Verdad y Derecho
Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Sociales
Vol. 5(especial7), 1-11, 2026
https://doi.org/10.62574/g7zcep37

Brecha entre tipificación y persecución penal de la corrupción en la contratación pública ecuatoriana

Gap between criminalisation and prosecution of corruption in Ecuadorian public procurement

Ángeles Mishell Benalcázar-Romero
angelesbr41@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Riobamba, Ecuador
https://orcid.org/0009-0004-1126-7058

Janneth Ximena Iglesias-Quintana
ur.jannetiglesias@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Riobamba, Ecuador
https://orcid.org/0000-0001-7861-4676

RESUMEN

La legislación ecuatoriana tipifica con amplitud los delitos contra la administración pública, aunque la corrupción en la contratación pública persiste y las condenas son escasas o tardías. Es así que el estudio se planteó como objetivo central analizar la brecha entre la tipificación penal y la persecución efectiva de la corrupción de los funcionarios públicos en la contratación pública del Ecuador. En este sentido se empleó un enfoque cualitativo de tipo jurídico-documental, con análisis de once obras académicas y siete instrumentos normativos, y una entrevista a un profesional con experiencia en contratación pública. Entre los resultados se obtuvo que la ineficacia sancionatoria obedece a la complejidad probatoria, la dependencia de peritajes, la descoordinación institucional y la débil protección de denunciantes. Entre las conclusiones se estableció que la certeza de la sanción depende de la prevención, la detección temprana y la recuperación de activos.
Descriptores: corrupción; contratación pública; derecho penal; funcionario público; transparencia. (Fuente: Tesauro UNESCO).

ABSTRACT

Ecuadorian legislation broadly criminalises offences against public administration, although corruption in public procurement persists and convictions are scarce or late. The study set out to analyse the gap between criminalisation and the effective prosecution of corruption by public officials in Ecuadorian public procurement. A qualitative, legal-documentary approach was used, with analysis of eleven academic works and seven legal instruments, and an interview with a professional experienced in public procurement. The results show that ineffective sanctioning stems from evidentiary complexity, reliance on expert reports, lack of institutional coordination and weak whistleblower protection. It is concluded that the certainty of sanctions depends on prevention, early detection and asset recovery.
Descriptors: corruption; public procurement; criminal law; civil servants; transparency. (Source: UNESCO Thesaurus).

Recibido: 02/09/2026. Revisado: 23/09/2026. Aprobado: 14/10/2026. Publicado: 28/10/2026.

Sección artículos de investigación

INTRODUCCIÓN

La contratación pública concentra una parte considerable del gasto estatal y es, por ello, uno de los espacios de mayor riesgo de corrupción en la administración pública. En el Ecuador, los casos conocidos en los últimos años han mostrado procesos direccionados, sobreprecios y contrataciones de emergencia utilizadas de manera indebida, con perjuicios para el Estado y para la población que deja de recibir obras y servicios.

Partiendo de lo expuesto, la Constitución dispone que las servidoras y servidores públicos son responsables por sus acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones y declara imprescriptibles las acciones y penas por peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito (Asamblea Constituyente, 2008a, art. 233), y el Código Orgánico Integral Penal tipifica estos delitos junto con el tráfico de influencias y la oferta de realizar tráfico de influencias (Asamblea Nacional, 2014). Lo anterior supone que el ordenamiento cuenta con un catálogo penal amplio contra la corrupción en la función pública.

Por consiguiente, el problema de investigación se ubica en la eficacia de los tipos penales antes que en su ausencia, habida cuenta de que Becker (1968) explicó que la disuasión depende tanto de la probabilidad de la sanción como de su magnitud, y Nagin (2013) mostró que la certeza del castigo tiene un efecto disuasivo mayor que su severidad. De ello se sigue la necesidad de examinar por qué la persecución penal de la corrupción en la contratación pública no alcanza la certeza necesaria para disuadir.

Pero, ¿qué factores explican la brecha entre la tipificación y la persecución penal de la corrupción en la contratación pública del Ecuador? A partir de lo planteado, la investigación tiene por objetivo central analizar la brecha entre

la tipificación penal y la persecución efectiva de la corrupción de los funcionarios públicos en la contratación pública del Ecuador.

Referencial teórico

En cuanto a la explicación de la corrupción, Klitgaard (1988) la describió como el resultado del monopolio y la discrecionalidad sin rendición de cuentas, y Rose-Ackerman y Palifka (2016) mostraron que la contratación pública es especialmente vulnerable por la magnitud de los recursos y la asimetría de información entre el Estado y los contratistas. Esto implica que el riesgo se concentra en las etapas de diseño de pliegos, calificación y adjudicación.

Al hilo de ello, Persson et al. (2013) sostuvieron que las reformas anticorrupción fracasan cuando la corrupción es sistémica, porque los actores no esperan que los demás cumplan las reglas, y Mungiu-Pippidi (2015) planteó que el control de la corrupción depende del equilibrio entre las oportunidades de corrupción y las restricciones legales, institucionales y sociales. De allí se desprende que la sanción penal aislada no basta para modificar las expectativas de los funcionarios.

En función de lo planteado, la detección temprana ha sido estudiada por Fazekas et al. (2016), quienes construyeron indicadores objetivos de riesgo de corrupción a partir de datos de contratación, como la presencia de un solo oferente o los plazos de presentación excesivamente cortos. Por añadidura, Gudiño Mena (2022) destacó que la transparencia y la participación ciudadana en la contratación pública ecuatoriana permiten advertir irregularidades antes de la adjudicación. Tal enfoque revela que la persecución penal puede apoyarse en alertas generadas por el propio sistema de compras.

Con base en lo expuesto, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece los principios de transparencia, concurrencia y trato justo (Asamblea Constituyente, 2008b), y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado faculta a la Contraloría para determinar responsabilidades administrativas, civiles e indicios de responsabilidad penal (Congreso Nacional, 2002). A su vez, Montero Cartes (2015) distinguió la responsabilidad disciplinaria de la penal, y Bejarano Sanabria y Jaimes Suárez (2021) analizaron la corrupción como un fenómeno situado entre el derecho y la moral.

En el plano internacional, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción obliga a los Estados a establecer sistemas de contratación basados en la transparencia y la competencia, a proteger a testigos y denunciantes y a adoptar medidas de recuperación de activos (Organización de las Naciones Unidas, 2003, arts. 9, 32, 33 y 51), y la Convención Interamericana contra la Corrupción promueve la cooperación entre los Estados para su sanción (Organización de los Estados Americanos, 1996). En el Ecuador, la Ley Orgánica de Extinción de Dominio permite recuperar bienes de origen ilícito (Asamblea Nacional, 2021), instrumento analizado por Lascano y Merino-Sánchez (2024). Semejante marco supone que la eficacia contra la corrupción se mide también por la recuperación del patrimonio público.

MÉTODO

La investigación se desarrolló con enfoque cualitativo, de tipo jurídico-documental y analítico-descriptivo, orientada a identificar los factores que explican la brecha entre la tipificación y la persecución penal de la corrupción en la contratación pública.

En cuanto a la información, se analizaron once obras y artículos académicos publicados entre 1968 y 2024, y siete instrumentos normativos, esto es, la Constitución, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el Código Orgánico Integral Penal, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción. Se excluyeron tesis, diccionarios, informes técnicos sin revisión y publicaciones de procedencia no verificable. En el plano de campo, se realizó una entrevista semiestructurada de seis preguntas a un profesional con experiencia en contratación pública, identificado con el código E1, con consentimiento informado.

En este sentido se empleó la codificación abierta y selectiva de la entrevista, organizada en las dimensiones de irregularidades, investigación y sanción, y prevención, y su contraste con el marco normativo y doctrinal. Como limitación, el estudio se apoya en un solo informante y no analiza estadísticas de causas ni sentencias, por lo que sus resultados tienen carácter exploratorio.

RESULTADOS

La codificación de la entrevista permitió identificar los factores que debilitan la persecución penal en cada fase del ciclo de la corrupción en la contratación pública, tal como se presenta en la tabla 1.

Tabla 1. *Factores que debilitan la persecución penal de la corrupción en la contratación pública.*

Fase	Irregularidad o factor identificado por E1	Consecuencia para la persecución
Preparación	Pliegos con requisitos que limitan la competencia	Apariencia de legalidad que dificulta probar el direccionamiento
Selección	Uso indebido de emergencias y procesos de menor cuantía	Menor control previo y menor registro de la decisión
Adjudicación	Conflictos de intereses y acuerdos previos entre oferentes	Prueba dependiente de testigos internos
Ejecución	Sobreprecios y supervisión limitada de los contratos	Daño advertido cuando ya es irreversible
Investigación	Participación de varias personas y peritajes financieros especializados	Dilación procesal y procesos sin sentencia
Coordinación	Débil cooperación entre Fiscalía, Contraloría y entidades de control	Información fragmentada y sanción tardía

Nota. Elaboración propia (2026) a partir de la entrevista a E1.

De la tabla 1 se desprende que las irregularidades más frecuentes se ocultan bajo actos aparentemente legales, empero los mayores obstáculos se presentan en la investigación, ya que la prueba requiere peritajes financieros y técnicos, intervienen varias personas y las instituciones de control no comparten información de manera oportuna. Esto indica que la brecha es principalmente probatoria e institucional.

En función de lo anterior, los hallazgos se agruparon en categorías emergentes, tal como se observa en la tabla 2.

Tabla 2. *Categorías emergentes sobre la persecución penal de la corrupción en la contratación pública.*

Categoría	Definición	Fuentes
Legalidad aparente	Irregularidades encubiertas en actos formalmente válidos.	E1; Fazekas et al. (2016)
Incertidumbre de la sanción	Procesos largos, sin sentencia o con sanción tardía.	E1; Becker (1968); Nagin (2013)
Fragmentación institucional	Débil cooperación entre órganos de control e investigación.	E1; Congreso Nacional (2002)
Integridad preventiva	Controles previos, transparencia, ética y protección de denunciantes.	E1; Organización de las Naciones Unidas (2003)

Nota. Elaboración propia (2026).

En cuanto a la incertidumbre de la sanción, el informante señaló que la legislación contempla tipos penales y penas suficientes, aunque las investigaciones son largas, requieren pruebas técnicas difíciles de obtener y muchas veces no concluyen con sentencia, de modo que la sanción llega cuando el daño al Estado ya es irreversible. Semejante hallazgo supone que el endurecimiento de las penas no corrige el problema central.

Por su parte, la fragmentación institucional aparece en la débil cooperación entre la Fiscalía, la Contraloría General del Estado y las demás entidades de control, lo cual retrasa el paso de los indicios de responsabilidad penal a la investigación, en contraste con las facultades que la ley otorga a la Contraloría para determinarlos.

En lo que respecta a la integridad preventiva, el informante propuso fortalecer los controles antes de la adjudicación, auditar la ejecución, garantizar el acceso público a la información de cada proceso, usar herramientas tecnológicas de seguimiento, capacitar éticamente a los servidores y proteger a los denunciantes. De ello se sigue que la prevención y la persecución forman parte de un mismo sistema.

DISCUSIÓN

Los resultados confirman que la corrupción en la contratación pública ecuatoriana persiste pese a un catálogo penal amplio, en consonancia con lo planteado por Klitgaard (1988) y por Rose-Ackerman y Palifka (2016) sobre la vulnerabilidad de las compras públicas. Sin embargo, el análisis permite precisar que la debilidad se concentra en la certeza de la sanción, y no en su severidad.

En el plano teórico, Nagin (2013) mostró que la probabilidad de ser sancionado disuade más que la magnitud de la pena, lo cual coincide con el testimonio sobre procesos largos que no concluyen con sentencia. Esto

invita a reflexionar sobre la conveniencia de orientar las reformas hacia la capacidad investigativa, los peritajes especializados y la celeridad procesal, en lugar de nuevas agravaciones penales.

Comoquiera que las irregularidades se ocultan bajo actos formalmente válidos, la prueba del direccionamiento y del sobreprecio exige reconstruir el proceso de contratación con apoyo técnico. Es ingenuo pensar que la imprescriptibilidad de las acciones penales asegura por sí misma la sanción de la corrupción; de ahí un reto intrínseco para la Fiscalía y la Contraloría, que consiste en compartir información, coordinar sus actuaciones y aprovechar los datos del sistema de compras para detectar alertas tempranas.

Otro aspecto que debe ser revisado es la protección de denunciantes, toda vez que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción la exige y el testimonio de quienes conocen el proceso desde dentro es la fuente de prueba más directa en los acuerdos colusorios. A tenor de lo que plantean Persson et al. (2013), las reformas solo cambian las expectativas de los funcionarios cuando la sanción se percibe como probable, lo cual requiere también recuperar los activos mediante la extinción de dominio.

En virtud de lo abordado, la responsabilidad penal de los funcionarios públicos en la contratación pública puede comprenderse como una garantía reconocida en la norma cuya eficacia depende de la detección temprana, la capacidad probatoria y la cooperación institucional. Como limitación, el estudio se apoya en un solo informante, por lo que se recomienda que investigaciones futuras analicen estadísticas de causas, sentencias y datos de los procesos de contratación.

CONCLUSIONES

La Constitución, el Código Orgánico Integral Penal, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la Ley Orgánica de Extinción de Dominio y las convenciones contra la corrupción establecen un marco amplio de tipificación, control y recuperación de activos frente a la corrupción de los funcionarios públicos.

La brecha entre la tipificación y la persecución penal se explica por irregularidades encubiertas en actos formalmente válidos, la complejidad probatoria y la dependencia de peritajes especializados, la dilación de los procesos, la débil cooperación entre la Fiscalía y la Contraloría y la limitada protección de quienes denuncian.

En consecuencia, la eficacia de la responsabilidad penal en la contratación pública exige fortalecer la capacidad investigativa y pericial, coordinar a los órganos de control e investigación, aprovechar los datos de contratación para la detección temprana, proteger a los denunciantes y recuperar los activos de origen ilícito, antes que endurecer las penas existentes.

FINANCIAMIENTO

No monetario.

CONFLICTO DE INTERÉS

No existe conflicto de interés con personas o instituciones ligadas a la investigación.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Regional Autónoma de los Andes (UNIANDES), por el apoyo brindado al desarrollo de esta investigación.

REFERENCIAS

Asamblea Constituyente. (2008a). *Constitución de la República del Ecuador* [Constitution of the Republic of Ecuador]. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Asamblea Constituyente. (2008b). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* [Organic Law of the National Public Procurement System]. Registro Oficial Suplemento 395, 4 de agosto de 2008.

Asamblea Nacional. (2014). *Código Orgánico Integral Penal* [Comprehensive Organic Criminal Code]. Registro Oficial Suplemento 180, 10 de febrero de 2014.

Asamblea Nacional. (2021). *Ley Orgánica de Extinción de Dominio* [Organic Law on Asset Forfeiture]. Registro Oficial Quinto Suplemento 452, 14 de mayo de 2021.

Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, *76*(2), 169–217. https://doi.org/10.1086/259394

Bejarano Sanabria, H. C., y Jaimes Suárez, D. C. (2021). Corrupción: Una lectura entre el derecho y la moral [Corruption: A reading between law and morality]. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, *21*(40), 101–112. https://doi.org/10.22518/jour.ccsh/2021.1a08

Congreso Nacional. (2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado* [Organic Law of the Comptroller General of the State]. Registro Oficial Suplemento 595, 12 de junio de 2002.

Fazekas, M., Tóth, I. J., y King, L. P. (2016). An objective corruption risk index using public procurement data. *European Journal on Criminal Policy and Research*, *22*(3), 369–397. https://doi.org/10.1007/s10610-016-9308-z

Gudiño Mena, Z. G. (2022). El principio constitucional de transparencia en la contratación pública del Ecuador: Un enfoque desde la participación ciudadana [The constitutional principle of transparency in Ecuadorian public procurement: A citizen participation approach]. *Revista Universidad y Sociedad*, *14*(2), 410–420.

Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press.

Lascano, J. P., y Merino-Sánchez, W. Y. (2024). Ley Orgánica de Extinción de Dominio contra la corrupción en el contexto ecuatoriano [Organic Law on Extinction of Ownership against corruption in the Ecuadorian context]. *Verdad y Derecho. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Sociales*, *3*(especial 2).

Montero Cartes, C. (2015). La responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos: un estudio introductorio [Disciplinary liability of public officials: An introductory study]. *Revista de Derecho Público*, (82), 111–141. https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i82.37285

Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781316286937

Nagin, D. S. (2013). Deterrence in the twenty-first century. *Crime and Justice*, *42*(1), 199–263. https://doi.org/10.1086/670398

Organización de las Naciones Unidas. (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* [United Nations Convention against Corruption]. Resolución 58/4 de la Asamblea General, 31 de octubre de 2003.

Organización de los Estados Americanos. (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción* [Inter-American Convention against Corruption]. 29 de marzo de 1996.

Persson, A., Rothstein, B., y Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail: Systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, *26*(3), 449–471. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x

Rose-Ackerman, S., y Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform* (2nd ed.). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139962933

Derechos de autor: 2026 Por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/