

Juan Carlos Fuertes-Carrera; José Fabian Molina-Mora; Julio César de Jesús Arrias-Añez

<https://orcid.org/0009-0000-6257-2977>

**Peculado y delincuencia organizada en el proceso de contratación emergente
del Hospital Teodoro Maldonado Carbo**

**Embezzlement and organized crime in the emergency contracting process at
Teodoro Maldonado Carbo Hospital**

Juan Carlos Fuertes-Carrera

dq.juancfc10@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Quevedo, Los Ríos
Ecuador

<https://orcid.org/0009-0000-6257-2977>

José Fabian Molina-Mora

docenttp43@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Quevedo, Los Ríos
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-2653-2721>

Julio César de Jesús Arrias-Añez

uq.julioarrias@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Quevedo, Los Ríos
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0001-5259-9359>

Recibido: 25 de junio 2025

Revisado: 30 de julio 2025

Aprobado: 15 de septiembre 2025

Publicado: 01 de octubre 2025

Juan Carlos Fuertes-Carrera; José Fabian Molina-Mora; Julio César de Jesús Arrias-Añez

RESUMEN

El objetivo de la presente investigación fue realizar un análisis jurídico sobre el proceso de contratación emergente realizado en relación con la obra Hospital Teodoro Maldonado Carbo del Cantón Guayaquil en Ecuador con el objeto de determinar la comisión de los delitos de: Peculado y Delincuencia Organizada durante la adjudicación directa llevada a cabo. La investigación es tipo analítica, aborda el paradigma interpretativo con enfoque cualitativo, el método utilizado es el hermenéutico jurídico, el diseño aplicado es de corte documental-bibliográfico. Los resultados reflejaron que existe una alta incidencia del delito de peculado en el Ecuador como parte de un entramado vinculado a la delincuencia organizada que se ha incrementado como consecuencia del desarrollo de la pandemia y crisis sanitaria derivada del COVID 19. En conclusión, se ha generado la transgresión de normas jurídicas previstas en la legislación de adjudicaciones directas produciéndose un efecto de corrupción en el caso en estudio.

Descriptores: Contratación, obras públicas, corrupción, delincuencia; crisis ética. (Tesauro UNESCO)

ABSTRACT

The objective of this research was to conduct a legal analysis of the emergency contracting process carried out in relation to the Teodoro Maldonado Carbo Hospital project in the Guayaquil Canton in Ecuador, with the aim of determining whether the crimes of embezzlement and organized crime were committed during the direct award process. The research is analytical in nature, addressing the interpretive paradigm with a qualitative approach. The method used is legal hermeneutics, and the design applied is documentary bibliographic. The results reflected that there is a high incidence of embezzlement in Ecuador as part of a network linked to organized crime, which has increased because of the development of the pandemic and health crisis derived from COVID-19. In conclusion, there has been a violation of legal norms provided for in the legislation on direct awards, resulting in corruption in the case under study.

Descriptors: Contracting, public works, corruption, crime; ethical crisis. (UNESCO Thesaurus)

Juan Carlos Fuertes-Carrera; José Fabian Molina-Mora; Julio César de Jesús Arrias-Añez

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el Ecuador ha estado sujeto a diversas políticas públicas ineficaces que han generado altos índices de desempleo, inseguridad y pobreza en detrimento del bienestar común. Los actos de corrupción generados como consecuencia de las irregularidades cometidas en los procesos de selección, contratación y ejecución de obras por parte del Estado desde el año 2000 han provocado entre otras cosas, instrucciones fiscales, detenciones, juicios, obras inconclusas, incautaciones, nuevos procesos licitatorios y de adjudicación directa, así como el cierre de entes públicos (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador, 2008).

En este orden de ideas, el Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo de la ciudad de Guayaquil fundado en el año 1970 para brindar atención y servicio médico de manera pública al afiliado se ha caracterizado por su amplia cobertura hospitalaria y tecnología médica para el cuidado de los pacientes. En este sentido, la gerencia de dicho centro de salud ha sido dirigida por diferentes directores que han formulado diversas estrategias comunicacionales como guías de acción en pro de la mejora de la imagen de la institución, sin embargo, el buen prestigio por la gestión realizada ha mermado debido las irregularidades detectadas en el protocolo de sus contratos y manejo de recursos desde el año 2015 donde se inventaban emergencias para dar apertura a la adjudicación directa (Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo, 2020).

En relación con los delitos referenciados, resulta prudente señalar que, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, el peculado es el delito que consiste en el hurto de caudales de erario público, hecho por aquel a quien está confiada su administración. Sebastián Soler, señala que peculado constituye fundamentalmente en un abuso de la función pública, con lo cual además de haberse lesionado los intereses del fisco, se lesionan las de la Administración en sentido amplio (Falconi, 2005).

Juan Carlos Fuertes-Carrera; José Fabian Molina-Mora; Julio César de Jesús Arrias-Añez

En el marco del ordenamiento jurídico vigente en el Ecuador, el Código Orgánico Integral Penal de 2014 se tipifica el peculado en su (Art. 278): en el cual se establece como supuesto de hecho que, las o los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, determinadas en la Constitución de la República de Ecuador de 2008, en beneficio propio o de terceros; abusen, se apropien, distraigan o dispongan arbitrariamente de bienes muebles o inmuebles, dineros públicos o privados, efectos que los representen, piezas, títulos o documentos que estén en su poder en virtud o razón de su cargo, serán sancionados con pena privativa de libertad de diez a trece años (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008; Asamblea Nacional del Ecuador, 2014).

Según el ordenamiento jurídico, mediante el delito de peculado se sanciona al funcionario o servidor público que se apropiá o usa, para sí o para otro, caudales o efectos cuya percepción, administración o custodia le están confiadas por razón de su cargo. Para castigar por este delito no solo se exige que el sujeto activo tenga la condición de funcionario público, sino, además, que ostente un vínculo funcional con tales caudales o fondos del Estado.

Se trata de un grupo social con una cierta estructura y con miembros que se organizan para cometer acciones delictivas. A diferencia del delincuente que actúa en solitario, los individuos que forman parte de una banda de delincuencia organizada deben responder a la estructura y cumplir con una determinada función. Por otra parte, la contratación pública en el Ecuador está basada en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de 2008, que tiene como objetivo y finalidad garantizar todos los procesos de contratación del país por ende es importante conocer los aspectos esenciales dentro de los procesos de contratación que determina la ley en los concursos para las diversas empresas que deseen postular en la contratación (Gardey, 2010; Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

Juan Carlos Fuertes-Carrera; José Fabian Molina-Mora; Julio César de Jesús Arrias-Añez

Según lo detalla a continuación la Ley, son objetivos prioritarios del Estado, en materia de contratación pública, los siguientes: Garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo; garantizar la ejecución plena de los contratos y la aplicación efectiva de las normas contractuales; y la transparencia a fin de evitar la discrecionalidad en la contratación pública; convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional; promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas, en el marco de esta Ley; agilitar, simplificar y adecuar los procesos de adquisición a las distintas necesidades de las políticas públicas y a su ejecución oportuna, entre otros.

En la presente investigación resulta prudente señalar que hacer compras mediante la adjudicación directa sigue siendo un acto justificado, hoy el cumulo de contratos pactados representa un reto para la fiscalización, sin embargo, la Fiscalía y el Comité Anticorrupción en Ecuador ha investigado unos cien números de casos entre ellos “El hospital Teodoro Maldonado Carbo” de la ciudad de Guayaquil, por sobrevaloración de compras públicas realizadas.

Debido a lo argumentado resulta necesario plantear como objetivo de investigación realizar un análisis jurídico sobre el proceso de contratación emergente realizado en relación con la obra Hospital Teodoro Maldonado Carbo del Cantón Guayaquil en Ecuador con el objeto de determinar la comisión de los delitos de: Peculado y Delincuencia Organizada durante la adjudicación directa llevada a cabo.

MÉTODO

La modalidad empleada fue de tipo cualitativa, la que prevaleció, por cuanto se resumió a una investigación centrada en desarrollar un análisis jurídico sobre los delitos de Peculado y Delincuencia Organizada tipificados en el Código Orgánico Integral Penal de Ecuador de 2014. Se utilizó el método inductivo para determinar las irregularidades existentes en las contrataciones de emergencia en el hospital Teodoro Maldonado Carbo, orientado a formular acciones correctivas jurídicas que

Juan Carlos Fuertes-Carrera; José Fabian Molina-Mora; Julio César de Jesús Arrias-Añez

eviten que se cometan infracciones penales en actos de corrupción por parte de los servidores públicos pertenecientes al Estado Ecuatoriano (Rodríguez, A., & Pérez, 2017).

El alcance de la investigación fue descriptivo, ya que la primera busca analizar cómo es un fenómeno, es decir en este caso definir los conceptos y cada parte del tema, y la segunda al relacionar cada una de las variables del tema. Con la utilización del método Analítico- Sintético el autor tuvo que analizar cada parte del tema en estudio. Así mismo una vez descompuesto en partes el tema, se realizó una síntesis para establecerlo en una característica general y posteriormente realizar un análisis del tema de estudio (Arias, 2012; Palella & Martins, 2006).

RESULTADOS

Los tipos penales de peculado y delincuencia organizada atentan contra la buena marcha de la administración pública en perjuicio de una multiplicidad de víctimas. En este sentido, el término peculado, “se deriva del latín peculatus y este de peculium, que significa caudal, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua. No hay duda alguna de que su origen está en el derecho romano, que cualquier autor se remite a su fuente que es la vos pecus, que significa ganado. De ella dijo CARMIGNANI, que la palabra ganado se usaba porque en esto consistía la riqueza de los antiguos e igualmente la riqueza del Estado Roman.

El peculado es un delito consistente en la apropiación indebida del dinero perteneciente al Estado por parte de las personas que se encargan de su control y custodia de los bienes públicos. También se conoce como desvío de recursos que forman parte del patrimonio nacional en favor de toda la colectividad que satisface todas sus necesidades en base al erario que pertenece a todos los ecuatorianos.

El marco legal penal ecuatoriano describe como supuesto de hecho a través de la tipificación como conducta punible que el tipo penal de peculado se sanciona al funcionario o servidor público que se apropia o usa, para sí o para otro, caudales o efectos cuya percepción, administración o custodia le están confiadas por razón de

Juan Carlos Fuertes-Carrera; José Fabian Molina-Mora; Julio César de Jesús Arrias-Añez

su cargo. Para castigar por este delito no solo se exige que el sujeto activo tenga la condición de funcionario público, sino, además, que ostente un vínculo funcional con tales caudales o fondos del Estado.

Dentro de este orden, el gran doctrinario, Cabanellas (1982) nos ilustra diciendo que, el peculado es la sustracción, apropiación o aplicación indebida de los fondos públicos, por aquél o a quién está confiada su custodia o administración. Es decir, la acción jurídica es ejecutada por los servidores a quienes el Estado otorga la confianza de cuidar y velar ejerciendo el rol de garantes de dichos bienes.

En el marco del ordenamiento jurídico vigente en el Ecuador, el Código Orgánico Integral Penal, con data del año 2014, tipifica el Peculado en el artículo 278 de la siguiente manera: Se establece como supuesto de hecho que, las o los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, determinadas en la Constitución de la República, en beneficio propio o de terceros; abusen, se apropien, distraigan o dispongan arbitrariamente de bienes muebles o inmuebles, dineros públicos o privados, efectos que los representen, piezas, títulos o documentos que estén en su poder en virtud o razón de su cargo, serán sancionados con pena privativa de libertad de diez a trece años (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014).

En este escenario, tomando en cuenta que el peculado se perpetra muchas veces en virtud de la orquestación de una estructura o entramado criminal, es menester abordar ahora el delito de delincuencia organizada. En este marco, el concepto "delincuencia organizada" fue empleado por primera vez por el criminólogo norteamericano John Ladesco en 1929, para designar a las operaciones delictivas provenientes de la mafia.

Se trata de un grupo social con una cierta estructura y con miembros que se organizan para cometer acciones delictivas. A diferencia del delincuente que actúa en solitario, los individuos que forman parte de una banda de delincuencia organizada deben responder a la estructura y cumplir con una determinada función (Gardey, 2023).

Juan Carlos Fuertes-Carrera; José Fabian Molina-Mora; Julio César de Jesús Arrias-Añez

En el Marco Legal del ordenamiento jurídico vigente, la delincuencia organizada de Ecuador está tipificada como un delito en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) Quito, 3 de febrero de 2014 en su artículo 369 de la siguiente manera: La persona que mediante acuerdo o concertación forme un grupo estructurado de dos o más personas que, de forma permanente o reiterada, financien de cualquier forma, ejerzan el mando o dirección o planifiquen las actividades de una organización delictiva, con el propósito de cometer uno o más delitos sancionados con pena privativa de libertad de más de cinco años, que tenga como objetivo final la obtención de beneficios económicos u otros de orden material, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años. Los demás colaboradores serán sancionados con pena privativa de libertad de cinco a siete años (Asamblea Nacional, 2014).

La delincuencia organizada implica estructurar una organización criminal den la cual opere un escalafón o niveles de mando donde cada nivel tiene un líder y éste unos subalternos que tienen asignados roles diferentes orientados a la misión criminal y delincuencial de las mafias o carteles nacionales y transnacionales que inclusive tienen una denominación o nombre que impregnán en la ejecución de sus hechos delictivos que representa la asociación de un grupo de personas reclutados por los gestores del talento humano de estas empresas del crimen.

En este orden de ideas, ambos tipos penales se encuentran adaptados al contexto jurídico de la legislación comparada uno al generar el efecto de corrupción por parte de servidores públicos que fungen como custodios de los bienes del Estado y el otro por generar una multiplicidad de víctimas tal y como lo prevén los instrumentos penales en la materia en países como Venezuela, Colombia, Perú, Chile y Argentina.

Ahora bien, en cuanto a las Contrataciones Públicas, el legislador ecuatoriano prevé que la contratación pública en el Ecuador tiene como base legal la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que tiene como objetivo y finalidad garantizar todos los procesos de contratación del país por ende es importante

Juan Carlos Fuertes-Carrera; José Fabian Molina-Mora; Julio César de Jesús Arrias-Añez

conocer los aspectos esenciales dentro de los procesos de contratación que determina la ley en los concursos para las diversas empresas que deseen postular en la contratación.

Teniendo como ente regulador el Servicio Nacional de Contratación Pública, organismo de derecho público, técnico regulatorio, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria. Su máximo personero y representante legal será el director general o la Directora, quien será designado por el Presidente de la República y gozará de fuero de Corte Nacional de Justicia, en las mismas condiciones que un ministro de Estado.

Dentro de este contexto, como consecuencia de la emergencia sanitaria el Estado de Excepción permite la aplicación de las Adjudicaciones Directas, suprimiendo los proceso licitatorios más engorrosos en pro de adquirir los insumos y equipos médicos necesarios para combatir el coronavirus junto a la construcción de hospitales necesarios para cubrir las necesidades de salud de la población afectada como lo fue especialmente en su momento la ciudad de Guayaquil, primer epicentro del COVID 19 en Latinoamérica (Cruz, Santos, Cervantes, & Juárez (2020).

Todas estas irregularidades detectadas y que salieron a la opinión pública de manera escandalosa produce el efecto de la corrupción. En este sentido, La corrupción pública presente a través de tráfico de influencias, conflicto de intereses, desviación arbitraria de fondos públicos, prevaricato, estafa, extorsión, reclamaciones fraudulentas, estados financieros erróneos o maquillados, conspiración, concusión, cohecho, entre otras infracciones denunciadas últimamente, son conductas humanas lesivas que atañe a todos y afectan a nuestra sociedad; por cuanto pone en tela de duda la integridad de la gestión pública.

El tema es de actualidad tanto a nivel nacional como internacional si se tiene en cuenta lo que representa en este orden la continua rotación de directores o gerentes y personal de confianza de los mismos, provocada por una ola de corrupción la cual no es nueva, ni tiene relación exclusiva con la crisis sanitaria que vive el país y el mundo entero por pandemia provocada por el virus del covid-19 o Coronavirus, se

Juan Carlos Fuertes-Carrera; José Fabian Molina-Mora; Julio César de Jesús Arrias-Añez

trata de un proceso de propagación de contrataciones públicas para adquisición de insumos médicos y otros utensilios orientados a combatir dicha enfermedad por parte de varios centros de salud.

DISCUSIÓN

El presente trabajo investigación, se justifica desde un punto de vista social; por cuanto, permitió dar a conocer la normativa existente en materia penal y administrativa relativa a la inobservancia de las leyes al momento de realizar contrataciones de emergencia en los hospitales por la crisis sanitaria del COVID 19 y las sanciones penales que esto acarrea. Desde un punto de vista práctico servirá para concientizar a los actores involucrados en estas situaciones conflictivas y a conocer mecanismos de acción y mejora a las mismas, desde un punto de vista teórico en virtud de que se desarrolla teoría y se fundamenta realizando un análisis jurídico sobre la normativa legal vigente en la materia.

Esta investigación permitió detectar que la crisis sanitaria suscitada por la propagación del virus del COVID 19 hasta el país por efecto de la pandemia, generó el decreto del Estado de Emergencia Nacional por calamidad pública que originó la apertura de contrataciones públicas bajo la modalidad de adjudicaciones directas para justificar la adquisición de equipos e insumos necesarios con el objeto de combatir los graves efectos que deja el coronavirus.

En este escenario, el Instituto ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y varios Hospitales adscritos a este ente gubernamental, iniciaron los procesos correspondientes en los cuales hubo una serie de irregularidades en virtud del sobreprecio de los insumos en detrimento del presupuesto de salud de todos los ecuatorianos. Así las cosas, se favoreció a ciertos empresarios de manera ilícita y no se cumplió con el cronograma de ejecución previsto en la oferta de las empresas ganadoras tal y como ocurrió con la obra de construcción del Hospital Teodoro Maldonado Carbo de Pedernales en la Provincia de Manabí, trayendo como

Juan Carlos Fuertes-Carrera; José Fabian Molina-Mora; Julio César de Jesús Arrias-Añez

consecuencia un efecto lesivo de corrupción derivado de todo este entramado de delincuencia organizada.

La investigación resultó importante por cuanto se detectaron las denuncias e investigaciones que prosiguen el sistema penal ecuatoriano a través de la Fiscalía ha demostrado que en un expediente se menciona una afectación de USD 3,1 millones entre las cuales existen también compras de insumos y de medicamentos concretados por USD 5,8 millones, pero los agentes que analizaron las licitaciones calculan que el precio real debió ser de USD 2,7 millones; es decir, en este caso se investiga un posible sobreprecio del 114,8% ya que los funcionarios del Hospital se inventaban supuestos estados de “emergencia” para adjudicar de forma directa a contratistas determinados y mediante esta forma, evadían los controles de contratación pública, con la investigación se ponen en evidencias actos de corrupción de este centro hospitalario que van en detrimento del Estado y de la ciudadanía en general.

CONCLUSIONES

En el presente trabajo de investigación se llegó a las siguientes conclusiones:

Desde la fundamentación teórica sobre la comisión de los delitos de peculado y la delincuencia organizada en la crisis sanitaria, se concluye que son tipos penales que representan una acción dolosa, lesiva y gravosa que socava el bien jurídico tutelado por el Estado como lo es la buena marcha de la eficiencia de la administración pública en perjuicio del orden público y del principio rector del buen vivir, causando un desorden social e inseguridad jurídica al concretarse el desvío de los fondos públicos por la orquestación de estructuras criminales que tienen por objeto apoderarse del patrimonio nacional.

Desde el diagnóstico del estado actual obre la comisión de los delitos de peculado y la delincuencia organizada en la crisis sanitaria durante la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID 19, se concluye que existen varias investigaciones iniciadas por el titular de la acción que se encuentran en fase de investigación previa

Juan Carlos Fuertes-Carrera; José Fabian Molina-Mora; Julio César de Jesús Arrias-Añez

y etapa de instrucción, por la adquisición de insumos médicos con sobreprecios a través de contratos con irregularidades, que ha ocasionado una ola procedimientos judiciales a nivel nacional por supuesta corrupción en hospitales y gobiernos seccionales. Siendo una de las más emblemáticas la relacionada la construcción del Hospital Teodoro Maldonado Carbo de Pedernales en la Provincia de Manabí.

Desde el desarrollo del análisis jurídico, se concluye que existe una alta incidencia del delito de peculado en el ecuador como parte de un entramado vinculado a la delincuencia organizada que se ha incrementado como consecuencia del desarrollo de la pandemia y crisis sanitaria derivada del COVID 19 que ha generado la transgresión de normas jurídicas previstas en los procesos de adjudicaciones directas que han afectado contrataciones públicas importantes como el Hospital Teodoro Maldonado Carbo, representando éste flagelo la socavación de la buena marcha del debido proceso que debe regir en estos procedimientos previstos en nuestra legislación, coyuntura que resulta alarmante por cuanto opera la transgresión del principio de legabienignas razonese la impunidad en detrimento de la seguridad jurídica y el buen vivir configurándose la transgresión del principio de proporcionalidad también por cuanto las penas que imponen estos tipos penales como sanciones resultan benignas razón por la cual se amerita una profunda revisión orientadas a futuras reformas legislativas.

FINANCIAMIENTO

No monetario.

AGRADECIMIENTO

A todos los factores sociales que influyeron en el desarrollo de esta investigación.

REFERENCIAS CONSULTADAS

Arias, F. (2012). El Proyecto de Investigación introducción a la metodología científica. (6^a ed.). Caracas: Episteme, C.A.

Juan Carlos Fuertes-Carrera; José Fabian Molina-Mora; Julio César de Jesús Arrias-Añez

Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (2008). CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR 2008. *Registro Oficial 449 de 20-oct-2008*, Quito, Ecuador. <https://n9.cl/hd0q>

Asamblea Nacional de Ecuador. (2014). Código Orgánico Integral Penal, Quito: Lexis. <https://n9.cl/s1o44>

Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. (2008). LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA. Registro Oficial Suplemento 395 de 04-ago.-2008 Ultima modificación: 17-feb.-2021.

Cruz, M., Santos, E., Cervantes, M., & Juárez, M. (2020). COVID-19, una emergencia de salud pública mundial. *Revista Clínica Española*. <https://n9.cl/4z8t>

Falconi, J. G. (2005). Qué es el peculado y cuáles son los sujetos activos de este delito. <https://n9.cl/lij30>

Gardey, J. P. (2023). Delincuencia organizada - Qué es, características, definición y concepto. Disponible en <https://n9.cl/l13sf>

Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo. (2020). Nuestra Historia - Misión y Visión. IESS. <https://n9.cl/il4rw1>

Palella, S. & Martins, F. (2006). Metodología de la investigación cuantitativa. (3^a ed.). Caracas: Fedupel. <https://n9.cl/fcuhk>

Rodríguez, A., & Pérez, A. (2017). Métodos científicos de indagación y de construcción de conocimiento. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, 1(82), 179–200. <https://n9.cl/ir4dt>