

**La importancia de los contratos por emergencia en Ecuador y los desafíos para garantizar transparencia y eficacia en la función pública/
The importance of emergency contracts in Ecuador and the challenges of ensuring transparency and efficiency in public service**

Resumen

El presente trabajo analiza la contratación pública en situaciones de emergencia en Ecuador, evaluando sus debilidades y propuestas de mejora para garantizar una gestión más eficiente y transparente, surge con el objetivo de identificar las fallas estructurales y normativas en el procedimiento de contratación de emergencia y sugerir reformas para reducir los riesgos de corrupción y mejorar el control estatal, la investigación se centró en el marco normativo vigente, con especial énfasis en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento; también se realizó un análisis a través de entrevistas a expertos en contratación pública, con el fin de comprender los conflictos que pueden suceder en cuanto a la aplicación de estos procedimientos y sus efectos en la transparencia y competitividad. Se utilizó una metodología descriptiva y cualitativa, combinando el análisis documental con entrevistas semi-estructuradas a expertos en el área, los resultados evidencian que, aunque la contratación en emergencias es esencial para una respuesta rápida del Estado, existen grandes deficiencias en su implementación, tales como la falta de fiscalización ex ante, la discrecionalidad en la adjudicación de contratos, y la escasa trazabilidad de los procesos, se concluye por tanto que es necesaria una reforma integral de la normativa de contratación pública de emergencia, incluyendo auditorías preventivas, una mayor supervisión por parte de organismos de control, la estandarización de criterios de selección de proveedores, y la implementación de rendición de cuentas detallada para mejorar la transparencia y eficiencia en el uso de recursos públicos.

Palabras clave: contratación pública; emergencia; transparencia; fiscalización; gestión pública; corrupción.

Abstract

This paper analyzes public procurement in emergency situations in Ecuador, assessing its weaknesses and proposing improvements to ensure more efficient and transparent management. It aims to identify structural and regulatory flaws in the emergency procurement procedure and suggest reforms to reduce corruption risks and improve state oversight. The research focused on the current regulatory framework, with particular emphasis on the Organic Law of the National Public Procurement System and its Regulations. An analysis was also conducted through interviews with public procurement experts to understand the conflicts that may arise regarding the application of these procedures and their effects on transparency and competitiveness. A descriptive and qualitative methodology was used, combining documentary analysis with semi-structured interviews with experts in the field. The results show that, although emergency contracting is essential for a rapid state response, there are significant deficiencies in its implementation, such as a lack of ex ante oversight, discretion in awarding contracts, and poor process traceability. It is therefore concluded that a comprehensive reform of emergency public procurement regulations is necessary, including preventive audits, greater oversight by regulatory bodies, standardization of supplier selection criteria, and the implementation of detailed accountability to improve transparency and efficiency in the use of public resources.

Key words: public procurement; emergency; transparency; oversight; public management; corruption.

**La importancia de los contratos por emergencia en Ecuador y los desafíos para garantizar transparencia y eficacia en la función pública/
The importance of emergency contracts in Ecuador and the challenges of ensuring transparency and efficiency in public service**

Introducción

Todas las sociedades están expuestas a eventos impredecibles que pueden afectar el equilibrio de la vida de las personas, bien sean accidentes, pandemias o fenómenos de desastres naturales (Ignacio & London, 2021). La mitigación de las consecuencias de dichas situaciones emergentes es competencia pública, debiendo las instituciones implicadas ofrecer respuestas sostenibles de manera efectiva y dentro de los parámetros de control y transparencia necesarios (Díaz, 2018).

Dentro de este orden de ideas, en los países desde el orden Estatal existen procedimientos para contratos de emergencias, estos aceleran el flujo de procesos que requiere una aprobación normal por orden público, permitiendo suplir casi de inmediato las necesidades de bienes, obras o servicios, siempre y cuando el hecho sea probado y no predecible, los mismos caducan al pasar la emergencia, ósea no se puede dar continuidad sobre la misma situación (Macias, Ignacio, & Burbano, 2021).

Es importante destacar que el tema de los contratos desde la acción gubernamental es un asunto determinante para las finanzas públicas, debido que consiste en la asignación o inversión de una cantidad importante para definir el desarrollo de una sociedad y resolver problemas imprevistos que afecten la estabilidad de la misma.

En Ecuador, los procedimientos de emergencia destacan desde el terremoto del año 2016, cuando el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) a través de pronunciamientos legales (decretos y providencias) recuerda la potestad institucional de las provincias de gestionar respuestas ante ese desastre (Escobar, Suárez, & Cornejo, 2020). De allí, a pesar que en la nación existe un sistema formal de órganos que funcionan tras el seguimiento de una planificación, control y mecanismos diseñados para garantizar su eficiencia tras el cumplimiento de un presupuesto, se ha habilitado las herramientas legales para facilitar la atención de crisis de emergencia en el país (Álvarez, 2020). En este contexto, debido a la precipitosa manera de gestionarse las emergencias, es fundamental no perder de vista que la moderna administración pública a nivel mundial y del cual no se exime Ecuador, se ha centrado en lograr resultados proactivos, integrales, equitativos y confiables. La descentralización de este país se orienta hacia una gobernabilidad oportuna, eficiente y sobre todo transparente, por lo que viene transformando todo el sistema de control desde los organismos minúsculos hasta la función central.

Desde la declaración de emergencia sanitaria por COVID -19 en Ecuador se ha venido acelerando las estadísticas de procedimientos por emergencias, como aprovechamiento de los recursos para subsanar las consecuencias de la pandemia. Así, desde el año 2020 han venido en crecimiento, rompiendo récord en el 2024 al ascender a 856,7 millones de dólares, sólo al cierre del año inmediatamente anterior se declararon 161 emergencias dando lugar a 402 contratos (Celi, 2025).

Cómo citar este artículo:

APA:

Abad-Molina, P.,(2025). La importancia de los contratos por emergencia en Ecuador y los desafíos para garantizar transparencia y eficacia en la función pública. *Revista Finanzas*, 5(1), 5-20. <https://doi.org/10.33386/rf.2025.1.34>

En esta perspectiva, es importante reconocer que la gestión de control sobre las adquisiciones públicas es un desafío debido a que el proceso se dificulta prevenir los hechos relacionados con la corrupción, sobre todo cuando responde a situaciones de emergencia (Espejo & Shakespeare, 2023). El control sobre estas acciones implica un flujo institucional que dar forma a la función administrativa del Estado y sobre cada ente involucrado en el proceso debe recaer los mecanismos de control, pues la ineficiencia puede estar asociado a un elemento de la responsabilización de la contratación (Ramírez, 2023).

Por lo tanto, resulta de interés reflexionar sobre el seguimiento sobre los procedimientos de contratación por emergencias, sobre todo con respecto al sistema de compras nacionales debido a su vulnerabilidad a la corrupción en Ecuador (Carrión & Maldonado, 2024). Si bien es cierto que los órganos componentes desde la Contraloría General del Estado e incluso los Gobiernos Descentralizados activan los instrumentos de control, debe revisarse los focos desviados de este proceso, sobre todo considerando el aumento en el 2024 y que ya desde el año 2020 hay presunción de hechos de corrupción consecuentes de irregularidades detectadas en revisiones anteriores (Gudiño, 2022).

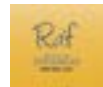
De allí que la presente investigación tiene como objetivo analizar la importancia de los contratos por emergencia en Ecuador y los desafíos para garantizar transparencia y eficacia en la función pública, identificando cómo ha evolucionado el proceso desde el año 2020 hasta el 2024, sus fortalezas y debilidades en materia de control público y las estrategias para garantizar su transparencia, eficiencia y equidad.

Cabe destacar que, en Ecuador, la materia contratación pública debido a su complejidad y avances normativos, se ve amenazada por diferentes eventos corruptivos como sobornos y manipulación en los procesos de contratación pública, así como también se encuentra deficiencia en la supervisión, retrasos en el uso de los recursos, alteraciones en los costos, débil implementación de las herramientas de transparencia en la rendición de cuentas, soslayándose de esta manera la confianza de la ciudadanía (Códoba & Mora, 2025).

Las crisis imprevistas, como pandemias, desastres naturales o emergencias sanitarias, obligan a los Estados a ejecutar procesos de contratación pública de manera rápida para atender necesidades urgentes (Díaz, 2018). En Ecuador, eventos como el terremoto de 2016 y la pandemia de COVID-19 han evidenciado tanto la necesidad como los riesgos que implican los procedimientos de contratación por emergencia (Carrión & Maldonado, 2024).

El presente estudio tiene como objetivo analizar la importancia de los contratos por emergencia en Ecuador y los desafíos para garantizar transparencia y eficacia en la función pública, identificando los factores normativos, operativos y de control que limitan la correcta ejecución de estos procesos. A su vez, se examina la evolución de estos contratos entre 2020 y 2024, periodo marcado por un incremento sustancial de contrataciones excepcionales, lo que ha generado múltiples cuestionamientos sobre la integridad de su implementación (Celi, 2025).

En este aspecto, la pregunta de investigación se formula: ¿Cómo impactan las debilidades normativas y de control en la transparencia de la contratación pública por emergencia en Ecuador durante el período 2020-2024?



Contratos de Emergencia en Ecuador

Una emergencia siempre es asociada con una situación que emerge sin planificación, rompiendo los esquemas de prevención en cualquier índole de la vida humana y trae consecuencias de impacto negativo. En el orden público es un evento extraordinario que requiere ser atendido de inmediato, debido a que de lo contrario puede traer consecuencias lamentables (Procuraduría General del Estado de Ecuador, 2024).

Para que un evento sea caracterizado como una emergencia debe ser concreto, es decir debe ser un hecho que pueda ser verificable y en específico, por lo que debido a su impredecible aparición requiera ser atendido de forma inmediata, demostrándose con evidencias papables tal situación para que se evite la calificación subjetiva del mismo (Gavilánez, 2023).

Por lo tanto, un país es declarado en emergencia en casos de: guerras, terrorismo, situación económica desfavorable, eventos naturales con desastres o pandemias (Escobar et al, 2020). En este sentido, esto da lugar a la toma de decisiones por parte de las instituciones públicas de manera proactiva para resolverla, existiendo en los países procedimientos para las contrataciones de servicios o bienes que vienes a solventar el evento extraordinario.

Se puede señalar que el contrato por emergencia es un proceso especial que deben seguir las instituciones públicas para contratar bienes o servicios sin cumplir con ciertos requisitos formales. Estos procedimientos están expresados en las constituciones y nace como un mecanismo para asegurar los derechos humanos frente a circunstancias amenazantes. Es denominado de diferentes formas similares y en Ecuador es reconocido como estado de excepción (González, 2020).

En la Constitución de la República (2008), está plasmado como “estado de excepción” dejando de un lado la denominación “estado de emergencia” quedando establecido en su tercer capítulo la función ejecutiva, destacando en los artículos del 164 al 166 que el presidente de la República es quien declara el estado de excepción en todo o parte del territorio nacional (Ramón & Fajardo, 2023).

La declaratoria de emergencia o excepción debe tener fundamento en principios que dimensionan su identificación y gestión. Principio de necesidad, evidencia desde el poder ejecutivo la carencia por el curso normal de recursos para subsanar el evento. Principio de proporcionalidad, establece los rangos en cuanto a la vigencia, duración y en las medidas que se deben aplicar. Principio de legalidad que representa la regulación interna e internacionalmente, principio de territorialidad que dimensiona la declaratoria y gestión de la emergencia, especificando la geografía y las medidas que se regirán, principio de temporalidad, que especifica la durabilidad del estado de excepción y Principio de razonabilidad que representa las razones legítimas de la declaración por parte del Presidente (Ramón & Fajardo, 2023, p. 6065).

El sistema de contratación del Estado en Ecuador es un sólido instrumento en la gestión de las políticas públicas que beneficia la democracia en las adquisiciones, promoviendo la inclusión de micros y pequeños proveedores de la economía popular (Celi, 2025).

**La importancia de los contratos por emergencia en Ecuador y los desafíos para garantizar transparencia y eficacia en la función pública/
The importance of emergency contracts in Ecuador and the challenges of ensuring transparency and efficiency in public service**

El SERCOP es la entidad rectora del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP), 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. El artículo 288 de la Constitución del Ecuador determina que las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social.

Marco normativo en Ecuador

El marco normativo que rige la contratación pública en Ecuador se encuentra cimentado en la Constitución de la República (2008), la cual establece principios fundamentales para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado; en tal sentido, el artículo 288 dispone que las compras públicas deben cumplir con criterios de eficiencia, transparencia, calidad y responsabilidad social y ambiental; adicional a lo mencionado, prioriza la adquisición de productos y servicios nacionales, fomentando así la participación de las pequeñas y medianas empresas en el mercado público; en ese orden de ideas, este precepto constitucional se materializa en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008), la cual desarrolla los principios rectores de la contratación pública y define el procedimiento específico para los contratos suscritos en situaciones de emergencia.

Dicho cuerpo legal, en su artículo 4, establece diez principios fundamentales que guían la contratación pública en Ecuador: “legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad y participación nacional” (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008). Principios que buscan garantizar la correcta ejecución de los contratos estatales, permitiendo interpretar y resolver vacíos normativos en el proceso de contratación, para asegurar su cumplimiento, el marco legal confiere a la Contraloría General del Estado y a la Procuraduría General del Estado la potestad de supervisión y sanción ante cualquier inobservancia de la normativa vigente.

En lo que respecta a la contratación pública por emergencia, el artículo 6, numeral 31 de la LOSNCP (2008), define a las situaciones de emergencia como “aquellos eventos graves e imprevistos que requieren una respuesta inmediata por parte del Estado” (p. 7). Entre estos eventos se incluyen accidentes, desastres naturales, crisis sanitarias, conmoción interna, conflictos internacionales y otros sucesos derivados de fuerza mayor o caso fortuito; el carácter de una emergencia debe ser concreto, inmediato, imprevisto, probado y objetivo, lo que justifica la aplicación de un régimen especial de contratación que agilice la gestión pública en contextos críticos.

El procedimiento para la contratación en situaciones de emergencia está regulado en el artículo 57 del mismo cuerpo legal, el cual establece que la máxima autoridad de la entidad pública involucrada debe emitir una resolución motivada que declare la emergencia y justifique la contratación directa (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008). Dicha resolución debe ser publicada en el Portal de Compras Públicas, garantizando un mínimo de transparencia en el proceso, en ese sentido, la normativa permite que, en estos casos, las entidades estatales contraten bienes, servicios, obras o consultorías de manera directa, incluso con empresas extranjeras sin necesidad de cumplir con los requisitos habituales de domiciliarse en Ecuador o presentar garantías previas; más, una vez superada la emergencia, la entidad contratante debe publicar un informe detallado en el Portal de Compras Públicas,

La importancia de los contratos por emergencia en Ecuador y los desafíos para garantizar transparencia y eficacia en la función pública/
The importance of emergency contracts in Ecuador and the challenges of ensuring transparency and efficiency in public service



especificando las contrataciones realizadas, el presupuesto ejecutado y los resultados obtenidos (Carrión & Maldonado, 2024).

Si bien este procedimiento facilita la adquisición ágil de bienes y servicios en circunstancias críticas, su regulación presenta vacíos normativos que pueden dar lugar a discrecionalidad y riesgos de corrupción; la LOSNCP (2008) no establece plazos específicos para la publicación de los contratos ni define de manera clara los documentos habilitantes requeridos en cada fase del proceso; tampoco precisa condiciones obligatorias para la presentación de ofertas, lo que genera incertidumbre respecto de la aplicación efectiva de los principios de transparencia y concurrencia.

El Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2022), establece directrices específicas que buscan garantizar la transparencia, eficiencia y pertinencia de estas contrataciones; en tal sentido, el artículo 64 dispone que, en los procedimientos de emergencia, “la emisión del Informe de Pertinencia requiere la presentación de la resolución que declare la emergencia” (p. 25). No obstante, la Contraloría General del Estado no tiene competencia para pronunciarse sobre las circunstancias que motivaron la declaratoria, sino únicamente sobre su existencia y el cumplimiento de requisitos formales conforme a la normativa vigente.

El artículo 65 ibidem establece que la Contraloría emitirá el Informe de Pertinencia dentro de un plazo de quince días en procesos ordinarios, y de tres días en procedimientos de emergencia o bajo régimen especial; mismo que será notificado electrónicamente a la entidad contratante y al Servicio Nacional de Contratación Pública; en caso de que el informe sea negativo, según lo dispuesto en el artículo 66, la entidad contratante no podrá continuar con la fase precontractual, dado que ello implicaría que la necesidad declarada fue arbitraria o carece de justificación suficiente (Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional de Contratación Pública, 2022).

Por otro lado, el artículo 67 regula los plazos en estos procedimientos, estableciendo que el cómputo se inicia al día siguiente de la solicitud; en caso de que la Contraloría no emita su pronunciamiento dentro del plazo establecido, se considerará como un informe favorable, permitiendo la continuación del proceso sin necesidad de un pronunciamiento expreso (Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional de Contratación Pública, 2022). En lo que respecta a la declaratoria de emergencia, el artículo 236 señala que la máxima autoridad de la entidad contratante puede declarar la emergencia solo para atender situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, conforme lo estipulado en el numeral 31 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008).

El artículo 237 del mismo cuerpo legal, limita la duración de la declaratoria de emergencia a un máximo de 60 días, mientras que el artículo 238 establece que las contrataciones bajo este régimen deben guardar una relación directa con la emergencia y responder a una necesidad emergente, prohibiéndose la adquisición de bienes o servicios que no guarden relación con la contingencia; adicional a lo ya mencionado, se exige una certificación de disponibilidad presupuestaria y un análisis transparente de la oferta en el mercado para garantizar la optimización de recursos y la obtención de mejores costos (Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional de Contratación Pública, 2022).

En términos de consolidación de compras en situaciones de emergencia, el artículo 239 permite la centralización de adquisiciones por parte de entidades matrices con el fin de optimizar recursos

y aprovechar economías de escala, garantizando que el procedimiento sea eficiente, transparente e inmediato; de igual manera, el artículo 240 establece que en casos de importaciones de emergencia, la verificación de inexistencia de oferta nacional y la autorización de importación deben resolverse en un máximo de tres días (Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional de Contratación Pública, 2022).

Un aspecto importante dentro de estos procedimientos, es la relación entre la actividad empresarial de los proveedores y el objeto del contrato, según lo dispuesto en el artículo 241 (Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional de Contratación Pública, 2022); si se detecta que un contrato fue adjudicado a un proveedor cuya actividad económica no se relaciona con el objeto contratado, se aplicarán las sanciones correspondientes conforme a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008).

Además, el artículo 242 prohíbe el uso del procedimiento de emergencia para la adquisición de bienes y servicios disponibles en el catálogo electrónico, salvo que la máxima autoridad justifique la inconveniencia de su provisión y remita dicha resolución al Servicio Nacional de Contratación Pública; en términos operativos, el artículo 243 dispone el uso obligatorio de la herramienta “Publicaciones de Emergencia” en el Portal de Compras Públicas, mientras que el artículo 244 establece que los contratos suscritos bajo este régimen deben ser publicados en un plazo máximo de dos días (Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional de Contratación Pública, 2022). El artículo 245 impone la obligación de elaborar informes parciales cada diez días sobre las contrataciones realizadas, detallando el objeto, contratistas y montos, deben justificar por qué no se utilizó el régimen común de contratación y ser publicados en la herramienta de emergencias o notificados al Servicio Nacional de Contratación Pública (Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional de Contratación Pública, 2022).

Transparencia y control en la contratación pública

Se debe partir por mencionar que la transparencia y el control en la contratación pública son la base para garantizar el adecuado uso de los recursos del Estado, promoviendo la eficiencia y la equidad en la asignación de contratos, a Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 227, establece principios rectores como la transparencia, igualdad y eficiencia, los cuales rigen toda la administración pública, incluyendo los procesos de contratación, el espíritu de la norma en este caso es asegurar que las adquisiciones estatales se realicen bajo criterios de publicidad y acceso equitativo, evitando la discrecionalidad y el abuso de poder (Códoba & Mora, 2025).

En el marco normativo ecuatoriano, la contratación pública se fundamenta en la transparencia, lo que implica que toda la información relativa a licitaciones, adjudicaciones y ejecución de contratos debe ser de acceso público. Para garantizar este principio, el Estado ha implementado diversos mecanismos, entre los que destaca el Portal de Compras Públicas (www.compraspublicas.gob.ec), plataforma donde se publican los procesos de contratación, los historiales de proveedores y la lista de aquellos sancionados; la disponibilidad de datos abiertos en formatos accesibles permite auditorías independientes y análisis de las adquisiciones públicas, fortaleciendo la rendición de cuentas (Escobar, Suárez, & Cornejo, 2020).

El control y supervisión de la contratación pública en Ecuador está a cargo de varias instituciones; partiendo por La Secretaría Nacional de Contratación Pública (SNCP), misma que regula y controla los procesos, asegurando su correcta ejecución conforme a la normativa vigente; la Contraloría General

**La importancia de los contratos por emergencia en Ecuador y los desafíos para garantizar transparencia y eficacia en la función pública/
The importance of emergency contracts in Ecuador and the challenges of ensuring transparency and efficiency in public service**



del Estado (CGE) que desempeña un rol relevante en la auditoría y fiscalización del uso de los fondos públicos, previniendo y sancionando irregularidades; a su vez, la Comisión de Transparencia y Lucha contra la Corrupción investiga posibles actos ilícitos, fortaleciendo los mecanismos de control institucional; todo esto complementado con el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) que gestiona compras centralizadas y establece lineamientos que garantizan procedimientos eficientes y equitativos en la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado.

Método

La investigación adoptó un diseño mixto, integrando componentes cualitativos y cuantitativos para lograr un diagnóstico comprensivo de la problemática.

Enfoque cualitativo

Se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios municipales de Machala, tanto del área de adquisiciones como de control interno, indagando sus percepciones sobre las debilidades del sistema de contratación de emergencia. Las respuestas fueron categorizadas mediante análisis de contenido en las siguientes dimensiones:

Justificación de compras

Idoneidad de proveedores

Temporalidad y cumplimiento

Trazabilidad documental

Sugerencias de mejora

Enfoque cuantitativo

Se analizaron datos estadísticos oficiales de SERCOP (2020-2024), incluyendo montos contratados, número de procesos y sectores involucrados. Las principales variables fueron:

Total adjudicado por emergencia (USD)

Número de contratos suscritos

Distribución institucional de las adjudicaciones

Casos de incumplimiento contractual reportados

Tipo de investigación

Descriptiva y documental, apoyada en fuentes normativas, doctrinarias y de prensa especializada.

Resultados

Dentro del presente se ha recurrido a entrevistas con dos funcionarios del Municipio de Machala, mismos que por confidencialidad han preferido mantener sus nombres en privado, esto con el fin de obtener una visión interna sobre la aplicación de estos procedimientos y los retos que enfrentan las entidades públicas en la gestión de recursos en contextos de crisis, partiendo de lo mencionado, se destaca que la contratación pública en situaciones de emergencia, regulada en Ecuador por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su normativa conexas, permite a las instituciones del Estado realizar adquisiciones de bienes y servicios sin pasar por los procedimientos ordinarios; sin embargo, a pesar de ser necesaria esta flexibilidad en momentos críticos, ha generado preocupación respecto a la transparencia y el adecuado control de los recursos públicos.

Contratación de Emergencia años 2020-2024

De acuerdo con diario primicias (Celi, 2025), en el 2024 se ha evidenciado una cifra histórica respecto a la contratación de emergencia, donde este tipo de contratos superaron los 856 millones de dólares, una cifra récord teniendo en cuenta que no había sido alcanzada ni siquiera en 2020.

Durante la pandemia, en total, se adjudicaron 202 contratos derivados de 161 resoluciones de emergencia, destacándose principalmente la crisis energética como un factor determinante para el uso de este mecanismo; la mayor parte de las contrataciones se concentraron en empresas públicas de la Función Ejecutiva, con un 96% del valor adjudicado, siendo la Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC) la principal responsable, al firmar contratos por un total de 820 millones de dólares. (Celi, 2025)

Figura 1

Contratación de Emergencia



Nota. Elaboración del autor. Fuente: SERCOP, 2025.

Sin embargo, la investigación revela varios problemas estructurales que surgen en el proceso de contratación de emergencia, tales como la falta de fiscalización ex ante, la discrecionalidad en la adjudicación de contratos y la escasa trazabilidad de los procesos, lo que aumenta el riesgo de corrupción y compromete la transparencia; los informes también destacan que, a pesar de la flexibilidad y rapidez en los tiempos de contratación, los contratos enfrentan demoras importantes, como es el caso de los contratos con Progen y Worlding, que para la fecha de la publicación de dicho artículo citado previamente, no habían cumplido con sus objetivos (Celi, 2025). Con base en lo mencionado, se evidencia que es primordial, reformar la normativa vigente para mejorar la transparencia, establecer auditorías preventivas y optimizar los mecanismos de control.

A lo anteriormente expuesto debe añadirse que la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 además de trastocar las dinámicas sociales, económicas, laborales y comunitarias, dejó al descubierto las debilidades estructurales de los mecanismos de control en los procesos de contratación pública, pues la urgencia por adquirir insumos médicos, equipos de protección, alimentos y servicios esenciales para mitigar los efectos de la emergencia, llevó a un crecimiento exponencial de las compras públicas bajo regímenes de excepción, que si bien estaban previstos para permitir una actuación ágil y oportuna del Estado, en la práctica abrieron la puerta a múltiples irregularidades, las cuales se tradujeron en severos perjuicios económicos y en un serio cuestionamiento a la transparencia gubernamental (Carrión & Maldonado, 2024).

Informes de organismos de control evidenciaron que, bajo el amparo de procedimientos especiales que permitían la invitación directa de proveedores, se incurrió en prácticas tales como la restricción arbitraria de oferentes con mayor capacidad técnica y experiencia, la omisión del uso del Portal de Compras Públicas para realizar estudios de mercado y verificar precios de referencia, y la selección discrecional de contratistas, todo lo cual facilitó la adjudicación de contratos con sobreprecios significativos y sin las debidas garantías de calidad ni cumplimiento de los objetivos planteados.

Entre los ejemplos más representativos de estas prácticas irregulares sobresale el escándalo relacionado con la adquisición sobrevalorada de bolsas para cadáveres, dispositivos médicos, ventiladores mecánicos, pruebas rápidas de COVID-19, servicios de desinfección y kits alimenticios, que provocó un perjuicio económico al Estado estimado en más de diecisiete millones de dólares, según los informes con indicios de responsabilidad penal remitidos a la Fiscalía General del Estado, a lo que debe sumarse el caso emblemático del Hospital de Pedernales, donde, a pesar de haberse entregado anticipos cuantiosos, la obra no alcanzó los avances de ejecución comprometidos, consolidándose así como uno de los símbolos más visibles de la corrupción durante la pandemia (Carrión & Maldonado, 2024).

Del mismo modo, las auditorías realizadas por la Contraloría General del Estado identificaron deficiencias sistémicas en instituciones como el Hospital Teodoro Maldonado Carbo, que reportó diferencias injustificadas superiores a 1,8 millones de dólares entre los costos reales de medicamentos, insumos de enfermería y equipos médicos, revelando además que muchos de los proveedores contratados carecían de registro o experiencia en la comercialización de los bienes adquiridos, e incluso algunos presentaban información falsa respecto a su trayectoria empresarial, lo que refleja de manera clara que la emergencia sanitaria, lejos de ser solo un reto logístico y de salud pública, se convirtió también en

**La importancia de los contratos por emergencia en Ecuador y los desafíos para garantizar transparencia y eficacia en la función pública/
The importance of emergency contracts in Ecuador and the challenges of ensuring transparency and efficiency in public service**

un escenario donde la falta de controles efectivos, la flexibilización normativa y la discrecionalidad administrativa permitieron el aprovechamiento indebido de recursos públicos, haciendo evidente la necesidad impostergable de reformar profundamente el régimen de contratación pública para incorporar auditorías preventivas, fortalecer la trazabilidad de los procedimientos y diseñar mecanismos de control y rendición de cuentas más rigurosos, que impidan que en futuras crisis los recursos destinados a salvar vidas terminen siendo objeto de intereses particulares (Gaviláñez, 2023).

Percepción desde el área de adquisiciones

Con respecto a las entrevistas realizadas, el primer entrevistado es un funcionario del área de adquisiciones, cuya labor principal es la gestión de procesos de compra en la administración municipal; de acuerdo a su testimonio, uno de los mayores retos en la contratación bajo emergencia es la justificación adecuada de la necesidad de realizar la compra de manera directa., menciona que el procedimiento establece que debe existir un estudio de mercado breve y concreto, que permita determinar el proveedor más idóneo para adjudicar el contrato; más en la práctica, esto termina siendo deficiente, ya sea porque la urgencia del proceso impide hacer un análisis o porque algunos proveedores inflan precios en situaciones de escasez.

Lo que se evidenció de manera clara durante la emergencia sanitaria de 2020, cuando la demanda de insumos médicos se disparó y el Estado tuvo que recurrir a la compra directa sin posibilidad de comparación de precios en condiciones normales, en tal razón uno de los problemas recurrentes fue que los proveedores aumentaron el costo de productos esenciales, lo que llevó a que algunas instituciones adquirieran bienes con un aparente sobreprecio, si bien en algunos casos esto se debió a la escasez del mercado, en otros hubo una clara falta de diligencia en la búsqueda de alternativas más económicas, explicó el entrevistado.

Otro aspecto que destacó es la temporalidad de los contratos bajo emergencia; según la normativa, no pueden superar los 60 días, y la ejecución del contrato debe estar alineada con este plazo; sin embargo, muchas veces los tiempos de entrega se ven afectados porque los proveedores no cuentan con el stock suficiente o enfrentan dificultades logísticas, generando de esta manera retrasos que comprometen la efectividad de la respuesta del Estado ante la emergencia.

Pese a lo mencionado por el entrevistado, finalmente reconoce que la contratación bajo emergencia es una herramienta indispensable en situaciones críticas, siempre que se implemente con los debidos controles, básicamente porque no se trata de satanizar la contratación directa más bien se debería fortalecer los mecanismos de control para evitar abusos y garantizar que los recursos se utilicen de manera eficiente, concluyó.

Perspectiva desde el área de control interno

El segundo entrevistado, encargado de la supervisión y fiscalización de los procesos de contratación pública dentro del Municipio de Machala, mencionó que desde su punto de vista, uno de los principales problemas que enfrenta la administración en estos procedimientos es la dificultad para ejercer un control efectivo en tiempo real, teniendo en cuenta que si bien es cierto, la normativa exige la publicación de los contratos y su respectiva justificación, la supervisión efectiva de su ejecución es

La importancia de los contratos por emergencia en Ecuador y los desafíos para garantizar transparencia y eficacia en la función pública/
The importance of emergency contracts in Ecuador and the challenges of ensuring transparency and efficiency in public service



limitada debido a la falta de herramientas tecnológicas adecuadas y a la escasez de personal capacitado para realizar auditorías en tiempo real.

El funcionario destacó que una de las principales fallas en la regulación actual es la falta de criterios claros para evaluar la idoneidad de los proveedores en un contexto de emergencia, mencionó que en algunos casos, se han adjudicado contratos a empresas sin experiencia en el rubro o sin capacidad logística suficiente para cumplir con la entrega en los plazos establecidos, lo que evidentemente afecta la ejecución del contrato, corriendo el riesgo de derivar en posibles pérdidas económicas para la entidad pública o recibir bienes o servicios de dudosa calidad.

Otro aspecto relevante mencionado en la entrevista es la necesidad de fortalecer la trazabilidad de los procesos de contratación, menciona que pese a que la normativa establece la obligación de publicar los contratos suscritos bajo el régimen de emergencia, en muchas ocasiones la información no es accesible en tiempo real o presenta inconsistencias que dificultan la verificación de su cumplimiento, advirtió el funcionario.

En cuanto a las medidas para mejorar la transparencia en estos procesos, el entrevistado sugirió la implementación de auditorías concurrentes y el uso de plataformas digitales que permitan un monitoreo más eficiente, en vista de que la tecnología puede ser una gran aliada en la lucha contra la corrupción en la contratación pública, teniendo en cuenta que la digitalización de los procesos permitiría una mayor trazabilidad y reduciría la discrecionalidad en la selección de proveedores.

Por último, se debe destacar su opinión respecto a la responsabilidad de garantizar la transparencia en la contratación pública, misma que no recae únicamente en los órganos de control, más bien en todos los actores involucrados en el proceso, por tanto, es primordial que tanto las entidades contratantes como los proveedores actúen con responsabilidad y apego a la normativa, caso contrario, cualquier esfuerzo por fortalecer los mecanismos de control será insuficiente.

El análisis de las entrevistas realizadas permite identificar que la contratación bajo régimen de emergencia en Ecuador, si bien responde a la necesidad de actuar con rapidez en contextos críticos, presenta múltiples problemas en lo que respecta a su implementación; teniendo en cuenta que la falta de estudios de mercado adecuados, la dificultad para ejercer un control efectivo en tiempo real y la deficiencia en la trazabilidad de los procesos son algunas de las principales problemáticas detectadas.

Ambos entrevistados coincidieron en que, si bien existe una normativa vigente que establece criterios para evitar irregularidades, su aplicación en la práctica presenta debilidades que pueden derivar en actos de corrupción o en un uso ineficiente de los recursos públicos, de lo que se puede destacar la falta de sanciones efectivas para los funcionarios que incumplen los procesos de fiscalización, sumada a la limitada capacidad de control posterior a la ejecución del contrato, genera un ambiente propicio para que se mantengan prácticas inadecuadas en la contratación bajo régimen de emergencia.

Cifras Finales

Durante el período analizado, las contrataciones por emergencia alcanzaron cifras históricas, superando los USD 856 millones en 2024 (Celi, 2025), concentrándose principalmente en empresas

**La importancia de los contratos por emergencia en Ecuador y los desafíos para garantizar transparencia y eficacia en la función pública/
The importance of emergency contracts in Ecuador and the challenges of ensuring transparency and efficiency in public service**

públicas como CELEC. Las entrevistas revelaron que la premura en las adquisiciones suele obstaculizar la realización de estudios de mercado confiables, generando adjudicaciones discrecionales y precios inflados en algunos casos.

Los funcionarios coincidieron en señalar limitaciones importantes:

Ausencia de control concurrente en tiempo real.

Falta de herramientas digitales que permitan verificar contratos mientras se ejecutan.

Dificultades logísticas de proveedores para cumplir los plazos contractuales.

Contratación de empresas sin experiencia ni capacidad comprobada.

Además, los informes de la Contraloría documentaron sobreprecios, falta de trazabilidad y uso de proveedores ficticios o no habilitados, siendo paradigmáticos los casos del Hospital de Pedernales y varias adquisiciones durante la pandemia (Carrión & Maldonado, 2024).

Discusión

Lo que se encontró en esta investigación deja claro que la contratación pública por emergencia en Ecuador, aunque es una herramienta clave cuando hay crisis y se necesita actuar rápido, en la práctica tiene muchas fallas que afectan tanto la transparencia como la eficiencia, y esto no es algo nuevo, ya que varios expertos como Ramírez (2023), han señalado que este tipo de regímenes excepcionales tienden a relajar los controles normales para poder responder con rapidez, lo que muchas veces significa dejar de lado la rendición de cuentas, y eso abre la puerta a errores o incluso actos de corrupción, sobre todo cuando no hay controles que se activen mientras los procesos están en marcha, como también advierte la OCDE (2021).

En el contexto ecuatoriano, tanto los documentos oficiales revisados como lo que dijeron los funcionarios municipales entrevistados confirman que hay una distancia bastante grande entre lo que dice la ley y lo que realmente pasa, porque aunque existen normas claras como la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008), y su reglamento que hablan de principios como transparencia, concurrencia y oportunidad, cuando uno mira cómo se aplican en la realidad se encuentra con que muchas veces los procesos no dejan rastro, no hay estudios de mercado bien hechos y se elige a los proveedores de forma muy discrecional, lo que autores como Carrión & Maldonado (2024) ya habían advertido al decir que esta modalidad ha sido usada para mover dinero público de manera poco clara, especialmente en momentos críticos como fue la pandemia.

El problema se hace más evidente si se considera que la ley incluye mecanismos de control previos como auditorías de pertinencia, pero en la práctica estos controles no logran funcionar como deberían, ya que, como mencionan Espejo & Shakespeare (2023), muchas veces ni siquiera hay herramientas digitales adecuadas o personal suficientemente capacitado para que esos mecanismos realmente sirvan, y esto se refleja en lo que comentó un funcionario del área de fiscalización en Machala, quien explicó que no pueden hacer control en tiempo real porque les faltan sistemas tecnológicos y gente especializada,

**La importancia de los contratos por emergencia en Ecuador y los desafíos para garantizar transparencia y eficacia en la función pública/
The importance of emergency contracts in Ecuador and the challenges of ensuring transparency and efficiency in public service**

lo que también coincide con lo dicho por Gudiño (2022), sobre lo poco que se está cumpliendo con el principio de transparencia que establece la Constitución.

Otro punto que no se puede pasar por alto es que el tiempo que la normativa permite para este tipo de contratos, que es de 60 días, muchas veces no va de la mano con lo que realmente pueden hacer los proveedores, porque como se dijo en las entrevistas, no siempre tienen los productos listos ni pueden entregar de inmediato, y esa diferencia entre lo que dice la norma y lo que pasa en la realidad ya fue señalada por Escobar et al. (2020), quienes explican que esto termina afectando la eficacia de la contratación, porque se obliga a trabajar con tiempos que no son compatibles con las condiciones reales del mercado, lo que puede llevar a que se incumplan contratos o se generen sanciones.

Por otro lado, algo que resaltaron varios de los funcionarios entrevistados es que no se trata solo de cambiar leyes, sino de transformar toda una forma de pensar dentro de las instituciones, porque mientras siga existiendo esa cultura de permitir la discrecionalidad sin consecuencias, va a ser muy difícil que las cosas cambien, y en eso coinciden con autores como Ramírez (2023), quien asegura que el problema también está en cómo se entiende y se ejerce la función pública, ya que hay una debilidad interna en los sistemas de control que hace que todo quede en la opacidad y que los errores o irregularidades no generen sanciones claras.

Frente a este panorama, vale la pena mirar propuestas como la de Córdova & Mora (2025), que dicen que no basta con hacer ajustes legales, sino que se necesita una transformación más profunda que involucre a todos los actores del sistema, desde las instituciones que contratan hasta los proveedores, pasando por la ciudadanía, quienes también deberían tener un rol activo en vigilar cómo se usan los recursos, y para que eso sea posible, herramientas como auditorías en tiempo real, plataformas digitales que permitan seguir el rastro de cada proceso, e incluso tecnologías como blockchain o inteligencia artificial, pueden ser de mucha ayuda, siempre que exista una voluntad política real y un compromiso colectivo para que las cosas funcionen mejor.

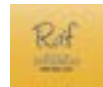
Finalmente, hay que reconocer que este estudio tiene ciertas limitaciones, como que se centró solo en el Municipio de Machala y se realizaron pocas entrevistas, lo que hace que no se pueda generalizar todo a nivel nacional, pero aun así, la profundidad del análisis cualitativo y el cruce de datos con fuentes secundarias ofrecen una base firme para que otros estudios puedan seguir explorando el tema, tal vez comparando lo que pasa en diferentes niveles de gobierno o evaluando si las últimas reformas legales realmente han mejorado la integridad en los procesos de contratación pública en momentos de emergencia.

Referencias bibliográficas

- Procuraduría General del Estado de Ecuador. (2024). *Reflexiones de Contratación Pública*. http://www.pge.gob.ec/images/2024/Infografias/diciembre_26/Infografia%20-%20Contratacion%20por%20emergencia%20electronica.pdf
- Álvarez, M. (2020). La contratación pública en Ecuador en torno a la emergencia sanitaria. *Uniandes EPISTEME. Revista digital de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 7((Número especial)), 1089-1098. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8298062.pdf>

La importancia de los contratos por emergencia en Ecuador y los desafíos para garantizar transparencia y eficacia en la función pública/
The importance of emergency contracts in Ecuador and the challenges of ensuring transparency and efficiency in public service

- Asamblea Nacional Constituyente. (2008, Octubre 20). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi. <https://www.cosede.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/CONSTITUCION-DE-LA-REPUBLICA-DEL-ECUADOR.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008, febrero 17). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Quito: Registro Oficial Suplemento 395. https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2021/04/losncp_actualizada1702.pdf
- Carrión, J., & Maldonado, L. (2024). Sobreprecios en la contratación pública en la salud en Ecuador ante la pandemia por COVID-19 en 2020. *Revista Lex*, 7(25), 744-765. <https://revistalex.org/index.php/revistalex/article/download/291/717/1212>
- Celi, E. (19 de enero de 2025). 2024 rompió el récord en contratos por emergencia: USD 856,7 millones. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/politica/record-contratos-emergencia-2024-ecuador-87769/#:~:text=Las%20contrataciones%20por%20emergencia%20entre%202020%20y%202024&text=Esto%20se%20refleja%20justamente%20al,adjudicado%20por%20emergencia%20en%202024>
- Córdoba, M., & Mora, E. (2025). La Importancia de los Contratos Administrativos en Ecuador y los Desafíos para Garantizar Transparencia y Eficiencia en la Función Pública. *Vitalia*, 6(1), 417-434. <https://revistavitalia.org/index.php/vitalia/article/view/488>
- Corona, J. (2018). INVESTIGACIÓN CUALITATIVA: FUNDAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS, TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS. *Vivat Academia*(144), 69-76. <https://www.redalyc.org/journal/5257/525762351005/html/>
- Díaz, J. (2018). Los procedimientos de emergencia en la contratación pública. *FORO Revista de Derecho*(30), 107-118. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/692/642>
- Escobar, V., Suárez, E., & Cornejo, S. (2020). Las contrataciones en estado de excepción y los actos de corrupción en el sector público en el Ecuador. *Uniandes EPISTEME. Revista digital de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 7(especial), 1341-1355. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8298071.pdf>
- Escobar, V., Suárez, E., & Cornejo, S. (2020). Las contrataciones en estado de excepción y los actos de corrupción en el sector público en el Ecuador. *Uniandes EPISTEME. Revista digital de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 7(Especial), 1341-1355. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8298071.pdf>
- Espejo, L., & Shakespeare, C. (2023). El Control en las Contrataciones Públicas. *Revista Internacional Tecnológica-Educativa*, 16(2), 196-208. <https://ojs.docentes20.com/index.php/revista-docentes20/article/download/395/1041>
- Gaviláñez, M. (2023). Administración pública en el Ecuador, su paradigma en situaciones de emergencia y riesgo. *Revista De La Facultad De Derecho De México*, 73(285), 201-226. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/85403>
- González, L. (2020). Los estados de excepción: aspectos conceptuales y su desarrollo constitucional en Ecuador. *Revistas Universidad Externado de Colombia*. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/6977/9931>
- Gudiño, Z. (2022). El principio constitucional de transparencia en la contratación pública del Ecuador. Un enfoque desde la participación ciudadana. *Revista Universidad y Sociedad*, 14(2), 410-420. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202022000200410&lng=es&tlng=es



-
- Ignacio, F., & London, S. (2021). DESASTRES NATURALES Y SU IMPACTO. UNA REVISIÓN METODOLÓGICA. *Revista Científica "Visión de Futuro"*, 25(1), 43-61. <https://www.redalyc.org/journal/3579/357965431002/html/>
- Macias, J., Ignacio, F., & Burbano, C. (2021). Análisis de la contratación pública en situación de emergencia. Impacto del COVID-19. *Dilemas contemporáneos: educación, política y valores*, 8((especial 3)). <https://doi.org/10.46377/dilemas.v8i.2707>
- Presidencia de la República. (2022, junio 20). Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional de Contratación Pública. Quito, Ecuador: Decreto Ejecutivo 458. <https://www.bce.ec/images/transparencia2022/juridico/reglamentogeneralalaleyorganicadelsistemanacionaldecontratacionpublica3.pdf>
- Ramírez, S. (2023). Mecanismos eficientes, referentes al análisis de la contratación pública en el Ecuador. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(2), 8450-8467. <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/download/5968/9055/>
- Ramón, E., & Fajardo, C. (2023). Análisis de los Estados de Excepción y su posible desnaturalización desde el hiperpresidencialismo en los años 2017 –2021. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 4(2), 6062–6077. <https://doi.org/10.56712/latam.v4i2.1034>
- Reyes, E. (2020). *Metodología de la Investigación Científica*. Page Publishing, Incorporated. https://www.google.com.ec/books/edition/Metodologia_de_la_Investigacion_Cientifi/SmdxEAAQ-BAJ?hl=es-419&gbpv=0
- Ruíz, J. (2012). *Metodología de la Investigación Cualitativa* (5a. ed. ed.). España: Deusto.