 Pandemic in Puerto Rico: Exceptionality, Corruption and State-Corporate Crimes. *State Crime Journal*, 10 (1), 104-125.
- Albuja, P. Z. & Valdivieso, G. E. (2001). *Nuevas instituciones de la Contratación Pública*. Ecuador: Corporación Editora Nacional: Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador.
- Acuña, B. P. & Navarro, P. B. (2016). *Dirección de comunicación y habilidades directivas*. Madrid, España: Dykinson.
- Bahamón Jara, M. L. (2018). *Elementos y presupuestos de la contratación estatal*. Bogotá, Colombia: Universidad Católica de Colombia.
- Basurto, F. B. A., Mayorga, D. V. G. & Andachi, J. W. S. (2020). Análisis de las causas inaplicabilidad de los reglamentos generales de la Economía Popular. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 8, 85-101.
- Bermúdez, J. M. M., Palacios, A. J. P., Farias, G. K. A. & León, J. A. T. (2020). La contratación pública en el Ecuador, situación actual ante la pandemia de Covid-19. *Universidad y Sociedad*, 12 (S 1), 217-224.
- El Comercio. (27 de mayo de 2020). 179 contratos de emergencia están bajo investigación (Sitio Web): Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/contratos-emergencia-investigacion-sobrepuestos-contraloria.html>
- Dincer, O. & Gillanders, R. (2021). Shelter in place? Depends on the place: Corruption and social distancing in American states. *Social Science & Medicine*, 269, 113569.
- Gorbaneff, Y. & Cabarcas, G. (2009). Equilibrio económico y la contratación pública en Colombia. *Revista de Derecho*, (31), 67-91.
- Hermany, R. & Machado, B. D. (2018). Contratación pública local: perspectivas de modificación del ordenamiento brasileño a partir de la nueva Ley

- de contratación pública en España. *REGAP*, (55), 40-55.
- Quevedo-Barros, M. R., Vásquez-Lafebre, L. M., Pinzón-Prado, L. T. & Quevedo-Cuenca, J. O. (2020). El escenario caótico de las compras públicas durante la emergencia sanitaria en el Ecuador. *Dominio de las Ciencias*, 6 (5), 246-260.
- Lucas, C. P. (2014). *Contratación pública: Análisis normativo descripción de procedimientos*. Bogotá, Colombia: Ecoe Ediciones.
- Ministerio de Salud Pública (2020). Acuerdo Nro. 00126-2020. Corte Constitucional del Ecuador. Registro Oficial Nro. 160: Disponible en: <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/ANEXO-No.-1-ACUERDO-MINISTERIAL-SALUD-126-2020.pdf>
- Ortiz, X. G. (2020). Empleo de la neutrosófia para el análisis de la autonomía colectiva y la interculturalidad como garantía de la justicia en el estado plurinacional ecuatoriano. *Revista Asociación Latinoamericana de Ciencias Neutrosóficas*, 13, 37-44.
- Presidencia de la Nación Argentina (2001). Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional-Decreto 1023/2001. Argentina. Registro General. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/tic\\_arg\\_decreto%201023.2001.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/tic_arg_decreto%201023.2001.pdf)
- Roa Chejin, S. (03 de febrero de 2020). La cirugía que salió mal. Disponible en: <https://gk.city/2020/05/24/corrupcion-emergencia-ecuador/>

### Conflicto de intereses

La autora declara que no existe conflicto de intereses.