



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ECOTEC
Facultad de Derecho y Gobernabilidad

Título del Trabajo:

“ESTUDIO DE PERTINENCIA DE PROYECTO DE LA LEY
REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL PARA
SANCIONAR LA CORRUPCIÓN EN PROCESOS DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA EN EMERGENCIA”

Líneas de Investigación:

GESTIÓN DE LAS RELACIONES JURÍDICAS

Modalidad de Titulación

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Carrera:

DERECHO ÉNFISIS EN DERECHOS HUMANOS Y CIENCIAS PENALES

Autor:

LUIS ALEJANDRO SUÁREZ RIERA

Tutor:

AB. ANDREA GABRIELA ZULETA SÁNCHEZ, MSC.

Samborondón – Ecuador

2020

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS



CERTIFICACIÓN DE REVISION FINAL
ANEXO N°16

**QUE EL PRESENTE PROYECTO DE PROYECTO DE DESARROLLO
TITULADO:**

“ESTUDIO DE PERTINENCIA DE PROYECTO DE LA LEY REFORMATORIA DEL
CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL PARA SANCIONAR LA CORRUPCIÓN
EN PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EMERGENCIA”

**ACOGIÓ E INCORPORÓ TODAS LAS OBSERVACIONES REALIZADAS
POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL ASIGNADO Y CUMPLE CON LA
CALIDAD EXIGIDA PARA UN TRABAJO DE TITULACIÓN DE
POSTGRADO, POR LO QUE SE AUTORIZA AL ELABORADO POR LUIS
ALEJANDRO SUÁREZ RIERA, QUE PROCEDA A SU PRESENTACION.**

Samborondón, 06-11-2020

Abg. Andrea Gabriela Zuleta Sánchez

TUTOR



ANEXO N°15

CERTIFICADO DE PORCENTAJE DE COINCIDENCIAS

Habiendo sido nombrado Abg. Andrea Gabriela Zuleta Sánchez, tutor del trabajo de titulación “ESTUDIO DE PERTINENCIA DE PROYECTO DE LA LEY REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL PARA SANCIONAR LA CORRUPCIÓN EN PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EMERGENCIA” elaborado por LUIS ALEJANDRO SUÁREZ RIERA, con mi respectiva supervisión como requerimiento parcial para la obtención del título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador.

Se informa que el mismo ha resultado tener un porcentaje de coincidencias 9 (%) mismo que se puede verificar en el siguiente link: <https://secure.arkund.com/view/77294421-271165-651079#/>

Adicional se adjunta print de pantalla de dicho resultado.



Document Information

Analyzed document	LUIS ALEJANDRO SUÁREZ RIERA.docx (D80798373)
Submitted	10/6/2020 1:48:00 AM
Submitted by	Andrea Zuleta
Submitter email	azuleta@ecotec.edu.ec
Similarity	9%
Analysis address	azuleta.ecotec@analysis.arkund.com

Abg. Andrea Gabriela Zuleta Sánchez

TUTOR

RESUMEN

El objeto del presente proyecto es el estudio de la pertinencia del proyecto de ley propuesto por el Presidente de la República del Ecuador, Lenin Moreno Garcés, llamado “Proyecto de la Ley Reformativa del Código Orgánico Integral Penal para Sancionar la Corrupción en Procesos de Contratación Pública en Emergencia”, dentro del cual se plantea un nuevo tipo penal y varias reformas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Para obtener el resultado de la pertinencia del proyecto se utilizaron métodos de investigación y análisis, así como la comparación entre la propuesta del proyecto de ley y la normativa vigente, con la finalidad estudiar los métodos más adecuados de sanción de los delitos de elusión de procesos contractuales en estado de emergencia.

Como conclusión, se determinó que el proyecto de ley no es necesario para sancionar los delitos de corrupción en contratación de emergencia, en virtud de que la normativa vigente establece mecanismos de control y sanción establecidos que resuelven a cabalidad la problemática planteada en el proyecto de ley.

Palabras Claves: Contratación pública, proyecto de ley, administración pública, delito, emergencia.

ABSTRACT

The purpose of this project is to study the relevance of the bill proposed by the President of the Republic of Ecuador, Lenin Moreno Garcés, called “Draft of the Reform Law of the Comprehensive Organic Penal Code to Punish Corruption in Public Procurement Processes in Emergency”, within which a new criminal offense and several reforms to the Organic Law of the National Public Procurement System are proposed.

To obtain the result of the relevance of the project, research and analysis methods were used, as well as the comparison between the proposed bill and the current regulations, in order to study the most appropriate methods of sanctioning crimes of circumvention of processes contractual in a state of emergency.

In conclusion, it was determined that the bill is not necessary to punish the crimes of corruption in emergency contracting, by virtue of the fact that current regulations establish established control and sanction mechanisms that fully resolve the problems raised in the bill.

Keywords: Public contracting, bill, public administration, crime, emergency.

ÍNDICE GENERAL

CERTIFICACIÓN DE REVISION FINAL	3
CERTIFICADO DE PORCENTAJE DE COINCIDENCIAS.....	4
RESUMEN.....	5
ABSTRAC.....	6
INTRODUCCIÓN	1
Contexto Histórico	2
Antecedentes.....	4
Planteamiento del problema	5
Objetivo General.....	6
Objetivos Específicos	6
Justificación	6
Alcance de la Investigación	7
Aspecto novedoso	7
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	9
1.1 Contratación Pública	9
1.2. Fases de la contratación pública	13
1.2.1. Fase preliminar	13
1.2.2. Fase contractual	14
1.2.3. Fase contractual	14
1.3. Estado de Excepción	14
1.4. Contratación en Estado de Emergencia.....	16
1.5. Contraloría General del Estado.....	17
1.5.1. Responsabilidad Administrativa Culposa.....	18
1.5.2. Responsabilidad Civil Culposa.....	19
1.5.3. Indicio de Responsabilidad Penal.....	19
1.6. Análisis de las reformas:.....	20
1.6.1. Reformas al Código Orgánico Integral Penal	20
1.6.2. Reformas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública:	24
1.6.2.1. Reformas al artículo 6 numeral 9 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	24
1.6.2.2. Reformas al artículo 10 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública:	27
1.6.2.3. Reforma al artículo 19 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública:	29
1.6.2.4. Reformas al artículo 57 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública:	30

CAPITULO II: ASPECTO METODOLÓGICO.....	33
Enfoque del tipo de investigación:	33
Variables:.....	33
Métodos y técnicas para la investigación:	33
Análisis comparativo:	34
Casos Análogos:	35
" Caso Petroecuador"	35
" Caso Hospital Carlos Andrade Marín"	36
CAPÍTULO III: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS	
RESULTADOS.....	39
CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES.....	41
PROPUESTAS:.....	42
BIBLIOGRAFÍA.....	43

INTRODUCCIÓN

Según el Dr. Guillermo Cabanellas, el contrato administrativo es “aquel celebrado entre la administración, por una parte, y un particular o empresa, por otra, para realizar una obra pública, explotar un servicio público u obtener la concesión de alguna fuente de riqueza dependiente de la entidad de Derecho Público.” (Cabanellas, 1979). Asimismo, el numeral 5 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública define a la contratación pública como "... todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría. (...)". (Asamblea Constituyente, 2008)

Teniendo estos conceptos en cuenta, en Ecuador, la contratación pública se fundamenta –entre otros- en los principios de: legalidad, trato justo, igualdad, calidad, oportunidad, libre concurrencia, transparencia y publicidad; así como también se encuentra regulado en los artículos 22 y siguientes de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, dentro de los cuales se establecen las normas y procedimientos que se deben seguir para cumplir con los principios antes mencionados. Estas normas y el control sobre la contratación pública adquieren vital importancia en nuestro país, cuyo porcentaje de contratación pública en contraste al Presupuesto General del Estado es en promedio el 25% del mismo, y aproximadamente un 10% del Producto Interno Bruto, según cifras publicadas por el Servicio Nacional de Compras Públicas. (Servicio Nacional de Contratación Pública, 2019)

Tratándose de altos valores económicos, los procedimientos de contratación pública son propensos de verse involucrados en casos de corrupción y sobreprecio, es así como, según el Índice de Percepción de la corrupción del año 2018 realizado por la Organización Transparencia Internacional, Ecuador se ubica en el puesto 114 de 180, con 34 puntos. Todo esto, más los recientes casos de corrupción que son de público conocimiento, dejan claro que el Sistema Nacional de Contratación Pública y sus mecanismos de transparencia no han sido eficaces y que en la realidad la

norma no es aplicada a cabalidad, resultando en abusos en procedimientos de contratación pública desde la declaratoria de Estado de Emergencia decretado el pasado 16 de marzo de 2020, según Decreto No. 1017 del Presidente de la República del Ecuador.

Con estos antecedentes, y según el deber primordial del Estado de garantizar a sus habitantes a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción establecida en el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador, así como de conformidad con la Resolución A/HRC/RES/29/11 expedida por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de cuyo contenido se desprenden las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, el Presidente de la República del Ecuador, Lenin Moreno Garcés, propuso el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal para Sancionar la Corrupción en Procesos de Contratación Pública en Emergencia, en el cual se desarrolla la tipificación de un nuevo delito llamado “elusión de procedimientos pre-contractuales y contractuales en emergencia” y se proponen reformas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, con los cuales se plantea castigar los casos de corrupción recientes ante la ineficiencia del Servicio Nacional de Contratación Pública para evitarlos.

Contexto Histórico

El mundo entero actualmente se encuentra enfrentando una de las tareas más duras de los últimos años, combatir una pandemia que ha tomado por sorpresa a todos. A finales del año 2019 se comenzaron a reportar casos de una enfermedad desconocida (Koury & Hirschhaut, 2020) en la ciudad de Wuhan, China, que causaba –entre otros efectos- problemas respiratorios semejantes a la neumonía, cuyo tiempo de incubación era de 2 semanas aproximadamente, y cuyo diagnóstico podía variar en su afectación dependiendo de la edad de la persona que tenga el virus, encontrándose en estado de vulnerabilidad las personas de tercera edad o con ciertas condiciones previas que puedan agravar los síntomas. A este virus se lo llamó COVID-19.

Al tratarse de un virus cuyo tiempo de incubación podía ser hasta de 2 semanas y al generarse en la ciudad de Wuhan, cuya población es de aproximadamente 10 millones de personas, siendo un punto comercial y económico importante en China, contribuyó a que el virus se expanda de manera rápida a nivel mundial. En consecuencia, para el mes de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) declaró el brote de COVID-19 como pandemia al reportarse más de 110.000 casos en 114 países. La alarma social causada por el virus llevó a que varios países tomen medidas severas para evitar el contagio del mismo, en tal virtud, se cerraron aeropuertos, se paralizaron importaciones y exportaciones, se suspendieron actividades de sectores que no fueran esenciales, etc. Todo esto causó que la economía mundial se encuentre en una recesión por la paralización de la misma.

En el contexto ecuatoriano, el 16 de marzo de 2020, mediante decreto ejecutivo No. 1017 expedido por Lenin Moreno Garcés, Presidente de la República del Ecuador, se declaró estado de excepción por calamidad pública (Moreno Garcés, 2020), disponiendo suspender el derecho a la libertad de tránsito, asociación y reunión, etc., disponiendo que el Comité de Operaciones de Emergencia (en adelante COE) Nacional se encargue del cumplimiento de las disposiciones establecidas en el decreto referido.

A la fecha de la redacción de la presente investigación, existen 127.643 casos confirmados de COVID-19 en Ecuador, con un total de 11.126 pacientes que fallecieron a causa del virus (Ministerio de Salud Pública, 2020), siendo las provincias de Guayas y Pichincha las más afectadas, teniendo conjuntamente casi el 50% de los casos a nivel nacional, siendo la ciudad de Guayaquil, provincia del Guayas, una de las primeras afectadas y con mayor número de contagiados inicialmente.

De esta manera, se suspendieron ciertas actividades en el sector público, mientras otras actividades se trasladaron a teletrabajo; sin embargo, sectores

necesarios para el correcto funcionamiento social mantuvieron sus actividades presenciales, debiendo las entidades públicas proporcionar a los servidores públicos con materiales e implementos para disminuir el riesgo de contagio en el ejercicio de sus actividades, dentro de dicha clasificación se incluyen los funcionarios de la salud.

Antecedentes

Es así como, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, mismo que establece el procedimiento para compras públicas en estado de emergencia, varias entidades del sector público contrataron directamente con proveedores nacionales para el suministro de implementos y materiales de protección para los servidores públicos, tales como: guantes, trajes de bioseguridad, mascarillas, etc.; así como bolsas para cadáveres para los hospitales. (Asamblea Constituyente, 2008)

Por motivos de prioridad, las entidades a las que se les asignó un mayor presupuesto para este tipo de compras fueron los hospitales públicos, siendo habilitados por el Ministerio de Salud Pública (en adelante MPS) en la ciudad de Guayaquil los hospitales: Abel Gilbert Pontón, Hospital del Niño Francisco Icaza Bustamante, Hospital General Guasmo Sur, Hospital Infectológico Rodríguez Maridueña, Hospital Monte Sinaí -del MPS-, Hospital General Norte Los Ceibos y, Hospital Teodoro Maldonado Carbo - del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (Tapia, 2020)

Una vez atendida la urgencia, salieron a la luz varios casos de corrupción por sobrepagos en la compra de insumos médicos entre los que se destacan el caso del Hospital Teodoro Maldonado, Hospital General Norte Los Ceibos y el caso de la Prefectura del Guayas que consiste en la investigación de 18 procesos contractuales de emergencia entre el 27 de marzo y el 22 de mayo de 2020, dentro del cual 12 personas se encuentran fugitivas y tuvo un impacto mediático por la muerte del ex

Prefecto de la provincia del Guayas, Carlos Luis Morales Benítez. (Arroyo Leon , 2020)

Desde el mes de marzo a agosto de 2020, se registraron 284 casos de peculado y 130 casos de concusión, representando el 32.5% de los delitos cometidos en el territorio ecuatoriano, porcentaje que aumentó notablemente durante el estado de emergencia por COVID-19. La mayoría de estos delitos son cometidos en las provincias de Guayas y Pichincha.

Planteamiento del problema

Ahora bien, la finalidad de la penal según nuestro Código Orgánico Integral Penal, así como de muchos tratadistas, es la de prevención general para la comisión de delitos, sin embargo, en la situación actual, ante la ineficiencia del sistema de compras públicas para evitar los casos de corrupción y mantener la transparencia en los procedimientos, se plantea el derecho penal con la finalidad de castigar la conducta, sin embargo, el problema de fondo, que son las deficiencias en los procedimientos de contratación pública, aún no se ha resuelto.

Asimismo, en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se establecen normas y procedimientos que se deben seguir para el correcto funcionamiento de las compras pública, cuyo incumplimiento es sancionado administrativa, civil o penalmente; sin embargo, al no respetarse los procedimientos el problema recae en la falta de cumplimiento de la norma y no en la falta de castigos establecidos en la norma.

Por lo tanto, vale preguntarnos:

¿Es necesario reformas tanto en el Código Orgánico Integral Penal como en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública para lograr el correcto funcionamiento del sistema de contratación pública?

¿Cuáles son las intenciones detrás del castigo de los delitos de corrupción en estado de emergencia?

¿Se logra la finalidad de prevención de cometimiento de delitos con este nuevo tipo penal y sus penas?

Actualmente, en nuestro ordenamiento jurídico contamos con múltiples mecanismos para la lucha contra la corrupción, siendo uno de las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la de “propiciar formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción”, sin embargo, se ha planteado un sistema deficiente cuyos errores nacen de su falta de aplicación.

Objetivo General

Determinar la pertinencia del Proyecto de Ley Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal para Sancionar la Corrupción en Procesos de Contratación Pública en Emergencia.

Objetivos Específicos

1. Identificar mecanismos más efectivos actualmente contenidos en la normativa vigente;
2. Delimitar los mecanismos administrativos y judiciales actuales que previenen o sancionan los delitos que el proyecto incorpora al Código Orgánico Integral Penal;
3. Analizar el contexto político, jurídico y social en el que se está promoviendo el proyecto;
4. Contrastar los mecanismos existentes con los que incorpora el nuevo proyecto a fin de determinar si estos últimos corrigen las falencias de los mecanismos previos.
5. Proponer reformas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, a fin de establecer mecanismos necesarios para garantizar la idoneidad de los procesos y prevenir corrupción en contratación de emergencia.

Justificación

El presente análisis es de vital importancia, toda vez que vivimos en un estado de corrupción constante, teniendo nuevos casos diarios y muchos que no son

conocidos, de esta manera, se pretende utilizar un sistema judicial corruptible y deficiente para el castigo de esos delitos, permitiendo que muchos de ellos queden en la impunidad.

El proyecto de ley cuyo análisis me compete, es propuesto por el Presidente de la República, quien entre sus deberes se encuentra el de velar por los intereses de los ciudadanos, sin embargo, demuestra el enfoque generalizado en el uso del derecho penal como castigo, teniendo formas de prevención establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, mismos que serán explicados a profundidad con solución a la problemática.

Alcance de la Investigación

Exploratorio: Consiste en el proceso investigativo en el que se plantea conocer un fenómeno poco conocido o desconocido, a fin de identificar las variables que pueda demostrar en el futuro. (Hernandez Sampieri, 2014)

Descriptivo: Se detallan los datos que se obtienen del fenómeno y se describen todas las características a fin de profundizar en el conocimiento del tema a estudiar. (Investigación científica, 2019)

Explicativo: Conforme a la exploración y la descripción, se enfoca en explicar las causas por las que se produce el fenómeno y qué condiciones deben cumplirse para que se dé. (Hernandez Sampieri, 2014)

Aspecto novedoso

El tema presentado es actual y en el que muchas personas se verían afectadas, así como varias implicaciones en el ordenamiento jurídico que deben estudiarse a fondo para poder determinar si efectivamente la norma será eficaz y solucionaría el problema que se plantea.

MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

1.1 Contratación Pública

Para comprender a cabalidad el tema a tratar se debe profundizar en el funcionamiento del Sistema Nacional de Contratación Pública, mismo que en Ecuador corresponde a los procedimientos de contratación para adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios.

Estos procedimientos de contratación pueden ser realizados por: los organismos y dependencias de las Funciones del Estado; organismos electorales; organismos de control y regulación; entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo; personas jurídicas, organismos y entidades creadas para el ejercicio de la potestad estatal, prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.

Ahora bien, sabiendo que la motivación y el objetivo del proyecto de ley a estudiar es el castigo y la corrección de los procesos contractuales llevados arbitrariamente en estado de emergencia y que conllevaron a casos de corrupción resonados a nivel nacional, debemos adentrarnos en el funcionamiento del Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante SERCOP), que consiste en el conglomerado de normas y principios que rigen los contratos realizados por las entidades contratantes.¹ (Asamblea Constituyente, 2008)

Previo a cualquier procedimiento de contratación pública, la entidad contratante debe de realizar el presupuesto anual, el Plan Operativo Anual (en adelante POA) y el Presupuesto Anual de Compras (en adelante PAC), mismos que se realizan a comienzo de año y que planifican estratégicamente las obras, bienes, servicios y consultorías, con la respectiva objeto y cronograma. Estos documentos se realizan

¹ Art. 6.12: "Entidades o Entidades Contratantes: Los organismos, las entidades o en general las personas jurídicas previstas en el artículo 1 de esta Ley." (Asamblea Constituyente, 2008)

a inicios de cada año y es autorizado por la máxima autoridad². En caso de requerirse obras necesarias que no fueron previstas en el PAC, se deberá realizar la respectiva reforma y modificación del PAC, con la respectiva justificación.

Una vez contemplado el PAC, se procede con el estudio de mercado, que consiste en el análisis de los bienes o servicios que se van a adquirir, revisión de adjudicaciones similares en años anteriores, se considera la pertinencia de los bienes o servicios a adjudicarse, se toma en cuenta proformas elaboradas por proveedores -mínimo 3-; asimismo, se revisan las especificaciones técnicas necesarias (bienes o rubros) y/o los términos de referencia (en adelante TDR), que consisten en las condiciones que deben cumplir los proveedores al brindar sus bienes y servicios.

En caso de los bienes y servicios normalizados, toda la información indicada anteriormente se encuentra registrada en el portal de Compras Públicas. Con la documentación antedicha se procede con la elaboración de los pliegos del contrato, que consiste en modelos establecidos por el Instituto Nacional de Contratación Pública³ que contendrán los términos, obligación y en general los criterios de valoración para la contratación; los pliegos van a variar del objeto del contrato (bienes, servicios, obras, consultoría o régimen especial) y del procedimiento escogido, mismos que deben ser aprobados por la máxima autoridad o el funcionario competente.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece el régimen común de los procedimientos contractuales, clasificándose en (Procuración General del Estado, 2019):

- Dinámicos:

² Art. 6. 16: "Máxima Autoridad.- Quien ejerce administrativamente la representación legal de la entidad u organismo contratante. Para efectos de esta Ley, en los gobiernos autónomos descentralizados, la máxima autoridad será el ejecutivo de cada uno de ellos." (Asamblea Constituyente, 2008)

³Art. 6 n14. "Instituto Nacional de Contratación Pública: Es el órgano técnico rector de la Contratación Pública. La Ley puede referirse a él simplemente como "Instituto Nacional"." (Asamblea Constituyente, 2008)

- Compras por catálogo: La entidad contratante revisará las especificaciones técnicas o características de los bienes y servicios normalizados⁴ y cuyo catálogo se encuentra establecido en el portal web de Compras Públicas⁵;
- Subasta inversa: Consiste en la adquisición de bienes y servicios normalizados que no se encuentren en el catálogo electrónico del portal de Compras Públicas, por lo tanto, se cotejan los proveedores oferentes y se realiza una puja para elegir al proveedor que ofrezca el menor precio;
- Comunes:
 - Licitación: Es un procedimiento que se aplica ante la imposibilidad de aplicación de los procedimientos dinámicos y contratación de bienes o servicios no normalizados, cuyo presupuesto referencial sobrepase el resultante del coeficiente de 0,000015 por el presupuesto inicial del Estado en el año de contratación; asimismo, se aplica en la contratación de obras públicas cuyo presupuesto referencial sobrepase el valor resultante del coeficiente 0,00003 por el monto del presupuesto inicial del Estado en el año de contratación;
 - Cotización: Se aplica este procedimiento ante la imposibilidad de aplicar los procedimientos dinámicos y la contratación de bienes y servicios no normalizados, cuyo presupuesto referencial sea menor a 0,000015 y mayor a 0,000002 del presupuesto inicial del Estado; asimismo, se aplica para la contratación de ejecución de obras cuyo presupuesto referencial sea inferior a 0,00003 y mayor a 0,000007 del presupuesto inicial del Estado;
 - Menor cuantía: Se aplica este procedimiento ante la imposibilidad de aplicación de los procedimientos dinámicos y en la contratación de bienes

⁴Art. 6. 2: "Bienes y Servicios Normalizados: Objeto de contratación cuyas características o especificaciones técnicas se hallen homologados y catalogados." (Asamblea Constituyente, 2008)

⁵Art. 6. 25: "Portal Compras públicas.- (www.compraspublicas.gov.ec): Es el Sistema Informático Oficial de Contratación Pública del Estado Ecuatoriano." (Asamblea Constituyente, 2008)

y servicios no normalizados, siempre que sean inferior al 0,000002 del presupuesto inicial del Estado; en este caso se podrá contratar directamente con el proveedor, con al menos la revisión de tres proformas. Asimismo, se puede aplicar este procedimiento en las contrataciones de obras cuyo presupuesto referencias sea inferior al 0,000007 del presupuesto inicial del Estado;

- Ínfima cuantía: Bajo este procedimiento se podrán realizar las contrataciones para la adquisición de bienes o prestación de servicios no normalizados y normalizados que no consten en el catálogo electrónico, siempre y cuando la cuantía sea inferior a 0,000002 del presupuesto inicial del Estado; de la misma manera, únicamente se podrá aplicar este procedimiento en contrataciones de obras que tengan por “objeto única y exclusivamente la reparación, refacción, remodelación, adecuación, mantenimiento o mejora de una construcción o infraestructura existente”, cuyo monto referencial sea inferior al 0,000002 del presupuesto inicial del Estado.
- Especiales;
 - Contratación integral por precio fijo: Se puede aplicar este tipo de contratación en contratos de obra, mediante el cual se establece un precio fijo siempre y cuando se demuestre que es más beneficioso que la contratación de precios unitarios; se deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 53 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública;
 - Contrataciones en situaciones de emergencia: Respecto a esta modalidad se desarrollará más a detalle en el transcurso de la investigación;
 - Adquisición de inmuebles: Consiste en la expropiación fundamentada de bienes inmuebles por parte del Estado, con la declaración de la utilidad del mismo;

- Arrendamiento de inmuebles y muebles: Se estará a lo dispuesto en las normas contenidas en el Código Civil, Código de Comercio y demás normas relevantes, observando los procedimientos determinados;
- Ferias inclusivas y Seguros: Consiste en un procedimiento para adquirir obras, bienes y servicios de producción nacional.
- Consultoría:
 - Contratación directa: Se aplica cuando el presupuesto referencias del contrato sea inferior o igual al 0,000002 del presupuesto inicial del Estado;
 - Contratación mediante lista corta: Se aplica cuando el presupuesto referencial del contrato sea superior a 0,000002 e inferior a 0,000015 del presupuesto inicial del Estado;
 - Contratación mediante concurso público: Finalmente, se aplica este procedimiento cual en presupuesto referencial del contrato sea superior a 0,000015 del presupuesto inicial del Estado.

1.2. Fases de la contratación pública

Todo proceso contractual, independientemente del procedimiento que se vaya a utilizar, cuenta con 3 etapas conocidas como preparatoria, precontractual y contractual.

1.2.1. Fase preliminar

La primera de éstas consiste en la elaboración del presupuesto que se va a utilizar para la contratación, así como los estudios de mercado, especificaciones técnicas y/o TDR; asimismo, se hace el cálculo del presupuesto referencias, se conforma la comisión técnica o se otorga la respectiva delegación; y, en general, cualquier

actividad establecida por la ley que se requiera ejecutar previo a la publicación del procedimiento en el portal de Compras Públicas.

1.2.2. Fase contractual

La segunda fase del proceso contractual es la precontractual, que inicia con la publicación del procedimiento en el portal web de Compras Públicas, se inicia la etapa de preguntas, respuestas y aclaraciones, se modifican las condiciones de las condiciones contractuales o pliegos, se puede proceder con la cancelación del procedimiento y, representa la etapa de recepción, apertura, convalidación de errores, verificación y calificación de ofertas (Servicio Nacional de Contratación Pública, 2018). Se deberá seleccionar el procedimiento contractual a seguir, dependiendo de qué se va a contratar (bienes, arrendamiento de bienes, obras, servicios, consultorías) y con quién se va a contratar (Instituciones públicas, fundaciones, corporaciones, sociedades civiles, compañías comerciales que manejen recursos públicos), se escogerán los procedimientos mencionados anteriormente.

1.2.3. Fase contractual

Finalmente, la fase contractual se constituye desde la firma del contrato entre el proveedor y el Estado, mismo que entra en vigencia. El proveedor deberá presentar las garantías necesarias para cumplir con su obligación, dependiendo del objeto del contrato y el procedimiento a utilizar. Consiste básicamente en la ejecución del contrato y cumplimiento de todas las obligaciones pactadas.

1.3. Estado de Excepción

Según el Dr. Guillermo Cabanellas, “excepción” es “en sentido general, exclusión de regla o generalidad” (Cabanellas, 1979); asimismo, según Rosalía Melo Delgado, el estado de excepción es "un mecanismos o medida de naturaleza jurídica ejercida por el ejecutivo y que se encuentra regulada por la Constitución, cuyo

objetivo es contrarrestar situaciones extraordinarias o de gran necesidad que se encuentren previstas con anterioridad” (Melo Delgado, 2012).

Es decir, es una situación extraordinaria en la que, de conformidad con la Constitución del República del Ecuador, el Presidente de la República podrá suspender o limitar ciertos derechos fundamentales y se adjudica atribuciones adicionales, a fin de resistir con situaciones especiales (agresión, conflicto armado internacional o interno, gran conmoción interna, calamidad pública o desastre natural) que motivan esta restricción de derechos. De la misma manera, el Presidente de la República debe motivar la decisión del decreto de Estado de Excepción, especificando su necesidad y la situación actual e irresistible que conlleva a la limitación de los derechos de los ciudadanos.

De esta manera, al momento de decretar el Estado de Excepción, se debe especificar su temporalidad, no podrá durar más de sesenta días, pudiendo renovarse por treinta días más en caso de persistir la situación que conllevó a su declaratoria. Los derechos que podrán suspenderse o limitarse –lo que no implica que necesariamente deba hacerse- son los de inviolabilidad de domicilio, correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Por otro lado, el carácter territorial de los Estados de Excepción puede declararse en todo el territorio nacional, como en el caso actual de emergencia sanitaria por COVID-19, o a una parte del territorio, como sucedió el 17 de abril de 2016 con el terremoto que afectó principalmente a la provincia de Manabí.

En nuestro país, desde la vigencia de la Constitución del año 2008, la figura del Estado de Excepción ha tomado vital importancia conforme lo demuestran las estadísticas de su aplicación: desde el año 2008 al 2020 se decretaron más de 100 estados de excepción y renovaciones al mismo, viviendo en lo que muchos llaman "Estado de Excepción Perpetuo", en el que, so pretexto de emergencias económicas

o la causal de turno, se restringen derechos de los ciudadanos y se atribuyen funciones perpetuamente. (El Universo, 2019)

Es bajo este régimen que, mediante decreto No. 1017 expedido el 16 de marzo de 2020, Lenin Moreno Garcés, Presidente de la República del Ecuador, declaró el estado de excepción en todo el territorio nacional, motivándose en la calamidad pública en todo el territorio nacional, debido a la pandemia de COVID-19, razón por la cual se suspendió el derecho a la libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, así como se organizó un Comité de Operaciones de Emergencias (en adelante COE) Nacional que se encargaría de la activación y coordinación de las suspensiones y de las medidas establecidas para la ejecución del decreto. (Moreno Garcés , 2020)

1.4. Contratación en Estado de Emergencia

Toda vez que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución de la República del Ecuador, las instituciones y entidades estatales no pueden interrumpir sus actividades, para asegurar la continuación de servicios fundamentales, así como servicios de salud para atender la emergencia sanitaria, se realizaron procesos de contratación de emergencia por parte de las instituciones y entidades del estado, con el objeto de proveer de implementos y protección para sus funcionarios a fin de evitar el contagio de COVID-19. En tal virtud, se aplicaron las contrataciones en situaciones de emergencia según lo establece el artículo 57 de la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Contratación Pública, único artículo que se refiere a este tipo de contrataciones.

El proceso de contrataciones en situaciones de emergencia inicia con la declaración del Ministerio de Estado o la máxima autoridad de la entidad estatal que motivará la necesidad de la declaración de la emergencia, toda vez que ésta no está ligada al estado de excepción declarado por el Presidente de la República, sin perjuicio de que las causales que lo pueden motivar son las mismas, éstas pueden ocurrir únicamente dentro de la institución para que se pueda declarar la emergencia.

Durante esta contratación, se puede contratar directamente con el proveedor y deberá justificarse la necesidad que la contratación ayudará a superar la situación de emergencia vigente. Finalmente, establece que, una vez superada la emergencia, la máxima autoridad de la entidad estatal deberá publicar en el portal web de Compras Públicas el detalle de la contratación. (Asamblea Constituyente, 2008)

La naturaleza de este proceso de contratación es especial y supone que en las situaciones de emergencia el Estado debe precautelar la integridad de los funcionarios públicos, ciudadanos, servicios, economía pública, o en general cualquier estructura que se pueda ver afectada por la emergencia, por lo que ofrece una solución más corta y menos burocrática para la contratación de bienes, servicios, obras o incluso consultorías que sean necesarios para superarla. Sin embargo, debido a que comprende únicamente un único artículo que no detalla a profundidad los límites que esta contratación tendría, así como tampoco los requisitos especiales que se deben tomar en cuenta para su ejecución, así como para establecer el control posterior.

1.5. Contraloría General del Estado

La entidad de control encargada de auditar ex post todos estos procedimientos de contratación y su transparencia, por mandato constitucional, es la Contraloría General del Estado, cuya máxima autoridad es el Contralor, misma que, de conformidad con el artículo 211 de la Constitución de la República del Ecuador, forma parte de la Función de Transparencia y Control Social. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Sus funciones son principalmente controlar la utilización de los recursos estatales (al igual que asesorar a los órganos y entidades del mismo), así como el cumplimiento de los objetivos de las entidades del Estado y las personas jurídicas que tengan a disposición recursos públicos. De esta manera, el Constituyente ha considerado que sus funciones no pueden ser controladas por el Ejecutivo como la

mayoría de instituciones estatales, por lo que se la ha situado en un poder totalmente distinto, a fin de que se realice un trabajo objetivo y completo.

En el ejercicio de sus funciones, la contraloría, luego de realizar exámenes especiales, que consisten en la verificación, estudio y evaluación de las gestiones financiera, administrativas, operativas y de medio ambiente ex post de las acciones y obras de los administradores de recursos públicos, determinarán la existencia de responsabilidad administrativa culposa, civil culposa o si existen indicios de responsabilidad penal, que podrá ser directa, principal y subsidiaria por pago indebido y solidaria. Los exámenes especiales detallarán cometarios, conclusiones y recomendaciones. (Congreso Nacional, 2002)

1.5.1. Responsabilidad Administrativa Culposa

La responsabilidad administrativa culposa es el resultado de un análisis documentado y fundamentado realizado por la Contraloría General del Estado, misma que revisará las actuaciones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y su inobservancia a disposiciones legales, incumplimientos de sus atribuciones, funciones, deberes y obligaciones, mismas que dependerán del cargo que ostenta y las circunstancias en las que ha incurrido en estas acciones.

Asimismo, se sancionará a los servidores que cometan abusos en su cargo, a los que no apliquen o establezcan normas para la planificación, administración de bienes y servicios públicos, los que no proporcionen oportunamente la información a las entidades de control y fiscalización, entre otros. Como queda evidenciado, las sanciones establecidas en el proyecto de ley competen al área administrativa y es una atribución de la Contraloría General del Estado.

Ahora bien, los servidores a los que se les haya determinado responsabilidad administrativa culposa pueden ser sancionados con una multa (de 1 a 20 salarios básicos unificados) y con destitución. Para la imposición de sanciones se tomará en

consideración la jerarquía en la que actuó el servidor público, el nivel de importancia de los recursos comprometidos, su acción u omisión y su reiteración.

Esta sanción no impide que exista determinación civil culposa ni penal.

1.5.2. Responsabilidad Civil Culposa

Consiste en la negligencia en la que recae un funcionario público o un tercero que se benefician, sin intención, de un acto administrativo que no se emitió tomando en consideración precauciones necesarias para evitar perjuicios bienes y recursos públicos. Se regula bajo las normas del cuasidelito del Código Civil, debiendo indemnizar por el perjuicio causado. (Congreso Nacional, 2005)

La Contraloría General del Estado emite un informe de determinación o glosa de responsabilidad civil culposa, para lo cual las personas notificadas tendrán el plazo de sesenta días para contestar, en ejercicio de su derecho a la defensa, dentro del cual deberán presentar pruebas y alegatos para defender su posición. Asimismo, podrá emitir órdenes de reintegro por pago indebido ⁶, estableciendo el término de noventa días para el reintegro de los valores; sin embargo, se otorgará el plazo de treinta días para presentar pruebas en caso de poder sustentar que el pago no era indebido.

Una vez notificada la predeterminación de responsabilidad civil culposa, se esperará el término de 180 días para expedir la resolución de determinación, en la que podrá confirmar o desvanecer la predeterminación civil culposa.

1.5.3. Indicio de Responsabilidad Penal

⁶ Art. 53.2: "(...) se tendrá por pago indebido cualquier desembolso que se realizare sin fundamento legal o contractual o sin que el beneficiario hubiere entregado el bien, realizado la obra, o prestado el servicio, o la hubiere cumplido sólo parcialmente." (Congreso Nacional, 2002)

Luego de la auditoría o de los exámenes especiales de Contraloría General del Estado, se podrá determinar en cualquier caso la existencia de indicios de responsabilidad penal por los delitos contra la eficiencia de la administración pública y otros que afecten los intereses del Estado. De ser este el caso, procederá en enviarse a la Fiscalía General del Estado a fin de que se inicie la investigación por los resultados obtenidos por Contraloría General del Estado.

Una vez recibida la noticia de la infracción penal, el Fiscal iniciará la investigación previa y solicitará las diligencias que considere necesarias para la recolección de indicios a fin de determinar si existe o no responsabilidad penal por parte de las personas que cometieron el delito que se investiga.

1.6. Análisis de las reformas:

1.6.1. Reformas al Código Orgánico Integral Penal

El proyecto de ley cuyo análisis nos compete, como queda expresado, pretende incluir un nuevo tipo penal cuyo objetivo es sancionar el actuar de los funcionarios públicos en contrataciones en las que se aplica el artículo 57 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Ahora bien, del análisis de la lectura podemos determinar que se trata de un delito propio de los servidores públicos de cualquier institución del Estado, asimismo, podemos colegir que debe existir una declaratoria de emergencia previa motivada por la máxima autoridad de la institución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 del Código Orgánico del Sistema Nacional de Contratación Pública.

De la misma manera, en la hipótesis que plantea el delito, el servidor público debe evadir “procedimientos pertinentes de contratación pública”, es decir, procedimientos contractuales y precontractuales, para que se desarrolle un contrato de manera arbitraria en provecho propio o beneficio de un tercero; es aquí donde comenzamos a encontrar las falencias que presenta el tipo penal: para que este tipo penal pueda ser imputado a un servidor público, éste debe de haber actuado de modo

arbitrario en el proceso de contratación. Según la Real Academia Española, el significado de la palabra arbitrario, ira es “sujeto a la libre voluntad o capricho antes que a la ley o a la razón”; en tal virtud, podemos colegir que la sanción del servidor público pende de que se pruebe que el desarrollo del proceso contractual se haya realizado por su libre voluntad o capricho, situación que resultaría en la impunidad de este nuevo delito. (Real Academia Española, 2014)

El texto del proyecto de ley continúa estableciendo un catálogo taxativo de situaciones en las que los servidores públicos incurrirán en este delito, dentro de los que se puede destacar lo siguiente:

1. Se establece como primer caso que la declaratoria de emergencia realizada por la máxima autoridad se fundamente en hechos que no generen una situación de emergencia concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva, sin embargo, el artículo no es claro en determinar si se sanciona a la máxima autoridad o si se sanciona a los funcionarios que evadieron procedimientos contractuales y precontractuales para beneficio propio o de un tercero, o si se sanciona a ambos. Esta duda surge en base a la omisión en determinar qué tipo de provecho tendría el servidor público o el tercero, por lo tanto, se entiende que se castiga penalmente la actuación del servidor.

2. Como segunda situación se establece que los precios de la contratación no se ajusten a los criterios de mejor costo, por lo tanto, debe demostrarse que existe un perjuicio económico en contra del Estado mediante el respectivo análisis de costos de cada uno de los ítems del contrato; no obstante, no se establecen los parámetros del detrimento económico en contra del Estado, si la entidad encargada de realizar el análisis o informe de costos directos e indirectos;

3. Respecto al tercer caso, se determina que se sancionará al servidor público cuando la contratación no tenga relación directa y objetiva con la situación de emergencia; nuevamente nos encontramos ante una sanción penal por una actuación

administrativa que realice el servidor, sin necesidad de existir perjuicio económico alguno en contra del Estado;

4. Finalmente, se sanciona a los funcionarios cuando se impida que se realicen las actividades de control comunes a los procesos contractuales y precontractuales; nuevamente, no queda claro a qué servidor público se sanciona, teniendo como posibilidades a los servidores que impidan las acciones de control o los servidores que beneficiaron a un tercero. De la misma manera, se sancionan actuaciones administrativas sin necesidad de existir un perjuicio económico alguno en contra del Estado.

Estas interrogantes se vuelven más intensas, toda vez que en el texto del proyecto de ley no se establece si se trata de un catálogo copulativo o disyuntivo.

Inmediatamente luego de establecer el catálogo taxativo de casos en los que podemos suponer –al no ser claro- que se castiga al servidor público, se establecen las penas, que constituyen en penas privativas de libertad y multas económicas para los servidores que incurran en este delito. Las penas privativas de libertad, que oscilan entre seis meses y veinticinco años, dependerán del monto de la contratación, pudiendo ser sancionados participantes de contratos desde US \$1 hasta más de US \$250.000.

Sin embargo, de conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con el numeral 16 del artículo 12 del Código Orgánico Integral Penal, las penas y sanciones establecidas deben cumplir con el principio de proporcionalidad, que en este caso no existe, careciendo de sentido que la pena privativa de libertad sea directamente relacionada al monto total del contrato y no al monto del perjuicio; bajo esta lógica, se podría castigar con pena privativa de libertad de 25 años a un funcionario que se haya beneficiado o haya beneficiado a un tercero en un contrato cuyo monto es superior a US \$250.000, mientras que el perjuicio pudo haberse determinado en US \$10.000, siendo totalmente desproporcional el perjuicio con la pena.

De la misma manera, el texto del proyecto de ley establece que las multas económicas van a ser equivalentes al monto de la contratación, es decir, si se contrató por US \$150.000, el servidor público que sea sentenciado bajo este delito, tendrá una multa equivalente a US \$150.000. Volvemos al tema anterior, es totalmente desproporcional, pudiendo demostrarse que el perjuicio es inferior al monto del contrato y sin embargo deberá pagar como multa la totalidad del mismo, incluso pudiendo ser sancionado sin existir perjuicio económico alguno.

Nuevamente todas estas circunstancias inconstitucionales y carentes de sentido surgen por la falta de claridad del texto del proyecto al establecer que para que se adecúe la conducta de un funcionario al delito, debe existir un provecho propio o de un tercero, sin establecer en ningún momento que se trata de un perjuicio económico; y en el caso que se llegue a establecer que en efecto debe existir perjuicio económico, sigue siendo desproporcional la pena que se pretende imponer por este delito.

Se establecen, asimismo, consecuencias especiales por el cometimiento del delito, como la terminación unilateral y anticipada del contrato, aplicación del máximo de la pena si se realiza en estado de excepción, la consecuencia de inhabilitación de ejercer cargos públicos en el tiempo que dure la pena y, los proveedores que hayan incurrido en sobrepagos serán sancionados con la mitad de la pena privativa de libertad establecidas para los servidores públicos. Nuevamente nos encontramos ante una inconsistencia, si el nacimiento de este nuevo delito se fundamenta en el castigo de la corrupción, demostrándose en las sanciones desproporcionadas que establece, carece de sentido que el servidor público sea sancionado con inhabilitación mientras dure la pena y no permanentemente.

Finalmente, el artículo 2 y 3 del Proyecto de Ley cuyo análisis nos compete, establece medidas cautelares especiales para el delito e inclusión de la inhabilitación para contratar con el estado por sentencias condenatorias, respectivamente, siendo éstas acorde al sentido de la sanción.

1.6.2. Reformas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública:

1.6.2.1. Reformas al artículo 6 numeral 9 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

El proyecto de ley desarrolla cuatro reformas al numeral 9 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, mismo que trata sobre las definiciones que se tratarán a lo largo del referido cuerpo legal, siendo el numeral 9 el correspondiente al convenio marco, que consiste en la modalidad de contratación directa de proveedores cuyos bienes y servicios se encuentran en el catálogo electrónico del Servicio Nacional de Contratación Pública. De esta forma, podremos indicar lo siguiente:

1. Colusión en contratación pública: Es la primera definición incorporada al convenio macro, misma que procede a explicar que colusión en contratación pública es –en pocas palabras- cuando algún proveedor, oferente, contratista, etc. Impida, restrinja falsee o distorsione la competencia en los procedimientos de contratación; hecho seguido, se remite a la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado, la que se encargará de establecer procedimientos y sanciones cuando se realicen este tipo de prácticas, conductas, actos u omisiones desleales.

Sin embargo, el numeral 6 del artículo 11 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado ofrece un texto similar dentro de los acuerdos y prácticas prohibidas; la diferencia radica en que en el proyecto de ley se habla específicamente de contratación pública, mientras que en el numeral referido se refiere a licitación, remate, concurso, ventas al martillo, subastas públicas u otros establecidos en las normas que regulen la contratación pública.

Si bien este artículo podría ser el vínculo entre los dos cuerpos legales, la realidad es que en el proyecto de ley nunca se establece como una prohibición establecida, según lo indica la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado, simplemente se establece como definición. Asimismo, su inclusión como reforma se vuelve más incómodo al incluirse únicamente como definición y no desarrollarse en lo absoluto en el resto del proyecto, por lo tanto, su establecimiento es redundante e inaplicable.

2. Discrecionalidad en contratación pública: En este numeral adicionado se define que, cuando la norma permita actuaciones administrativas discrecionales (como por ejemplo: la posibilidad de contratación directa en estado de emergencia) se deberá cumplir con "racionalidad y objetividad en relación con los hechos, medios técnicos o a la multiplicidad de aspectos a tener en cuenta"; pretende asimismo establecer el límite entre la discrecionalidad y una conducta arbitraria o de desviación de poder. Por lo tanto, en este silogismo podemos concluir que, si las actuaciones no se realizan con "racionalidad y objetividad en relación con los hechos, medios técnicos o a la multiplicidad de aspectos", se convierte en una actuación arbitraria.

Ahora bien, conforme se explica en la exposición de motivos del proyecto de ley, el objeto de estas reformas es evitar el abuso y arbitrariedad en los procesos de contratación pública, en tal virtud, esta definición debería servir como fuente para determinar la arbitrariedad en circunstancias en la que la ley permite la discrecionalidad, no obstante, se vuelve poco aplicable para efectos de sanción, toda vez que no se determinan factores objetivos e inequívocos para que la actuación sea arbitraria. De la misma manera, se constituye en una mera definición al no desarrollarse o mencionarse en algún otro artículo del proyecto de reforma ni en la ley.

3. Recurrencia en contrataciones: En cuanto a esta definición, señala que consiste en la contratación en dos o más ocasiones entre los mismos servidores públicos con contratistas, independientemente de la entidad que contrate. Este concepto agregado a la norma puede servir vitalmente para evitar casos de corrupción, funcionando

como una especie de amenaza para los servidores que abusan de sus atribuciones en contratación públicas.

Ahora bien, surgen dudas respecto a la aplicabilidad, principalmente, porque se constituye como un artículo que establece una definición, sin determinar en algún momento que es una prohibición, simplemente indica que se analizará si existe afectación alguna por motivo de esta contratación. Asimismo, se ve afectado por el mismo error que se comete en los anteriores numerales, no se desarrolla en el resto de la norma, dificultando su aplicación, siendo ésta de una forma referencial.

Por otro lado, al no establecerse su aplicación no podemos determinar cuándo se constituye la recurrencia de contratación, por ejemplo: existen 5 personas que formaron parte del proceso contractual y precontractual con un contratista, ejerciendo un cargo público en una institución estatal; finalizado el contrato, una de las 5 personas trabaja en otra institución, formando parte de otro proceso contractual y precontractual con el mismo contratista, y así sucesivamente con las otras cinco personas que formaron parte inicialmente de la contratación. En este caso, ¿estarían todas las personas, junto con el contratista, sujetos a una sanción por hechos que podrían ser atribuibles a la coincidencia?

La falta de claridad en la norma puede llevar al cometimiento de muchas injusticias e ilegalidades por su inaplicabilidad.

4. Vinculación: Respecto a esta nueva definición que trae el Proyecto de Ley, en opinión del autor, se intenta enmarcar un fundamento para que, en casos de corrupción en contratación pública, se pueda sancionar a las personas que concurren en la contratación por existir algún nexo de cualquier índole en la que exista conflicto de intereses en las contrataciones directas, toda vez que nos encontramos dentro de la definición del convenio macro. Sin embargo, no se delimita correctamente cuándo existe vinculación, se habla de que existan nexos económicos, tecnológicos, societarios, de negocios, parentesco o afinidad, asociación, laboral, personal o social entre los “actores que concurren en la

contratación pública”, es decir, entre las todas las personas que pueden formar parte del proceso contractual (proveedor, contratista, subcontratista, arrendador, funcionarios públicos, administrador del contrato, etc.) no debe existir un vínculo incluso de conocidos.

Por otro lado, se establece que se considerará ilegítima siempre y cuando afecte al estado, la competencia o los principios de contratación pública, no obstante, en ningún momento se establece cómo se puede producir esta afectación y de qué índole es. Asimismo, es el mismo SERCOP quien se encargará de analizar si existe o no vinculación, pero al no detallarse lineamiento alguno más que el mismo texto de la definición, se estará a lo dispuesto por la libre voluntad de la SERCOP, constituyéndose en Juez y parte.

Finalmente, si partimos de la base que la misma Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en su artículo 4 establece los principios de la contratación pública, dentro de los cuales se encuentran –entre otros- los de igualdad, calidad, oportunidad, concurrencia, transparencia y participación nacional, y, toda vez que la ley establece los procedimientos para la transparencia de los procesos contractuales, mal podría la SERCOP sancionar a los participantes de la contratación con una supuesta vinculación determinada por ellos y cuya afectación también es determinada por ellos, en flagrante violación a su derecho constitucional a la seguridad jurídica.

1.6.2.2. Reformas al artículo 10 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública:

Mediante este artículo se crea el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), así como se establecen las atribuciones que goza dicha institución, dentro de las que se encuentra:

“16. Capacitar y certificar, de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento, a los servidores y empleados nombrados por las entidades contratantes, como

operadores del Sistema Nacional de Contratación Pública;” (Asamblea Constituyente, 2008)

El proyecto de ley estudiado, reforma levemente este numeral, incluyendo que todos los servidores públicos que quieran formar parte de un procedimiento de contratación deberán estar capacitados para hacerlo, siendo certificados por la SERCOP a fin de que su trabajo sea realizado adecuadamente, logrando así evitar que la ignorancia o falta de experiencia del servidor público produzca alguna ilegalidad o incumplimiento que cause al Estado un grave perjuicio económico.

Sin embargo, dentro del texto reformado se omite la palabra “capacitación” y establece que se avalarán los “conocimientos y habilidades”, es decir, luego de la reforma, la SERCOP se deslinda de la posibilidad de capacitar a los servidores públicos y se limita a únicamente certificar que están aptos para formar parte del proceso contractual en base a sus “conocimiento y habilidades”; nuevamente, vuelve a pecar en limitar el texto a una idea sin desarrollo, en virtud de que no se enmarcan los conocimientos ni habilidades que deben de tener los aplicantes. De la misma manera, los servidores aplicantes carecerían de capacitación, debiendo ceñirse únicamente al criterio de la SERCOP para su inclusión en el proceso contractual, lo que podría generar abuso de las atribuciones de la SERCOP para cumplir con fines o intereses personales.

Respecto al numeral 18 del cuerpo legal vigente, se establece que las atribuciones de la SERCOP serán las demás que establezcan la ley, el reglamento y demás normas, convirtiéndose con la reforma en el numeral 20, toda vez que se agregan dos atribuciones entre el numeral 17 y el 18. El primer numeral agregado se atribuye al SERCOP a “requerir la aplicación inmediata del régimen disciplinario” a la máxima autoridad de la entidad contratante, a fin de que, en caso de verificar que el funcionario público violentó o atentó contra normativa de contratación pública, pueda ser sancionado inmediatamente.

Este numeral viola claramente el principio de lealtad institucional establecido en el artículo 25 del Código Orgánico Administrativo, mismo que establece que las entidades públicas respetarán el ejercicio de sus competencias, toda vez que se toma la competencia de la autoridad nominadora al establecerse la capacidad de la SERCOP de "requerir" que se aplique inmediatamente el régimen disciplinario en contra de un funcionario público, es decir, el SERCOP realiza su informe previo bajo su propio criterio para que luego la autoridad lo ejecute, convirtiéndose en una entidad de control, sin haberse formado como una.

Según el diccionario de la Real Academia Española, requerir significa "intimar, avisar o hacer saber algo con autoridad pública", lo que implica que SERCOP realiza un control previo en el que determina una sanción para el funcionario público, superponiéndose en las competencias de la autoridad nominadora y evitando que ésta pueda revisar lo resuelto en virtud de non bis in idem⁷. De esta forma, la aplicación de este artículo resulta en conflictos de competencias entre entidades del sector público.

Respecto al segundo numeral adicionado, se atribuye al SERCOP facultades situaciones específicas dentro de la contratación pública, incluyendo algunas de las definiciones revisadas en el título anterior, mismas que tienen sentido con el objeto que busca el presente proyecto de ley.

1.6.2.3. Reforma al artículo 19 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública:

En esta reforma se plantea el castigo a los representantes legales o mandatarios de personas jurídicas a las que se determine que se constituyeron como contratistas incumplidos o adjudicatarios fallidos, sancionándose con la no solo a la compañía, sino también al representante legal por sus actuaciones. No obstante, no existe ningún impedimento legal para que este representante legal sancionado pueda

⁷ "(...) nadie puede ser juzgado o condenado dos veces por la misma infracción" (Lopez Barja de Quiroga, 2004)

seguir contratando con el Estado en calidad de una persona jurídica distinta a la de la sancionada; en caso de pretender que esta sanción impida que el representante legal pueda realizar cualquier tipo de contratación con el Estado a nombre personal o como representante de una persona jurídica, debe establecerse claramente como impedimento de obtención del Registro Único de Proveedores mediante las reformas respectivas.

1.6.2.4. Reformas al artículo 57 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública:

En opinión del autor, esta reforma es la de mayor importancia dentro del proyecto de ley, toda vez que complementa un articulado diminuto para su complejidad e implicaciones, estableciendo los parámetros que se deben seguir de inicio a fin de la emergencia, tal como debían haber sido previstos anteriormente al establecerse como un procedimiento especial, cuyos lineamientos no fueron establecidos.

De esta forma, establece que en contrataciones por declaración de emergencia, inmediatamente luego de su emisión se debe publicar en el portal web de Compras Públicas, en el que se va a exponer la justificación y motivación de la contratación; asimismo, se elimina la capacidad de que un Ministro de Estado declare la emergencia, sino que ésta podrá ser únicamente declarada por la máxima autoridad de la entidad pública que la requiera. De la misma manera, se establece que el plazo máximo de duración será de 60 días, plazo que podrá ampliarse bajo solicitud debidamente motivada, mismo que no estaba establecido en la ley.

Por otro lado, se mantienen las libertades otorgadas en la ley por tratarse de una emergencia declarada, sin embargo, se regula su aplicación más severamente: no se podrá utilizar la emergencia para contrataciones planificadas por la entidad en el PAC; la omisión de requisitos formales para que se produzca la contratación son permitidos, pero deben ser subsanados posteriormente con la firma del contrato; no se podrá utilizar la emergencia como excusa para solventar omisiones o deficiencias provocadas por la misma institución, etc.

Otro punto fundamental de la propuesta, es la que establece que el plazo del contrato no podrá ser superior al plazo que dure la emergencia, reforma que ayuda a combatir los casos de contrataciones arbitrarias en emergencia, toda vez que se delimita la aplicación de la misma. Se emitirá, asimismo, normativa que delimite los plazos en los que las entidades del Estado podrán subir al portal de Compras Públicas la documentación correspondiente a la contratación.

Finalmente, al establecer el cierre de la emergencia, señala que se deberá publicar un informe que detalle las contrataciones realizadas durante la emergencia y los resultados de la misma, caso contrario, se derivará el conocimiento de esta omisión a Contraloría General del Estado para que realice el control del proceso contractual.

ASPECTO METODOLÓGICO

CAPÍTULO II

CAPITULO II: ASPECTO METODOLÓGICO

Enfoque del tipo de investigación:

Los enfoques que utilizaron en el presente trabajo son de carácter exploratorio y analítico, toda vez que se revisaron casos análogos en los que se resolvió con la legislación vigente en la actualidad contra los servidores públicos que abusivamente contrataron directamente con proveedores en estado de emergencia, sin necesidad de reformar nuestra legislación actual.

Asimismo, el enfoque de esta investigación es cuantitativo.

Variables:

VARIABLE INDEPENDIENTE.-

- Normativa de control y sanción de abuso y elusión de procesos contractuales en emergencia.

VARIABLE DEPENDIENTE.-

- **Proyecto de ley:** “Proyecto de la Ley Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal para Sancionar la Corrupción en Procesos de Contratación Pública en Emergencia”

Métodos y técnicas para la investigación:

Los métodos que se utilizaron en la presente investigación son el método científico, método analítico-sintético y método de la doctrina, realizándose una investigación doctrinal hermenéutica, utilizando las técnicas de observación, investigación y revisión bibliográfica con el objetivo de comprobar la hipótesis consistente en demostrar que existen sanciones y procedimientos en nuestra legislación actual para castigar a los funcionarios públicos que abusivamente contratan de forma directa en estados de emergencia.

Métodos que fueron escogidos en base a doctrina de la metodología jurídica, así como de proyectos con enfoques similares, con la finalidad de obtener los resultados más adecuados para el tipo de investigación que se llevó a cabo. (Sanchez Zorrilla, 2011) (Ponce de León, 1999)

Análisis comparativo:

Habiendo analizado y determinado las falencias propuestas en el proyecto de ley respecto al establecimiento de un nuevo tipo penal, nos preguntamos, ¿qué tipo penal es aplicable en estos casos?

El tipo penal que más se adecua a los hechos planteados por el delito planteado por el proyecto de ley, es el Peculado, delito que consiste en el abuso, apropiación, distracción o disposición de bienes públicos para beneficio propio o un tercero; al igual que el delito de elusión de procedimientos pre-contractuales y contractuales en emergencia, consiste en un delito propio de los funcionarios públicos.

De esta manera, el servidor público que, haciendo uso arbitrario de la declaratoria de emergencia señalada en el artículo 57 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, evada procesos de contratación para beneficio propio o de un tercer, causando un perjuicio económico al Estado por el sobreprecio o sobrecosto de las contrataciones realizada en emergencia, se sancionará por el abuso en la disposición de dinero del Estado en virtud de sus atribuciones, convirtiéndose las circunstancias y métodos usados en un agravante para su sanción.

Cabe recordar que la motivación del proyecto de ley analizado es –entre otros– sancionar a los servidores públicos que causaron un perjuicio económico al Estado por contrataciones con sobreprecio o sobrecosto mientras el país se encontraba en estado de emergencia sanitaria por COVID-19, en tal virtud, nuestra legislación vigente contempla el peculado como la forma de sancionar el abuso en el uso de

dinero estatal, sin importar la forma en que se lo hizo, esta atribución la tiene la Contraloría General del Estado, entidad de control que determinará si existe responsabilidad administrativa o civil culposa en las acciones realizadas por los funcionarios.

Ahora bien, respecto a las penas que el proyecto de ley pretende aplicar por el delito de elusión de procedimientos pre-contractuales y contractuales (las que como fue analizado, son desproporcionadas), cabe recordar que el artículo 70 del Código Orgánico Integral Penal establece las multas por las infracciones, mismas que mantienen una proporcionalidad adecuada a la pena privativa de libertad y a un índice establecido, como lo es el salario básico unificado.

De la misma manera, la Contraloría General del Estado será la encargada de determinar el perjuicio afectado al Estado y la multa con la que se deberá sancionar al servidor público por la determinación de responsabilidad civil o administrativa, mediante un examen en ejercicio de sus atribuciones.

Casos Análogos:

Debido a los hechos sin precedentes que vivimos en la actualidad, la tarea de encontrar casos análogos fue difícil, principalmente en virtud de que el único precedente similar es el estado de emergencia declarado en el año 2016 tras el terremoto ocurrido en la provincia de Manabí, lamentablemente, a pesar de las numerosas denuncias por varios delitos, no existe aún sentencia en contra de los supuestos actores del delito. (Plan V, 2019)

Sin embargo, existen varias sentencias por el delito de peculado, cuyas circunstancias son similares a las prevenidas por el delito planteado en el proyecto de ley.

“Caso Petroecuador”

Fue el nombre con el que se conoció a una serie de delitos supuestamente cometidos por funcionarios de la Empresa Pública de Hidrocarburos – EP PETROECUADOR,

en la construcción de la Refinería Esmeraldas, así como otras obras realizadas por la entidad estatal, de las que se investigó los delitos de peculado, cohecho, enriquecimiento ilícito, lavado de activos ilícitos y asociación ilícita.

Dentro de los procesos que siguió la Fiscalía General del Estado se encuentra el juicio No. 17294-2017-00003 seguido en contra de Carlos Eugenio Pareja Yannuzzelli y otros ex funcionarios de EP-PETROECUADOR, por el delito de peculado. La noticia del crimen llegó a la Fiscalía General del Estado en la forma de un informe de Contraloría General del Estado en el que se concluía en la existencia de indicios de responsabilidad penal por parte de los funcionarios antes mencionados, en virtud de la omisión de procesos precontractuales, así como la adjudicación del contrato a un proveedor cuya oferta excedía en 19 millones de dólares de los Estados Unidos de América al siguiente oferente. (Huiracocha, 2018)

Luego de la investigación de la Fiscalía General del Estado, se acompañaron pruebas suficientes para que el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito resuelva declarar culpables a los procesados por el delito de peculado, en los grados que correspondía.

Si bien no se habla de contratación en casos de emergencia, se establece que por el abuso de los funcionarios públicos y por evasión de procesos contractuales en la etapa preprocesal o procesal, causándole un perjuicio económico al Estado, su conducta se subsume a la hipótesis planteada en el delito de peculado. En tal virtud, el delito de peculado es más amplio y dentro de él se puede contemplar el delito de elusión de los procedimientos precontractuales y contractuales en emergencia.

“Caso Hospital Carlos Andrade Marín”

Consistió en el juicio No. 17294-2018-00704 seguido por la Fiscalía General del Estado en contra de Maria Sol Larrea Sanchez y otros ex funcionarios del Hospital Carlos Andrade Marín de la ciudad de Quito, mismo que es de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Los procesados fueron acusados del delito de peculado por la adjudicación de un contrato con la empresa CMM

REPRESENTACIONES CIA. LTDA., por la compra de unidades médicas para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el territorio nacional.

La Fiscalía General del Estado demostró que, en el proceso de contratación, abusivamente, los procesados desestimaron la oferta de menor valor y con las características necesarias realizada por la compañía COMRE CIA. LTDA., adjudicándole a la compañía CMM REPRESENTACIONES CIA. LTDA. el contrato de suministro de equipos oftalmológicos a 30 unidades médicas.

Asimismo, también se demostró el abuso por parte de los procesados al momento de no constatar en el proceso de contratación, la necesidad de comprar el número de equipos oftalmológicos, así como tampoco la atribución para poder realizar una compra para suministro a nivel nacional.

En tal virtud, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, resolvió declarar culpables a los procesados por el delito de peculado.

En este caso se demuestra nuevamente la aplicación del delito de peculado en los casos de contratación pública que se realicen de manera arbitraria y sin atribución para realizarlo, causándole un perjuicio al Estado, en este caso, un perjuicio de 5 millones de dólares de los Estados Unidos de América. (Pérez, 2019)

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

CAPÍTULO III

CAPÍTULO III: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

Habiendo realizado las investigaciones pertinentes, se demostró que nuestra legislación vigente tiene métodos para sancionar la hipótesis expuesta en el delito de evasión de procesos contractuales en la etapa preprocesal o procesal en emergencia, toda vez que el delito de peculado atiende a un interés superior, mismo que no se refiere únicamente a la evasión de procedimientos, conducta que tiene como consecuencia una sanción administrativa, sino que se refiere al uso inadecuado de los bienes y dinero público para beneficiarse o beneficiar a un tercero.

En esta orden de ideas, el enfoque que le da el proyecto de ley es uno en el que se busca sancionar el uso de la situación de emergencia para omitir procedimientos contractuales, sin embargo, la verdadera finalidad es sancionar al funcionario público cuya actuación perjudique económicamente al país fuera de los límites que el legislador ha permitido.

Por lo tanto, estos antecedentes judiciales sirvieron como evidencia de que la correcta aplicación de la normativa vigente conlleva a sancionar esta clase de delitos, siempre y cuando se abstenga de que se vincule con un punto de vista político.

CONCLUSIONES

CAPÍTULO IV

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES

Ahora bien, de los resultados obtenidos por la investigación y ejercicio analítico de las reformas propuestas por Lenin Moreno en el Proyecto de Ley Orgánica Reformativa del Código Orgánico Integral Penal para Sancionar la Corrupción en Procesos de Contratación Pública en Emergencia, podemos concluir lo siguiente:

- Las reformas propuestas en el proyecto de ley son –en su mayoría– innecesarias y existen mecanismos en nuestra legislación vigente que persiguen el objeto y motivo detrás de las reformas de ley;
- Existe un delito que envuelve las circunstancias planteadas en el delito de elusión de procedimientos pre-contractuales y contractuales en emergencia, llamado peculado; así como también existen métodos administrativos mediante los cuales se pretende la indemnización de los servidores públicos y personas naturales o jurídicas que perjudican económicamente al Estado;
- La reforma al artículo 57 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que corresponde a la contratación en emergencia, es necesaria para evitar los abusos ocurridos en el estado de excepción por la emergencia sanitaria por COVID-19;
- Al existir procedimientos de control y sanción vigentes en el ordenamiento jurídico, éstos no están siendo efectivos para evitar los casos de corrupción en los procesos de contratación pública;
- Se debe analizar la posibilidad de mayor rigurosidad en los procedimientos contractuales, en lugar de buscar una sanción para todas las actuaciones específicas de los servidores públicos, a fin de que se cumpla el objetivo preventivo del derecho penal;

PROPUESTAS:

- Rechazar las propuestas planteadas en el Proyecto de Ley Orgánica Reformativa del Código Orgánico Integral Penal para Sancionar la Corrupción en Procesos de Contratación Pública en Emergencia, excepto la de reformas al artículo 57 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública;
- Analizar la propuesta de reforma al artículo 57 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, a fin de que la Asamblea Nacional determine el complemento para dicho artículo, a fin de evitar abusos en su aplicación;
- Delegar a una comisión encargada de analizar y revisar los procedimientos de contratación pública, a fin de determinar las falencias en el control ejercido por la SERCOP;
- Analizar la forma de prevención de los delitos contra la administración pública en los procesos de contratación pública sin la necesidad de requerir el control de Contraloría General del Estado para su castigo;
- Garantizar el cabal cumplimiento de las entidades del Estado en los procedimientos de contratación pública y se capacite a los funcionarios públicos, así como al sector privado que pretende contratar con el Estado, a fin de que conozcan sus atribuciones y alcance de sus acciones en las contrataciones públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo Leon , F. (22 de Junio de 2020). Corrupción sanitaria en Ecuador, entre la espectacularidad y la indignación. *La Vanguardia*.
- Asamblea Constituyente. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Montecristi.
- Asamblea Nacional . (2015). *Ley Orgánica del Servidor Público*. Quito.
- Asamblea Nacional. (2011). *Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado*. Quito.
- Cabanellas, G. (1979). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Congreso Nacional. (2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado* . Quito.
- Congreso Nacional. (2005). *Código Civil*. Quito.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Constitución*. Montecristi, Manabí, Ecuador.
- Ecuador, Asamblea Nacional República del. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito.
- El Universo. (7 de Octubre de 2019). Suman 101 decretos de estado de excepción y renovación desde 2007 en Ecuador. *El Universo*.
- Fiscalía vs Autores, 17294-2017-00003 (Tribunal de Garantías Penales con sede en la Parroquia Iñaquito del D.M. de Quito).
- Fiscalía vs Autores, 17294-2018-00704 (Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del D.M. de Quito).
- Gonzalez, M. (17 de Septiembre de 2020). Peculado y concusión entre los delitos que crecieron durante la pandemia. *Primicia*.
- Gonzalez, M. (25 de Julio de 2020). Tres ciudades concentran el 55% de casos de corrupción en la emergencia. *Primicia*.
- Hernandez Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill Education.

Huiracocha, M. (31 de Octubre de 2018). *Pichincha Comunica*. Obtenido de <http://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/capaya-fue-condenado-a-10-anos-de-carcel-por-peculado/>

Investigación científica. (2019). Obtenido de <https://investigacioncientifica.org/alcance-la-investigacion-cientifica/>

Koury, J., & Hirschhaut, M. (23 de Marzo de 2020). *Acta Odontológica Venezolana*. Obtenido de <https://www.actaodontologica.com>

La Hora. (20 de Abril de 2020). 38 hospitales en Ecuador están destinados para la atención de pacientes con Covid-19. *La Hora*.

Lopez Barja de Quiroga, J. (2004). *El Principio Non Bis In Idem*. Madrid: Dykinson.

Melo Delgado, R. (2012). *El Estado de Excepción en el Ecuador y su relación con el Estado de Derecho*. Quito.

Ministerio de Salud Pública. (22 de Septiembre de 2020). *Salud*. Obtenido de <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/INFOGRAFIA-NACIONALCOVID19-COE-NACIONAL-08h00-22092020-2.pdf>

Moreno Garces , L. (16 de Marzo de 2020). Decreto No. 1017. *Decreto*. Quito, Pichincha, Ecuador.

Pérez, Á. (9 de Noviembre de 2019). Un año de prisión para María Sol L. por peculado. *El Telégrafo*.

Plan V. (2 de Abril de 2019). Terremoto de Pedernales: tres años de impunidad. *Plan V*.

Ponce de León, L. (1999). *Metodología de la investigación científica*. Ciudad de México: Porrúa.

Procuración General del Estado. (2019). *PGE*. Obtenido de <http://www.pge.gob.ec/images/2019/jornadas2019/ponencias/FASES-PREPARATORIA-Y-PRECONTRACTUAL.pdf>

Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española*. Madrid.

Reuters. (1 de Junio de 2020). Fiscalía Ecuador investiga unos 45 casos de posible corrupción vinculados a pandemia coronavirus. *Infobae*.

Sanchez Zorrilla, M. (2011). La metodología en la investigación jurídica. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, 317-358.

Servicio Nacional de Contratación Pública. (2018). *Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072*. Quito.

Servicio Nacional de Contratación Pública. (2019). *Boletín Estadístico*. Quito.

Tapia, E. (23 de Marzo de 2020). Finanzas solicitó al Ministerio de Salud usar presupuesto asignado para el 2020 mientras llegan recursos adicionales. *El Comercio*.

Universo, E. (15 de Junio de 2020). En 22 de las 24 provincias se investigan casos de corrupción en hospitales - Previsiones informativas de hoy. *El universo*.