



UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CUENCA

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

**Pirámide de corrupción referente contratación pública en
hospitales “Ceibos” y “Teodoro Maldonado Carbo” época
pandemia**

**PROYECTO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADA**

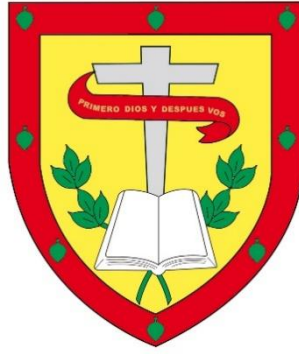
AUTORA: CAMILA ANAHÍ PARRA UYAGUARI

DIRECTOR: DR. CARLOS EDUARDO CELI BRAVO, MGS.

CUENCA - ECUADOR

2026

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

Pirámide de corrupción referente contratación pública en hospitales
“Ceibos” y “Teodoro Maldonado Carbo” época pandemia

**PROYECTO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADA**

AUTORA: PARRA UYAGUARI CAMILA ANAHI

DIRECTOR: DR. CARLOS EDUARDO CELI BRAVO. MGS

CUENCA – ECUADOR

2026

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO

Declaratoria de Autoría y Responsabilidad

Camila Anahí Parra Uyaguari portador(a) de la cédula de ciudadanía N° **0150008431**. Declaro ser el autor de la obra: **“Pirámide de corrupción referente contratación pública en hospitales “Ceibos” y “Teodoro Maldonado Carbo” época pandemia”**, sobre la cual me hago responsable sobre las opiniones, versiones e ideas expresadas. Declaro que la misma ha sido elaborada respetando los derechos de propiedad intelectual de terceros y eximo a la Universidad Católica de Cuenca sobre cualquier reclamación que pudiera existir al respecto. Declaro finalmente que mi obra ha sido realizada cumpliendo con todos los requisitos legales, éticos y bioéticos de investigación, que la misma no incumple con la normativa nacional e internacional en el área específica de investigación, sobre la que también me responsabilizo y eximo a la Universidad Católica de Cuenca de toda reclamación al respecto.

Cuenca, **22 de mayo de 2026**

F: 

CAMILA ANAHI PARRA UYAGUARI

C.I. 0150008431

 <p>Universidad Católica de Cuenca</p>	CERTIFICADO DEL TUTOR
---	------------------------------

Yo, **Mgs. Carlos Eduardo Celi Bravo**, certifico que el presente proyecto de titulación, con el título **“Pirámide de corrupción referente contratación pública en hospitales “Ceibos” y “Teodoro Maldonado Carbo” época pandemia”**, fue desarrollado por **Camila Anahí Parra Uyaguari**, con número de cédula **0150008431**, bajo mi supervisión.

F:  Alíquoto digitalizado en Firmat.
Creado digitalmente por **CARLOS EDUARDO CELI BRAVO**

MGS. CARLOS EDUARDO CELI BRAVO
C.I. 0102857992

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mi papá, Wilmer.

Gracias por su amor y su apoyo incondicional, por todo el esfuerzo que ha puesto en mí y por ser el mayor ejemplo de fortaleza, sacrificio y perseverancia

Su confianza y consejos han sido fundamentales en cada etapa de mi vida y en la culminación de esta meta académica

Este logro no solo me pertenece a mí, sino también a usted, por acompañarme y creer en mis capacidades. Gracias infinitas al mejor papá del mundo

También dedico este trabajo a Dios, por haberme cuidado estos 23 años de vida y por haberme sostenido en sus brazos cuando más lo necesitaba

Agradecimientos

A mi mamá, Himelda, por haberme dado la vida, aunque no estuvo aquí cerca de mí en este periodo de vida, siempre preguntaba por mí y estuvo al pendiente, gracias mami.

A mi hermano, Matias, por ser mi compañero de vida

Agradezco a mis tíos, por formar parte de esta etapa importante de mi vida y por sus buenos deseos durante todo mi proceso académico.

A mi abuelito Camilo, por siempre sacarme una sonrisa con sus locuras y alegrar mis días siempre.

A mis abuelitas, que aunque hoy están en el cielo, sé que siempre estarán conmigo, guiándome y acompañándome en cada paso de mi vida.

A mi Daya y Monse, gracias por ser mis amigas, por todo lo compartido, por haberme dado un hombro donde llorar, por todo lo disfrutado, por nuestras conversaciones tan lindas, por el apoyo y el cariño que siempre nos brindamos las tres, espero que hayan sentido mi cariño y mi eterno agradecimiento por ser amigas con las que puedo ser yo, les amo mucho y eternas gracias.

A mi Verito y Pablito, gracias por estar para mí, darme consejos, por ser mis amigos con los que se siente como una familia, por el profundo cariño, respeto, por enseñarme a sentir que nunca estoy sola, que nos tenemos los tres, gracias infinitas.

A una persona que formo parte de mi vida y esta etapa, Samantha, gracias por haberme querido, por haber estado conmigo y darme tu amistad todos esos largos años, agradezco a Dios el tiempo que compartí contigo y nunca voy a olvidar todo lo que hiciste por mí, gracias Sami.

Gracias por igual a todas las personas que pasaron por mi vida aportando alegría, una conversación, a los que me cuidaron y brindaron algún consejo, gracias por lo compartido.

Resumen

La investigación efectuada parte del problema jurídico de analizar la contratación pública emergente desarrollada durante la pandemia COVID-19 en los hospitales Hospital General del Norte de Guayaquil Los Ceibos y Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo, a partir de la problemática jurídica derivada de la tensión entre la necesidad de ejecutar procesos contractuales inmediatos, frente a la necesidad de poder llegar a enfrentar de manera eficiente la crisis sanitaria y la obligación estatal de respetar los principios de legalidad, transparencia, publicidad, eficiencia y responsabilidad previstos en el Sistema Nacional de Contratación Pública. Por tales motivos, el objetivo general que se planteó dentro de este trabajo consistió en identificar los actos de corrupción cometidos en los procesos de contratación pública emergente y determinar su incidencia en la gestión hospitalaria y en la administración de recursos públicos. A su vez, en cuanto a la metodología utilizada para cumplir con dicho fin, se abordó un enfoque de índole cualitativo, el cual se encuentra debidamente sustentado en revisión bibliográfica, normativa, doctrinal y documental, mediante el análisis de legislación, informes oficiales y doctrina jurídica relacionada con contratación pública y responsabilidad estatal. Finalmente, los resultados de la investigación terminaron por evidenciar que la flexibilización procedimental propia del régimen de emergencia facilitó escenarios de discrecionalidad administrativa, debilitamiento de controles y posibles actos de corrupción vinculados con sobrepuestos, direccionamiento contractual y deficiente verificación de proveedores, generando perjuicios económicos, afectaciones institucionales y pérdida de confianza ciudadana en el sistema público de salud.

Palabras clave: *contratación pública emergente, corrupción hospitalaria, COVID-19, transparencia administrativa, control estatal.*

Abstract

The research conducted is based on the legal problem of analyzing emergency public procurement carried out during the COVID-19 pandemic in the Los Ceibos General Hospital of Northern Guayaquil and the Teodoro Maldonado Carbo Specialty Hospital, stemming from the legal issue derived from the tension between the need to execute immediate contractual processes, the need to efficiently confront the health crisis, and the State's obligation to respect the principles of legality, transparency, publicity, efficiency, and accountability established in the National Public Procurement System. For these reasons, the general objective of this work was to identify acts of corruption committed in emergency public procurement processes and determine their impact on hospital management and the administration of public resources. Likewise, regarding the methodology used to achieve this purpose, a qualitative approach was adopted, which is duly supported by a bibliographic, normative, doctrinal, and documentary review, through the analysis of legislation, official reports, and legal doctrine related to public procurement and state responsibility. Finally, the results of the research demonstrated that the procedural flexibility inherent in the emergency regime facilitated scenarios of administrative discretion, weakening of controls, and possible acts of corruption linked to overpricing, contract steering, and deficient verification of suppliers, generating economic damage, institutional impacts, and loss of public trust in the public health system.

KEYWORDS: *emergency public procurement, hospital corruption, COVID-19, administrative transparency, state control*

Índice

Declaratoria de autoría.....	II
Certificado del tutor.....	III
Dedicatoria.....	IV
Agradecimientos.....	V
Resumen.....	VI
Abstract.....	VII
<i>Keywords:</i>	VII
Introducción.....	1
Capítulo I.....	3
Los contratos realizados en los hospitales “Los Ceibos” y “Teodoro Maldonado Carbo” durante la pandemia COVID-19 considerando su conformidad con la normativa del Sistema Nacional de Contratación Pública.	3
1.1. Breve referencia al contrato.....	3
1.1.1. Consideraciones generales.....	3
1.2. Marco jurídico del Sistema Nacional de Contratación Pública Emergente.....	5
1.2.1. Antecedentes jurídicos y estructura legal del sistema de contratación pública ecuatoriano.....	5
1.2.2. Activación del régimen extraordinario en la emergencia sanitaria COVID-19.....	6
1.2.3. Desarrollo infralegal SERCOP en emergencia sanitaria.....	7
1.2.4. La contratación pública hospitalaria y sus principios rectores.....	10
1.2.5. Evolución posterior.....	13
1.3. Contratación en hospitales, acercamiento al problema de investigación.....	14
Capítulo II.....	20
La responsabilidad jurídica de los funcionarios involucrados en los procesos irregulares de contratación de los hospitales Los Ceibos y Teodoro Maldonado Carbo.....	20
2.1. Exposición de casos.....	20
2.2. Deberes jurídicos de los funcionarios públicos en los procesos de contratación.....	22

2.3. Responsabilidad administrativa, civil y penal de los funcionarios en contrataciones irregulares (Consideraciones generales).	24
2.4. Determinación jurídica en los casos de los hospitales Los Ceibos y Teodoro Maldonado Carbo	27
2.5. Control institucional y mecanismos de determinación de responsabilidad en procesos contractuales hospitalarios	29
Capítulo III	32
Las repercusiones sociales, económicas e institucionales derivadas de la corrupción en la gestión hospitalaria pública durante la emergencia sanitaria.	32
3.1. Afectación a los principios de Contratación Pública	32
3.3. Debilidad institucional y fallas en el sistema de control público	37
3.2. Consecuencias jurídicas y sociales de los actos de corrupción en los Hospitales Los Ceibos y Teodoro Maldonado Carbo	40
3.3. Propuestas de mejora al sistema de contratación en Ecuador	43
Conclusiones	46
Referencias bibliográficas	50
Anexos	57

Introducción

La pandemia provocada por el COVID-19 constituyó uno de los acontecimientos más críticos para el sistema sanitario ecuatoriano, debido a que el acelerado incremento de contagios, hospitalizaciones y fallecimientos obligó al Estado a implementar mecanismos extraordinarios para garantizar el abastecimiento inmediato de insumos médicos, medicamentos, equipos hospitalarios y dispositivos de bioseguridad.

En ese contexto, la contratación pública emergente adquirió un papel central dentro de la administración estatal, especialmente en hospitales pertenecientes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, como Hospital Los Ceibos Y Hospital Teodoro Maldonado Carbo, los cuales posteriormente fueron vinculados a múltiples denuncias relacionadas con sobrepuestos, irregularidades contractuales y posibles actos de corrupción durante la emergencia sanitaria.

La problemática jurídica de la presente investigación surge a partir de la tensión existente entre la necesidad urgente de ejecutar procesos contractuales rápidos para atender la crisis sanitaria y la obligación estatal de respetar los principios constitucionales y legales que regulan el Sistema Nacional de Contratación Pública (en lo posterior referido como SNCP).

Aunque el régimen de emergencia permitió flexibilizar determinados procedimientos administrativos, dicha excepcionalidad no eliminó el deber de observar principios como legalidad, transparencia, publicidad, eficiencia, concurrencia y responsabilidad en el manejo de recursos públicos. Sin embargo, desde una perspectiva fáctica, las investigaciones realizadas por la Contraloría General del Estado (en adelante referida como CGE), la Fiscalía General del Estado (en adelante indicada como FGE) y diversos medios de comunicación evidenciaron posibles irregularidades vinculadas con contrataciones direccionadas, sobrepuestos, deficiencias en la verificación de proveedores y uso arbitrario de recursos estatales destinados a garantizar el derecho a la salud.

En virtud de aquello, el objetivo general del presente trabajo consiste en identificar los actos de corrupción cometidos en los procesos de contratación

pública durante la pandemia COVID-19 en hospitales Los Ceibos y Teodoro Maldonado Carbo, con el fin de comprender su incidencia en la transparencia institucional y en la adecuada gestión de los recursos públicos. De igual manera, la investigación plantea como pregunta central determinar de qué manera las irregularidades detectadas en los procesos de contratación pública emergente vulneraron los principios del SNCP y afectaron la gestión hospitalaria estatal durante la pandemia.

Para alcanzar dicho propósito, el primer capítulo desarrolla una explicación de los contratos emergentes realizados en ambos hospitales durante la pandemia, analizando su conformidad con la normativa ecuatoriana de contratación pública. El segundo capítulo examina la responsabilidad jurídica de los funcionarios involucrados en los procesos irregulares de contratación, desde las dimensiones administrativa, civil y penal. Finalmente, el tercer capítulo analiza las repercusiones sociales, económicas e institucionales derivadas de la corrupción hospitalaria durante la emergencia sanitaria.

Metodológicamente, la investigación se desarrolla mediante un enfoque cualitativo sustentado en revisión bibliográfica, normativa, doctrinal y documental, utilizando información proveniente de leyes, informes oficiales, doctrina jurídica, jurisprudencia y fuentes académicas relacionadas con contratación pública, corrupción y responsabilidad estatal.

Capítulo I

Los contratos realizados en los hospitales “Los Ceibos” y “Teodoro Maldonado Carbo” durante la pandemia COVID-19 considerando su conformidad con la normativa del Sistema Nacional de Contratación Pública.

1.1. Breve referencia al contrato

1.1.1. Consideraciones generales

Desde una perspectiva antropológica, la contratación constituye una expresión social propia de la convivencia humana y de las dinámicas desarrolladas dentro de las comunidades (Simental, 2012). Como resultado de lo expuesto, el contrato, como una de las figuras centrales del derecho civil, se encuentra condicionado por concepciones y valores propios de cada momento histórico, aspecto que necesariamente debe considerarse al determinar su alcance y contenido.

Actualmente, el contrato ha dejado de ser entendido únicamente como una herramienta destinada a producir efectos patrimoniales inmediatos entre las partes, pues dentro de las relaciones jurídicas contemporáneas su utilidad se encuentra vinculada también con la posibilidad de estructurar y proyectar intereses futuros. No obstante, esta concepción no estuvo presente en las primeras formas de organización social, debido a que en las comunidades primitivas no existía una diferenciación clara entre las nociones de presente y porvenir, razón por la cual las relaciones contractuales no eran concebidas desde una lógica estrictamente económica, sino como formas complejas de integración social, estrechamente ligadas a vínculos simbólicos, familiares y colectivos que transformaban la posición de los individuos dentro de la comunidad (López, 1985).

La teoría del negocio jurídico se desarrolla precisamente sobre esa idea de organización de intereses, pues no reconoce la existencia de una voluntad aislada o desvinculada de consecuencias jurídicas concretas. Por el contrario, su función se encuentra orientada a permitir que las personas estructuren sus relaciones

dentro de un marco de autonomía privada compatible con la convivencia social y con la protección jurídica de determinados intereses considerados legítimos por el ordenamiento. En consecuencia, el negocio jurídico constituye el mecanismo mediante el cual los sujetos disponen de sus propios intereses frente a terceros, siendo finalmente el sistema jurídico el encargado de reconocer y atribuir los efectos que resulten compatibles con la finalidad económico-social que caracteriza a esta institución (Landestoy, 2020).

El contrato constituye una expresión social propia de la convivencia humana, surgida a partir de determinadas concepciones desarrolladas dentro de un momento histórico concreto. A partir de lo analizado previamente, resulta lógico que la noción jurídica de contrato se encuentre influenciada por múltiples factores ajenos al ámbito estrictamente normativo, los cuales inciden directamente en su configuración y transformación conceptual (Parra y Mufdi, 2021).

La idea de contrato encuentra su fundamento inicial en el principio de autonomía de la voluntad (Barros, 2009b). A partir de este postulado se estructura la relación contractual que surge entre quienes intervienen en ella, imponiendo al deudor el deber de ejecutar aquello a lo que se comprometió. Por esta razón, desde épocas históricas tradicionales tradicionalmente el negocio jurídico ha llegado a ser comprendido como una verdadera manifestación coincidente de voluntades entre las partes, de la cual proceden a nacer diferentes clases obligaciones exigibles para quien asume el deber de prestación dentro de dicha relación jurídica contractual (López Santa María, 2005; Abeliuk, 2009; Alessandri, 2009).

Por su parte, la normativa ecuatoriana no regula de forma adecuada la definición de contrato, pues el Código Civil del Ecuador (2022), confunde la definición de obligación con la de negocio jurídico, al referir en su artículo 1454 que el contrato es el vínculo normativo por medio del cual un sujeto se obliga a dar, hacer o no efectuar determinada prestación, lo cual, a la luz de la doctrina analizada, es incorrecto. Finalmente, en cuanto a los elementos esenciales del contrato, el mismo Código Civil (2022) determina en su artículo 1461 que los mismo son: capacidad para ejercer derechos y contraer las obligaciones, consentimiento que debe encontrarse libre de cualquier vicio, causa lícita y objeto lícito.

1.2. Marco jurídico del Sistema Nacional de Contratación Pública Emergente

1.2.1. Antecedentes jurídicos y estructura legal del sistema de contratación pública ecuatoriano.

La Constitución ecuatoriana (en adelante referida como CRE) impone al Estado el deber de garantizar, sin discriminación, derechos como la salud y la seguridad social; reconoce expresamente a la salud como un derecho cuyo goce depende de políticas y servicios oportunos; autoriza el estado de excepción por calamidad pública, pero bajo necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad y razonabilidad; dispone que las instituciones estatales ejerzan solo las competencias previstas en la CRE y la ley; ordena que la administración pública se rija por eficacia, eficiencia, coordinación, planificación, transparencia y evaluación; somete las compras públicas a criterios de eficiencia, transparencia, calidad y responsabilidad social; y vincula la respuesta estatal a los desastres con la gestión del riesgo y la reducción de la vulnerabilidad (CRE, 2008, Arts. 3, 32, 164-166, 226, 227, 288 y 389).

La estructura constitucional que sostiene el SNCP permite advertir que, aun frente a contextos extraordinarios o escenarios de crisis institucional, la contratación estatal no puede desprenderse de su finalidad pública ni convertirse en un simple mecanismo de flexibilización administrativa. Precisamente por ello, parte de la doctrina reciente ha señalado que el fundamento constitucional del sistema ecuatoriano impide comprender a la contratación pública únicamente desde una lógica de celeridad o simplificación procedimental, debido a que su razón de ser continúa vinculada a la satisfacción del interés general, la protección de recursos públicos y el cumplimiento de fines estatales (Macías Bermúdez et al., 2020).

La propia configuración normativa de la LOSNCP responde a esa lógica. La ley incorporó un conjunto de principios aplicables a toda actividad contractual desarrollada por las entidades públicas, entre ellos la legalidad, igualdad, trato justo, concurrencia, calidad, transparencia, publicidad, oportunidad y participación nacional. De igual manera, la norma delimitó las situaciones de emergencia, estableciendo que estas deben corresponder a hechos concretos, inmediatos, objetivos, imprevistos y debidamente comprobados, evitando que la

discrecionalidad administrativa pueda extenderse más allá de los límites permitidos por el ordenamiento jurídico.

A ello se suma la creación del Servicio Nacional de Contratación Pública como órgano técnico rector del sistema, al cual se le otorgaron competencias relacionadas con regulación, monitoreo, difusión, capacitación, control y seguimiento de los procedimientos contractuales, conjuntamente con la obligatoriedad del portal COMPRASPÚBLICAS y la vinculación de la contratación estatal a la planificación institucional y al Plan Nacional de Desarrollo (LOSNCP, 2008, Arts. 4, 6 num. 31, 10, 14, 21 y 22). De esta forma, la contratación pública fue concebida por el legislador ecuatoriano como una actividad sometida permanentemente a mecanismos de planificación, publicidad y control, incluso en contextos excepcionales.

En el plano reglamentario previo a la pandemia, el RGLOSNCOP ya atribuía al SERCOP facultades de monitoreo constante, observaciones técnicas y legales obligatorias, supervisión de conductas elusivas y emisión de alertas o recomendaciones de cumplimiento obligatorio, lo que explica que la respuesta al año 2020 haya pasado por resoluciones de ese órgano y no únicamente por decisiones políticas generales (RGLOSNCOP, 2009, Art. 6). En términos dogmáticos, esto significa que la emergencia fue concebida por el legislador como una excepción dentro de un sistema planificado y publicitado, no como una dispensa total frente a la planificación o al control (Macías Bermúdez et al., 2020).

1.2.2. Activación del régimen extraordinario en la emergencia sanitaria COVID-19

La activación específica del régimen extraordinario por COVID-19 empezó en el sector de la salud, antes del estado de excepción presidencial. El Acuerdo Ministerial Nro. 00126-2020 declaró el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, priorizó recursos económicos y talento humano para enfrentar la contingencia, dispuso obligaciones de coordinación interinstitucional y de información epidemiológica, y en su artículo 6 autorizó que la Red Pública Integral de Salud contrate “de manera directa o a través de invitaciones” las obras, bienes y servicios estrictamente necesarios para superar

la emergencia, remitiéndose expresamente al artículo 57 de la LOSNCP; además fijó una duración inicial de sesenta días, prorrogable si fuese necesario (Acuerdo Ministerial 00126-2020, 2020, Arts. 1, 2, 6 y 13).

Cuatro días después, el Decreto Ejecutivo Nro. 1017 declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional debido a los casos confirmados de coronavirus y a la pandemia declarada por la OMS; dispuso la movilización de entidades y fuerzas públicas; suspendió derechos de tránsito, asociación y reunión; suspendió la jornada presencial de trabajo entre el 17 y el 24 de marzo de 2020, con mantenimiento de servicios esenciales; ordenó a las funciones del Estado emitir las resoluciones necesarias para suspender términos y plazos en procesos judiciales y administrativos; fijó la vigencia del régimen por sesenta días; y ordenó su notificación a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales correspondientes (Decreto Ejecutivo Nro. 1017, 2020, Arts. 1-3, 6, 8, 13 y 14).

Ahora bien, el propio desarrollo normativo del SERCOP aclaró desde marzo de 2020 que el estado de excepción presidencial no suplía la declaratoria de emergencia en contratación pública que cada entidad debía emitir y publicar, de modo que la urgencia sanitaria nacional no eliminó la necesidad de justificación individual de cada contratación emergente (Servicio Nacional de Contratación Pública, 2020b, RE-SERCOP-2020-0104, 2020, Art. 1).

1.2.3. Desarrollo infralegal SERCOP en emergencia sanitaria

La primera gran densificación infralegal del régimen emergente se produjo con la RE-SERCOP-2020-0104, del 19 de marzo de 2020. Esta resolución reformó la codificación secundaria del SERCOP y exigió que en toda declaratoria de emergencia la entidad contratante exprese la imposibilidad de utilizar procedimientos comunes, motive y justifique la situación concreta que debe solventarse, publique inmediatamente la resolución como requisito previo y habilitante, y limite la duración de la declaratoria a un máximo de sesenta días, salvo el vínculo con el estado de excepción presidencial (SERCOP, 2020b, RE-SERCOP-2020-0104, 2020, Arts. 1-5).

Además, incorporó los artículos 361.1 y 361.2 para exigir relación directa y objetiva entre la emergencia y la contratación, prohibir el uso del régimen para adquirir bienes o servicios sin nexo con la contingencia o ya planificados, exigir certificación presupuestaria previa y un análisis transparente de mercado; añadió las compras centralizadas en emergencia; impuso la publicación obligatoria de contratos, órdenes de compra o facturas en máximo dos días; creó informes parciales cada diez días con objeto, contratista, RUC, monto y justificación de por qué no se usó el régimen común; y habilitó al SERCOP para iniciar acciones inmediatas de control e incluso recomendar la suspensión de actuaciones o de la propia declaratoria de emergencia cuando faltara nexo con la situación declarada (SERCOP, 2020b, RE-SERCOP-2020-0104, 2020, Arts. 1-5). La importancia de esta reforma fue advertida también por Defaz Pazmiño y López Leones (2021), quienes destacan que los informes parciales y la publicidad de las contrataciones se convirtieron en piezas centrales de la trazabilidad del régimen emergente.

En cuanto a la normativa, debe tomarse en consideración que la modificación introducida mediante la RE-SERCOP-2020-0105, expedida el 6 de abril de 2020, se caracterizó por responder a la imperiosa necesidad de poder llegar a adaptar el régimen emergente de contratación pública a las condiciones excepcionales generadas por el COVID-19. Es así como, del análisis de la resolución se termina observando que la misma llegó a reformar cada uno de los aspectos que se encontraban directamente relacionados con la vigencia de la declaratoria de emergencia, por lo que se generó un contexto en el que este cuerpo normativo permanecería vinculado de manera directa al estado de excepción decretado respecto de la misma contingencia sanitaria.

Asimismo, tratándose de medicamentos, dispositivos médicos, insumos hospitalarios, reactivos bioquímicos, bienes estratégicos en salud y servicios sanitarios o exequiales, la normativa indicada terminó por generar la flexibilización en cuanto a lo referente al análisis de oferta, por lo que llegó a considerarse suficiente que se produzca la publicación de la necesidad institucional en la página web de la entidad contratante o en la herramienta tecnológica del SERCOP, para posteriormente irse seleccionando la propuesta que llegue a ser más conveniente para la entidad conforme las condiciones reales de disponibilidad existentes la

arena económica del producto o servicio que se desee adquirir (RE-SERCOP-2020-0105, 2020, Arts. 1-4).

De igual manera, se indica que la normativa llegó a incorporar una regulación excepcional con respecto a la Cómo se podían efectuar cada una las importaciones durante la emergencia, ya que dentro de este procedimiento se terminó exonerando a las entidades contratantes de obtener previamente la verificación de inexistencia de producción nacional o la autorización de importación emitida por el SERCOP (RE-SERCOP-2020-0105, 2020, Arts. 1-4).

No obstante, las disposiciones de la resolución procedieron a mantener la exigencia de que los instrumentos contractuales constaran por escrito, aun cuando la formalización de los mismos pudiera haberse efectuado mediante los correspondientes soportes físicos o electrónicos, con lo que se permitió además la utilización de fedatarios administrativos o posterior protocolización notarial cuando los servicios notariales no estuvieran disponibles en el momento oportuno (RE-SERCOP-2020-0105, 2020, Arts. 1-4).

Posteriormente, mediante la emisión de la Resolución RE-SERCOP-2020-0106, expedida en julio de 2020, se terminaron por incorporar varios parámetros de selección que fueron mucho más rigurosos dentro de los procedimientos emergentes, en relación a la flexibilización establecida en la Resolución anterior. Por consiguiente, se puede observar de la resolución antes descrita que la misma exigió que se termine por verificar de manera motivada la capacidad jurídica, técnica y económica de los proveedores, así como también la debida correspondencia entre su actividad económica y el objeto contractual requerido. Además, la nueva normativa también se caracterizó por restringir el uso del procedimiento de emergencia para bienes o servicios existentes en catálogo electrónico, salvo en aquellos supuestos en los cuales se termine presentando una resolución motivada remitida al SERCOP para la respectiva supervisión institucional (RE-SERCOP-2020-0106, 2020, Arts. 6-8).

Como resultado, parte de la doctrina ecuatoriana al analizar este fenómeno terminó sosteniendo una crítica importante con respecto a estas disposiciones, pues para los académicos, la rapidez procedimental implementada durante la

pandemia incrementó considerablemente los márgenes de discrecionalidad administrativa, con lo que se generó un contexto en donde se vieron debilitados cada uno de los mecanismos ordinarios de fiscalización y control, convirtiendo la publicidad inmediata, la documentación escrita y los controles concurrentes en verdaderas condiciones de legitimidad del régimen excepcional adoptado durante la crisis sanitaria (Hoyos Santana y Pupo Kairuz, 2021; Macías Bermúdez et al., 2020).

1.2.4. La contratación pública hospitalaria y sus principios rectores

Para comenzar, es necesario referir que la contratación pública desarrollada dentro de las instituciones hospitalarias del IESS se encuentra debidamente integrada al sistema previsto por el SERCOP para todo tipo de contrato que el Estado quiera efectuar según sus necesidades, razón por la cual el desenvolvimiento de estos procesos de contratación no puede analizarse de forma aislada o únicamente desde la ejecución contractual, sino como parte de una compleja estructura estatal que tiende a involucrar todo lo referente a la planificación institucional, asignación presupuestaria, control administrativo y cumplimiento de finalidades públicas vinculadas al servicio sanitario.

Por tales consideraciones, la normativa de la LOSNCP es aplicable a estos supuestos, pues en cuanto a los preceptos que promueven dentro de su entramado normativo, determina que los procedimientos tanto precontractuales como contractuales, necesariamente tienen que llegar a observar principios como legalidad, igualdad, concurrencia, transparencia, publicidad, calidad, oportunidad y participación nacional, además de generar la debida incorporación de la obligación de precautelar los intereses públicos y la correcta ejecución contractual (LOSNCP, 2008, Arts. 4 y 5).

Según lo expuesto en líneas precedentes, debe tomarse en cuenta que la contratación hospitalaria no constituye de manera exclusiva una simple relación jurídica aislada que solo se encuentra destinada a la mera adquisición de bienes o servicios médicos, puesto que, la misma llega a trascender más allá en razón de que el funcionamiento de ésta se encuentra directamente relacionada con la debida continuidad de la atención sanitaria, el abastecimiento institucional y la utilización

regular de recursos públicos a fin de que se pueda materializar en los administrados la verdadera satisfacción de derechos esenciales que se promueven en la norma constitucional del Estado. Es por estos motivos que, desde la CRE, los parámetros referidos se refuerzan a través de los principios de eficiencia, responsabilidad, calidad y transparencia que deben regir la actuación de toda la administración pública y particularmente de los procesos de contratación estatal (CRE, 2008, Arts. 227 y 288).

Por ello, en el ámbito hospitalario del IESS, la actividad contractual adquiere una dimensión jurídica mucho más amplia, puesto que no solamente compromete el cumplimiento administrativo de obligaciones contractuales, sino también la adecuada prestación del servicio público de salud y la correcta administración de fondos estatales destinados a garantizar prestaciones sanitarias continuas y oportunas (Madrid, 2025).

Vale la pena tomar en consideración que la planificación dentro del SNCP no termina por constituirse únicamente como una actuación previa de carácter administrativo, sino que la misma ostenta la virtud de ser un mecanismo indispensable para poder llegar a verificar la adecuación jurídica del procedimiento contractual, a fin de que se puedan cumplir cada uno de los objetivos institucionales que ostenta el Estado.

La LOSNCP, en su artículo 22, dispone la obligación de que las entidades contratantes estructuren el Plan Anual de Contratación en concordancia con la disponibilidad presupuestaria, la planificación plurianual institucional, así como con los objetivos determinados dentro del Plan Nacional de Desarrollo. De igual manera, al analizar las disposiciones de dicho cuerpo legal orgánico, se puede observar que la norma tiende a exigir la publicación tanto del plan como de sus reformas, no solo como una mera formalidad administrativa, sino que la constituye como un elemento realmente necesario para que se pueda lograr garantizar el debido control, seguimiento y transparencia con respecto de la utilización de cada uno de los recursos públicos. La publicidad de la información contractual permite verificar la trazabilidad de las actuaciones estatales, evitando espacios de opacidad incompatibles con los principios que rigen la contratación pública (LOSNCP, 2008, Art. 22).

En el marco institucional del IESS, una resolución administrativa de 2020 reiteró que las reformas al PAC debían ser aprobadas y motivadas, recordando además que, salvo contrataciones de ínfima cuantía o de emergencia, los procesos debían estar incorporados al PAC y contar con disponibilidad presupuestaria previa (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2020). Por consiguiente, en base a lo indicado con anterioridad, cuando se omite o manipula la planificación para encubrir adquisiciones dirigidas, se afecta la base jurídica del proceso de contratación desde su origen (LOSNCP, 2008, Art. 22).

Durante la pandemia, el régimen de emergencia no suprimió los principios del sistema; solo flexibilizó ciertas formas, manteniendo intacto el deber de motivar, justificar y documentar. La LOSNCP define la emergencia como una situación concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva, y autoriza la contratación directa únicamente de lo estrictamente necesario para superar esa situación, bajo responsabilidad de la máxima autoridad, previa resolución motivada y publicación en el Portal COMPRASPÚBLICAS (LOSNCP, 2008, Arts. 6.31 y 57).

La Circular SERCOP-SERCOP-2020-0005-C recordó expresamente que la resolución de emergencia debía ser individual, motivada, publicada de forma inmediata y compatible con los principios del artículo 4 de la ley; además, si la entidad no podía justificar la emergencia, debía acudir a los procedimientos comunes (SERCOP, 2020a, SERCOP-SERCOP-2020-0005-C).

Todo lo analizado permite sostener que la contratación pública determinada bajo la declaratoria de emergencia antes descrita, no constituyó un escenario por el cual se terminaron suspendiendo las exigencias mínimas de control administrativo ni tampoco eso significó que se haya liberado al Estado del deber de motivar sus decisiones. En esa línea, la Resolución RE-SERCOP-2020-0104 terminó exigiendo que se generara una correspondiente certificación presupuestaria, conjuntamente con el análisis de mercado, transparencia documental, informes periódicos y conformación de expedientes íntegros para fiscalización posterior, demostrando que no se trataba de una flexibilización discrecional, sino que la misma seguía sometida a criterios exhaustivos. Asimismo, se facultó al SERCOP a recomendar suspensiones y reportar irregularidades a la CGE (SERCOP, 2020b).

1.2.5. Evolución posterior.

La experiencia de 2020 fue absorbida, en buena medida, por la reforma legal posterior. La LOSNCP sustituyó su artículo 57 y añadió los artículos 57.1 y 57.2, con lo cual positivizó varias exigencias que durante la pandemia habían sido desarrolladas por resoluciones del SERCOP: resolución motivada previa e indelegable, publicación inmediata, límite temporal de sesenta días, contratación solo de lo estrictamente necesario para superar la emergencia, relación directa y objetiva con el hecho sobreviniente, prohibición de usar la emergencia para cubrir omisiones de planificación o evadir procedimientos ordinarios, exigencia de disponibilidad financiera, selección transparente de proveedores, expediente para control gubernamental, publicación inmediata de contratos e informes parciales, e informe final con control concurrente del SERCOP, la CGE y la Procuraduría General del Estado (LOSNCP, 2008, Arts. 57, 57.1 y 57.2).

A su vez, el RGLOSNCP vigente ordena en los artículos 236 a 241 que la declaratoria de estado de excepción, la declaratoria de emergencia sanitaria o las resoluciones del COE no suplen la declaratoria de emergencia en contratación pública de cada entidad; obliga a registrar la fecha de inicio de la emergencia; manda usar, por regla general, la herramienta habilitada por el SERCOP para publicar la necesidad de contratación y obtener proformas; permite obtención directa de proformas solo cuando no existan respuestas o no haya conectividad; y detalla el contenido obligatorio del informe final de cierre (RGLOSNCP, 2022, Arts. 236-241). En términos normativos, ello revela que varias de las reglas elaboradas bajo presión pandémica pasaron de ser soluciones infralegales coyunturales a estándares permanentes del derecho ecuatoriano de la contratación pública.

Ahora bien, de la revisión conjunta de la CRE, la LOSNCP, el RGLOSNCP, el Decreto Ejecutivo Nro. 1017, el Acuerdo Ministerial Nro. 00126-2020 y las RE-SERCOP-2020-0104, 0105 y 0106 se puede llegar a sostener que, dentro del Estado Ecuatoriano, las prácticas de la contratación pública en emergencia sanitaria terminaron siendo diseñadas como una especie de régimen excepcional con el fin de dotar de celeridad a cada uno de estos procedimientos, pero dicha política no fue implementada como un vacío de control en cuanto a la ejecución de la misma. Su estructura jurídica descansó en tres ejes: primero, la habilitación

constitucional y sanitaria para responder a una calamidad pública; segundo, la posibilidad de contratar de forma directa solo para necesidades estrictamente vinculadas con el hecho emergente; y tercero, la intensificación de la trazabilidad documental mediante publicaciones inmediatas, informes parciales, expediente administrativo, instrumentos escritos y potestades reforzadas de supervisión.

Por último, se menciona que, la literatura revisada coincide en advertir que la mayor amenaza no provenía de la existencia del régimen extraordinario, sino del debilitamiento de la transparencia y del control social cuando la urgencia se usaba para apartarse de la planificación o de la rendición de cuentas (Macías Bermúdez et al., 2020; Hoyos Santana y Pupo Kairuz, 2021; Defaz Pazmiño y López Leones, 2021). Bajo esa lectura, el marco normativo ecuatoriano durante la pandemia osciló entre la flexibilización procedimental indispensable para asegurar abastecimiento y la reconstrucción acelerada de barreras de control para impedir que la excepción se convierta en regla

1.3. Contratación en hospitales, acercamiento al problema de investigación

La contratación pública ejecutada durante la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 en Ecuador, constituyó uno de los escenarios más sensibles dentro de la administración estatal, debido a que el incremento acelerado de necesidades hospitalarias obligó a las entidades públicas de salud a realizar adquisiciones urgentes de insumos médicos, medicamentos, dispositivos de bioseguridad y equipos hospitalarios bajo procedimientos excepcionales.

En ese contexto, los hospitales del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, particularmente el Hospital General Los Ceibos y el Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo, pasaron a ocupar un rol central dentro de las investigaciones públicas y jurídicas relacionadas con irregularidades contractuales, sobrepagos y posibles actos de corrupción. La pandemia no solamente evidenció la fragilidad estructural del sistema sanitario ecuatoriano, sino también las deficiencias de control y supervisión dentro de los procedimientos de contratación pública en situaciones de emergencia.

La expansión del COVID-19 produjo un escenario de crisis sanitaria sin precedentes en Ecuador. El 11 de marzo de 2020 se declaró la emergencia

sanitaria nacional y posteriormente el estado de excepción mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1017, suspendiéndose actividades y habilitándose mecanismos extraordinarios para atender la crisis epidemiológica. Pues la literatura académica refiere que, el Estado ecuatoriano, al verse rebasado por el crecimiento de contagios y fallecimientos, recurrió a procesos de contratación de emergencia para adquirir insumos médicos y bolsas para cadáveres necesarias para enfrentar el incremento de muertes ocasionadas por el virus. Los autores sostienen que la dificultad para contener la pandemia reflejó la debilidad institucional del sistema de salud pública ecuatoriano, especialmente en ciudades como Guayaquil, donde el colapso sanitario y funerario se convirtió en una crisis humanitaria visible internacionalmente. (López et al, 2020).

Sin embargo, el contexto excepcional generado por la pandemia permitió flexibilizar determinados procedimientos administrativos para agilizar adquisiciones urgentes. Macías Bermúdez et al., (2021) explican que en situaciones de emergencia las autoridades competentes poseen facultades para acelerar procesos contractuales con la finalidad de atender necesidades inmediatas derivadas de calamidades públicas. No obstante, los autores advierten que aun dentro de procedimientos excepcionales el Estado debía garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad, calidad, oportunidad, transparencia y publicidad. Según su análisis, las fallas en el marco normativo y en la supervisión administrativa desencadenaron riesgos elevados de corrupción en las compras públicas relacionadas con la pandemia.

La corrupción relacionada con los procesos de contratación pública durante la emergencia sanitaria fue analizada por Hoyos Santana y Pupo Kairuz (2021), quienes sostienen que la adquisición estatal de bienes y servicios históricamente ha constituido uno de los escenarios de mayor vulnerabilidad frente a prácticas ilícitas, debido al elevado flujo de recursos públicos, la discrecionalidad administrativa existente en determinados procedimientos excepcionales y las dificultades de control inmediato por parte de los organismos fiscalizadores. Las autoras, tomando como referencia definiciones desarrolladas por organismos internacionales y por la Función de Transparencia y Control Social, señalan que la corrupción comprende actuaciones ilegítimas ejecutadas tanto por funcionarios

públicos como por particulares, orientadas a beneficiar intereses privados en detrimento del patrimonio estatal y del interés colectivo.

De todo lo analizado, se puede inferir que durante la pandemia provocada por el COVID-19 varias entidades estatales procedieron a recurrir a mecanismos extraordinarios de contratación, con lo que se generó un escenario en donde terminaron por incrementarse los riesgos relacionados con sobrepuestos y discrecionalidad administrativa dentro de cada uno de estos procedimientos.

Es así como, uno de los casos más controvertidos ocurrió en el Hospital Los Ceibos, dentro del proceso HGNGC-RE-2020-001-00010 para adquirir cuatro mil bolsas para cadáveres, pues dentro de este caso los autores López et al. (2020) han terminado señalando que el contrato se caracterizó por fijar un valor unitario de USD 148,50, alcanzando aproximadamente USD 594.000, pese a que dentro del mercado los productos similares se encontraban rodeando los USD 12 por unidad (López et al., 2020).

El procedimiento fue ejecutado bajo declaratoria de emergencia, además de que también incluía la contratación en cuanto a la compra de mascarillas, guantes e insumos hospitalarios, por lo que se terminó alcanzando un cúmulo de cifras cercanas a USD 872.000. Ahora bien, aunque el hospital sostuvo que la contratación se desarrolló conforme a la normativa aplicable, posteriormente dicho proceso fue revisado por parte de la CGE, órgano de control que terminó identificando diversos indicios de sobrepuestos en tal contratación, lo que derivó en que la FGE inicie investigaciones por presunto peculado (López et al., 2020).

Por otra parte, dentro del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, la CGE también revisó procesos de contratación, con lo terminó encontrando la existencia de diversos pagos injustificados, a más de la utilización de documentación presuntamente fraudulenta y adquisición de insumos con valores hasta un 992 % superiores a los precios referenciales del mercado. Además, dentro del examen realizado por el órgano del Estado referido, se pudo verificar el uso de cotizaciones emitidas por personas sin experiencia en el área médica para justificar contrataciones de elevada cuantía económica (CGE, 2020).

Los hallazgos desarrollados por la CGE también permitieron identificar deficiencias graves en los mecanismos de validación de proveedores, control documental y revisión de garantías contractuales. En varios procedimientos se comprobó que las compañías adjudicatarias no acreditaban experiencia suficiente ni trayectoria legítima dentro del ámbito sanitario, mientras determinadas garantías incorporadas dentro de los expedientes contractuales presentaban inconsistencias e irregularidades documentales. Según lo expuesto en líneas precedentes, las auditorías evidenciaron además que múltiples adquisiciones fueron realizadas sin efectuar verificaciones previas dentro del portal oficial de compras públicas, así como mediante el empleo de descripciones genéricas que impedían realizar comparaciones objetivas de precios entre proveedores y productos similares existentes en el mercado. Estas actuaciones produjeron sobrepuestos considerables en dispositivos médicos, materiales de enfermería, suministros hospitalarios y otros insumos utilizados durante la emergencia sanitaria, generando afectaciones directas a los recursos públicos destinados al sistema de salud. (CGE, 2020).

Desde la perspectiva del derecho penal económico, varias de las actuaciones desarrolladas durante la emergencia sanitaria fueron relacionadas con conductas constitutivas del delito de peculado. Carrión Carrión y Maldonado Ruiz (2024) sostienen que el artículo 278 del Código Orgánico Integral Penal (en adelante COIP) sanciona aquellas actuaciones mediante las cuales servidores públicos o personas vinculadas contractualmente con el Estado disponen arbitrariamente de recursos públicos, direccionando bienes o fondos estatales en beneficio particular o de terceros.

Los autores refieren que, durante la pandemia, la declaratoria de estado de excepción y la aplicación de mecanismos extraordinarios de contratación pública generaron un escenario de flexibilización administrativa que permitió la realización de adquisiciones directas sin controles ordinarios de concurrencia ni verificación técnica suficiente, situación que facilitó el incremento injustificado de precios y el desvío irregular de recursos destinados al sistema de salud pública (Carrión Carrión y Maldonado Ruiz, 2024).

La doctrina revisada ha llegado a determinar que la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 fue el contexto fáctico que terminó por generar la materialización de un contexto institucional marcado por improvisación administrativa, presión operativa y debilitamiento de controles internos, circunstancias que favorecieron infracciones contra la administración pública dentro de procesos de contratación emergente. Hecho que se procede a exponer a continuación bajo los siguientes argumentos:

Primero, según los autores Carrión Carrión y Maldonado Ruiz (2024), se puede comprobar que la ausencia de mecanismos eficaces de fiscalización, conjuntamente con limitaciones para recuperar valores malversados y sancionar irregularidades, fueron hechos que terminaron por originar un incremento dentro de cada una de las prácticas que se encontraban vinculadas a la corrupción administrativa. Asimismo, los autores hacen hincapié en que varios procedimientos llegaron a incumplir las diversas disposiciones relacionadas con publicidad, transparencia, concurrencia y utilización adecuada del portal oficial de compras públicas, puesto que tales procesos de contratación notoriamente se apartaron de los principios que promueve el SNCP.

Por su parte, dentro del ámbito social e institucional, en su estudio los autores Manrique Grisales et al. (2021) han llegado a sostener que la atención mediática inicialmente se concentró en contagios, fallecimientos y colapso hospitalario, lo que permitió que en los hospitales analizados se genere un contexto en el cual la mira de la sociedad no estaba puesta en la forma en cómo se daban los procesos de contratación; sin embargo, posteriormente el interés público se desplazó hacia denuncias de corrupción relacionadas con contratación emergente.

Por otra parte, dentro de su estudio el autor Carrión Intriago (2021) de manera clara manifiesta que el Ecuador afrontó durante la pandemia severas falencias estructurales relacionadas con administración pública y capacidad de respuesta estatal. Pues en el estudio realizado por el autor, él mismo ha llegado a sostener como conclusión que las omisiones tanto institucionales como las decisiones administrativas ineficientes, fueron factores trascendentes que terminaron por incidir en la vulneración de derechos vinculados con acceso a servicios médicos y tratamiento digno de cadáveres.

A su vez, desde una perspectiva jurídica, los autores Macías et al. (2021) dentro de su estudio han terminado afirmando que la contratación pública requiere mecanismos permanentes de control técnico, transparencia y rendición de cuentas, aun dentro de contextos excepcionales, por lo que, el mero hecho de que el país se encuentre en un proceso de emergencia, no es fundamento para que la contratación por parte de las entidades estatales se vea abierta a incumplir las normas del orden normativo del Estado.

Como resultado de todo lo expuesto, se concluye este acápite refiriendo que los contratos ejecutados por el Hospital Los Ceibos y el Hospital Teodoro Maldonado Carbo llegaron a ser un hecho de evidencia en cuanto a la existencia de una notoria tensión constante entre la urgencia hospitalaria y la obligación estatal de respetar principios de legalidad, transparencia y control del gasto público.

Capítulo II

La responsabilidad jurídica de los funcionarios involucrados en los procesos irregulares de contratación de los hospitales Los Ceibos y Teodoro Maldonado Carbo.

2.1. Exposición de casos.

Para comenzar el análisis de la responsabilidad jurídica en los hospitales Los Ceibos y Teodoro Maldonado Carbo, es necesario partir de una premisa básica dentro de esta investigación, la cual se sustenta en el hecho de que en el Estado ecuatoriano la contratación pública hospitalaria no es una actividad meramente administrativa, sino que la misma ha llegado a constituirse como un instrumento para poder llegar a hacer efectivo el derecho a la salud, a fin de que se pueda terminar asegurando la debida continuidad del servicio público y proteger recursos estatales que tienen destino constitucionalmente predeterminado.

Es así como, la CRE de manera textual reconoce que la salud es un derecho fundamental garantizado por el Estado, por lo que, dentro del entramado normativo de la norma fundamental se ha dispuesto que la administración pública se rija por eficacia, eficiencia, calidad, transparencia y evaluación, mientras que las compras públicas deben responder a eficiencia, transparencia, calidad y responsabilidad social; por ello, debe tomarse en consideración que toda irregularidad contractual que se presente dentro de un proceso de contratación en un hospital del Estado, no solo compromete legalidad presupuestaria, sino también la tutela material de derechos fundamentales (CRE, 2008, Arts. 32, 227 y 288).

En esa misma línea, la literatura académica reciente ha llegado a describir que la contratación pública ecuatoriana debe ser entendida como un verdadero sistema articulado por planificación, presupuesto, control, administración y ejecución, el cual se encuentra debidamente sostenido en diferentes pilares trascendentales que lo mantienen a flote, los cuales son la eficiencia, transparencia y orientación a fines públicos, demostrando que esta clase de contratación no es

una mera técnica de adquisición de bienes, sino un instrumento de tutela de derechos (Madrid, 2025).

En el caso del Hospital General del Norte de Guayaquil Los Ceibos, se puede analizar en base a la información publicada por la FGE en el denominado caso Daniel S. Allí consta que la investigación se inició por la contratación con presunto sobreprecio de insumos médicos, incluidas fundas para cadáveres, dentro de un contrato por USD 872.000; según la FGE, esas fundas fueron adquiridas a USD 148 por unidad cuando el mercado reportaba un valor de USD 12. Dentro del boletín informativo que remite la FGE, registra que en enero de 2021 la FGE acusó, entre otras personas, a la exgerente general del hospital, a la responsable de Compras Públicas y a la exsubdirectora administrativa-financiera; en julio de 2021 ocho personas fueron condenadas por peculado, y en mayo de 2024 la Corte Provincial del Guayas ratificó esa condena en apelación (FGE, s. f.).

De forma paralela, la CGE informó que el 4 de mayo de 2020 inició el examen especial al proceso de adquisición de insumos médicos y bolsas para cadáveres del hospital, y que en 2019 la entidad había adquirido bolsas similares a USD 11,32, dato que evidencia la magnitud de la distorsión de precios utilizada como punto de contraste en el control posterior (CGE, 2020).

Por su parte, en el Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo, la situación procesal es distinta. Ahora bien, de lo que se describe dentro del informe de labores enero-diciembre de 2025 de la FGE, publicado en abril de 2026, se reporta un proceso por presunto peculado relacionado con la adquisición de trajes de seguridad durante la pandemia, con formulación de cargos el 27 de febrero de 2024 contra ocho ciudadanos, entre servidores, exservidores y la contratista, y auto de llamamiento a juicio dictado el 24 de julio de 2024. Ese mismo informe señala que la audiencia de juicio fue convocada para los períodos del 23 al 27 de febrero y del 2 al 6 de marzo de 2026 (FGE, 2026).

De este modo, la determinación jurídica no puede ser idéntica para ambos hospitales. En Los Ceibos existe ya una responsabilidad penal judicialmente declarada respecto de varios funcionarios y particulares; en Teodoro Maldonado Carbo, solo puede afirmarse con seguridad la existencia de un proceso penal

avanzado y de reiterados hallazgos de control externo, pero no una condena firme por el proceso de pandemia referido a trajes de seguridad (FGE, s. f.; FGE, 2026; CGE, 2025). Esta diferencia obliga a distinguir cuidadosamente entre responsabilidad ya declarada, responsabilidad en curso de determinación y responsabilidad jurídicamente posible a partir de los deberes funcionales incumplidos (CRE, 2008, Art. 233).

2.2. Deberes jurídicos de los funcionarios públicos en los procesos de contratación

Los servidores que intervienen en la contratación hospitalaria se encuentran jurídicamente vinculados por deberes de obediencia a la CRE y a la ley, diligencia funcional, servicio al bien colectivo y acatamiento solo de órdenes legítimas. La Ley Orgánica del Servicio Público (en lo posterior determinada como LOSEP) establece que todo servidor debe respetar, cumplir y hacer cumplir la CRE, las leyes y reglamentos; cumplir personalmente las obligaciones de su puesto con solicitud, eficiencia y diligencia; y puede negarse por escrito a cumplir órdenes contrarias a la CRE o a la ley (LOSEP, 2010, Art. 22).

Al mismo tiempo, prohíbe retardar o negar injustificadamente el despacho de asuntos, así como privilegiar a familiares o personas recomendadas en la prestación del servicio (LOSEP, 2010, Art. 24). En materia contractual, estos deberes se traducen en obligaciones concretas de preparación técnica, probidad, imparcialidad y custodia del interés público, especialmente sensibles en el sector salud por la directa afectación a pacientes y asegurados (CRE, 2008, Arts. 32 y 233).

En las fases previas de cada uno de los procesos de contratación, la normativa ecuatoriana ha determinado que los funcionarios necesariamente deben identificar necesidades reales, a fin de poder llegar a formular requerimientos técnicamente sustentados, verificar disponibilidad presupuestaria, incorporar la compra al PAC o justificar su excepción, y motivar adecuadamente la resolución de emergencia si se opta por contratación directa, siendo estas obligaciones que deben cumplirse para que pueda darse un procesos de contratación dentro de los mandamientos que prescribe el orden jurídico.

Es así como, el SERCOP recordó que en el año 2020 que la emergencia debía ser concreta y objetiva, y que por lo tanto, la resolución motivada por parte de los funcionarios dentro de un proceso de contratación se consideraba un requisito habilitante para que se pueda llegar a continuar con la contratación deseada; es así como, las disposiciones de la Resolución RE-SERCOP-2020-0104 añadieron incluso que se debía presentar un análisis transparente de la oferta de mercado, a más de un expediente completo para que se pueda realizar un control posterior de ese proceso de contratación (SERCOP, 2020a, 2020b, RE-SERCOP-2020-0104).

La doctrina académica en cuanto a la motivación de la necesidad de un proceso de contratación, ha establecido que dicha obligación no debe ser entendida como una citación mecánica de normas, sino que la misma consiste en llegar a demostrar la pertinencia entre hechos, necesidad sanitaria y mecanismo excepcional empleado; de lo contrario, la contratación se vacía de legitimidad material y no existe un sustento jurídico fáctico que la legitime (Díaz, 2018).

Posteriormente, dentro de la fase de adjudicación y formalización, la normativa ecuatoriana emana el deber para los funcionarios de impedir decisiones arbitrarias de gasto al momento de generar el procedimiento en mención. Esto se debe a que, el artículo 57 de la LOSNCP permite contratar directamente “bajo responsabilidad de la máxima autoridad”, fórmula que en cuanto al contenido de la misma llega a concentrar de manera directa un deber reforzado de vigilancia sobre necesidad, precio, proveedor, documentación y finalidad del objeto contractual, demostrando que cada uno de estos procesos no puede quedar en el aire, sino que está sometido a un régimen cerrado de cuidado por parte de los funcionarios (LOSNCP, 2008, Art. 57).

Posteriormente, dentro la fase de ejecución, administración y recepción contractual, el deber jurídico de cada uno de los funcionarios involucrados terminar por cambiar de eje, esto se debe a que, tal observancia ya no consiste principalmente en decidir si se compra, sino en asegurar de que lo que fue contratado dentro del proceso de contratación se proceda a entregar, y que termine correspondiendo al objeto para el cual fue obtenido, a más de que se debe revisar que el mismo cumpla con cada una de las especificaciones, se registre, se

distribuya y genere el fin público esperado. Por tales consideraciones, la LOSNCP dispone dentro de su entramado normativo que los contratos están sujetos a supervisión de la entidad contratante y que ella debe vigilar tanto la calidad como el cumplimiento de cada una de las obligaciones de estos negocios jurídicos (LOSNCP, 2008, Art. 56).

Por último, también se pueden encontrar obligaciones a los funcionarios dentro de lo que manda la Resolución RE-SERCOP-2020-0104, puesto que la misma una vez que entró en vigencia terminó por exigir, además, instrumentos escritos, publicaciones inmediatas e informes periódicos detallados sobre objeto, contratista, monto y causa para no usar el régimen común de contratación (SERCOP, 2020b, RE-SERCOP-2020-0104).

Por tanto, de lo analizado se desprende que los deberes jurídicos son varios, razón por la cual cada uno de los administradores de contrato, responsables financieros, bodegueros, comisiones de recepción y jefaturas técnicas no son actores secundarios que de forma pasiva vislumbran el proceso de contratación, sino todo lo contrario, por lo que la omisión de los mismos en el cumplimiento de la norma puede convertir una irregularidad inicial en daño patrimonial consumado.

2.3. Responsabilidad administrativa, civil y penal de los funcionarios en contrataciones irregulares (Consideraciones generales).

La CRE ecuatoriana establece expresamente que ninguna servidora ni servidor público está exento de responsabilidad por los actos realizados en ejercicio de sus funciones o por sus omisiones, y que responderá administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos (CRE, 2008, Art. 233).

Esta cláusula de responsabilidad múltiple es decisiva, porque impide reducir las irregularidades de contratación a un único frente sancionador. En términos jurídicos, una misma conducta puede producir de manera concurrente sanción disciplinaria, obligación de resarcimiento y persecución penal, siempre que cada ámbito preserve su propio presupuesto de hecho y su procedimiento específico (LOSEP, 2010, Art. 41; LOCGE, 2002, Arts. 45, 52 y 53).

Es así como, la responsabilidad administrativa termina siendo activada cuando el servidor llega a incumplir cada una de las obligaciones funcionales que le corresponden, o en su defecto, termina contraviniendo el ordenamiento jurídico aplicable a su cargo en el ejercicio de sus atribuciones. Por tales motivos, la LOSEP ha llegado a disponer que quien incumpla con las obligaciones que ostenta, o que termine violando de manera directa la ley, sus reglamentos o normativa conexas, recaerá en un contexto en el que incurre en responsabilidad administrativa, sancionable disciplinariamente con respecto al debido proceso; de la normativa analizada, se desprende que las faltas en las que incurran el funcionario pueden terminar en amonestación, multa, suspensión o destitución, y se determinan mediante sumario administrativo (LOSEP, 2010, Arts. 41, 42 y 44).

A su vez, también debe examinarse lo que prescribe La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (en adelante LOCGE), ya que la misma agrega una modalidad propia de responsabilidad administrativa culposa, la cual se encuentra debidamente fundada en la inobservancia de disposiciones legales o en el incumplimiento de atribuciones, funciones, deberes y obligaciones por razón del cargo o derivadas de la manera en cómo se determinaron las estipulaciones contractuales correspondientes (LOCGE, 2002, Art. 45).

Ahora, si se traslada esto al ámbito hospitalario, de las resoluciones del SERCOP, se pudiera inferir que esta responsabilidad se presentaría frente a un funcionario en concreto, por ejemplo, cuando se terminen aprobando requerimientos de contratación que no ostentan sustento alguno, o se lleguen a omitir estudios mínimos, no se publican actos en el portal, no se aplican multas, se reciben bienes distintos a los contratados o se deja de registrar el uso y destino de lo adquirido (SERCOP, 2020b).

Por otro lado, también se encuentra la figura de la responsabilidad civil o patrimonial, la cual se caracteriza por proyectarse de manera directa sobre el daño económico que se causa al Estado producto del indebido proceso de contratación. La LOCGE señala que la responsabilidad civil culposa nace de una acción u omisión culposa, aunque no intencional, cuando el servidor o un tercero no adopta las cautelas, precautelos o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos; además, genera

una obligación indemnizatoria y puede determinarse mediante glosas u órdenes de reintegro, incluso contra terceros beneficiarios vinculados con el acto administrativo dañoso (LOCGE, 2002, Arts. 52 y 53).

Dentro del ámbito hospitalario, debe tomarse en cuenta que la figura analizada en el párrafo precedente es especialmente relevante, porque muchas irregularidades no se caracterizan por requerir probar ánimo de apropiación para producir perjuicio estatal, por lo que basta acreditar una mera negligencia grave en evaluación de precios, recepción, almacenamiento, control de calidad o pago para que termine surgiendo el deber resarcitorio del funcionario frente al órgano estatal (CRE, 2008, Art. 233).

La responsabilidad penal se configura cuando la conducta irregular encaja en un tipo penal. El núcleo típico más estrechamente asociado a sobreprecios y disposición arbitraria de fondos públicos es el peculado, que el COIP define como la conducta de servidores públicos o personas que actúan en virtud de potestad estatal que, en beneficio propio o de terceros, abusan, se apropian, distraen o disponen arbitrariamente de bienes, dineros, títulos o documentos que están en su poder por razón del cargo (COIP, 2014, Art. 278).

Junto a él aparecen, según el caso, enriquecimiento ilícito, cuando existe incremento patrimonial injustificado del servidor por razón de sus funciones; cohecho, cuando se recibe u ofrece un beneficio indebido para hacer, omitir, agilizar, retardar o condicionar actos funcionales; concusión, cuando se exige una ventaja no debida abusando del cargo; y tráfico de influencias, cuando se usa la posición o relación jerárquica para obtener actos o resoluciones favorables, incluso para favorecer contratos con el Estado en contra de la ley (COIP, 2014, Arts. 279, 280, 281 y 285). Cuando la concertación se estabiliza entre varias personas para cometer delitos orientados a obtener beneficios económicos, pueden además concurrir delincuencia organizada o asociación ilícita, según la gravedad de los delitos-fin y la estructura del grupo (COIP, 2014, Arts. 369 y 370).

La propia legislación procesal penal refuerza el rol del control externo en estos delitos. El COIP establece que los informes de supervisión de órganos de control deben remitirse a la FGE y que, para ejercer acción penal por peculado y

enriquecimiento ilícito, constituye presupuesto de procedibilidad un informe previo con indicios de responsabilidad penal emitido por la CGE (COIP, 2014, Art. 581).

Esto significa que, en las contrataciones hospitalarias irregulares, la ruta penal no es ajena al sistema de control administrativo y financiero, sino que se alimenta de él. Por eso, cuando una auditoría detecta sobreprecios, documentos falsos, pagos sin respaldo, ausencia de bienes o desviación del objeto contractual, esos hallazgos no quedan confinados al expediente administrativo: pueden escalar al plano penal con efectos personales severos sobre quienes intervinieron funcionalmente (LOGGE, 2002, Arts. 65 y 67).

2.4. Determinación jurídica en los casos de los hospitales Los Ceibos y Teodoro Maldonado Carbo

En Los Ceibos, la responsabilidad penal ya fue declarada judicialmente. La FGE informó que en 2021 acusó como autoras directas a la exgerente general del hospital, a la responsable de Compras Públicas y a la exsubdirectora administrativa-financiera; en juicio sostuvo que esas funcionarias abusaron de sus atribuciones, dispusieron arbitrariamente de dinero público y actuaron sin adecuado estudio de mercado en un proceso de USD 872.000; el tribunal condenó en julio de 2021 a ocho personas por peculado y, posteriormente, la Corte Provincial del Guayas ratificó la condena en apelación en mayo de 2024 (FGE, s. f.).

A la luz de la distribución normativa de deberes prevista en la LOSNCP, la LOSEP y la normativa interna del IESS, esa declaración judicial permite sostener que la mayor intensidad de responsabilidad funcional recayó sobre quienes tenían competencia de conducción, decisión precontractual, análisis de mercado, validación administrativa-financiera y control del gasto, porque eran los nodos institucionales capaces de impedir la disposición arbitraria de recursos o, por el contrario, de hacerla posible (LOSNCP, 2008, Arts. 4, 5 y 57; LOSEP, 2010, Art. 22; IESS, 2020).

Desde el punto de vista administrativo y patrimonial, los mismos hechos de Los Ceibos son jurídicamente compatibles con responsabilidad administrativa y civil culposa, porque implican inobservancia de deberes funcionales y un daño económico al Estado; sin embargo, las fuentes oficiales consultadas no permiten

identificar con igual precisión el estado final de todas las sanciones disciplinarias o glosas individualizadas respecto de cada condenado.

Ahora bien, no se ha podido por parte de la autora de este trabajo encontrar la resolución definitiva de cada procedimiento administrativo o civil derivado del caso Los Ceibos. Sin embargo, lo que sí puede afirmarse es que, conforme al artículo 233 de la CRE, la condena penal no excluye otras responsabilidades, y que la LOSEP obliga a remitir a los órganos competentes cuando en el sumario aparezcan responsabilidades civiles o penales, mientras la CGE está facultada para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas y remitir indicios penales (CRE, 2008, Art. 233; LOSEP, 2010, Art. 44; LOCGE, 2002, Arts. 39, 45, 52 y 53).

Por su parte, en el hospital Teodoro Maldonado Carbo, la determinación debe formularse con mayor cautela. La FGE reporta únicamente que existe un proceso por presunto peculado en la adquisición de trajes de seguridad durante la pandemia, con ocho procesados y auto de llamamiento a juicio (FGE, 2026). Paralelamente, la CGE ha documentado múltiples irregularidades en el hospital, incluida sobrevaloración de adquisiciones, uso de certificados no legítimos, falta de justificación técnica, ausencia de bienes o equipos para enfrentar la pandemia y remisión de varios informes con indicios de responsabilidad penal (CGE, 2020, 2025).

Como se puede observar, el proceso judicial penal sigue en curso, por lo que no se tiene una decisión final, no obstante, si en el juicio del caso de trajes de seguridad se probara que funcionarios o exfuncionarios aprobaron o posibilitaron una adquisición con sobreprecio, direccionamiento, concertación con particulares o pago arbitrario por bienes innecesarios o indebidamente valorados, el encuadramiento principal sería el peculado; y, según la modalidad de participación, podrían añadirse tráfico de influencias, cohecho o formas de criminalidad asociativa, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa y civil por el daño económico causado (COIP, 2014, Arts. 278, 280, 285, 369 y 370; CRE, 2008, Art. 233).

2.5. Control institucional y mecanismos de determinación de responsabilidad en procesos contractuales hospitalarios

La estructura institucional ecuatoriana distribuye la determinación de responsabilidades en órganos diferentes pero conectados. La CRE señala que la CGE es el organismo técnico encargado del control de los recursos estatales y le atribuye dirigir el sistema de control administrativo, así como determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal; además, la LOCGE establece que ello se hace con base en actas o informes derivados de auditorías o exámenes especiales (CRE, 2008, Arts. 211 y 212; LOCGE, 2002, Art. 39).

Este diseño tiende a explicar el por qué cada una de las irregularidades de contratación hospitalaria suelen emerger primero en auditoría gubernamental, el cual resulta un punto bastante interesante, pues conforme se observa de los exámenes de la CGE, se verifica que es allí donde se reconstruye la secuencia documental, se compara objeto, precio, necesidad, recepción, pago y destino del bien o servicio, y se termina determinando si es que la infracción es meramente administrativa, patrimonial o incluso llega a tener trascendencia en el ámbito penal (CGE, 2020).

La FGE, conforme manda la norma constitucional ecuatoriana es el órgano autónomo encargado de dirigir la investigación preprocesal y procesal penal y ejercer la acción pública cuando encuentre mérito, es decir, es quien ostenta las atribuciones para ejercer el ius puniendi acusatorio en contra de quien ha vulnerado un bien jurídicamente relevante para esta rama del derecho (CRE, 2008, Arts. 194 y 195).

Por las consideraciones descritas, la articulación que existe tanto entre la CGE y la FGE no es contingente sino normativa, pues por un lado, antes de la reforma en el año 2021, el COIP disponía que los informes de supervisión deben remitirse a la FGE, y para peculado y enriquecimiento ilícito exige informe previo de indicios de responsabilidad penal de la CGE como presupuesto de procedibilidad (COIP, 2014, Art. 581). No obstante, a pesar de que en la actualidad

dichos informes no se necesitan, no es menos cierto que la CGE sigue siendo un filtro importante para que la FGE proceda con la investigación penal.

A su vez, la normativa que prescribe la misma LOGGE tiende a regular de manera clara la forma en cómo se hace el envío de informes con indicios de responsabilidad penal a la FGE, puesto que precisa que esos informes no son impugnables en sede contencioso-administrativa, por lo que, por más que tenga inconformidad el funcionario, dichos informes son remitidos al órgano acusador penal, a diferencia de ciertas resoluciones de responsabilidad administrativa y civil culposa de las cuales el funcionario sí puede impugnar en sede administrativa o judicial (LOGGE, 2002, Arts. 65, 67 y 69). Así, se puede observar que el sistema está diseñado para que el control financiero alimente la persecución penal, sin confundir sus fines ni procedimientos (CRE, 2008, Art. 212).

El SERCOP cumple una función distinta: no juzga penalmente ni liquida glosas, pero supervisa el uso de herramientas del sistema, la actualización de información, la observancia de modelos y políticas de contratación, y puede iniciar acciones de control y reportar a la CGE. La LOSNCP dispone que el control del sistema es intensivo e integrado y comprende fase precontractual, ejecución y evaluación del contrato; además, la Resolución RE-SERCOP-2020-0104 habilitó expresamente al SERCOP a intervenir durante emergencias y a recomendar la suspensión de actuaciones sin nexo con la emergencia o contrarias a la ley (LOSNCP, 2008, Arts. 14 y 15; SERCOP, 2020b).

En los hospitales del IESS, a ello se suma el control interno y la auditoría interna, que, si evidencian hechos penalmente relevantes, deben ponerlos en conocimiento de la CGE para el trámite correspondiente (LOGGE, 2002, Art. 66). La Procuraduría General del Estado completa esta arquitectura desde la defensa judicial y el control legal de la contratación pública. La CRE le atribuye la representación judicial del Estado, su patrocinio, el asesoramiento jurídico vinculante y el control, con sujeción a la ley, de los actos y contratos suscritos por organismos del sector público (CRE, 2008, Art. 237).

Por consiguiente en base a lo indicado con anterioridad, cuando de una contratación irregular hospitalaria se deriva perjuicio económico estatal, la

Procuraduría ocupa una posición institucional clave para la defensa judicial del erario, la coordinación de estrategias de recuperación patrimonial y el control de legalidad contractual. El resultado final de este modelo es claro: la protección del interés público no depende de un solo órgano, sino de una secuencia de control, investigación, sanción y reparación en la que cada entidad actúa dentro de competencias diferenciadas pero complementarias (CRE, 2008, Arts. 212 y 237)

Capítulo III

Las repercusiones sociales, económicas e institucionales derivadas de la corrupción en la gestión hospitalaria pública durante la emergencia sanitaria.

3.1. Afectación a los principios de Contratación Pública

La revisión integral de los procedimientos contractuales ejecutados durante la emergencia sanitaria en los hospitales Los Ceibos y Teodoro Maldonado Carbo permitió evidenciar que las irregularidades producidas dentro de dichos procesos no podían ser entendidas únicamente como simples incumplimientos administrativos o inobservancias aisladas de carácter formal.

Las actuaciones identificadas durante la ejecución de las contrataciones públicas demostraron la existencia de afectaciones constantes a los principios estructurales que regulan el Sistema Nacional de Contratación Pública, particularmente aquellos relacionados con la transparencia, publicidad, legalidad, responsabilidad administrativa y planificación institucional, principios que constituyen parámetros obligatorios para toda actuación estatal, inclusive dentro de contextos excepcionales de emergencia sanitaria.

La normativa ecuatoriana, aun cuando permitió la utilización de mecanismos extraordinarios de contratación directa durante la pandemia provocada por el COVID-19, nunca eliminó la obligación de las entidades públicas de sujetar sus actuaciones a los límites constitucionales y legales previstos en la CRE y en la LOSNCP. Según lo expuesto en líneas precedentes, el régimen emergente no suspendió el deber estatal de garantizar procedimientos transparentes, técnicamente motivados y sometidos a control público, debido a que incluso dentro de estados excepcionales la actuación administrativa continuaba condicionada por los principios previstos en los Arts. 226, 227 y 288 de la CRE, así como por las disposiciones contempladas en el Art. 4 de la LOSNCP (CRE, 2008, Arts. 226, 227 y 288; LOSNCP, 2008, Art. 4).

Desde la óptica del principio de transparencia, los hechos identificados permitieron advertir un escenario de debilitamiento de los mecanismos de control aplicables a la contratación pública emergente, particularmente en lo relacionado con la publicidad de la información, trazabilidad documental y verificación técnica de los operadores económicos intervinientes. La LOSNCP determina que los procedimientos contractuales deben ejecutarse bajo parámetros de transparencia, publicidad, igualdad y control social, mientras que el artículo 227 de la CRE dispone que la administración pública debe regirse por principios de eficacia, evaluación, calidad y transparencia permanente (CRE, 2008, Art. 227; LOSNCP, 2008, Art. 4).

No obstante, dentro de varios de los procesos analizados se evidenció la utilización de proveedores que no contaban con experiencia comprobable en el ámbito sanitario, así como expedientes contractuales incompletos, ausencia de estudios reales de mercado y utilización de proformas provenientes de operadores económicos cuya actividad comercial no guardaba relación con la naturaleza de los bienes adquiridos.

Según lo expuesto en líneas precedentes, dichas actuaciones evidenciaron una inobservancia de las obligaciones previstas en la Resolución RE-SERCOP-2020-0104, normativa que durante el contexto de emergencia sanitaria exigía la elaboración de análisis transparentes de oferta, motivación suficiente respecto de la selección del proveedor, publicación inmediata de contratos, informes parciales y documentación habilitante dentro del portal COMPRASPÚBLICAS, como mecanismos mínimos de control y fiscalización pública (SERCOP, 2020b, Arts. 1-5).

A pesar de aquello, la insuficiente verificación documental, sumada a la falta de trazabilidad en la determinación de precios referenciales, generó espacios de discrecionalidad administrativa incompatibles con los estándares constitucionales que rigen el manejo de recursos públicos. De todo lo afirmado anteriormente, se pudo identificar que la opacidad producida en determinados procedimientos contractuales no solamente comprometió la observancia de la legalidad administrativa, sino que además limitó las posibilidades de control ciudadano y seguimiento institucional respecto de los recursos destinados a la atención de la emergencia sanitaria.

En este punto, es importante precisar que, la flexibilización procedimental que fue incorporada durante la emergencia sanitaria con el fin de facilitar la contratación dentro del sector hospitalario, no implicaba que dentro de las normas de contratación iba a existir una especie de habilitación ilimitada para que las entidades públicas puedan terminar actuando al margen del ordenamiento jurídico.

Por tales consideraciones, el artículo 226 de la CRE siempre ha establecido de forma expresa que las instituciones estatales, así como sus servidores, únicamente pueden llegar a ejercer cada una de las competencias atribuidas por la misma norma constitucional y la ley, siendo esta una circunstancia que también resultaba plenamente aplicable a los cada uno de los procedimientos excepcionales de contratación pública que se encontraban desarrollándose durante la pandemia.

Es así como, de los mandamientos que prevé la LOSNCP, conjuntamente con la Resolución RE-SERCOP-2020-0104, se observa que dentro de dichos procesos de contratación se permitieron mecanismos extraordinarios de adquisición de bienes y servicios dentro del sector sanitario, pero tales procesos se encontraban debidamente condicionados al respectivo cumplimiento de los diversos parámetros mínimos de motivación, necesidad institucional objetiva y vinculación directa con los requerimientos derivados de la emergencia sanitaria (LOSNCP, 2008, Art. 57; RE-SERCOP-2020-0104, 2020).

En este sentido, de todo lo analizado se observa que la contratación emergente no llegaba a presentarse como una modalidad de contratación que terminaba eliminando los controles de juridicidad, sino que la misma solamente vino a modificar de manera temporal determinadas formalidades para garantizar la continuidad del servicio público de salud, a fin de satisfacer derechos fundamentales durante la emergencia que se vivía en el país.

De lo analizado se infiere que, cuando las entidades contratantes de los hospitales Ceibos y Teodoro Maldonado Carbo omitieron justificar técnicamente la elección de proveedores, ejecutaron adquisiciones alejadas de criterios reales de necesidad hospitalaria o utilizaron procedimientos incompatibles con los fines públicos que justificaban la declaratoria de emergencia, se generó un escenario

dentro del cual, se produjo de manera directa una compleja afectación directa al principio de legalidad administrativa previsto en los artículos 226 y 227 de la CRE.

Desde el mero análisis de las normas constitucionales, se observa que esta clase de actuaciones terminaron por evidenciar que la discrecionalidad administrativa ejercida durante la pandemia excedió en varios casos los límites permitidos por el ordenamiento jurídico, debido a que se produjo una indebida utilización de recursos públicos en razón de que la misma tenía que encontrarse sometida de manera permanente a parámetros de razonabilidad, motivación suficiente y control estatal. Por las consideraciones indicadas, se colige que la actuación administrativa, aun dentro de contextos excepcionales, aún continuaba sometida al deber de juridicidad que rige toda actividad desarrollada por las instituciones públicas, siendo este un precepto trascendente dentro del orden legal (CRE, 2008, Arts. 226 y 227).

De igual manera, dentro del contexto de los procesos de contratación efectuados en los hospitales analizados, también se puede verificar la existencia de una notoria vulneración al principio de publicidad, debido a que la normativa expedida por el SERCOP durante la emergencia sanitaria incorporó obligaciones reforzadas de transparencia documental precisamente con el fin de evitar a toda costa escenarios de opacidad en la contratación pública hospitalaria que puedan afectar dichos procesos.

Es así como, de la normativa que prevé la Resolución RE-SERCOP-2020-0104, se terminó disponiendo la obligación de publicar todos los contratos, órdenes de compra, informes técnicos, facturas y documentación relacionada dentro del término máximo de dos días con el fin de dotarle de la debida transparencia a cada uno de estos procesos de contratación, mientras que la Circular SERCOP-SERCOP-2020-0005-C recordó que toda declaratoria de emergencia necesariamente debía encontrarse debidamente motivada y publicada como requisito previo para que se pueda generar de manera correspondiente la utilización del régimen excepcional (SERCOP, 2020a; SERCOP, 2020b).

No obstante, pese a todos estos mandamientos jurídicos, dentro de los procedimientos efectuados dentro de los hospitales se generó un contexto de

incumplimiento a este tipo de requisitos legales, los cuales, terminaron derivando en que se efectúen exámenes especiales de control en lo posterior por parte de la Contraloría, generando no solo indicios de responsabilidad administrativa sino incluso penal.

De todo lo afirmado anteriormente, la insuficiente publicidad de las actuaciones administrativas impidió un adecuado control concurrente por parte de organismos fiscalizadores y de la ciudadanía, debilitando los mecanismos de rendición de cuentas previstos en el artículo 288 de la CRE. La ausencia de información accesible, inmediata y verificable dificultó el seguimiento de precios, cantidades adquiridas, experiencia de proveedores y motivación técnica de las contrataciones, generando condiciones favorables para irregularidades contractuales durante la emergencia sanitaria.

De igual manera, las irregularidades analizadas evidenciaron afectación a los principios de responsabilidad y planificación. La CRE establece en su artículo 233 que ningún servidor público se encuentra exento de responsabilidad por el manejo de fondos estatales, mientras que el artículo 22 de la LOSNCP obliga a que toda contratación se encuentre vinculada al Plan Anual de Contratación y a la planificación institucional correspondiente.

Por su parte, en el caso del Hospital General del Norte de Guayaquil Los Ceibos, se puede analizar en base a la información publicada por la FGE en el denominado caso Daniel S. Allí consta que la investigación se inició por la contratación con presunto sobreprecio de insumos médicos, incluidas fundas para cadáveres, dentro de un contrato por USD 872.000; según la FGE, esas fundas fueron adquiridas a USD 148 por unidad cuando el mercado reportaba un valor de USD 12 (FGE, s. f.).

De forma paralela, la CGE informó que el 4 de mayo de 2020 inició el examen especial al proceso de adquisición de insumos médicos y bolsas para cadáveres del hospital, y que en 2019 la entidad había adquirido bolsas similares a USD 11,32, dato que evidencia la magnitud de la distorsión de precios utilizada como punto de contraste en el control posterior (CGE, 2020).

A su vez en el Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo, la situación procesal es distinta. Ahora bien, de lo que se describe dentro del informe de labores enero-diciembre de 2025 de la FGE, publicado en abril de 2026, se reporta un proceso por presunto peculado relacionado con la adquisición de trajes de seguridad durante la pandemia, con formulación de cargos el 27 de febrero de 2024 contra ocho ciudadanos, entre servidores, exservidores y la contratista, y auto de llamamiento a juicio dictado el 24 de julio de 2024. Ese mismo informe señala que la audiencia de juicio fue convocada para los períodos del 23 al 27 de febrero y del 2 al 6 de marzo de 2026 (FGE, 2026).

Bajo esta perspectiva, la utilización del régimen emergente para suplir omisiones de planificación o para justificar adquisiciones deficientemente estructuradas contradijo el modelo constitucional de administración pública basado en previsión, control y motivación suficiente. Por estos motivos, se termina mencionando en este acápite que la pandemia fue un suceso de naturaleza histórica en razón de que permitió llegar a acelerar cada uno de los procedimientos de contratación dentro de las entidades públicas estatales, pero jamás suspendió el deber estatal de justificar técnicamente el gasto público ni tampoco llegó a eliminar las obligaciones de control, supervisión y rendición de cuentas previstas por la normativa ecuatoriana (LOSNEP, 2008, Art. 22; CRE, 2008, Arts. 227 y 233).

3.3. Debilidad institucional y fallas en el sistema de control público

A manera de introducción, se indica que la problemática generada en los hospitales Hospital Los Ceibos y Hospital Teodoro Maldonado Carbo durante la emergencia sanitaria derivada del COVID-19 no puede comprenderse únicamente desde la singularidad de las actuaciones individuales irregulares que fueron cometidas por funcionarios públicos o proveedores privados dentro de los procesos de contratación efectuadas en dichos hospitales, sino que tal fenómeno, tiene que ser analizado desde una estructura institucional que terminó por evidenciar profundas debilidades de control dentro del sistema de contratación pública ecuatoriano.

Esto se debe a que, a pesar de que el ordenamiento jurídico ecuatoriano contemplaba de manera clara mecanismos destinados a garantizar publicidad,

transparencia y fiscalización permanente, no es menos cierto que en la práctica se fueron desarrollaron procesos contractuales que estuvieron caracterizados por procesos de contratación que evidenciaron sobrepuestos y un irrespeto profundo a los mandamientos que preveían tanto la norma constitucional, la LOSNCP, su reglamento, y demás resoluciones del SERCOP aplicables al caso concreto de la contratación emergente.

La CRE establece que la administración pública debe desenvolverse bajo principios de eficacia, eficiencia, calidad, transparencia y responsabilidad, mientras que el sistema de compras públicas debe responder al interés colectivo y al uso adecuado de recursos estatales (CRE, 2008, Arts. 227 y 288). Asimismo, la LOSNCP incorporó principios relacionados con legalidad, publicidad, concurrencia y transparencia aplicables a todos los procedimientos contractuales desarrollados por entidades públicas (LOSNCP, 2008, Art. 4).

Sin embargo, a pesar de la existencia de estas normas de contratación estrictas, no es menos cierto que, la flexibilización procedimental implementada con el fin de satisfacer derechos fundamentales en una situación adversa a nivel mundial, abrió el paso para que funcionarios de los hospitales de Guayaquil analizados se aprovechen para evadir las normas que rigen la contratación pública, demostrando que ha existido un debilitamiento significativo de los controles preventivos existentes dentro del sistema estatal de contratación.

Pues además de que las medidas excepcionales adoptadas durante la pandemia permitieron acelerar procesos de adquisición pública bajo esquemas extraordinarios de contratación emergente dentro de una situación compleja a nivel mundial. La realidad narrada en subtemas anteriores evidencia que dichas facultades ampliaron márgenes de discrecionalidad administrativa que redujeron niveles de verificación técnica, control concurrente y supervisión institucional. Por lo que, sin duda ha existido un debilitamiento institucional en cuanto al control de proceso de contratación emergente en el sector público, sobre todo en cuanto al control preventivo que debió existir en cada uno de estos procesos efectuado en los Hospitales de Los Ceibos y Teodoro Maldonado Carbo.

La normativa emergente emitida por el SERCOP durante 2020 intentó mantener mecanismos mínimos de control para garantizar la transparencia y el cumplimiento de cada una de las obligaciones jurídicas en cada proceso de contratación. Por ejemplo, la Resolución RE-SERCOP-2020-0104 se caracterizaba por exigir la presencia de una motivación individualizada, a más de un correcto análisis transparente de mercado, publicación inmediata de contratos e informes periódicos; posteriormente, los mandatos establecidos dentro de las Resoluciones RE-SERCOP-2020-0105 y RE-SERCOP-2020-0106 también procedieron a reforzar cada una de las obligaciones relacionadas con trazabilidad documental, relación objetiva entre contratación y emergencia y verificación de proveedores.

Sin embargo, de las auditorías que fueron debidamente practicadas por parte de la CGE se lograron evidenciar, en ambos hospitales, que gran parte de dichas obligaciones que tenían que imperar dentro de los procesos de contratación, no terminaron siendo cumplidas adecuadamente por parte de los funcionarios que manejaban las contrataciones en dichas casas de salud.

Pues es importante hacer hincapié en el hecho de que los mecanismos preventivos implementados durante la emergencia sanitaria resultaron insuficientes frente al volumen de contrataciones ejecutadas por las entidades hospitalarias, razón por la cual, las responsabilidades se fueron generando de manera posterior a través del órgano de control como la CGE y en el ámbito penal con la FGE. Sucede que, aunque el SERCOP mantenía competencias de regulación y monitoreo dentro del SNCP, gran parte de su intervención terminó siendo desarrollada desde un mero ámbito documental y normativo, ya que no contó con la capacidad material inmediata para poder llegar a ejercer controles concurrentes efectivos que puedan determinar el apego o no de cada uno de los procedimientos ejecutados simultáneamente durante la crisis sanitaria frente a los mandatos del ordenamiento jurídico nacional. Siendo esta una situación que terminó por trasladar el control estatal hacia etapas posteriores a la adjudicación y ejecución del gasto público.

Precisamente, los mecanismos de control posteriores permitieron advertir irregularidades dentro del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, pues dentro de dicha casa de salud la CGE terminó encontrando la existencia de diversos pagos

injustificados, a más de la utilización de documentación presuntamente fraudulenta y adquisición de insumos con valores hasta un 992 % superiores a los precios referenciales del mercado. Además, dentro del examen realizado por el órgano del Estado referido, se pudo verificar el uso de cotizaciones emitidas por personas sin experiencia en el área médica para justificar contrataciones de elevada cuantía económica (CGE, 2020).

En el Hospital de los Ceibos se generó, por su parte, una afección directa a las finanzas del Estado, pues no solo que existió un sobreprecio en las fundas de cadáveres solicitadas por dicha casa de salud, sino que, también se incluyó la contratación en cuanto a la compra de mascarillas, guantes e insumos hospitalarios, por lo que se terminó alcanzando un cúmulo de cifras cercanas a USD 872.000 de gasto público, demostrando un irrespeto total a la normativa de contratación pública prevista en el orden jurídico nacional (López et al., 2020).

Por lo tanto, de lo analizado se colige que, desde una perspectiva netamente jurídica, la pandemia evidenció la presencia de una amplia distancia entre la regulación prevista por la LOSNCP y su aplicación práctica, hecho que terminó generando que se vean las falencias del Estado en el ámbito del control preventivo en cada uno de los procesos de contratación, teniendo que ejecutarse por consiguiente un control a posteriori de dichos actos a través de la CGE para determinar las responsabilidades correspondientes. Es aquí en donde el SERCOP falló como órgano revisor previo de cada proceso de contratación, teniendo que dejar todo en manos de la CGE y la FGE para intentar devolverle de alguna manera al Estado lo que ha perdido dentro de estos procesos. No obstante, tal situación engloba mayor gasto del Estado en la persecución de un hecho que pudo haberse evitado a través de un control previo.

3.2. Consecuencias jurídicas y sociales de los actos de corrupción en los Hospitales Los Ceibos y Teodoro Maldonado Carbo

La corrupción evidenciada en los hospitales Hospital Los Ceibos y Hospital Teodoro Maldonado Carbo durante la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 no puede entenderse únicamente como un conjunto de actuaciones irregulares aisladas, sino como una manifestación de profundas debilidades estructurales

dentro del sistema ecuatoriano de contratación pública. La emergencia obligó a las entidades estatales a implementar mecanismos urgentes de adquisición de medicamentos, equipos médicos e insumos hospitalarios; sin embargo, aquello no eliminaba la obligación de respetar los límites constitucionales y legales que regulan la función pública.

La flexibilización procedimental aplicada durante el estado de excepción no suspendió los principios de legalidad, transparencia, eficiencia y control del gasto público previstos en la CRE (2008, Arts. 227 y 288). Pese a ello, múltiples procesos contractuales fueron ejecutados sin adecuados estudios técnicos, con deficiencias en la verificación de proveedores y ausencia de controles concurrentes. Según lo expuesto en líneas precedentes, las irregularidades detectadas no reflejaron únicamente problemas coyunturales derivados de la pandemia, sino falencias históricas dentro del SNCP, especialmente en contextos donde la discrecionalidad administrativa aumentó considerablemente.

Uno de los principales problemas jurídicos derivados de los casos analizados consistió en determinar si los procedimientos emergentes fueron utilizados legítimamente para garantizar el derecho a la salud o si terminaron convirtiéndose en mecanismos funcionales para favorecer sobrepuestos y direccionamiento contractual. La CRE reconoce que la administración pública debe actuar bajo criterios de eficacia, calidad y transparencia (CRE, 2008, Art. 227), mientras que la LOSNCP exige legalidad, igualdad, concurrencia y publicidad en todos los procedimientos contractuales (LOSNCP, 2008, Arts. 4 y 5). En consecuencia, aun dentro de un escenario excepcional, el Estado continuaba obligado a justificar técnicamente sus adquisiciones y garantizar controles mínimos sobre recursos destinados a salud pública.

En ambos hospitales se evidenció una utilización irregular del régimen emergente de contratación. Las investigaciones posteriores desarrolladas por organismos de control determinaron adjudicaciones a proveedores sin experiencia en el área médica, inexistencia de estudios de mercado y adquisiciones con valores superiores a los precios referenciales. Uno de los casos más representativos ocurrió en el Hospital Los Ceibos, donde se adquirieron cuatro mil bolsas para cadáveres por USD 148,50 cada una, generando cuestionamientos respecto de la

legalidad del procedimiento y posibles vulneraciones a los principios de eficiencia y transparencia previstos en la LOSNCP (2008, Arts. 4 y 57).

Las actuaciones de la CGE permitieron identificar indicios de responsabilidad penal relacionados con estas adquisiciones, mientras la FGE inició investigaciones por presunto peculado conforme el artículo 278 del COIP (COIP, 2014, Art. 278). Ello demuestra que las contrataciones emergentes no solo ocasionaron posibles perjuicios económicos al Estado, sino también afectaciones directas a la capacidad de respuesta hospitalaria y al derecho a la salud reconocido en la CRE (2008, Art. 32).

De igual forma, en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo se identificaron sobrepagos superiores al 100 %, pagos injustificados y utilización de documentación presuntamente fraudulenta dentro de procesos de elevada cuantía económica. Estas irregularidades evidenciaron problemas estructurales de control institucional y fiscalización administrativa. La contratación emergente, creada para garantizar celeridad frente a la crisis sanitaria, terminó debilitando en determinados casos los principios de publicidad, concurrencia y transparencia previstos dentro del SNCP.

Desde la doctrina, Hoyos Santana y Pupo Kairuz (2021) sostienen que la contratación pública constituye uno de los escenarios más vulnerables frente a prácticas de corrupción, especialmente en contextos de urgencia institucional donde la celeridad administrativa desplaza mecanismos mínimos de verificación técnica. En esa misma línea, Díaz (2018) señala que los estados de emergencia no suspenden el deber estatal de motivación administrativa ni eliminan la obligación de garantizar actuaciones sometidas a fiscalización pública.

Las irregularidades detectadas generaron responsabilidades administrativas, civiles y penales tanto para funcionarios públicos como para particulares vinculados con procesos contractuales estatales. La CRE establece expresamente que ninguna servidora ni servidor público puede quedar exento de responsabilidad respecto de la administración y utilización de recursos estatales (CRE, 2008, Art. 233). Por ello, la emergencia sanitaria no podía convertirse en un mecanismo de flexibilización absoluta del control estatal.

No obstante, las consecuencias de estos hechos trascendieron el ámbito jurídico. Mientras los hospitales enfrentaban escasez de medicamentos, insuficiencia de camas e incluso colapso funerario, comenzaron a difundirse denuncias relacionadas con sobrepuestos y adjudicaciones irregulares. Esto produjo un progresivo deterioro de la confianza ciudadana respecto de las instituciones públicas encargadas de garantizar protección sanitaria durante la pandemia. La corrupción hospitalaria no solo generó perjuicios económicos al Estado, sino que profundizó escenarios de desigualdad social, afectando principalmente a sectores dependientes del sistema público de salud (Freire Heredia y Delgado Mosquera, 2025).

Finalmente, los hechos identificados permitieron establecer que determinados procedimientos de contratación pública emergente fueron ejecutados de forma incompatible con los principios constitucionales y legales que regulan el SNCP. Las investigaciones administrativas y penales demostraron graves falencias en controles internos, supervisión institucional y verificación técnica de proveedores, situación que facilitó sobrepuestos, direccionamiento contractual y utilización ineficiente de recursos públicos destinados a salud. Frente a ello, resulta necesario fortalecer mecanismos de control concurrente, publicidad inmediata de expedientes contractuales, trazabilidad digital de precios y sistemas preventivos de alerta institucional, con el fin de evitar que futuros regímenes excepcionales vuelvan a convertirse en escenarios favorables para prácticas de corrupción administrativa.

3.3. Propuestas de mejora al sistema de contratación en Ecuador.

Con respecto a las propuestas de mejora que se podrían establecer para garantizar la transparencia de los procesos de contratación, se indica que las irregularidades detectadas durante la emergencia sanitaria evidenciaron que el sistema ecuatoriano de contratación pública requiere mecanismos especiales de prevención y control para contextos excepcionales. Por todo lo descrito en líneas anteriores, resulta necesario fortalecer normativamente el régimen de contratación emergente en caso de que el país vuelva a necesitar un régimen especial como este en un periodo futuro. La manera en cómo se pretende mejorar dicho servicio se expone que debería ser mediante herramientas que se encuentren debidamente

orientadas a conseguir la reducción de discrecionalidad administrativa, incrementar trazabilidad contractual y garantizar control concurrente efectivo sobre el uso de recursos públicos.

Para tales efectos, una primera medida puede consistir en que se establezcan controles concurrentes obligatorios en contrataciones hospitalarias de emergencia, particularmente cuando se trate de adquisiciones que estén vinculadas de manera directa con el sector inherente a la salud pública, medicamentos o dispositivos médicos, ya que tales contextos determinan la satisfacción de un derecho fundamental.

Ahora bien, aunque la LOSNCP conjuntamente con las resoluciones emitidas por el SERCOP durante la pandemia se caracterizaban por contemplar varios mecanismos de supervisión, no es menos cierto que de la experiencia práctica suscitada al menos en los Hospitales de Guayaquil analizados, permitió evidenciar que la fiscalización posterior resultó notoriamente insuficiente para impedir daños patrimoniales consumados. Por ello, debería implementarse una unidad técnica de monitoreo en tiempo real integrada por SERCOP, CGE y auditorías internas institucionales, a fin de no solo generar un control posterior de las actuaciones de los funcionarios en los procesos de contratación, sino una fiscalización preventiva.

Como otra propuesta de mejora, resulta indispensable que se lleguen a incorporar diferentes tipos de sistemas digitales de trazabilidad de precios dentro del portal COMPRASPÚBLICAS, puesto que tal modificación permitiría que se puedan ejecutar comparaciones automáticas entre valores históricos, precios referenciales nacionales e internacionales y adquisiciones similares efectuadas por otras entidades públicas, a fin de garantizar que los funcionarios del proceso de contratación puedan analizar con mayor objetividad las ofertas presentadas. A partir de aquello, podrían terminar por generarse alertas automáticas frente a posibles sobrepuestos o contrataciones con variaciones injustificadas respecto de parámetros ordinarios de mercado, fortaleciendo aún más el control preventivo en cada proceso de contratación.

A su vez, resulta necesario que también se establezca la obligación de poder efectuar estudios comparativos mínimos incluso en escenarios de emergencia, a fin de que se pueda terminar reforzando la responsabilidad administrativa y patrimonial de administradores hospitalarios. De esta manera, se llegaría a garantizar la debida publicidad inmediata de expedientes completos de contratación, devolviendo la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad del Estado en los procesos de contratación al garantizar la transparencia de los mismos.

Finalmente, se considera pertinente efectuar una implementación de mecanismos de compliance público, matrices de riesgo contractual e interoperabilidad tecnológica entre SERCOP, CGE y FGE, lo cual permitiría fortalecer de manera completa la transparencia, control preventivo y detección temprana de irregularidades dentro de futuras emergencias en el ámbito de la salud. Sobre todo, se expone que es crucial que el SERCOP desarrolle un papel protagónico en cada proceso de contratación, ya que dicha entidad puede consolidarse como un organismo que filtre de manera previa cada proceso de contratación que pudiera estar ejecutado de forma inadecuada, incluso, si se trata de una emergencia sanitaria.

Conclusiones

A modo de conclusión, se inicia refiriendo que la presente investigación permitió evidenciar que la contratación pública emergente implementada durante la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, particularmente aquella efectuada dentro de los hospitales Hospital Los Ceibos y Hospital Teodoro Maldonado Carbo, fue un modelo que si bien llegó a surgir como un mecanismo extraordinario destinado a garantizar el abastecimiento inmediato de insumos médicos, medicamentos y equipamiento hospitalario, no es menos cierto que, tales procedimientos terminaron generando importantes tensiones respecto de los principios que estructuran el SNCP en base al orden normativo estatal.

Esto se debe a que, el contexto en el que se desarrolló la emergencia sanitaria fue un supuesto válido para poder justificar la adopción de medidas tanto excepcionales como de procedimientos más ágiles para enfrentar una calamidad pública sin precedentes; sin embargo, a pesar de dicho fundamento fáctico, debió tomarse en consideración que aquello no suponía que se produzca de manera indebida la eliminación de obligaciones estatales relacionadas con legalidad, transparencia, publicidad, eficiencia, responsabilidad y control adecuado del gasto público previstos tanto en la CRE como en la LOSNCP.

De todo lo afirmado anteriormente, pudo llegar a verificarse que la ausencia de controles concurrentes eficaces, conjuntamente con la limitada fiscalización institucional y la utilización reiterada de procedimientos excepcionales generaron condiciones favorables para irregularidades contractuales, constituyen factores determinantes que terminaron por afectar de manera directa la transparencia institucional y la correcta administración de recursos públicos destinados al sistema de salud. Por las consideraciones descritas, debe tomarse como eje central que la excepcionalidad procedimental dentro de estos procesos contractuales terminó constituyéndose en determinados casos en un espacio donde se evidenció el debilitamiento de garantías administrativas y afectación a los principios rectores de la contratación pública ecuatoriana.

Ahora bien, respecto del primer objetivo específico planteado para la elaboración de este trabajo, pudo identificarse que el régimen excepcional de

contratación pública no sólo llegó a eliminar de manera formal cada una de las obligaciones relacionadas con motivación administrativa, publicidad contractual, estudios de mercado ni trazabilidad documental. Pues del análisis de la normativa emergente, se evidencia que la misma, a pesar de la flexibilización, continuó exigiendo diversos parámetros técnicos y jurídicos orientados a garantizar transparencia de cada uno de los procedimientos que se efectuaban bajo este régimen normativo excepcional.

Sin embargo, a pesar de lo descrito, las actuaciones posteriores de control efectuadas por la CGE y las acciones acusación penal efectuadas por parte de la FGE, constituyeron factores que terminaron por evidenciar la existencia de diversas irregularidades relacionadas con sobrepuestos, utilización de cotizaciones sin sustento suficiente, ausencia de validación técnica de proveedores y deficiencias en informes preparatorios mínimos. Como resultado, se desprende que la problemática no surgió por una inexistencia normativa en cuanto al entramado regulatorio que rodeaba la contratación emergente, sino que tales falencias se presentaron por la insuficiente aplicación de mecanismos efectivos de control concurrente y fiscalización preventiva por parte del Estado, pues las verdaderas auditorías sobre los procesos de contratación fueron posteriores a los hechos antijurídicos efectuados por los funcionarios.

En relación con el segundo objetivo específico, se puede llegar a colegir que la investigación permitió determinar que varias actuaciones efectuadas por funcionarios públicos y particulares vinculados a procesos contractuales, llegaron a posibilitar que se generen eventuales responsabilidades tanto de naturaleza administrativa, civil, e incluso penales derivadas del manejo irregular de recursos destinados al sistema hospitalario al momento de manejar los procedimientos de la contratación emergente.

Es así como, los procedimientos ejecutados dentro de los hospitales Los Ceibos y Teodoro Maldonado Carbo analizados en este trabajo, constituyeron circunstancias que llegaron reflejaron la forma indebida en que la contratación emergente se convirtió en un espacio totalmente vulnerable frente a direccionamiento contractual, utilización de proveedores sin experiencia comprobable y disposición discrecional de fondos públicos, vulnerando así los

principios que la misma normativa ecuatoriana promueve con el fin de dotar de transparencia a cada procedimiento contractual público.

Asimismo, de los procesos de contratación efectuados tanto en el Hospital Los Ceibos y Teodoro Maldonado Carbo, reflejaron complejas irregularidades detectadas que no solo llegaron a ocasionar afectaciones económicas para el Estado ecuatoriano, sino que también constituyeron la presencia de nocivas consecuencias institucionales y sociales que repercutieron directamente en el sistema público de salud, puesto que se terminó afectando el abastecimiento hospitalario, la protección del personal sanitario y la continuidad de servicios médicos durante la emergencia.

Pues debe recordarse que, los procesos de contratación no tienen como fin el beneficio económico de terceros, sino garantizar derechos fundamentales, más aun en los procesos de contratación del ámbito hospitalario. Además, ante todo este problema, debe sumarse que los procesos de contratación irregulares que se analizaron, también son hechos que han generado un debilitamiento de la confianza ciudadana respecto de la legitimidad y transparencia de los mecanismos excepcionales de contratación pública.

A su vez, con respecto al tercer objetivo específico la investigación permitió concluir que el verdadero problema del sistema ecuatoriano no terminó radicando de manera exclusiva en la necesidad de generar rapidez en cada uno de los procedimientos administrativos emergentes durante situaciones excepcionales, sino el conflicto radicó en la ausencia de controles eficaces capaces de garantizar que dicha celeridad permaneciera sometida a parámetros técnicos, jurídicos y administrativos adecuados. Pues como se mencionó, todos los controles efectuados sobre tales procesos de contratación fueron posteriores a los mismos, sin existir un control preventivo que permita evitar que se lesionen intereses del Estado, principios del SNCP y derechos fundamentales.

Por lo tanto, en base a lo argumentado a lo largo de este trabajo, se indica que resulta necesario generar mecanismos que puedan llegar a otorgar un verdadero fortalecimiento de los mecanismos de control concurrente, publicidad inmediata de expedientes contractuales, trazabilidad digital de precios e

interoperabilidad institucional entre instituciones como el SERCOP, la CGE y la FGE. Del mismo modo, se vuelve indispensable que se termine implementando la presencia de auditorías automáticas posteriores, sistemas preventivos de alerta temprana frente a proveedores sin experiencia comprobable y modelos de compliance público que estén debidamente orientados a poder disminuir riesgos de corrupción en futuras contrataciones emergentes, evitando así que se vuelvan a generar escenarios como los suscitados dentro de los hospitales examinados en este trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abeliuk Manasevich, R. (2009). *Las obligaciones* (Tomo I). Editorial Jurídica de Chile. <https://es.scribd.com/document/477163455/Abeliuk-Manasevich-Rene-La-obligaciones-Tomo-I-pdf>
- Alarcón Iza, M. S., y Sandoya Reyes, J. M. (2021). *Construcción de enjambres digitales sobre los casos de corrupción en el sector salud, durante la crisis sanitaria COVID-19, en la cuenta de Twitter de la Comisión Nacional Anticorrupción, en el periodo marzo–mayo 2020* [Trabajo de titulación, Universidad Central del Ecuador]. Repositorio UCE. <https://www.dspace.uce.edu.ec/entities/publication/47456c04-fbd9-4e68-8c46-a21b636db089>
- Alessandri Rodríguez, A. (2009). *De los contratos*. Editorial Jurídica Las Américas. <https://es.scribd.com/document/406255928/De-los-Contratos-Arturo-Alessandri-Rodriguez-pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial nro. 449 <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/2018-08-01-constitucion-reformada.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial Suplemento No. 395 de 4 de agosto de 2008. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2021/09/losncpactualizada.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Ley Orgánica del Servicio Público*, Registro Oficial Suplemento 240 https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ley_organica_del_servicio_publico.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial nro. 180 <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleana>

cional/filesasambleanacionalnameuid-20/codigo_organico_integral_penal-registro-oficial.pdf

- Barros Bourie, E. (2009a). Criterios de atribución de riesgos en materia contractual: Un contrapunto con la responsabilidad extracontractual. En E. Barros Bourie, M. P. García Rubio, y A. Morales Moreno (Eds.), *Derecho de daños* (pp. 135–192). Fundación Coloquio Jurídico Europeo. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3199110>
- Barros Bourie, E. (2009b). El contrato y el hecho que causa daño como antecedentes de la responsabilidad. En *Estudios de derecho civil IV* (pp. 297–313). LegalPublishing Chile. <https://es.scribd.com/doc/246279992/El-Contrato-y-El-Hecho-Que-Causa-Dano-Como-Antecedentes-de-La-Responsabilidad-2009>
- Carrión Carrión, J. S., y Maldonado Ruiz, L. M. (2024). Sobrepuestos en la contratación pública en la salud en Ecuador ante la pandemia por COVID-19 en 2020. *Revista Lex*, 7(25), 744–765. <https://doi.org/10.33996/revistalex.v7i25.212>
- Carrión Carrión, J. S. (2024). *Sobrepuestos en la contratación pública en la salud en Ecuador ante la pandemia por COVID-19 en 2020*. *LEX*, 7(25), 744–765. <https://revistalex.org/index.php/revistalex/article/view/291>
- Carrión Intriago, F. V. (2021). Vulneración de derechos humanos por el extravío de cuerpos durante la pandemia por la Covid-19 en Ecuador. *Tsafiqui: Revista Científica en Ciencias Sociales*, 16, 59–70. <https://doi.org/10.29019/tsafiqui.v12i16.878>
- Coello García, H. (1991). *Derecho civil*. Fondo de Cultura Ecuatoriana.
- Contraloría General del Estado. (2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=2207ytipo=tradoc>
- Contraloría General del Estado. (2020). *Contraloría pública resultados de auditorías en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo: se identificaron sobrepuestos en*

- las compras de insumos y medicamentos.*
<https://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/SalaPrensa/23897>
- Contraloría General del Estado. (2020). *Gestión de control durante la emergencia sanitaria* COVID-19.
<https://www.contraloria.gob.ec/EmergenciaSanitaria/Covid19/NoticiasRelacionadas>
- Contraloría General del Estado. (2025, 6 de marzo). *Boletín de prensa No. 04.*
<https://www.contraloria.gob.ec/SalaDePrensa/NoticiasPorSector/hospitalTeodoro>
- Defaz Pazmiño, K., y López Leones, C. (2021). *Contratación pública y el procedimiento en situaciones de emergencia del covid-19 en Manabí, Ecuador.* *Journal Business Science*, 2(2), 37–48.
https://revistas.uleam.edu.ec/index.php/business_science/article/view/123
- Díaz, J. F. (2018). *Los procedimientos de emergencia en la contratación pública.* *Foro: Revista de Derecho*, (30).
<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/692/2402>
- El Comercio. (2020, 19 de febrero). *Contraloría declara emergencia de control al hospital Teodoro Maldonado Carbo e inicia intervención.*
<https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/contraloria-teodoro-maldonado-intervencion-hospital/>
- Fiscalía General del Estado. (2020, 4 de mayo). *Fiscalía ejecuta allanamientos por presunto peculado en el IESS* [Boletín de prensa FGE N.º 353-DC-2020]. <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalia-ejecuta-allanamientos-por-presunto-peculado-en-el-iess/>
- Fiscalía General del Estado. (2020, mayo). *Por la compra de insumos con presunto sobreprecio para hospital del IESS, prisión preventiva para 4 procesados* [Boletín de prensa FGE N.º 357-DC-2020].
<https://www.fiscalia.gob.ec/por-la-compra-de-insumos-con-presunto-sobreprecio-para-hospital-del-iess-prision-preventiva-para-4-procesados/>
- Fiscalía General del Estado. (2026). *Informe de labores enero-diciembre 2025.*
<https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2026/rendicion2025/Informe.pdf>

- Fiscalía General del Estado. (s. f.). *Caso Daniel S. (delitos en el contexto de la pandemia)*. <https://www.fiscalia.gob.ec/caso-daniel-s/>
- Freire Heredia, J., y Delgado Mosquera, I. (2025). La realidad de la administración de los hospitales públicos en Ecuador: Una revisión de la evidencia científica reciente. *SAGA Revista Científica Multidisciplinar*, 2(3), 164–177. <https://doi.org/10.63415/saga.v2i3.135>
- Guevara Parra, V., y Mufdi Guerra, M. de los Á. (2022). La evolución de la noción de contrato a partir de las justificaciones en torno a su obligatoriedad. *Revista Justicia y Derecho*, 4(3), 1–22. <https://doi.org/10.32457/rjyd.v4i3.1705>
- Hoyos-Santana, D. J., y Pupo-Kairuz, A. R. (2021). Corrupción en tiempos de COVID-19: Una perspectiva desde la contratación pública en el Ecuador. *Iustitia Socialis*, 6(10), 47–57. <https://doi.org/10.35381/racji.v6i10.1151>
- Hoyos-Santana, D. J., y Pupo-Kairuz, A. R. (2021). Corrupción en tiempos de COVID-19: Una perspectiva desde la contratación pública en el Ecuador. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas*, 6(10), 47–58. <http://dx.doi.org/10.35381/racji.v6i10.1151>
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2020, 18 de agosto). *Resolución Nro. IESS-DNSC-2020-0006*. <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/16877043/IESS-DNSC-2020-0006.pdf>
- Jiménez Mora, R. J. (2025, 6 de marzo). *¿Qué halló Contraloría en los hospitales Teodoro Maldonado y Carlos Andrade Marín?* Expreso. <https://www.expreso.ec/actualidad/hallo-contraloria-hospitales-teodoro-maldonado-carlos-andrade-marin-234074.html>
- Landestoy Mendez, P. L. (2020). ¿Qué entender por causa del negocio jurídico? *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 70(278), 1–30. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2020.278-1.77354>

- León, P. (2025, 3 de diciembre). *La crisis de la salud pública en Ecuador, explicada*. GK. <https://gk.city/2025/08/27/la-crisis-de-la-salud-publica-en-ecuador-explicada/>
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. (2008). https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2021/04/losncp_actualizada1702.pdf
- López, C., Zelaya, D., y Rubio, M. Á. (2020). *Bolsas para cadáveres del Hospital Los Ceibos / COVID-19*. Observatorio Anticorrupción Ecuador. <https://www.observatorioanticorrupcion.ec/casos-de-corrupcion/pdf/bolsas-para-cadaveres-del-hospital-los-ceibos-covid-19>
- López Santa María, J. (1985). Perspectiva histórico-comparada de la noción de contrato. *Revista Chilena de Derecho*, 12, 123–146. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2649485.pdf>
- López Santa María, J. (2005). *Los contratos: Parte general* (4.^a ed.). Editorial Jurídica de Chile. <https://es.scribd.com/document/414688152/Los-Contratos-Parte-General-Jorge-Lopez-Santa-Marla>
- Macías Bermúdez, J. M., Barcos Arias, I. F., y Burbano Terán, C. M. (2021). Análisis de la contratación pública en situación de emergencia. Impacto del COVID-19. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 8(Edición especial), 1–17. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-78902021000500027yscript=sci_abstractYtIng=en
- Macías Bermúdez, J. M., Peñafiel Palacios, A. J., Arreaga Farias, G. K., y Tamayo León, J. A. (2020). La contratación pública en el Ecuador, situación actual ante la pandemia de Covid-19. *Universidad y Sociedad*, 12(S1), 217–224. <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/download/1778/1776/3494>
- Madrid, C. (2025). *La contratación pública como sistema*. *Foro: Revista de Derecho*, (43), 149–151. <https://doi.org/10.32719/26312484.2025.43.8>

- Manrique Grisales, J., Punín Larrea, M. I., y Sánchez Carrión, G. C. (2021). Pandemia en Ecuador y Colombia: El virus de la corrupción que registró la prensa. *Comillas Journal of International Relations*, 22, 42–53. <https://doi.org/10.14422/cir.i22.y2021.003>
- Ministerio de Salud Pública del Ecuador. (2020). *Acuerdo Ministerial No. 00126-2020: Declárese el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud*. Registro Oficial Suplemento No. 160 de 12 de marzo de 2020. https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/SRO160_2020_03_12.pdf
- Morales Moreno, A. M. (2014). *Claves de la modernización del derecho de contratos: Estudios de derecho de contratos. Formación, cumplimiento e incumplimiento*. <https://es.scribd.com/document/639579430/Libro-Morales-Moreno-Claves-de-la-modernizacio-n>
- Presidencia de la República del Ecuador. (2009). *Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Decreto Ejecutivo No. 1700. https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2016/11/CONTRATO-REGLAMENTO_A_LA_LEY_ORGANICA_SISTEMA_NACIONAL_CONTRATACION_PUBLICA.pdf
- Presidencia de la República del Ecuador. (2020). *Decreto Ejecutivo No. 1017*. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Decreto_presidencial_No_1017_17-Marzo-2020.pdf
- Presidencia de la República del Ecuador. (2022). *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* (texto vigente). <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2025/07/REGLAMENTO-A-LA-LEY-ORGANICA-SISTEMA.pdf>
- Schopf Olea, A. (2017). Modelos de atribución de responsabilidad en el derecho de contratos. En *Estudios de derecho civil XII: Ponencias presentadas en las XIV Jornadas Nacionales de Derecho Civil* (pp. 435–452). Thomson Reuters.

https://www.academia.edu/34774500/Modelos_de_atribuci%C3%B3n_de_responsabilidad_en_el_derecho_de_contratos

Servicio Nacional de Contratación Pública. (2020). *Circular Nro. SERCOP-SERCOP-2020-0015-C: Cumplimiento de normativa en el marco de la emergencia sanitaria y su publicación a través del portal institucional del SERCOP.* <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2020/04/SERCOP-SERCOP-2020-0015-C.pdf>

Servicio Nacional de Contratación Pública. (2020). *Resolución Nro. RE-SERCOP-2020-0105.* https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2020/04/Resolucion_externa_105_06.04.20.pdf

Servicio Nacional de Contratación Pública. (2020). *Resolución Nro. RE-SERCOP-2020-0106.* <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2020/07/R.E-SERCOP-2020-01061.pdf>

Servicio Nacional de Contratación Pública. (2020a, 12 de marzo). *Circular Nro. SERCOP-SERCOP-2020-0005-C.* <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2020/03/SERCOP-SERCOP-2020-0005-C.pdf>

Servicio Nacional de Contratación Pública. (2020b, 19 de marzo). *Resolución Nro. RE-SERCOP-2020-0104.* <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2020/03/Resoluci%C3%B3n-104-SERCOP-19-Marzo-2020.pdf>

Simental Franco, V. A. (2012). El contrato, elemento constante en el devenir humano, pasado, presente y futuro. *Revista de Derecho Privado*, 1(2), 353–384. <https://doi.org/10.22201/ij.24487902e.2012.2.8991>

Anexos



Universidad
Católica
de Cuenca

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL

Camila Anahí Parra Uyaguari portador(a) de la cédula de ciudadanía N° **0150008431**. En calidad de autor/a y titular de los derechos patrimoniales del trabajo de titulación "**Pirámide de corrupción referente contratación pública en hospitales "Ceibos" y "Teodoro Maldonado Carbo" época pandemia**" de conformidad a lo establecido en el artículo 114 Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, reconozco a favor de la Universidad Católica de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos y no comerciales. Autorizo además a la Universidad Católica de Cuenca, para que realice la publicación de éste trabajo de titulación en el Repositorio Institucional de conformidad a lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, **22 de mayo de 2026**

F:

CAMILA ANAHÍ PARRA UYAGUARI

C.I. 0150008431