

## **Posición del Icefi sobre la aprobación de nuevas reformas a la *Ley de Contrataciones del Estado***

**Presentado en la audiencia pública convocada por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República para analizar la iniciativa de ley número de registro 5090, que propone aprobar *Reformas al Decreto 52-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado*<sup>1</sup>**

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) analizó detenidamente las iniciativas de ley que se han presentado con el propósito de reformar nuevamente la *Ley de Contrataciones del Estado*, sobre las cuales manifiesta:

1. Es imperativo definir el objetivo de las reformas. La aprobadas mediante el Decreto del Congreso de la República No. 9-2015 tienen como objetivo fortalecer la transparencia y combatir la corrupción en la adquisiciones públicas. ¿Cuál es el objetivo de una nueva reforma? Algunas opciones son:
  - Corregir errores técnicos que pueda contener el Decreto 9-2015
  - Favorecer a corruptos suprimiendo los controles establecidos en el Decreto 9-2015: por ejemplo, suprimir la sanción estricta al fraccionamiento
  - Favorecer sectores con tratamientos sesgados o diferenciados. Por ejemplo, los proveedores de medicamentos, productos y servicios médicos y hospitalarios
  - Establecer medidas de emergencia y urgencia, de carácter estrictamente temporal, para solventar la crisis de abastecimiento que aqueja al sector salud y a otras entidades del Estado
2. El Icefi reconoce que, como toda reforma, el Decreto 9-2015 requiere ajustes. Respetuosamente propone a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda que los cambios se limiten a las correcciones estrictamente necesarias, cuidando no suprimir controles que pudiesen volver a favorecer la corrupción o a sectores. Para este propósito, el Icefi estima conveniente discutir técnicamente los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 y 10 de la iniciativa de ley 5090, toda vez su aprobación efectivamente corregiría o mejoraría las normas aprobadas en el Decreto 9-2015, pero cuestiona los artículos 7 y 8 (relacionado a relajar la sanción al fraccionamiento), cuya aprobación tendría un efecto pernicioso que, incluso, podría favorecer la corrupción. En todo caso, sugiere la discusión de medidas de carácter estrictamente temporal que coadyuven a resolver la crisis de abastecimiento.

Como lo manifestó mediante un comunicado de prensa, el Icefi rechaza el contenido de la iniciativa de ley 5075, ya que considera que promovería tratamientos sesgados y diferenciados a los proveedores del sector salud.

---

<sup>1</sup> Disponible en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro5090.pdf>

3. El Icefi ha estudiado las causas de los problemas de abastecimiento que las entidades del Estado han sufrido en meses anteriores, y concluye que es falso que las reformas contenidas en el Decreto 9-2015 sean la causa del problema. Quizá la causa principal que el Icefi ha identificado para el problema de desabastecimiento es el vencimiento sin renovación en 2015 y 2016 de los siguientes contratos abiertos:

#### Contratos abiertos que vencieron en 2015 y 2016, y que no se renovaron

| No.                                      | NOG     | DESCRIPCIÓN                                      | DNCAE   | Vencimiento |
|--|---------|--|---------|-------------|
| <b>Alimentos y Semillas</b>              |         |  |         |             |
| 1  | 1153234 | Alimentos servidos para personas                 | 05-2009 | 05-ago.15   |
| <b>Computación y telecomunicaciones</b>  |         |  |         |             |
| 2  | 2607913 | Equipo de cómputo, de impresión y audiovisual    | 02-2013 | 16.ene.16   |
| <b>Electricidad y Aire acondicionado</b> |         |  |         |             |
| 3  | 2901137 | Útiles, Accesorios y Materiales Eléctricos       | 11-2013 | 04.mar.16   |
| <b>Papelería y artículos de librería</b> |         |  |         |             |
| 4  | 2571617 | Impresión de Libros de Texto                     | 01-2013 | 17.abr.15   |
| 5  | 2711397 | Papelería  | 06-2013 | 27-sep.15   |
| 6  | 2719444 | Útiles de Oficina                                | 05-2013 | 01.oct.15   |
| <b>Publicidad, Campañas y Vallas</b>     |         |  |         |             |
| 7  | 2851644 | Servicios de Publicidad                          | 09-2013 | 20.mar.16   |
| <b>Salud e insumos hospitalarios</b>     |         |  |         |             |
| 8  | 2512599 | Material de Diagnóstico por Imágenes             | 03-2012 | 01.oct.15   |
| 9  | 2364115 | Material Médico Quirúrgico Menor, paquete 2      | 03-2011 | 04.sep.15   |
| 10                                       | 96512   | Productos Medicinales y Farmacéuticos, paquete 3 | 10-2005 | 21.oct.15   |
| 11                                       | 1850725 | Productos Medicinales y Farmacéuticos, paquete 1 | 6-2011  | 09.oct.15   |
| 12                                       | 1850733 | Productos Medicinales y Farmacéuticos, paquete 2 | 7-2011  | 09.oct.15   |
| 13                                       | 1850741 | Productos Medicinales y Farmacéuticos, paquete 3 | 8-2011  | 09.oct.15   |
| <b>Textiles, Ropa y Calzado</b>          |         |  |         |             |
| 14                                       | 2958287 | Uniformes e Implementos Deportivos               | 14-2013 | 29.nov.15   |

El Icefi destaca como ejemplos significativos:

- Seis contratos abiertos para la adquisición pública de productos medicinales y farmacéuticos, material médico quirúrgico y material de diagnóstico, esenciales para el abastecimiento del sector salud, vencieron en octubre y septiembre de 2015, y no se renovaron.

- Tres contratos abiertos para la adquisición pública de papelería y artículos de librería vencieron abril, octubre y septiembre de 2015, y su no renovación es la causa de escasez de estos productos en muchas entidades del Estado. En particular, el 23 de mayo de 2016 la prensa divulgó que la escasez de estos materiales estaba afectando directamente al Ministerio Público (MP).<sup>2</sup>

El Icefi advierte enfáticamente que el vencimiento de estos contratos abiertos ocurrió con anterioridad a la aprobación y vigencia del Decreto 9-2015, razón por la cual esta reforma no pudo haber causado la crisis. Las investigaciones del Icefi sugieren que dentro de las posibles causas para que las autoridades de turno no renovaran estos contratos, podrían encontrarse:

- Crisis financiera. La carencia de recursos financieros constituye una dificultad, o incluso impedimento, para adjudicar los concursos.
- Negligencia o temor a asumir la responsabilidad ante la contundencia de las investigaciones de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) y del MP. En particular, funcionarios responsables de adquisiciones públicas consultados manifestaron que el caso denominado «IGSS-Pisa» fue un generador particular de este temor.
- Dolo o interés fraudulento por crear una crisis de abastecimiento que cuestionase las reformas, entonces en discusión. Por desgracia, el Icefi considera creíble la posibilidad que algunos proveedores y contratistas, ante las investigaciones de la Cicig y el MP, hayan buscado de manera dolosa y criminal de crear una crisis de desabastecimiento, la cual lograra «justificar» la reversión de controles y sanciones.

Sea cual haya sido la causa de la no renovación de estos contratos, al perder su vigencia las entidades adquirentes perdieron la mejor forma de adquirir esos productos mediante las modalidades de adquisición existentes entonces. Sin contrato abierto, las opciones disponibles eran: licitación pública, cotización pública, compra directa y otras formas de compra por excepción. Al crear la subasta electrónica inversa, el Decreto 9-2015 no buscó su aplicación inmediata, ya que para su implementación se requiere una cantidad significativa de trabajo previo, incluyendo la adquisición o generación de *software* especializado y otros acomodos institucionales, incluyendo la emisión del reglamento (lo cual ocurrió hasta junio de 2016).

Con la pérdida de vigencia de los contratos abiertos y su no renovación, sin tiempo suficiente para levantar concursos de licitación o cotización públicas, y sin tiempo para poner a funcionar la subasta electrónica inversa recién creada, las entidades adquirentes no tuvieron otra opción que recurrir a la compra directa. Sin embargo, el uso repetitivo de la compra directa constituye

---

<sup>2</sup> Nota de la edición de *el Periódico* publicada el 23 de mayo de 2016, disponible en línea en: <http://elperiodico.com.gt/2016/05/23/pais/aldana-crisis-financiera-podria-paralizar-trabajo-del-mp/>

fraccionamiento, el cual quedó sancionado en las reformas del Decreto 9-2015, por ser una de las prácticas corruptas más frecuentes y comunes. La crisis alcanzó su punto más agudo en mayo de 2016, ya que los encargados de adquisiciones de las entidades del Estado al finalizar el primer cuatrimestre de 2016 empezaron a enfrentar la posibilidad de ser sancionados, ya que, ante la no renovación de los contratos abiertos, y según las disposiciones del Decreto 9-2015, las compras directas realizadas sin duda constituían fraccionamiento, y causal de sanción.

En cualquier caso, el Icefi destaca que en muchos casos la renovación de estos contratos era una solución de corto plazo que hubiese evitado la crisis de desabastecimiento. Esto está demostrado al analizar los contratos abiertos que sí se han renovado, en algunos casos (como el contrato abierto para la adquisición pública de gases médicos hospitalarios), bajo presión de los proveedores y contratistas. El Icefi cuestiona los criterios de las autoridades de turno que siguieron para decidir qué contratos abiertos renovar y cuáles no renovar, y percibe con preocupación extrema que estos criterios cuestionables son la verdadera causa de la crisis de desabastecimiento, la cual, en muchos casos en el sistema de salud pública, se ha traducido en una crisis humanitaria que trágicamente ya tiene un costo en términos de vidas humanas perdidas.

#### **Contratos abiertos que vencieron en 2015 y 2016, y que sí se renovaron**

| <b>NOG</b> | <b>DESCRIPCIÓN</b>   | <b>DNCAE</b> | <b>Vencimiento</b> |
|------------|--|--------------|--------------------|
| 1148753    | Gases médicos hospitalarios  | 03-2010      | 02/07/2016         |
| 2347369    | Material Médico Quirúrgico Menor Paquete 3                                     | 02-2012      | 09/04/2016         |
| 2355558    | Material Médico Quirúrgico Menor Paquete 1                                     | 02-2011      | 20/04/2016         |
| 96490      | Gastroenterología, nutriología, inmunológicos PMF 1                            | 08-2005      | 18/04/2016         |
| 96504      | Oftalmología, otorrino, dermatología, hematología PMF 2                        | 09-2005      | 18/04/2016         |
| 96520      | Sistema nervioso, sistema genitourinario PMF 4                                 | 11-2005      | 18/04/2016         |
| 165131     | Otros productos que no se incluyeron en los PMF 1 y 2 PMF 5 (Extraordinario 1) | 12-2005      | 18/04/2016         |
| 165158     | Otros productos que no se incluyeron en los PMF 3 y 4 PMF 6 (Extraordinario 2) | 13-2005      | 18/04/2016         |
| 788783     | Productos medicinales y farmacéuticos (2008) Paquete 2                         | 13-2008      | 17/04/2016         |
| 1850776    | Productos medicinales y farmacéuticos (2011) Paquete 4                         | 09-2011      | 14/04/2016         |

La posición reciente asumida por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), con relación a la caducidad de la renovación del contrato abierto para la adquisición pública de gases médicos hospitalarios (renovación que vence el 2 de julio de 2016), demuestra que el criterio del Icefi es acertado. Este contrato abierto venció el 31 de diciembre de 2015, y las autoridades de turno lo renovaron sólo por 6 meses, en medio de un conflicto con el proveedor principal de esos productos. De haberse renovado el contrato por un período más largo, hubiese permitido a las autoridades actuales adquirirlos sin complicación a partir de julio de 2016, o desde el inicio de 2016 levantar un nuevo concurso de adquisición por contrato abierto.

4. El Icefi sostiene que relajar las sanciones que el Decreto 9-2015 impuso al fraccionamiento, o suprimir o debilitar cualquiera de los otros controles y medidas de transparencia que se lograron aprobar en el Decreto 9-2015 no es la solución al problema actual de desabastecimiento. El Instituto sostiene que proceder de esta forma sólo retrocedería a un esquema perverso de facilitar el fraude y la corrupción en las adquisiciones del Estado.

Para sostener este argumento, el Icefi realizó una revisión de los casos investigados por la Cicig y el MP y que están en proceso judicial, y que además están directa o indirectamente vinculados con prácticas corruptas y fraudulentas en adquisiciones públicas. De esta revisión, el Instituto encontró que por lo menos los 10 siguientes casos investigados por la Cicig y el MP incluyen prácticas corruptas y fraudulentas que las disposiciones del Decreto No. 9-2015 contribuirán a prevenir, o perseguir penalmente en caso vuelvan a repetirse:

- i. Caso Militares (2009)
  - Funcionarios públicos prepararon la sustracción de fondos del Ministerio de la Defensa.
  - Ocho militares involucrados, entre ellos: Enrique Ríos Sosa; Moisés Eduardo Galindo Ruiz, Pedro Adolfo Catalán; Miguel Ángel Salguero Torres.
  - Alfonso Portillo, junto con los sindicatos conformaron una estructura ilegal que valiéndose de su posición sustrajeron fondos públicos del Ministerio de la Defensa, utilizando la simulación de gastos, que en principio no tienen control de gasto previo.
- ii. Caso Fraijanes (2010)
  - Remodelación de la cárcel de Fraijanes y Santa teresa.
  - La CGC reveló anomalías en los procesos de contratación por parte de la ONG *Fundtech*
  - Sindicados, entre otros, dos exministros de Gobernación: Salvador Gándara Gaitán y Raúl Antonio Velásquez.
- iii. Caso Maskana (2010)
  - La Dirección General de la Policía Nacional Civil y la empresa Maskana firmaron contrato administrativo para la compra de cupones canjeables en gasolina.
  - La PNC y la Intendencia de Verificación Especial (IVE) presentaron la denuncia ante el Ministerio Público por incumplimiento de contrato y transacciones sospechosas de lavado de dinero.
  - Sindicados, entre otros, Raúl Antonio Velásquez, ex ministro de Gobernación, Baltazar Gómez, exdirector de la PNC; Héctor Lapoyeu, exsubdirector de la PNC.
- iv. Caso Alcalde Adolfo Vivar (2012 – 2016)
  - El exalcalde de la ciudad de la Antigua Guatemala, en conjunto con una estructura criminal, saqueó el erario público de la municipalidad de la citada ciudad.
  - Entre los sindicados se encuentran los ex alcaldes Adolfo Vivar y Edgar Francisco Ruiz Paredes.
  - Se favoreció con contratos a empresas de familiares del Alcalde Vivar: 10 empresas constructoras de cartón a las que se adjudicaban proyectos de construcción sobrevalorados. También creaban planillas con información falsa para realizar pagos relativos a servicios, los cuales no fueron prestados.

- v. **Caso IGSS-PISA (2015)**
  - Servicios de diálisis peritoneal continua ambulatoria para pacientes del IGSS, contrato adjudicado a la Droguería PISA S.A., mediante el pago de comisiones. Se determinó el cobro, presunto, de entre el 15% y 16% de comisión por la adjudicación del contrato.
  - Se encontró prueba documental que implica, sobre posibilidad de fraude, entre otros, a: Juan de Dios de la Cruz Rodríguez López, expresidente del IGSS y Julio Roberto Suárez Guerra, presidente del Banco de Guatemala.
- vi. **Caso Negociantes de la Salud (2015)**
  - Operadores de la salud, externos al IGSS, acudían a funcionarios periféricos o centrales del IGSS (que pueden modificar el listado básico de medicamentos y que intervienen en los procesos de adquisición), para procurar la venta de sus productos o servicios; todo ello, a cambio de comisiones.
  - Sindicados y operadores principales: Gustavo Alejos (operador y proveedor); Alejandro Enrique Toledo Paz (operados y proveedor); y Juan Pablo Muralles Morán (operador y proveedor).
- vii. **Caso IGSS-Chiquimula (2015)**
  - Dos contratos adjudicados de manera irregular. Los contratos se relacionaban con el arrendamiento y readecuación de las instalaciones del IGSS-Chiquimula. Para este caso, las escuchas revelaron irregularidades en el proceso de licitación para beneficiar a la empresa Negefi S.A. Adicionalmente, el exdiputado Baudilio Hichos figuraba como presidente de la empresa Siboney, a través de la que se suscribió el contrato de arrendamiento de las instalaciones del IGSS.
  - Dentro de los sindicatos se cuenta a: Baudilio Hichos, ex diputado; Jorge Mario López Pellecer, exjefe del Departamento de Servicios Contratados del IGSS.
- viii. **Caso Cooptación del Estado de Guatemala (2016)**
  - Captación de fondos para la campaña política del Partido Patriota, a través, entre otros, de contratistas a cambio de seguir adjudicándoles contratos (cuando llegara a ser Presidente). También, de enero de 2012 a abril de 2015, el ex presidente, Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti, exvicepresidenta, presuntamente, recibieron alrededor de Q290 millones por comisiones ilícitas derivadas de la adjudicación de 70 contratos.
  - Sindicados: Otto Pérez Molina; Roxana Baldetti. En adición, Álvaro Mayorga; Boris Navas y Alejandro de León Escobar, propietarios y representantes legales de tres de las más importantes constructoras nacionales.
- ix. **Caso Medrano (2015 y 2016)**
  - El MP y la Cicig en 2015 solicitaron antejuicio para el entonces alcalde de Chinautla, Arnoldo Medrano.
  - En 2008 fueron conformadas cinco empresas (en general, constructoras) para contratar y prestar servicios en la municipalidad del citado municipio. En 2009 y 2011 se detectaron la existencia de otras empresas (en general, constructoras) con las que el ex alcalde Medrano tenía vínculos. Estas empresas fueron beneficiadas con adjudicaciones de contratos a través del fideicomiso de esa municipalidad.

- En 2016, el MP señala al exalcalde de sobrevalorar un proyecto de construcción de 200 viviendas, el cual, además, según la investigación de la Fiscalía Contra la Corrupción del Ministerio Público, estuvo plagada de irregularidades.
- x. Ex alcalde de la Democracia
- El MP detalla que la administración del ex alcalde de la Democracia, municipio de Escuintla, Ramón Soto García (2008-2012), efectuó el pago de 104 facturas para cubrir pagos de proyectos (bajo la modalidad de compra directa), que no fueron construidos.
  - Dentro de los sindicatos, además del ex alcalde, se encuentran siete personas que son exintegrantes del Concejo Municipal de la Democracia.

El Icefi sostiene que argumentar supuestas pérdidas de eficiencia, resolver el problema de desabastecimiento, mutilando o debilitando el Decreto 9-2015 es ignorar la contundencia e importancia de estos casos y las pruebas que han aportado las investigaciones que los respaldan.

5. El Icefi agradece a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda este espacio abierto y público para exponer su visión, e insta a que de la misma forma, con apertura, publicidad y transparencia, se discuta el contenido de la iniciativa de ley número de registro 5090, única y exclusivamente para corregir, mejorar y fortalecer los controles y medidas de transparencia incluidos en el Decreto 9-2015, nunca para debilitarlos o suprimirlos. Respetuosamente recomendamos el acompañamiento de la Cicig y del MP en las discusiones, en tanto que tal como se mostró, muchos de sus casos investigan prácticas fraudulentas y corrupción en las adquisiciones públicas. Como siempre, el Icefi reitera su mejor disposición para colaborar con el proceso.

Guatemala, Centroamérica, 28 de junio de 2016.