

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

Trabajo de titulación para obtener la Maestría Profesional en Auditoría  
Gubernamental y de Control

ARTÍCULO CIENTÍFICO

**TÍTULO DEL TRABAJO**

**ESTABLECIMIENTO DE ESTUDIOS TÉCNICOS Y  
ECONÓMICOS PARA EL PROCESO DE CONTRATACIÓN  
PÚBLICA PARA LA ADQUISICIÓN DE INSUMOS Y  
DISPOSITIVOS MÉDICOS DECLARADOS BAJO LA  
RESOLUCIÓN DE EMERGENCIA IESS-DG-2014-0031-R DE  
24 DE JUNIO DE 2014 EN EL INSTITUTO ECUATORIANO  
DE SEGURIDAD SOCIAL, IESS; SU EFECTO EN EL USO Y  
VIDA**

Autor: José Ignacio Montero Gaona

Tutor: Dr. Jaime Subía Guerra

Quito, mayo 2023



**No.172 - 2023.**

## **ACTA DE GRADO**

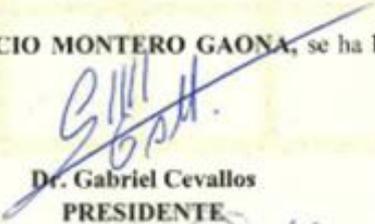
En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 10 de mayo de 2023, **JOSE IGNACIO MONTERO GAONA**, portador del número de cédula: 1718970765, EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN AUDITORIA GUBERNAMENTAL Y CONTROL (2019-2021), se presentó a la defensa del Artículo Científico, con el tema: "ESTABLECIMIENTO DE ESTUDIOS TÉCNICOS Y ECONÓMICOS PARA EL PROCESO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA LA ADQUISICIÓN DE INSUMOS Y DISPOSITIVOS MÉDICOS DECLARADOS BAJO LA RESOLUCIÓN DE EMERGENCIA IESS-DG-2014-0031-R DE 24 DE JUNIO DE 2014 EN EL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL, IESS; SU EFECTO EN EL USO Y VIDA ÚTIL", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN AUDITORIA GUBERNAMENTAL Y CONTROL**.

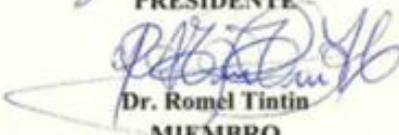
Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.94
Artículo Científico:	7.00
Defensa Oral Artículo Científico:	8.55
<b>Nota Final Promedio:</b>	<b>8.35</b>

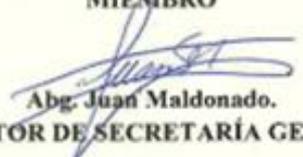
En consecuencia, **JOSE IGNACIO MONTERO GAONA**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:

  
**Dr. Gabriel Cevallos**  
**PRESIDENTE**

  
**Dr. Romel Tintin**  
**MIEMBRO**

  
**Mgs. Ana Paredes**  
**MIEMBRO**

  
**Abg. Juan Maldonado.**  
**DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL**

## AUTORIA

Yo, José Ignacio Montero Gaona, Master, con CI 1718970765 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el autor del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J. Montero Gaona', is written over a horizontal line.

**Firma**

**C.I. 1718970765**

## AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

"Yo José Ignacio Montero Gaona cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Quito, mayo, 2023



**Firma**  
C.I. 1718970765

## Tabla de Contenidos

Resumen.....	4
Introducción .....	8
Contratación Pública .....	10
Proceso de Contratación Pública bajo una Resolución de Emergencia .....	11
Contratación Pública en situaciones de emergencia .....	19
Metodología .....	22
Muestra de propósito (análisis de los informes de contraloría: dependiendo de la sanción) .....	23
Informe del proceso de contratación pública .....	26
Análisis y resultados sobre la base del criterio técnico .....	29
Conclusiones .....	34
Recomendaciones.....	36
Referencias.....	38

## Lista de Tablas

<b>Tabla 1.</b> Montos de evaluación .....	22
<b>Tabla 2.</b> Matriz de Contraste.....	24
<b>Tabla 3.</b> Tabla de predeterminaciones .....	25
<b>Tabla 4.</b> Cuadro resumen de adquisiciones a través de compras públicas.....	31

## Lista de Figuras

<b>Figura 1.</b> Etapas de procedimientos de Contratación Pública .....	15
<b>Figura 2.</b> Responsabilidad Administrativa Culposa .....	17
<b>Figura 3.</b> Responsabilidad civil culposa .....	17
<b>Figura 4.</b> Indicios de responsabilidad penal.....	18
<b>Figura 5.</b> Competencias del Consejo Nacional Anticorrupción .....	33

## **Lista de Acrónimos**

<b>CGE</b>	Contraloría General del Estado
<b>CRE</b>	Constitución de la República del Ecuador
<b>LOCGE</b>	Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
<b>LOSNCP</b>	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
<b>IESS</b>	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
<b>SERCOP</b>	Servicio Nacional de Contratación Pública
<b>SIE</b>	Subasta Inversa Electrónica

## **Resumen**

EL Servicio Nacional de Contratación Pública –SERCOP- es la entidad rectora del Sistema Nacional de Contratación Pública -SNCP1- responsable de desarrollar y administrar el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador -SOCE- y de establecer las políticas y condiciones de la contratación pública a nivel nacional; ha enfocado su gestión sobre la base de los ejes de transparencia, calidad, eficiencia, eficacia y ahorro para el Estado, y garantiza el cumplimiento de sus principios, valores y política integrada de calidad y antisoborno en los procesos de contratación pública.

La contratación pública es una herramienta que permite al Estado ecuatoriano efectuar de manera firme y transparente los diferentes procedimientos de contratación alineados a las leyes y políticas vigentes, fomentando de esta manera la economía y producción nacional. En este sentido, la contratación pública es uno de los elementos que coadyuva a alcanzar los objetivos institucionales, enfocados a la reducción de brechas en los diferentes sectores de la sociedad; de igual forma, conseguir la igualdad en todas sus formas y crear oportunidades para promover y mejorar los diferentes indicadores socioeconómicos.

Pero, debido a las circunstancias suscitadas el Sistema de Compras Públicas ecuatoriano ha sido refutado debido a que se han encontrado un sinnúmero de casos e inobservancias legales objetivo de la presente investigación, al analizar de manera crítica los procesos contractuales por parte del sector público en estado de excepción a un procedimiento de contratación pública, basándose en la resolución de emergencia IESS-DG-2014-0031-R del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Documento en el cual, se mencionan las formas y maneras para superar el desabastecimiento de insumos médicos en los hospitales a nivel nacional para la prestación de servicios médicos a sus afiliados, proceso de contratación que tuvo un

valor económico de USD 64.382.092,92. Se establece, además la necesidad de reformar la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) y crear un Sistema de Contratación Pública que articule y armonice a todas las estancias, organismos e instituciones en los ámbitos de planificación, programación, presupuesto, control, administración y ejecución de las adquisiciones de bienes y servicios así como la ejecución de obras públicas que se realicen con recursos públicos garantizándose de esta manera transparencia en cada proceso, lo último fue considerado en el Pleno de la Asamblea Constituyente.

Para el presente estudio, el alcance de la investigación es descriptiva y las técnicas utilizadas fueron: el análisis documental y bibliográfico como parte de los resultados se desarrolló un estudio de la base legal que se determina para el procedimiento basándose en la resolución mencionada para finalmente concluir con la necesidad de la reforma en la mencionada ley, siendo necesario para ello se incluya un número mayor de requisitos, normas de control y seguimiento durante todo el proceso, empezando por la declaratoria de la necesidad institucional en estas importantes casas de salud, eliminando vacíos legales existentes atenuando posibles hechos de desviaciones en el proceso de contratación emergente y así evitar inconsistencias en contratos de adquisición como:

Casos de sobrepagos, desvío de medicamentos y nepotismo; ocasionando un perjuicio a la institución y al estado de más de un millón de dólares; a lo que se suma un monto similar por los hechos denunciados anteriormente en el que se analizó desviaciones administrativas y legales en el uso de recursos.

**Palabras Clave:** contratación pública, emergencia sanitaria, insumos médicos, auditoría.

## **Abstract**

The National Public Procurement Service -SERCOP- is the governing entity of the National Public Procurement System -SNCP1- responsible for developing and managing the Official Public Procurement System of Ecuador -SOCE- and for establishing the policies and conditions of public procurement to Nacional level; It has focused its management on the basis of the axes of transparency, quality, efficiency, effectiveness and savings for the State, and guarantees compliance with its principles, values and integrated quality and anti-bribery policy in public procurement processes.

Public contracting is a tool that allows the Ecuadorian State to firmly and transparently carry out the different contracting procedures aligned with current laws and policies, thus promoting the economy and national production. In this sense, public procurement is one of the elements that helps to achieve institutional objectives, focused on reducing gaps in the different sectors of society; Similarly, achieve equality in all its forms and create opportunities to promote and improve the different socioeconomic indicators.

But, due to the circumstances that arose, the Ecuadorian Public Procurement System has been refuted because countless cases and legal non-compliance with the objective of this investigation have been found, by critically analyzing the contractual processes by the public sector in state exception to a public procurement procedure, based on the emergency resolution IESS-DG-2014-0031-R of the Ecuadorian Social Security Institute (IESS). Document in which the ways and means to overcome the shortage of medical supplies in hospitals nationwide for the provision of medical services to their members are mentioned, a contracting process that had an economic value of USD 64,382,092.92. It also establishes the need to reform the Organic Law of the National Public Procurement System (LOSNCP) and create a Public Procurement

System that articulates and harmonizes all stays, agencies and institutions in the areas of planning, programming, budgeting, control , administration and execution of the acquisitions of goods and services as well as the execution of public works that are carried out with public resources, thus guaranteeing transparency in each process, the latter was considered in the Plenary of the Constituent Assembly.

For the present study, the scope of the investigation is descriptive and the techniques used were: documentary and bibliographic analysis, as part of the results, a study of the legal basis that is determined for the procedure was developed based on the aforementioned resolution to finally conclude with the need for reform in the aforementioned law, it being necessary for this to include a greater number of requirements, control and monitoring standards throughout the process, starting with the declaration of the institutional need in these important health centers, eliminating gaps existing laws, mitigating possible deviations in the emerging contracting process and thus avoiding inconsistencies in procurement contracts such as:

Cases of overpricing, drug diversion and nepotism; causing damage to the institution and the state of more than one million dollars; to which is added a similar amount for the previously denounced facts in which administrative and legal deviations in the use of resources were analyzed.

**Keywords:** public procurement, health emergency, medical supplies, audit

## **Introducción**

Cada año los países de la región y del resto del mundo a través de sus gobiernos realizan compras de bienes y servicios para el cumplimiento de sus políticas, es así como según lo establece Maureira (2019), estos gastos corresponden entre el 10 y 15% del Producto Interno Bruto -PIB- en los países desarrollados, y entre el 30 y 40% de aquellos en vías de desarrollo. Para el caso del Ecuador a octubre de 2021 el valor adjudicado en contratación pública representó el 4,02% respecto al PIB, y el 12,84% respecto al Presupuesto General del Estado (PGE).

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social forma parte de la estructura organizativa del sector público de acuerdo al Art. 225 de la Constitución de la República del Ecuador, dotada de autonomía, normativa técnica, administrativa, financiera y presupuestaria. Según la Rendición de Cuentas del año 2014 presentada por el director general del IESS, indicó que el presupuesto ejecutado para dicha cartera fue de 194.554.067,00 USD, de los cuales se destinaron para la adquisición de insumos médicos, medicamentos y equipos, entre otros.

En el referido informe, la Dirección General del IESS llevó a cabo 238 procesos de contratación entre estos constan la modalidad de: subasta inversa electrónica, contratación directa, lista corta, régimen especial, catálogo electrónico y cotización, por un valor de 13.137.916,56 USD; es decir, para el abastecimiento de los hospitales y centros de salud a nivel nacional, esta unidad utilizó únicamente el 6,75% del presupuesto anual.

Sin embargo, en dicho valor no se incluyeron los procesos de contratación llevados a cabo bajo la calidad de declaratoria de emergencia como es el caso de la Resolución IESS-DG-2014-0031-R de 24 de junio de 2014, para la adquisición de insumos y medicamentos, motivo del presente análisis, que para su ejecución se asignó el 77,14% del presupuesto anual para un solo proceso de contratación.

En este sentido, el SERCOP mediante Boletín Anual 1 denominado “*La Compra Pública en Cifras*” en referencia al año 2017, indicó que el monto total adjudicado a nivel nacional mediante otros procedimientos de contratación pública y en este caso bajo la modalidad de emergencia fue de 897.500.000,00 USD, que corresponde al 66,7% del total de adquisiciones; es decir, las compras por emergencia son realizadas con presupuestos considerables y en el cual se destina la mayor parte del presupuesto anual del estado y de sus instituciones.

Es así que, el director general del IESS, con Resolución IESS-DG-2014-0031-R de 24 de junio de 2014, resolvió declarar la emergencia para la adquisición de fármacos e insumos médicos, a nivel nacional con un presupuesto referencial de hasta 150.084.013,41 USD, recursos provenientes de las aportaciones de sus afiliados y fue la cantidad más elevada en los últimos 10 años.

Mediante el informe técnico presentado por la economista Olga Susana Núñez Sánchez, directora general de Salud Individual y Familiar del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (E), se determinó la necesidad urgente de adquirir fármacos e insumos médicos bajo la modalidad de emergencia debido a que las unidades médicas del IESS se encontraban desabastecidas, sin que se indique que dicha adquisición superará una situación concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva.

En el proceso, no se adjuntaron los stocks de las bodegas en los cuales, la evidencia de saldos en cero o a su vez en mínimos, que no permitían cubrir las necesidades hospitalarias, es decir, no se realiza un inventario previo.

La materialidad de la operación referida, su impacto misional y la urgencia de atender la situación emergente justifican que la misma sea analizada por medio del control externo gubernamental. El examen especial, es uno de los principales servicios que brinda la

Contraloría, como parte de la auditoría gubernamental es, pues, como lo expresa el Art.19 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE, 2015) el examen que verificará, estudiará y evaluará aspectos limitados o de una parte de las actividades relativas a la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental; con posterioridad a su ejecución, aplicará las técnicas y procedimientos de auditoría, de la ingeniería o afines, o de las disciplinas específicas, de acuerdo con la materia de examen y formulará el correspondiente informe que deberá contener comentarios, conclusiones y recomendaciones.

El IESS llevó a cabo el proceso de contratación, del cual se desprenden desviaciones administrativas y legales para su ejecución que fueron generadas en los estudios técnicos y económicos, por lo que el propósito del presente artículo es dar a conocer en base a información socializada por medios oficiales, en donde se entiende un existente debilitamiento de la normativa legal posibilita la generación de desfases y sobrepagos en la adquisición insumos.

El hecho de destinar el 77,14% del presupuesto anual en una sola contratación, obliga a los partícipes a realizar estudios técnicos y económicos con mayor calidad y objetividad, ya que al realizar un proceso bajo la modalidad de emergencia hace que el riesgo en todas las etapas sea mayor a los de procesos de contratación bajo régimen común, por ello la necesidad de análisis y estudio de la Resolución IESS-DG-2014-0031-R de 24 de junio de 2014.

En consecuencia, al no considerarse un correcto y transparente proceso de contratación pública aplicando y respetando la normativa legal existirá permanentemente la posibilidad de desviar y malversar fondos por parte de los funcionarios a cargo.

### **Contratación Pública**

La contratación pública se refiere a la compra por parte de los gobiernos y las empresas estatales de bienes, servicios y obras. Dado que la contratación pública representa una parte

sustancial del dinero de los contribuyentes, se espera que los gobiernos, sepan utilizarlo de manera eficiente y con altos estándares de conducta, a fin de garantizar la alta calidad de la prestación del servicio y salvaguardar el interés público (Rosero, 2021).

Todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría. Se entenderá que cuando el contrato implique la fabricación, manufactura o producción de bienes muebles, el procedimiento será de adquisición de bienes. Se incluyen también dentro de la contratación de bienes a los de arrendamiento mercantil con opción de compra según (Vaca, 2020).

### **Elementos y requisitos para la Contratación Pública**

Para que un contrato sea legal en el mundo jurídico, obtenga plena validez y eficacia debe cumplirse con los requisitos establecidos en el artículo 1461 del Código Civil, que señala:

- “Que sea legalmente capaz;
- Que consienta en dicho acto o declaración, y su consentimiento no adolezca de vicio;
- Que recaiga sobre un objeto lícito; y,
- Que tenga una causa lícita.
- La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, y sin el ministerio o la autorización de otra.”

### **Proceso de Contratación Pública bajo una Resolución de Emergencia**

En lo referente a las compras públicas según Eguiguren (2001) son aquellas negociaciones que el Estado necesita realizar para el cumplimiento de las diferentes actividades planificadas en cada uno de los proyectos, basándose en una planificación institucional, cumpliendo reglamentos, sistemas y procesos establecidos por el órgano rector para adquirir bienes y servicios en el sector público. Además, manifiesta que la institución deberá basarse en

los tipos de contratación como: catálogo electrónico, licitación, menor cuantía, ínfimas cuantías, ferias inclusivas, dependiendo del requerimiento de la entidad contratante.

Según la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en lo referente al ámbito en el Título I, artículo 1, determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios incluidos los de consultoría, que realicen:

1. Organismos y dependencias de las Funciones del Estado
2. Los Organismos Electorales
3. Los Organismos de Control y Regulación
4. Las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo.
5. Los Organismos y entidades creados por la Constitución o la Ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

Para la aplicación de esta ley y de los contratos que de ella se deriven, se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional. Este organismo tiene varias atribuciones entre los más importantes y que tienen relación con el presente documento son:

- a. Promover y ejecutar la política de contratación pública dictada por el Directorio.
- b. Establecer y administrar catálogos de bienes y servicios normalizados.

- c. Publicar en el portal de compras públicas el informe anual sobre resultados de la gestión de contratación con recursos públicos.

Es decir, una compra pública se refiere a todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras o prestación de servicios incluyendo también las consultorías; a continuación, se dan a conocer los fines de la compra pública:

- Proveer al Estado de: bienes, servicios, obras, calidad, precios, oportunidad y consultorías.
- Promover la producción nacional e incluir a la economía popular y solidaria y a micro, pequeñas y medianas unidades productivas como proveedores del Estado.
- Dinamizar la economía nacional aprovechando la capacidad de contratación del Estado (Subsecretaría de Gestión Estratégica e Innovación, 2011).

Las compras públicas son de gran importancia puesto que este proceso permitirá alcanzar los objetivos de una institución. Su programación adecuada para cubrir las necesidades para un período, coadyuvan al uso adecuado de los recursos. En el proceso es pertinente identificar los procesos de adquisición, tiempos de entrega y características específicas deseadas, no sin antes inventariar las existencias.

En la valoración de la tarea de la Administración Pública destacada su actuación, resolución y producción de un determinado resultado objetivo en base a la previa realización de un adecuado diagnóstico de las necesidades públicas a ser provistas y gestionadas, ya sea por el Estado o a través de particulares (Dromi, 2010).

Considerando la doctrina del derecho administrativo estos principios de orden jurídico, económico, administrativo propios de la contratación pública explican su existencia, la rigen y evidencian la obligación y necesidad del Estado, de procurar sistemas eficientes para los trámites administrativos que garanticen la diafanidad en sus resultados; por ello es que es importante conocer cada uno de estos principios (Ojeda, 2021).

Cualquiera sea el procedimiento de selección del contratista gubernamental, el mismo se desarrolla a través de un procedimiento administrativo especial preparatorio de la voluntad contractual administrativa, que se relaciona a la fase preparatoria de los procesos de contratación pública en el establecimiento y preparación de los estudios que deben ser completos, definitivos y actualizados en concordancia a la normativa establecida para el efecto (Dromi, 2010).

La Contraloría como parte de sus políticas para elaboración, ejecución y evaluación de los planes de control emitidas según (Acuerdo 030-CG-2020, 2020), de aplicación obligatoria para las unidades de control de la Contraloría General del Estado; y, unidades de auditoría interna del sector público nivel nacional, por medio del Plan Anual de Control, el cual indica que los titulares de las unidades de control deberán realizar el seguimiento de las acciones de control planificadas e imprevistas conjuntamente con el personal encargado de su ejecución.

Uno de los criterios de priorización incluido en estas Políticas tiene relación con la materialidad de las operaciones y en este sentido los procesos de contratación son ejecutados a través de recursos económicos del Estado, los cuales son incluidos en los planes de contrataciones y operativos anuales, montos que son certificados y utilizados en cada uno de los procesos; por lo tanto, la materialidad de los procesos de contratación llevados a cabo mediante la Resolución de Emergencia IESS-DG-2014-0031-R, justifican su análisis.

Por otro lado, es importante mencionar que en Ecuador, considerando sus competencias institucionales, el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) no es un ente vigilante, ni de control normativo, pues proporciona una serie de mecanismos para que los procesos de contratación de las entidades estatales sean llevadas a cabo de forma ágil, inmediata, sencilla, eficiente y con mayor transparencia conforme lo señala la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) en el año 2017. Para el efecto, las adquisiciones de bienes, se realizarán sobre la base del Plan Anual de Contratación (PAC).

El PAC debe ingresarse al Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador, y se sujetará a las disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) y su Reglamento; a lo establecido en las resoluciones emitidas por el SERCOP, respecto de la materia, en especial a lo referente al subir el archivo.

De acuerdo a la normativa vigente, existen varios tipos de contratación: (a) los del régimen común (dinámicos, comunes, consultoría y especiales) y (b) los procesos bajo régimen especial (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2017), diferenciando los bienes y servicios normalizados, no normalizados y las obras, considerando además los montos de contratación, por ello, se deben identificar de forma adecuada los procedimientos de contratación dentro del régimen común y régimen especial.

Por otra parte, en todo proceso de contratación pública, existen tres etapas; previa o preparatoria, precontractual, contractual, así como se refleja en la figura que a continuación se presenta:

**Figura 1.** Etapas de procedimientos de Contratación Pública

**Fuente:** Art. 9 y último párrafo de art.49 de la LOSNCP.



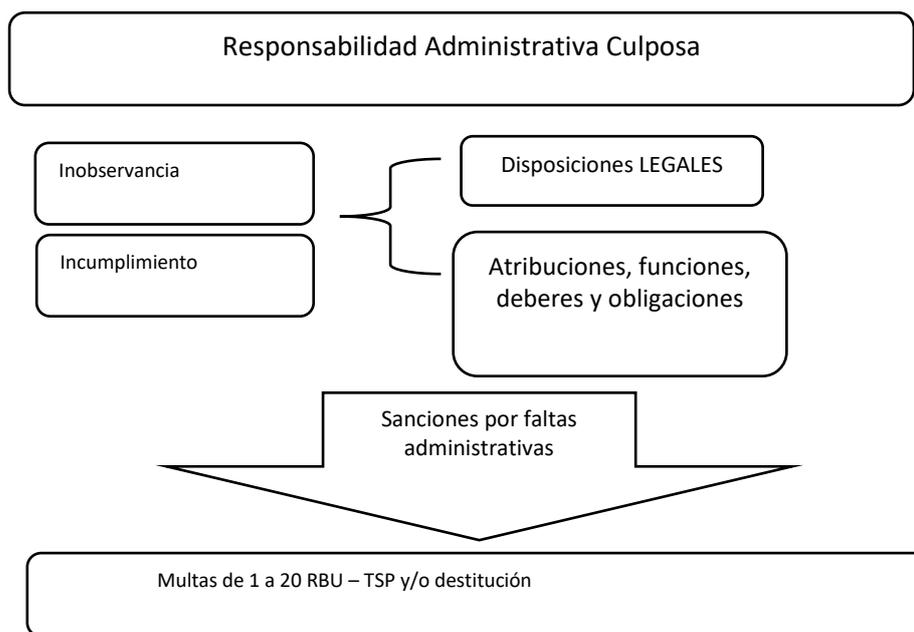
**Elaborado por:** José Montero, 2022.

La ley establece de manera categórica ciertos lineamientos que deben aplicar las entidades contratantes para llevar a cabo sus procedimientos de contratación, tal y como lo preceptúan los artículos 22 al 36 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, entre ellos, los siguientes: plan anual de contrataciones, estudios, especificaciones técnicas o términos de referencia, presupuesto referencial, pliegos resolución de aprobación de pliegos e inicio de proceso y la conformación de una comisión técnica, entre otros documentos habilitantes.

La inversión pública se expone a una serie de riesgos, mismos que son de difícil pronóstico, e incluso exógenos a la operatividad de la entidad; sin embargo, realizar una adecuada aplicación de los controles permitirá una mejor administración de dichos riesgos. Por ello, es fundamental que la evaluación de cada grupo de riesgos sea validada por el sistema o departamento implicado (Quezada, y Marín, 2020).

De aquello, nace la necesidad de evaluar de forma exhaustiva esta modalidad de contrataciones, puesto a que en la mayoría de casos ha generado responsabilidades civiles, administrativas e incluso indicios de responsabilidades penales que son determinadas por la Contraloría General del Estado según el acuerdo 050-CG-2018 en contra de los funcionarios públicos que llevan a cabo esas contrataciones, incluyendo a los proveedores de los bienes y servicios, conforme lo determina la Ley Orgánica de la CGE, así:

**Figura 2.** Responsabilidad Administrativa Culposa



**Fuente:** Arts. 44, 45, 76 – 82 LOCGE

**Elaborado por:** José Montero, 2022.

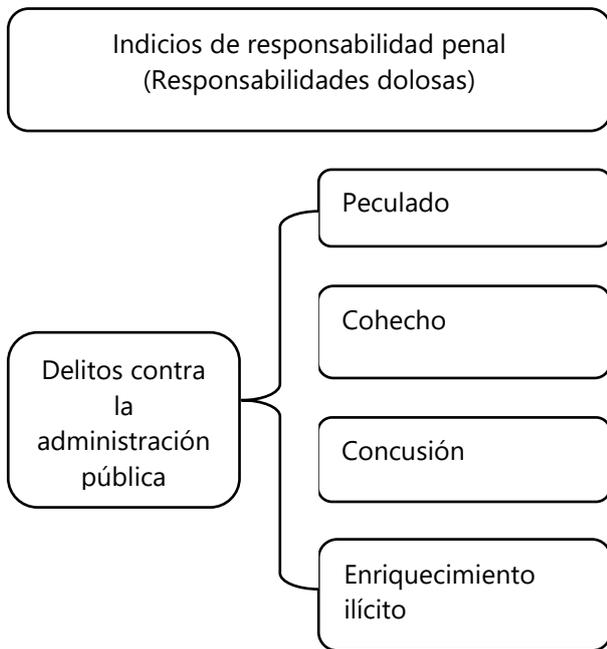
**Figura 3.** Responsabilidad civil culposa



**Fuente:** Art. 52 LOCGE

**Elaborado por:** José Montero, 2022.

**Figura 4.** Indicios de responsabilidad penal



**Fuente:** Art. 65 LOCGE

**Elaborado por:** José Montero, 2022.

De acuerdo con la Constitución de la República, le corresponde a la Contraloría General del Estado efectuar el control respecto de la utilización eficiente de los recursos públicos, a efecto que estos sean utilizados exclusivamente en las acciones institucionales que permitan lograr los objetivos y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, Planes Plurianuales y Planes Operativos. Textualmente el Art. 211 de la Constitución señala lo siguiente:

«Art. 211.- La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos» (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008: 17).

Las responsabilidades, administrativa culposa se origina, como señala el Art. 45 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) del año 2002 en donde se castiga

la inobservancia, violación o incumplimiento de las disposiciones legales, atribuciones y deberes que compete a los servidores en razón de sus funciones específicas, por otro lado, con la determinación de la responsabilidad civil se busca principalmente reparar el daño causado cubriendo el valor del perjuicio; al efecto es necesario tener en cuenta dos elementos: la culpa y el daño, de conformidad con el Art. 52 de mismo cuerpo legal.

Los estudios técnicos y económicos son basados en la determinación de la legalidad, veracidad y pertinencia de los procedimientos de contratación pública efectuados bajo situación de emergencia en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y para el efecto, se tiene como referencia la evaluación a mencionados procesos de contratación. Por lo tanto, se requiere verificar que se cumplan las disposiciones legales y demás normas, además de que se encuentren debidamente sustentados con la documentación respectiva y que los bienes comprados cumplan el objeto por el cual fueron adquiridos, conforme la documentación presentada, comprobando la eficiencia y eficacia del proceso y por ende del gasto realizado (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2017); (Reglamento LOSNCP, 2016); (Norma Técnica de Presupuesto, 2018); (Morón y Aguilera, 2019).

En lo referente a la contratación de bienes y servicios motivo de la presente investigación, la norma de Control Interno 406-03, indica lo siguiente, «la máxima autoridad establecerá los controles que aseguren que las adquisiciones se ajusten a lo planificado, a la vez que determinará los lineamientos que servirán de base para una adecuada administración de las compras de bienes» (Contraloría General del Estado, 2019: 31).

### **Contratación pública en situaciones de emergencia**

Dentro del régimen común existen procedimientos dinámicos, comunes, consultoría y especiales, y precisamente en este último, se encuentran los procesos bajo situación de emergencia y que de acuerdo al Art. 6, numeral 31, de la (Ley Orgánica del Sistema Nacional

de Contratación Pública, 2017), se definen como aquellas situaciones generadas por acontecimientos graves tales como accidentes, terremotos, inundaciones, sequias, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales, y otras que provengan con mayor fuerza o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional. Como se señaló, una situación de emergencia es concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva.

De acuerdo a lo que menciona en su obra Dussán (2018), describe que una emergencia es considerada como un acontecimiento inesperado o no planificado, una calamidad, la existencia de la posibilidad de peligro inminente, es decir que no se puede evitar, las entidades contratantes ante esta situación y la necesidad de adquirir bienes y servicios para hacer frente a los hechos de manera urgente, tienen la opción utilizar este tipo de procedimiento de forma directa y vertiginosa.

Sin embargo, algunas organizaciones del sector público optan por comprar productos y contratar servicios bajo la figura de emergencia sin que se tenga un sustento técnico ni bajo el amparo de lo que la ley dispone para el efecto e incluso incumplen los criterios básicos para considerarse como tales, convirtiéndose en una forma de eludir procesos de contratación bajo otra modalidad.

Para poder adquirir ya sea productos o servicios necesario mencionar la importancia y aplicación de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública (2021), RE- SERCOP- 2016-0000072, donde sustituyen los artículos 424.46 sobre las garantías, pudiendo destacar para el caso de estudio que “el valor de la garantía de continuidad del servicio será del cinco por ciento (5%) del presupuesto referencial total del convenio marco corporativo” (p.8), según el numeral 19 del artículo 424.51, sustitución del artículo 424.63.

Cualquier persona o empresa puede ser proveedor del Estado en Ecuador y los requisitos para ello varían para personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras; pudiendo inscribirse individualmente o en sociedad. Una vez que se realiza todo el proceso y cuando exista la necesidad, se socializan las más importantes funciones que tiene el SERCOP, las mismas que según Poveda (2020) deben ser cumplidas.

- Alcanzar la transparencia en los procesos de contratación pública.
- Promocionar las convocatorias públicas para que las personas/empresas interesadas puedan participar.
- Lograr la inclusión de productores nacionales y actores de la economía popular y solidaria en las compras públicas.
- Registrar a compradores y vendedores en el sistema.
- Catalogación de los productos y servicios ofrecidos.
- Expedir los modelos de pliegos que se utilizan para la presentación y calificación de las ofertas públicas.

Por tanto, resulta necesario contar con estudios técnicos y económicos actualizados, definitivos y realizados bajo información que reflejen el estado de las entidades previo a un proceso de contratación, para establecer las cantidades que se van a adquirir y el precio por el cual se debe cancelar, se debe incluir, además, el uso que se va a destinar cada una de las adquisiciones y la vida útil de los mismos previo a la caducidad. Sin los estudios mencionados, conllevaría a que las adquisiciones se encuentren almacenadas sin utilizarse e incluso llegar a caducarse, incurriendo en un perjuicio económico hacia el Estado por la pérdida ineludible de sus recursos.

## Metodología

Se aplicaron métodos y técnicas para la recopilación de información, a través de la revisión de documentos, análisis de los hallazgos y de los descargos que se presentaron como parte de la acción de control externo, además de información obtenida desde diferentes fuentes como la misma entidad y aquella disponible en el Portal de Compras Públicas.

El enfoque de la investigación fue cualitativo, sin embargo, con carácter informativo se presenta el proceso de contratación y los montos ejecutados.

**Tabla 1.** Montos de evaluación

Código del proceso	Objeto	Oferentes adjudicados	Valor adjudicado (USD)	Valor analizado (USD)
<b>Resolución de Emergencia IESS-DG-2014-0031-R</b>	1461 ítems de insumos médicos adquiridos por Emergencia para las Unidades Médicas a nivel nacional	97 oferentes adjudicados	64 382 092,92	42 534 780,68
<b>TOTAL</b>			<b>66 271 572,52</b>	<b>44 424 260,28</b>

**Fuente:** Informe del examen especial al proceso de adquisición de fármacos Resolución IESS-DG-2014-0031-R de 24 de junio de 2014.

**Elaborado por:** José Montero, 2022.

En este sentido, se empleó la modalidad cualitativa, con el fin de profundizar el estudio de las Compras Públicas, se aplicó una entrevista y una ficha de observación para la detección las falencias y debilidades en la gestión administrativa. Además, se evaluó el cumplimiento del presupuesto asignado para la contratación y determinar su cumplimiento con respecto a lo que dice la normativa.

Por otra parte, la investigación se enfoca en el análisis de la resolución específicamente, sin embargo, al evidenciarse incumplimientos legales se presentaron potenciales casos de inobservancias legales que perjudicaron al estado lo que finalmente estableció la necesidad de un estudio ampliado en el periodo de estudio, lo cual aportó criterios de validez interna y externa en la investigación, permitiendo indagar mejor los problemas asociados al rigor científico.

## **Muestra de propósito (análisis de los informes de contraloría: dependiendo de la sanción)**

Del objeto de estudio, y según información que consta en los informes de auditoría emitidos y aprobados de la Contraloría General del Estado se tomó como referencia las medicinas y las localidades en donde se evidenció que no se utilizaron correctamente los fondos por parte de los funcionarios del IESS.

Los hospitales no contaban con instrumentos para la administración del talento humano, como el Manual de descripción, valoración y clasificación de puestos o la Planificación de talento humano, que establezcan la plantilla óptima para el funcionamiento institucional. Como resultado, se observó alta rotación de personal y la vinculación de profesionales que no cumplieron el perfil técnico para los cargos.

El proceso contractual para la compra de válvulas respiratorias descartables se inició sin considerar que existe un proveedor exclusivo en el país, el cual debió contratarse mediante Régimen Especial. Sin embargo, se habilitó para la licitación a dos oferentes que no distribuyen el ítem ni tienen experiencia al respecto.

Además, el informe señala que enviaron sus ofertas desde la misma dirección IP y participaron acreditando su experiencia a través de certificados de empresas que luego comunicaron a la auditoría que no han mantenido relaciones comerciales con esas compañías.

Finalmente, la ausencia de un plan de mantenimiento preventivo periódico ocasionó que 25 ventiladores no funcionen para atender a pacientes con problemas respiratorios y brindar servicio durante la emergencia sanitaria por la COVID-19.

También se revisaron documentos que forman parte de los procedimientos de control interno administrativo, tales como especificaciones técnicas, presupuestos referenciales, requerimientos internos, stocks de bodegas, documentación generada en la atapa precontractual; así como comprobantes de pago, anexos de caja, conciliaciones bancarias y

anexos a los estados financieros, documentación relacionada a la ejecución de los procesos de contratación.

Para la recolección de datos de la entidad se aplicó una entrevista que fue dirigida al funcionario que tiene relación directa con el procedimiento de contratación, es decir al Subdirector Nacional de Compras Públicas del IESS, donde se obtuvo una apreciación general del funcionamiento de la entidad, la identificación de los procesos internos y su estructura permitiendo el análisis de los problemas que se originan en las etapas de las compras públicas; y, las acciones correctivas que se han tomado a partir de la emisión de las recomendaciones por parte del ente de control.

Del portal web de información pública de la Contraloría General del Estado, se filtraron informes aprobados realizados a procesos de contratación pública bajo situación de emergencia de acuerdo a los informes de contraloría, como se especifica a continuación:

**Tabla 2. Matriz de Contraste**

Criterios	Fases de contratación	Resolución de Emergencia IESS-DG-2014-0031-R para la adquisición de 1461 ítems de insumos médicos adquiridos por Emergencia para las Unidades Médicas a nivel nacional.	Examen especial a los procesos de contratación, ejecución, liquidación y pago para la adquisición de bienes y servicios en relación a la declaratoria de emergencia a causa del terremoto, en la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Manabí, por el período comprendido entre el 16 de abril de 2016 y el 31 de diciembre de 2017.	Examen Especial a los procesos de contratación y entrega recepción, por la adquisición de insumos y dispositivos médicos, medicamentos, bienes y servicios, para solventar la emergencia declarada por motivo del COVID-19, por el período comprendido entre el 17 de marzo del 2020 y el 28 de mayo del 2020, en el Hospital Pediátrico Baca Ortiz.
Semejanzas	Preparatoria	No se sustentaron debidamente la declaratoria de emergencia, debido a que se tomó referencia una emergencia de contratación para realizar el procedimiento de contratación.		
	Precontractual	Seguimiento del proceso y publicación de documentación no fueron realizados en el portal de compras públicas, ocasionado por tanto los servidores incumplieron lo previsto en la normativa legal vigente.		
	Contractual	Incumplimientos en los contratos celebrados, debido a que no se realizó una planificación adecuada para establecer las cantidades necesarias ocasionando que se destinen recursos públicos para contratos que no se ejecutaron en su totalidad		
Diferencias	Preparatoria	No son suficientes los criterios para declarar la emergencia	No cuenta con el informe una vez declarada la emergencia.	No cuenta con los parámetros que permita identificar la oportunidad de la adquisición

	Precontractual	El expediente del proceso de contratación para la adquisición de insumos por emergencia, contienen información incompleta y documentación en copias simples.	No se publicó toda la documentación correspondiente al proceso.	No se presentó la documentación mínima requerida por la entidad.
	Contractual	Existieron observaciones durante el proceso de recepción y destino de los insumos adquiridos.	Incumplimiento de cronogramas.	Los médicos de dicha casa de salud no contaron con la cantidad solicitada de insumos médicos.

**Fuente:** Informes de contraloría DADSySS-0016-2017, DNAI-AI-0523-2018 y DNA7-0029-2020.

**Elaborado por:** José Montero, 2022.

Además, en los exámenes especiales antes mencionados se determinaron predeterminaciones de Responsabilidades Administrativas y Civiles culposas por cuanto se suscribieron documentos como especificaciones técnicas, presupuestos referenciales, requerimientos internos, stocks de bodegas, cálculo de multas, incumplimientos del objeto de contrato y demás documentación generada en la atapa precontractual; sin realizar el debido control previo a las instancias posteriores para el desarrollo de los procesos de contratación, de hallarse inconsistencias subsanables en el procedimiento de contratación pública monitoreado o si se determinare que existen vulneraciones a los principios previstos en el artículo 4 de la Ley, el Servicio Nacional de Contratación Pública, podrá recomendar a la entidad contratante acciones correctivas de obligatorio cumplimiento.

Las cuales, le permitirán a la entidad contratante continuar con el procedimiento de contratación o implementar las correspondientes rectificaciones, conforme las responsabilidades establecidas en el artículo 99 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, ocasionando las siguientes predeterminaciones:

**Tabla 3.** Tabla de predeterminaciones

<b>Tipo de Responsabilidad / Examen Especial</b>	<b>Responsabilidad Administrativa culposa en USD</b>	<b>Responsabilidad civil culposa: glosa en USD</b>
Objeto de estudio: Resolución de Emergencia IESS-DG-2014-0031-R		
Caso 2: Examen especial a los procesos de contratación, ejecución, liquidación y pago	4 840,00	162 325,51

<b>Tipo de Responsabilidad / Examen Especial</b>	<b>Responsabilidad Administrativa culposa en USD</b>	<b>Responsabilidad civil culposa: glosa en USD</b>
para la adquisición de bienes y servicios en la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Manabí.		
Caso 3: Examen Especial a los procesos de contratación y entrega recepción, por la adquisición de insumos y dispositivos médicos, medicamentos, bienes y servicios, para solventar la emergencia declarada por motivo del COVID-19 en el Hospital Pediátrico Baca Ortiz.	2 800,00	0,00

**Fuente:** informes DADSySS-0016-2017, DNAI-AI-0523-2018 y DNA7-0029-2020.

**Elaborado por:** José Montero, 2022.

Ante lo antes expuesto se describe la recomendación por parte del informe de auditoría del IESS DADSySS0016-2017 en la que textualmente menciona: Dispondrá a los servidores encargados de elaborar y consolidar la programación de fármacos, realicen el requerimiento de las necesidades de las Unidades Médicas, efectuando un análisis del stock que mantiene cada Unidad Médica, misma que servirá de base para iniciar los procesos de contratación y para la adquisición de los medicamentos en los departamentos de Planificación y Farmacia debido a que al momento de la emergencia no se tomó en consideración dando oportunidad a muchas irregularidades que se dan a conocer en párrafos anteriores.

### **Informe del proceso de contratación pública**

Basándose en los relatos y respuestas a los requerimientos de información, se puede evidenciar la falta de planificación y coordinación entre las partes involucradas, quienes solamente hacen que los argumentos sigan siendo insuficientes para sustentar la resolución de emergencia, así como los motivos y las condiciones consideradas para declarar dicho estado e incumple lo estipulado en el Art. 6, numeral 31 de la LOSNCP.

Por otro lado, los expedientes del proceso de contratación para la adquisición de insumos por emergencia, contienen información incompleta y documentación en copias

simples, se evidenció la existencia de documentos sin firmas de responsabilidad, es decir, se observó la falta de control a la integridad de la documentación archivada.

Así mismo, se presentaron observaciones al registro de movimientos de las existencias de insumos médicos en el sistema AS 400 por los servidores de la Bodega Central del Hospital de Manta, puestos que los descargos efectuados no fueron receptados directamente en los servicios médicos que fueron ingresados.

Esto se originó debido a que los responsables de Bodega Central no realizaron el registro de los despachos directamente desde la Bodega Central hacia los servicios médicos, lo que generó que la transferencia de información virtual en esta herramienta informática sea interrumpida, por cuanto estos descargos no siguen el procedimiento normal de registro desde la Bodega Central hasta el consumo de los pacientes dentro de las dependencias médicas.

En referencia al informe emitido por la Contraloría General del Estado (2016), se incumplieron las disposiciones de las NCI 100-02 Objetivos del control interno y 500-01 Controles sobre sistemas de información, así como el artículo 15 numerales 2 y 3 del Reglamento Interno para la creación de la nueva estructura orgánica de las Unidades Médicas de Nivel III del IESS, emitido en la Resolución C.D. 468 de 30 de mayo de 2014.

Por otro lado, se encontraron insumos de emergencia caducados en las Unidades Médicas del IESS, los responsables no adoptaron las medidas que permitan conocer oportunamente que existieron insumos que no deben ser utilizados de acuerdo a la fecha de caducidad en las Bodegas de estas Unidades Médicas, lo que evidencia que la motivación técnica de la resolución IESS-DG-2014-0031-R, no tuvo suficiente sustento para ser considerada una situación de emergencia.

Las causas para que se desarrollen estos acontecimientos es definitivamente la ausencia de control en cada uno de los procesos para la adquisición de insumos en momentos de

emergencia, motivando así que se realicen auditorías y exámenes especiales a varias instituciones hospitalarias que cumplen un papel muy importante en beneficio de sus afiliados y que con estas falencias son los más afectados.

Situación que se presentó por el incumplimiento de las funciones de los responsables, con lo cual se manifestaron complicaciones en contra de la salud de los usuarios de los servicios del IESS. Conforme lo indica el informe de la Contraloría General del Estado (2016), esta acción vulnera el numeral 11.3 de la Cláusula Undécima del Contrato IESS-PG-2014-0121-C de 4 de noviembre de 2014; lo dispuesto en los artículos 3 literales a) y b) y 7 del Manual de Procedimientos para el Canje de Fármacos, Reactivos, Medicinas e Insumos Médicos, expedida por el Director General del IESS el 21 de septiembre de 2000, reformado el 7 de diciembre de 2001; así como, los deberes y atribuciones previstos en el artículo 77 numeral 2 letras a) y c) de la LOCGE.

Finalmente, en el informe DADS y SS-0016-2017 (2017) determinó existencias de insumos de endoprótesis del Hospital José Carrasco Arteaga cuyos saldos presentaron inconsistencias, por motivo de que no implementaron los mecanismos de control que permitan salvaguardar los insumos y mantener un control de las existencias en la Bodega General, estableciendo stocks de insumos que sobrepasan a los reportados en sistema AS 400 por 65.915,00 USD, y en el Área de Hemodinámica diferencias en menos entre los saldos reportados en el sistema AS 400 y los stocks físicos por 176.436,00 USD.

Por ello, se concluye que se adquirieron insumos médicos directamente a los proveedores sin considerar otros procedimientos de contratación, es decir, fue una forma de eludir los demás tipos de procesos con los que se podía contratar y permitir la participación de más proveedores.

## **Análisis y resultados sobre la base del criterio técnico**

En momentos convulsos y al tratar de solucionar rápidamente problemas puntuales, las autoridades competentes tienen la facultad de apresurar y aminorar los procesos de contratación. En el artículo 57 de la Ley de Contratación Pública establece lo siguiente: “la entidad podrá contratar de manera directa, y bajo responsabilidad de la máxima autoridad, las obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría, que se requieran de manera estricta para superar la situación de emergencia”. Incluso permite hacer contrataciones internacionales expeditas “sin requerir los requisitos previos de domiciliación ni de presentación de garantías, los cuales se cumplirán una vez suscrito el respectivo contrato” (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

Esta emergencia en tiempos de COVID-19 no es la excepción. El Estado ha decretado la situación de emergencia y ha puesto en manos de las entidades presupuestos millonarios para la contratación y adquisición de recursos sanitarios para enfrentar la pandemia. Ante la situación se han presentado fallas y violaciones, no solo los hospitales del IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social), sino la misma matriz de la entidad se ha visto salpicada por presuntos casos de corrupción, debido a compras de insumos con sobreprecio (Córdoba, 2020).

Sin embargo, en la página del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) solo nueve presentan la información de sus contrataciones; no obstante, no hay unidad en el formato. Cada hospital lo hace de manera distinta.

La contratación utilizada en la compra de fármacos e insumos médicos mediante resolución IESS-DG-2014-0031-R, no tuvo suficiente sustento para ser considerada una situación de emergencia, además se trata de un caso de fuerza mayor, un accidente a causa de un desastre natural o situación similar. De acuerdo con los informes presentados y a los argumentos emitidos por todas las partes intervinientes, la declaratoria de emergencia se debió

al desabastecimiento crítico, por atender la demanda de insumos, pero no fundamenta la necesidad urgente y emergente para la realización del proceso bajo esa modalidad y sin tomar en cuenta ni acatando los siguientes artículos según lo determina la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública -LOSNC P Art. 4.- Principios. - Para la aplicación de esta Ley y de los contratos que de ella deriven, se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional y el Art. 5.- Interpretación. - Los procedimientos y los contratos sometidos a esta Ley se interpretarán y ejecutarán conforme los principios referidos en el artículo anterior y tomando en cuenta la necesidad de precautelar los intereses públicos y la debida ejecución del contrato.

Al igual que las mismas contrataciones, los procesos son tan distintos y en cada uno los precios para los mismos productos varían dependiendo del hospital, encontrándose los siguientes cinco errores más comunes al realizar contratación pública:

- Cumplimiento del cronograma.
- Errores de tipeo en el desarrollo de documentos precontractuales o contratos.
- Falla en las ofertas de los proveedores en la etapa precontractual
- Definición de presupuestos incorrectos, más aún en emergencias
- No cerrar los contratos.

Es por ello que, debido a la situación de desabastecimiento, es una actividad que le corresponde al personal de bodega, debiendo notificar con anticipación la carencia de insumos, además de que la institución cuente con un plan de acción ante estas eventualidades, en donde se programe el abastecimiento de insumos y medicamentos a las unidades de salud que señalen o presenten niveles críticos de stock.

Los funcionarios relacionados procedieron a requerir a las unidades de salud insumos posterior a la declaratoria de emergencia, con lo cual se puede evidenciar la falta de coordinación y planificación, y pese a ello, considerando esta situación y los informes de funcionarios de la institución, el concejo directivo del IESS, aprobó la realización del proceso de contratación.

Los informes de auditoría DADS y SS-0016-2017, DNAI-AI-0523-2018 y DNA7-0029-2020, demuestran incumplimientos normativos para los procedimientos precontractuales, fase en la cual se evidencia la mayor cantidad de debilidades, donde la falta de criterios para declarar la Emergencia ocasionó que las especificaciones técnicas y estudios de mercado para establecer los precios, programaciones, entre otros documentos, no fueran realizados adecuadamente y según las necesidades reales de la institución, ante esta particularidad, se realizó el análisis al proceso de contratación, entrega-recepción y pagos, por la adquisición de dispositivos e insumos médicos para solventar la emergencia declarada a nivel nacional y mundial.

**Tabla 4.** Cuadro resumen de adquisiciones a través de compras públicas

CUADRO RESUMEN DE ADQUISICIONES A TRAVES DE COMPRAS PÚBLICAS				
N°	NOMBRE DEL HOSPITAL	CIUDAD	RESPONSABLES	MONTO DE SOBREALORACIÓN
1	Hospital "José Carrasco Arteaga"	Cuenca	12	437.000,00
2	Hospital del IESS	Ambato	2	549.000,00
3	Hospital "Teodoro Maldonado Carbo"	Guayaquil	3	Medicamentos en fundas de basura

**Fuente:** Informes de contraloría DADS y SS-0016-2017, DNAI-AI-0523-2018 y DNA7-0029-2020.

**Elaborado por:** José Montero, 2022.

Los elementos tomados en consideración generan poco interés en la opinión pública en general. Sin embargo, el mayor problema en el país no es la falta de dinero, sino los errores e irregularidades en todos los niveles de las instituciones públicas.

La falta de políticas públicas se evidencia desde los niveles jerárquicos más altos como en el caso de los directores o jefes departamentales, hasta la misma necesidad que se establece

en una institución pública para la contratación de un bien o servicios que sugiere la intervención de un proveedor o una compañía constructora. Por lo que, el término se relaciona con aquel contrato que posea documentos con sobrepuestos y que estos se encuentren avalados por la Contraloría General del Estado, teniendo bajo su responsabilidad la delegación de atribuciones para ello se delega al Subcontralor/a de Gestión Interna, al Coordinador/a Nacional Administrativo y Servicios, a los Directores/res Regionales y Delegados/das Provinciales, el ejercicio de las atribuciones conferidas a la máxima autoridad por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General y demás normativa secundaria de la materia, dentro de las etapas preparatoria, precontractual, contractual, ejecución y liquidación en los procesos para adquisición o arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, incluidos los de consultoría y ejecución de obras de conformidad con la tabla elaborada para el efecto y de aplicación obligatoria elaborada por la Dirección Nacional Técnica de Normativa, en donde se puede encontrar las funciones y atribuciones de cada uno de los servidores detallados en líneas anteriores.

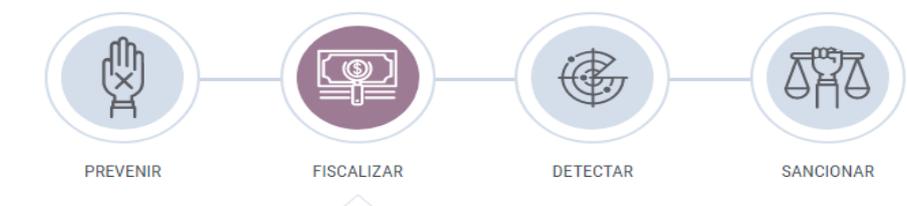
Todo hecho de inobservancia legal está institucionalizado para escándalos del día y para las urgencias de la política, en tanto las reflexiones que contienen las conclusiones y recomendaciones de los equipos auditores o de todos y cada uno de los informes de auditoría y sus análisis quedan relegados a un segundo plano. En consecuencia, es imprescindible se sujeten a especial atención a las recomendaciones expuestas a las evaluaciones que se orientan al mejoramiento continuo de las entidades.

La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 211, establece que la Contraloría General del Estado es un organismo técnico, encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos (Zambrano, 2021)

En el informe emitido por la CGE con fecha 15 de septiembre de 2020 revela, por ejemplo, que cinco contratos que suman USD 4,59 millones fueron otorgados a empresas o personas naturales que no tenían la experiencia suficiente. Para esto, los proveedores presentaron documentos alterados y posiblemente falsificados, que los funcionarios del Hospital no detectaron.

Otro de los entes de control que debe actuar en estos casos y como ya se lo mencionó, sería el Consejo Nacional Anticorrupción, quien establece el espacio de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas como de los hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, teniendo como competencia lo siguiente:

**Figura 5.** Competencias del Consejo Nacional Anticorrupción



**Fuente:** Sistema Nacional Anticorrupción.

**Elaborado por:** José Montero, 2022.

El Consejo Nacional Anticorrupción es el organismo encargado de apoyar al gobierno y sus políticas y acciones en la lucha contra la corrupción y sus actos el mismo que está conformado por representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil trabajando para combatir y defender los actos relacionados con el incorrecto manejo de los recursos públicos; quien los nombra es el presidente de la República. (Zambrano, 2019)

La Revolución ética y transparente es un eje de acción fundamental en la gestión del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), que, junto a la participación activa de la ciudadanía, entidades contratantes y proveedores del Estado, permiten alertar y combatir

frontalmente los actos de corrupción para ello se articuló un eje de acción fundamental en su gestión, trabajando de manera articulada con las demás instituciones públicas de control.

## **Conclusiones**

Una vez concluido el análisis se puede decir que, para realizar compras públicas bajo la modalidad de emergencia, el estado destina montos considerables de recursos económicos, que corresponden a un porcentaje superior a los procedimientos de régimen común, situación que afecta al ciclo del Presupuesto General del Estado y ocasiona que las programaciones realizadas con antelación no sean cumplidas por falta de presupuesto.

La utilización del 77,14% del presupuesto anual de la Dirección General del IESS, para la adquisición de insumos médicos y medicamentos, generó un riesgo en todas las etapas del procedimiento de contratación, incluyendo estudios técnicos y económicos que ocasionaron desviaciones administrativas y legales.

Los procesos se llevaron a cabo bajo la resolución de emergencia IESS-DG-2014-0031-R de 24 de junio de 2014 sin un suficiente y consistente sustento técnico y legal, adicionalmente carecía de un estudio pertinente en donde claramente se evidencie y determine los insumos médicos que requerían abastecerse, ni el hecho concreto emergente a ser superado con dicha declaratoria.

Los servidores públicos que actuaron en las diferentes etapas del proceso de contratación, no aplicaron con mayor disciplina la legalidad pertinente en compras de emergencia y sumado al debilitamiento de los controles internos de la Dirección General del IESS, ocasionó que no se apliquen buenas prácticas en contratación públicas frente a una emergencia con gran materialidad.

Se observó, que en un informe dirigido a las autoridades del IESS en el que recomendó la declaratoria de emergencia para la adquisición de fármacos e insumos médicos para las 97

Unidades Médicas del IESS, sin el suficiente sustento técnico, legal sin el estudio pertinente sin respetar lo que Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación.

Ausencia de mapas de riesgos en compras públicas que ayuden a entender las amenazas y peligros y así motivar a todos los colaboradores a tomar acciones para prevenir o reducir los efectos de un posible evento institucional.

Se puede concluir que la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública tiene muchos vacíos, es por ello que necesita una actualización para evitar nuevos actos de corrupción.

## **Recomendaciones**

Para la correcta ejecución del Presupuesto General del Estado se requiere una planificación adecuada sobre las necesidades institucionales, que permita realizar compras públicas acorde a los requerimientos reales evitando cualquier tipo de desabastecimientos, aumentos de precios, retrasos en las compras; así como, evitar la modalidad de emergencia.

El uso y destino de los recursos estatales, que también provienen de aportaciones al IESS, se lo debe efectuar bajo políticas públicas que se encuentran alineadas a las necesidades de la población, el gasto en las contrataciones públicas no debe ser realizado bajo la toma de decisiones de manera escueta, sino utilizando todas las herramientas necesarias e incluso el contenido de la presenta investigación.

El establecimiento de mecanismos para detectar posibles violaciones en procesos de licitación por parte de la Contraloría y Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), instituciones llamadas a controlar toda contratación pública, posibilitaría que todo trámite de esta naturaleza sea más transparente y cada acción vaya en beneficio de los afiliados y dueños de esta importante casa de salud.

La elaboración de estudios a base de criterios técnicos y que se encuentren alineados a los objetivos y necesidades institucionales, permitirá a los servidores públicos realizar los requerimientos de compras y procedimientos de contratación con los recursos necesarios, evitando que se exceda el gasto público y se invierta en las necesidades de la población.

Se recomienda la socialización adecuada de normativa legal vigente y lineamientos emitidos por especialistas, proporcionar bases técnicas para la elaboración de requerimientos, establecimiento de especificaciones técnicas, estudios previos y otros documentos precontractuales los cual permitirá contar con información definitiva y actualizada en los procesos de contratación e incluso la presentación de un inventario previo de insumos antes de

las nuevas adquisiciones para evitar lo suscitado con la resolución de emergencia IESS-DG-2014-0031-R de 24 de junio de 2014.

Una vez los entes de control determinaron los precios reales de los insumos médicos que se adquirieron en estado de emergencia por COVID-19, se recomienda verificar que las normas que rigen el proceso de licitación en la adquisición de contratación pública no estén caracterizadas por la flexibilidad, la corrupción y el mal manejo de los fondos del estado.

Se debe tomar en consideración los criterios técnicos emitidos a través de un informe entregado a las autoridades del IESS en dónde constan las irregularidades sobre la contratación evitando futuros fraudes y adquisiciones de insumos médicos innecesarios, evitando que se exceda el gasto público y se invierta en las necesidades prioritarias de la población.

Se recomienda diseñar e implementar mapas de riesgos en compras públicas de tal forma que los funcionarios de toda organización se involucren en técnicas de mitigación de riesgos de sobreprecio, direccionamiento de pliegos y términos de referencia y otros delitos en contra de la eficiencia de la administración pública.

Resultaría recomendable la rotación de funcionarios en compras públicas y establecimiento de mecanismos de supervisión y control para la administración pública, es decir una actualización de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación.

## Referencias

- Acuerdo 030-CG-2020. (2020). *Dirección de investigación técnica, normativa y desarrollo administrativo*.
- Acuerdo 047-CG-2011. (2011). *Dirección de investigación técnica, normativa y desarrollo administrativo*.
- Asamblea Nacional del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito.
- Contraloría General del Estado. (2014). *Normas de Control Interno*. Quito: Contraloría General del Estado.
- Contraloría General del Estado. (2016). *Examen Especial a la Comisión Técnica Central y Secretaría Técnica de Contrataciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*. Quito: IESS.
- Contraloría General del Estado. (21 de noviembre de 2019). *Contraloría General del Estado*. Recuperado de <https://www.contraloria.gob.ec/LaInstitucion/Historia/HistoriaCGE>
- Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, *Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072* (en adelante “Resolución No. 072-2016”), artículo 2 numeral 28, 29 y 30.
- Código Civil. (2005). *Registro Oficial Suplemento # 46. Libro IV de las obligaciones en general y de los contratos*. Ecuador.
- Córdoba, P. (2019). *La contratación pública: inclusión, innovación y transparencia para generar empleo*. SERCOP. Ecuador.
- DADSySS-0016-2017. (2018). *Al proceso precontractual, contractual y de ejecución de contratos de adquisición de medicamentos adquiridos bajo la resolución de emergencia*

*IESS-DG-2014-0031-R de 24 de junio de 2014*, suscrita por el director general del IESS; su recepción, distribución. Quito.

Dromi, R. (2010). *Licitación Pública*. Buenos Aires: Ciudad Argentina

Dussán, J. (2018). *Elementos del contrato estatal*. Editorial CEP. Ecuador.

Orgánica de la Contraloría General del Estado. (2015). LOCGE. Quito: *Registro Oficial Suplemento 595 de 12-jun.-2002*.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Ecuador: Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. (2017). *Registro Oficial Suplemento 395 de 04-ago.-2008*. Quito: SERCOP.

LOCGE. (2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Quito.

Maureira, O. (2019). *Análisis de la contratación pública*. Quito. Ecuador.

Morón, C. y Aguilera, Z. (2019) Aspectos jurídicos de la contratación estatal. Fondo Editorial de la PUCP.

Norma Técnica de Presupuesto. (2018). *Normas Técnicas de Presupuesto*. Quito: Ministerio de Economía y Finanzas - Subsecretaría del Presupuesto.

Ojeda, E. (2021). *La transparencia de la gestión de la contratación pública que deben cumplir las entidades del Estado: empresas públicas*. SERCOP. Ecuador.

Poveda, F. (2020). *Instituciones de la contratación pública en el Ecuador*. Editorial CEP. Quito- Ecuador

Quezada, A. y Marín, X. (2020). Identificación, medición y evaluación de riesgos ocupacionales en el área de producción de la industria. Cuenca-Ecuador.

Reglamento LOSNCP. (2016). *Registro Oficial Suplemento 588* de 12-may.-2009. Quito.

Reglamento General a la LOSNCP. *6 Artículo 43,44, 45, 46 y 47 de la LOSNCP*. Artículos 42 y 43.

Rosero, B. (2021). *Contratación estatal: Manual teórico-práctico 4ª Edición*. Ediciones de la U. Ecuador.

Servicio Nacional de Contratación Pública. (02 de 2021). Resolución Nro. RE-SERCOP-2021-0113. Recuperado de [https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2021/02/resoluci\\_n\\_re-sercop-2021-0113-signed-signed-signed08965650016135841280459141001613756654.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2021/02/resoluci_n_re-sercop-2021-0113-signed-signed-signed08965650016135841280459141001613756654.pdf)

Subsecretaría de Gestión Estratégica e Innovación. (2018). *Manual de Contratación Pública*. Ecuador.

UNODC. (noviembre de 2019). United Nations Office on Drugs and Crime. Recuperado de: <https://www.unodc.org/peruandecuador/es/02AREAS/DELITO/lavado-de-activos.html>

Vaca, C. (2020). *Fundamentos de la contratación pública*. Editorial CEP. Ecuador

Zambrano, M. (2021). Análisis e interpretación del Valor Agregado Ecuatoriano en Ofertas de la Subasta Inversa. SERCOP-Ecuador.

Zambrano, M. (2019). Electrónica y de la innovación como valor agregado de los bienes o servicios ecuatorianos. Ecuador.