



INFORME TÉCNICO

Las opiniones vertidas en este informe técnico son de exclusiva responsabilidad de quienes las emiten y no representan necesariamente, el pensamiento de los Organismos Internacionales de Cooperación u otras instituciones que se mencionan.

Se puede reproducir y traducir parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

Contactos: cej@cej.org.py

www.cej.org.py

Síguenos en:



INDICADORES DE HECHOS DE CORRUPCION

Son guías de identificación de hechos inusuales o anormales dentro del proceso comprendido entre el inicio del trámite licitatorio y la adjudicación final de proyectos realizados entre el sector privado y el Estado.

Si bien en términos legales estos indicadores no dan por cierta ni probada la existencia de un hecho de corrupción, constituyen elementos con identidad suficiente para entender que existen anomalías en el proceso de contrataciones de manera que la identificación de cualquiera de ellos en un caso real debe funcionar como **alerta de corrupción** por parte de los funcionarios intervinientes.

1. Irregularidades en el proceso de contratación pública para adquisición de bienes y/o servicios

Los indicadores identificados en este capítulo corresponden a *inusualidades* o anomalías detectadas en el proceso de contrataciones públicas.

El contrato público o contrato administrativo es un acuerdo de voluntad entre una entidad pública y otra u otras personas (contratista), en virtud del cual, a título oneroso, el contratista se obliga a proveer bienes, prestar servicios o realizar obras y, en cuya consecuencia, se generan otros derechos y obligaciones para las partes.

En nuestro país, la ley 2.051/03 establece que los contratos públicos deberán realizarse a través de los siguientes procedimientos:

- Licitación pública: Para las contrataciones que superen el monto equivalente a diez mil jornales mínimos (Gs. 447.260.000)
- Licitación por Concurso de Ofertas: Para contrataciones cuyo monto se encuentre entre los dos mil y diez mil jornales mínimos (Gs. 89.452.000 y Gs. 447.260.000)
- Contratación directa: Para:
 - Contrataciones cuyo monto no superen los dos mil jornales mínimos (Gs. 89.452.000)
 - Casos de excepción a la licitación (establecidos en el artículo 33 de la Ley 2.051/03)
- Contratación con fondo fijo: Para contrataciones cuyo monto no supere los 20 jornales mínimos (Gs. 894.520) y para determinados objetos del gasto público. Es una vía de contratación inmediata financiada con el rubro denominado “Caja Chica”

Nota: Un jornal mínimo diario equivale a la suma de Gs. 44.726, según Decreto del Poder Ejecutivo N° 11.137/2007.

Los procedimientos establecidos para la contratación pública tienen por finalidad:

- Permitir el control ciudadano sobre el proceso de contratación, y
- Buscar la mejor opción para cubrir la necesidad de la administración pública en materia de adquisición de bienes y servicios

1.1. Motivos insuficientes para contratar por vía de excepción.

En la legislación paraguaya, la licitación pública es el procedimiento de selección del contratista que realiza la Administración Pública para las adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes, servicios en general, consultorías y obras públicas, en base a condiciones fijadas en el pliego de bases y condiciones, cuando la actividad del objeto del contrato supere los diez mil jornales mínimos.

El procedimiento licitatorio tiene por finalidad transparentar el proceso de contratación con fondos públicos y buscar los negocios más ventajosos a los intereses públicos, a través de la promoción de una competencia sana entre personas que podrían proveer lo que el Estado requiere. Por ello, la licitación pública es la regla general para la realización de los contratos más importantes con el Estado.

Excepciones como el monto inferior a cierta suma (Dos mil jornales mínimos: Gs. 89.452.000, en la actualidad) o la existencia de cuestiones de urgencia, o situaciones específicamente establecidas por ley autorizan por excepción, a contratar por vía de excepción

La contratación directa posee altos riesgos implícitos de corrupción porque no exige la misma cantidad de pasos formales que los procesos de licitación pública y no es lo suficientemente transparente.

La ley de contrataciones solo autoriza la contratación directa por vía de excepción en los siguientes casos:

- EXCLUSIVIDAD DE DERECHOS.**
- DESASTRES NATURALES.**
- SEGURIDAD NACIONAL.**
- FUERZA MAYOR.**
- RESCIÓN IMPUTABLE AL PROVEEDOR.**
- LICITACIONES DESIERTAS.*
- RAZONES TÉCNICAS O URGENCIA.*
- RECEPCIÓN EN PAGO.*

Frente a casos de contratación por vía directa se deben extremar todos los recaudos necesarios:

- Sí se argumentan cuestiones de urgencia, éstas **deben estar debidamente justificadas** implicando que la explicación deberá contener un relato acabado del hecho alegado como causal de excepción. A los fines de la debida justificación no será suficiente la sola invocación de la causal establecida por la ley.
- También deberá estar **debidamente acreditadas con documentación de respaldo de fecha anterior** al inicio del trámite de solicitud de contratación por vía directa.
- Deberá contarse con la autorización expresa del responsable administrativo superior. La autorización deberá estar correctamente emitida.

También deberá ponerse especial atención en los casos de utilización del método de contratación directa por vía de excepción, cuando sea realizado en forma reiterada o frecuente por los mismos administrados del Estado.

1.2. Descripción insuficiente de especificaciones técnicas en los pliegos de bases y condiciones.

Los pliegos de bases y condiciones son los documentos elaborados por los administradores públicos, en los que se consignan las reglas que regirán el proceso de contratación por la vía de la Licitación y que se constituyen en la base para la elaboración del contrato. En los mismos se debe especificar el suministro, obra o servicio que se licita.

En la ley de Contrataciones Públicas (artículo 20 modificado por la Ley 3.439/07) se regula el contenido de los Pliegos de Bases y Condiciones a ser utilizados en los procesos de contrataciones públicas.

Deberá prestarse atención a la descripción de especificaciones técnicas de bases de pliegos y condiciones y especialmente a verificar si cumple con las exigencias fijadas en el artículo 20 de la ley de contrataciones públicas.

Especialmente, en aquellas exigencias relacionadas con:

- la acreditación fehaciente del organismo convocante, del proveedor o contratista,
- los criterios de evaluación de ofertas, plazo y condiciones de entrega,
- la descripción completa de la provisión de bienes y servicios a ser contratados,
- exigencia de mantenimiento, asistencia técnica y capacitación;
- refacciones necesarias,
- aplicación de normas técnicas, referidas preferentemente a parámetros internacionales; dibujos; planos; cantidades; muestras, y pruebas que se realizarán, así como método para ejecutarlas.
- Criterios claros y detallados para la evaluación de ofertas en base a metodología y parámetros establecidos en las bases de licitación, la ley y otras disposiciones normativas.
- Sistemas empleados para la identificación de los bienes o servicios a ser contratados.

Correctamente elaborados, los Pliegos de Bases y Condiciones sirven para hacer que las ofertas resulten comparables. Su finalidad es generar las condiciones necesarias para que el convocante pueda elegir la mejor oferta, garantizando la transparencia de la contratación. En ellos, el convocante debe describir los bienes, locaciones, servicios y obras públicas que requiere contratar, con las especificaciones cuantitativas y cualitativas del servicio u obra requerido. La descripción tiene que ser realizada en forma objetiva de acuerdo al bien o servicio que se precisa según el objeto contractual.

La falta de claridad de las condiciones, abre las puertas a las decisiones arbitrarias y dificulta la supervisión.

En estos casos, cualquier empresa, por más que no pueda satisfacer la necesidad real que motivó la convocatoria o que no resultara una buena oferta en el mercado, podría convertirse en adjudicataria, dependiendo del sólo arbitrio de las autoridades de la entidad convocante.

1.3. Pliegos diseñados para beneficiar a empresas previamente determinadas.

Las bases y condiciones consignadas en los pliegos, deben ser suficientemente precisas como para que las ofertas puedan ser comparables, pero al mismo tiempo debe evitarse describir las condiciones de un modo tal que sólo puedan ser cumplidas por un oferente determinado.

Cuando las bases y condiciones son elaboradas de forma tal, que solo un grupo limitado de empresas o consorcios podrían presentarse, se distorsiona deliberadamente el principio de libre concurrencia en materia licitatoria.

Lo anterior implica además, que los administradores de los fondos del Estado, han tomado una decisión relacionada con la disposición de fondos estatales, sin realizar el procedimiento establecido en la ley para el efecto y que, el proceso licitatorio posterior a la decisión real, se realiza al sólo efecto de dar apariencia de legalidad a la decisión.

De esta manera, se atenta contra la transparencia requerida como requisito para las contrataciones públicas y la falta de transparencia en actos que implican disposición de fondos públicos es siempre una alerta de corrupción de parte de los funcionarios intervinientes.

1.4. Contratos que no garantizan suficientemente los intereses del Estado.

Las cláusulas penales son aquellas disposiciones establecidas en el contrato, en virtud de las cuales el Contratante (Estado, en el caso que nos ocupa) tiene la potestad de aplicar sanciones (Ejemplo: Multa) a los Contratistas que no cumplen correctamente con las obligaciones que asumieron al firmar el contrato.

Ejemplo: la aplicación de una multa que se aplica a un proveedor que se atrasa en la entrega de los bienes.

En la Ley de Contrataciones Públicas (inciso i del artículo 37 de dicha Ley) se estipula que desde el pliego de requisitos se deben manifestar las penalidades convencionales por atraso de entrega de bienes, prestación de servicios, o ejecución de obras.

Estas mismas condiciones deben ser trasladadas al contrato que se firma con el adjudicatario, siendo obligatoria la existencia de estas cláusulas que disponen penalidades.

La falta de consignación de cláusulas penales en los contratos firmados con las empresas adjudicadas, a pesar de lo establecido en la ley, debilita la capacidad del Estado de proteger el interés general que debe ser tutelado por la administración.

Produciéndose el incumplimiento, el Estado pierde el tiempo empleado en el proceso de elección y el dinero mal invertido en las actividades realizadas por la adjudicataria que se encuentra en incumplimiento, generando perjuicios al Estado.

También se consideraran lesivos a los intereses del Estado aquellas cláusulas contractuales que no precisen adecuadamente aspectos fundamentales del cumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes tales como: imprecisión o falta de determinación de plazos de cumplimiento, lugares de cumplimiento, cantidad y calidad de suministros, etc.

1.5. Imprecisión de los sujetos involucrados en la ejecución de los contratos.

Sí en los contratos y en las condiciones previas no se determinen con precisión a los funcionarios, instituciones y órganos que estarán involucrados en su cumplimiento, se estarán sentando las bases para dificultar el control de la ejecución y, consecuentemente, facilitar la realización de actos de corrupción.

La determinación precisa de quienes estarán involucrados en la ejecución del contrato resulta particularmente importante, en aquellos casos en los que se acuerda la participación de ciudadanos nucleados en organizaciones en la cadena de cumplimiento de los fines de los desembolsos. Ejemplo: para la provisión de útiles escolares y/o alimentos a los alumnos de las Escuelas de escasos recursos, a través de las Organizaciones de Padres.

En estos casos, la falta de designación precisa de los sujetos involucrados en la ejecución de los contratos, puede tornar imposible el control de su ejecución. A los fines de su ejecución, las partes deberán especificar, con el mayor detalle y precisión posible, a los funcionarios, instituciones y órganos que estén involucrados en el cumplimiento de los deberes y obligaciones asumidas contractualmente.

También deberán especificar con precisión y detalle el alcance de las obligaciones asumidas (formas de pago, plazos de cumplimiento, domicilio de entrega en casos de suministros, responsables de recepción, etc.)

De esta manera, se sientan las bases para poder controlar el cumplimiento efectivo de los términos del contrato y se garantizará que las responsabilidades asumidas queden precisamente especificadas.

1.6. Funciones y responsabilidades contractuales no especificadas.

Como en el caso anterior, si los responsables del cumplimiento de las obligaciones no se encuentran expresamente determinados, resulta imposible exigir el cumplimiento de

obligaciones establecidas en los contratos o verificar el cumplimiento a través de los procesos de control o fiscalización.

Existen casos en los que se acuerda la participación de ciudadanos nucleados en organizaciones en la cadena de cumplimiento de los contratos públicos, tal como se explicó precedentemente.

En estos casos, resulta de suma importancia, a más de individualizar a las entidades, órganos y personas que intervendrán en la ejecución, establecer las funciones y responsabilidades correspondientes a cada uno de ellos. También deberán quedar claramente identificados los beneficiarios finales. Deberá también exigirse al contratista la documentación necesaria para acreditar el cumplimiento del servicio o proyecto contratado, como un requisito previo al pago.

De esa manera, se facilitará el control de la ejecución del contrato.

1.7. Empresas de propiedad de funcionarios públicos, familiares o allegados.

La decisión de adquirir un bien o servicio, realizar una obra, etc. debe basarse en necesidades reales y la adjudicación de los contratos debe realizarse a aquellas personas o empresas que realicen la mejor oferta.

La Ley de Contrataciones Públicas, en su artículo 40 prohíbe presentar propuestas para contratar, entre otros, a los funcionarios o empleados públicos que intervengan en cualquier etapa del procedimiento de contratación, y que tengan interés personal, familiar o de negocios con el proveedor o contratista, incluyendo aquellas personas con las que pueda resultar algún beneficio para ellos, su cónyuge o sus parientes consanguíneos o afines hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios, accionistas o sociedades de las que el funcionario o empleado público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte en los últimos seis meses.

La contratación de empresas que pertenecen a personas que se encuentran inhabilitadas, es una clara violación a lo dispuesto en la Ley de Contrataciones. Sin embargo, existen ocasiones en que las personas inhabilitadas se valen de otras (Testaferros) que figuran como los formales propietarios de las empresas y que sirven para encubrir a los verdaderos dueños de las mismas.

En los casos de operaciones a través de Testaferros, resultará más difícil detectar a los verdaderos dueños de las empresas.

En los casos en que las empresas adjudicadas pertenezcan realmente a funcionarios públicos, familiares o allegados, existirá un claro indicio de que la decisión no se basó en la información proporcionada en el proceso, sino en un acuerdo previo a la adjudicación, poniéndose en duda la necesidad real de la realización de la obra, adquisición del bien o prestación de los servicios o, en su caso, generando la duda de haberse adjudicado en realidad, a la mejor oferta.

La realización de este tipo de acuerdos es un claro indicio de la existencia de tráfico de influencias (que es un hecho punible previsto en el artículo 7º de la Ley 2.523/04¹).

¹ Ley 2.523/04 **QUE PREVIENE, TIPIFICA Y SANCIONA EL ENRIQUECIMIENTO ILICITO EN LA FUNCION PUBLICA Y EL TRAFICO DE INFLUENCIAS: Artículo 7º.- Tráfico de influencias. 1)** El que reciba o se haga prometer para sí o para un tercero, dinero o cualquier otro beneficio como estímulo o recompensa para mediar ante

Además, es un claro indicio de la realización de otros actos de corrupción (Enriquecimiento ilícito, cohecho, soborno, lesión de confianza, etc.).

1.8. Adjudicación frecuente a las mismas empresas.

Los procesos establecidos para las contrataciones en la administración pública, tienen por finalidad transparentar los actos de disposición del patrimonio público para reducir los riesgos de corrupción y buscar la provisión de la mejor calidad en los bienes, servicios y obras. Por dicho motivo, las convocatorias deben realizarse en forma pública.

En los casos de convocatorias para la adquisición de bienes, servicios u obras que pudieran ser proveídos por varias empresas que operan en el mercado, constituiría una llamada de atención el hecho de que resultaran siempre las mismas empresas o consocios los adjudicatarios de las licitaciones públicas, o empresas o consorcios pertenecientes a los mismos dueños. Sobre todo, en los casos en que existan numerosas empresas que podrían proveer los servicios o bienes requeridos, a precios similares y con la misma calidad.

Se debería prestar especial atención, en los incisos h) e i) del artículo 40 de la Ley de Contrataciones Públicas, que establecen las prohibiciones para contratar con empresas vinculadas entre sí, en diversos supuestos.

Podría indicar que estas mismas empresas que siempre son adjudicatarias se encuentran relacionadas con funcionarios públicos, políticos o personas vinculadas a éstos.

Esta situación puede estar indicando un fenómeno de cartelización del mercado, a través de acuerdos indebidos entre empresarios, para evitar la pugna mutua y regular así la producción, venta y fijación de precios en los rubros correspondientes a la convocatoria.

1.9. Empresas que tienen por cliente exclusivo al Estado.

Existen casos en que empresas tienen como único cliente a una o diferentes áreas del Estado. Estos casos podrían indicar que las empresas han sido constituidas al solo efecto de realizar negocios con el Estado o, que son utilizadas para dar apariencia de justificación para la sustracción de fondos del erario público. También podrían indicar que las empresas reciben información privilegiada gracias a tráfico de influencias con el sector público.

Deberán realizarse controles exhaustivos a los fines de verificar la existencia de alguno/s de estos supuestos.

un funcionario público, en un asunto que se encuentre conociendo o haya de conocer invocando poseer relaciones de importancia o influencia reales o simuladas, será castigado con pena privativa de libertad hasta tres años o multa. **2)** Igual pena se aplicará a quien entregue o prometa dinero o cualquier otro beneficio, para obtener el favor de un funcionario público. **3)** Si la conducta señalada en los incisos 1) y 2) de este artículo estuviera destinada a hacer valer una influencia ante un magistrado del Poder Judicial o ante fiscales del Ministerio Público, a fin de obtener la emisión, dictado, demora u omisión de un dictamen, resolución o fallo en asuntos sometidos a su consideración, el límite legal máximo de la sanción se elevará hasta cinco años de pena privativa de libertad.

1.10. Presentación y adjudicación a empresas que tienen poco tiempo de constituidas en procesos de contratación de mayor cuantía.

La experiencia en el ramo del objeto de la convocatoria para la contratación, es un factor sumamente útil a ser considerado al momento de valorar la posibilidad de que el objeto requerido que motivó el llamado, pueda ser cumplido a satisfacción por parte de los oferentes.

Por dicho motivo, la adjudicación de contratos públicos a empresas que cuentan con poco tiempo de constitución (creación), especialmente cuando su participación se realiza en procesos de mayor cuantía, son claras señales de alerta que ameritan centrar la atención en el negocio en cuestión, como un indicio de corrupción. Este supuesto podría indicar el direccionamiento de ofertas a favor de determinadas empresas.

Dicha circunstancia podría indicar que estas empresas fueron creadas, al sólo efecto de encubrir a los verdaderos dueños o sólo para dar la apariencia de la existencia de una contraprestación al desembolso de los fondos.

1.11. Presentación y adjudicación de contratos públicos a empresas que tienen por objeto principal actividades o rubros distintos del objeto de la convocatoria.

Tal como se señaló más arriba, la experiencia en el ramo del objeto de la convocatoria para la contratación, es un factor sumamente útil a ser considerado al momento de valorar la posibilidad de que el objeto requerido que motivó el llamado, pueda ser cumplido a satisfacción por parte de los oferentes.

Los casos de empresas adjudicadas con contratos públicos, para la provisión de bienes o servicios distintos de aquellos que constituyen el objeto habitual de su actividad comercial o profesional, son claras señales de alerta que ameritan centrar la atención en el negocio en cuestión, como un indicio de corrupción.

Este supuesto podría indicar el direccionamiento de ofertas a favor de determinadas empresas.

Podría indicar que estas empresas participan sólo por la existencia de acuerdos previos con funcionarios públicos, políticos o personas vinculadas a estos.

1.12. Existencia de sobrepuestos o precios muy bajos.

Uno de los criterios para determinar la mejor oferta, es el precio de la oferta de los bienes, servicios u obras presentados por las personas o empresas que pretenden adjudicarse el contrato. Obviamente, siempre y cuando la oferta cumpliera con los requisitos de calidad mínima exigida por el convocante. La regla general es que el convocante debe contratar a la empresa que le ofrezca la mejor oferta en cuanto a precios, siempre y cuando la calidad ofrecida sea la requerida.

Al realizarse adjudicaciones por productos de cierta calidad a un precio determinado, que en el mercado, en ese tiempo, se encontraban cotizados en un precio inferior al adquirido, surge que

efectivamente no se optó por el mejor oferente y no se cumplió con el propósito de la convocatoria.

En estos casos es posible la existencia de acuerdos entre las empresas adjudicatarias y los funcionarios que tenían a cargo la decisión de la adjudicación.

La adjudicación de contratos a empresas que han ofrecido la provisión de servicios, bienes u obras, a precios superiores a los que se ofrecen para productos de calidad similar en el mercado, es una alerta clara de corrupción de parte de los funcionarios intervinientes.

También deberá prestarse especial atención a los supuestos en que los precios establecidos en el contrato no sean excesivamente bajos e irrisorios. Esto podría evidenciar la falta de seriedad de las ofertas y constituir indicios de una falta de capacidad de cumplimiento real del contrato.

1.13. Contrataciones de Bienes y Servicios que no cuentan con un estudio previo de factibilidad o necesidad.

En los procesos licitatorios se deben tener en cuenta que los bienes que adquieren o los servicios que contratan tengan una utilidad que sirva al fin buscado, para lo cual deben realizarse estudios anteriores a la compra que garanticen a la población beneficiaria una utilización provechosa de acuerdo a la realidad del estado.

Es así que deberá prestarse especial atención a los casos en que las UOC de los diferentes entes estatales compran bienes o equipamientos que luego en realidad no pueden ser utilizados o servicios como la no implementación de estudios realizados para dicho fin.

1.14. Contrataciones Directas con fraccionamiento de montos para evitar Licitaciones Públicas o Contrataciones por montos ligeramente inferiores a los límites de montos legales establecidos.

La Ley 2051/03 establece un tope económico para las contrataciones directas con el estado de 2000 jornales mínimos. Es así que de las investigaciones realizadas se pudo comprobar que empresas estarían contratando con el estado para los mismo llamados ya sea varias veces en un mismo mes o inclusive en días consecutivos bajo un mismo llamado, partiendo o fraccionando los montos a los efectos de continuar con dicho método de contratación y así evitar los procesos engorrosos pero más transparentes de las licitaciones públicas modus operandi que se encuentra estrictamente prohibido por el Art. 16 de la Ley de Contrataciones Públicas.

Asimismo debe prestarse especial atención a los casos en que las contrataciones directas son realizadas de una sola vez pero por montos ligeramente inferiores a los topes establecidos para dicho sistema de contratación ya que podría ser un indicio que dichas contrataciones son digitadas o se encuentran de alguna manera manipuladas para beneficiar a una empresa en concreto.

1.15. Empresas de Larga Data sin un Historial de Grandes Contrataciones que tuvieron un aumento repentino de frecuencia de contrataciones.

Han sido encontradas dentro del Sistema de Salud empresas que han contratado con el estado por largos periodos de tiempo pero por montos bajos y sin mucha frecuencia en las contrataciones, por lo que debe de llamar la atención y se debe montar una especial vigilancia sobre empresas con esas características que repentinamente aumentaron su frecuencia de contrataciones con el estado y han aumentado los montos de las mismas de manera superlativa ya que esto podría representar un indicador de que dichas empresas están siendo beneficiadas con estas contrataciones por contar con algún tipo de ayuda desde las UOC por las cuales son adjudicadas.

1.16. Empresas con Capital Social muy bajo adjudicadas con sumas muy grandes de dinero.

Se han presentado casos dentro de la investigación en que empresas con un capital social muy bajo han contratado por sumas multimillonarias debe prestarse especial atención a este tipo de hechos ya que representa una situación anómala que podríamos estar ante un indicador de hechos de corrupción.-

2. Irregularidades en la ejecución del contrato.

Los indicadores identificados en este capítulo corresponden a *inusualidades* o anomalías detectadas en el proceso de ejecución de los contratos públicos.

2.1. Aceptación de productos de calidad inferior a la ofertada.

En los contratos públicos, la selección de los productos debe responder a las especificaciones técnicas de la convocatoria, y estas, a su vez, a las necesidades que se pretenden cubrir.

La aceptación de productos de calidad inferior a la ofertada conforme a las especificaciones técnicas, sin la aplicación de penalidades, en el marco de la ejecución de los contratos, constituye un indicio de corrupción.

Esto, debido a que, el dar por cumplido el contrato, sin que se haya cumplido con lo acordado y sin la aplicación de las penalidades correspondientes, implica el favorecimiento indebido de la empresa que incurrió en incumplimiento en perjuicio directo de los intereses del Estado.

2.2. Incumplimientos contractuales.

Los incumplimientos de las obligaciones pactadas entre el Estado y el Proveedor, también podrían configurar indicios de corrupción.

Deberá prestarse especial atención frente a supuestos de demora en la entrega de bienes, entregas deficientes, entregas que no respondan a las especificaciones originalmente pactadas y otros supuestos similares.

En cualquiera de estos casos, el funcionario responsable deberá centrar su atención en el proceso de adjudicación del contrato al contratista correspondiente, con el fin de verificar los procedimientos realizados, así como las razones expresadas para realizar la adjudicación.

2.3. Certificación de obras que no se corresponden con las especificaciones técnicas del contrato.

Para considerar cumplido en todo o en parte un contrato de obra, la misma debe ser inspeccionada previamente por un profesional entendido en la materia de la construcción con el fin de verificar y, en su caso, certificar, que la misma ha sido realizada conforme a las especificaciones técnicas.

La certificación es una medida previa y necesaria para la recepción total o parcial de la obra contratada (según la entrega sea total o parcial).

La aceptación de obras de calidad inferior a la ofertada conforme a las especificaciones técnicas, sin la aplicación de penalidades, en el marco de la ejecución de los contrato, constituye un indicio de corrupción.

Esto, debido a que, el dar por cumplido el contrato, sin que se haya cumplido con lo acordado y sin la aplicación de las penalidades correspondientes, implica el favorecimiento indebido de la empresa que incurrió en incumplimiento en perjuicio directo de los intereses del Estado.

2.4. Clausulas Penales no ejecutadas por inacción de los funcionarios encargados de promoverlas.

Se han detectado en las investigaciones realizadas sobre todo en el programa de Kits de Partos incumplimientos de contratos que han generado sanciones multimillonarias que deberían de haber sido pagadas por las empresas adjudicatarias, y ante la falta de pago esto debería de haber sido requerido por los funcionarios administrativos encargados de dichas gestiones, cosa que no sucedió, detectando una total inacción de estos, situación esta que debería de llamar la atención ya que es deber de estos funcionarios el gestionar el cumplimiento de dichas sanciones y al no hacerlo estamos ante un indicador de posibles casos de corrupción.

3. Irregularidades en los pagos a las empresas contratistas:

Los indicadores identificados en este capítulo corresponden a *inusualidades* o anomalías detectadas en los procesos de pago de los contratos públicos.

3.1. Celeridad inusual.

En el marco de la ejecución de los contratos celebrados por la administración pública, existen procedimientos internos que deben cumplirse con el fin de efectuar las erogaciones para la realización de los pagos a proveedores del Estado.

Los casos en que los procesos de emisión de pagos se realizan con una celeridad inusual, es decir, una celeridad que no se da en el resto de los procesos de pagos realizados en

circunstancias similares, constituyen llamadas de atención que ameritan centrar la atención en dichos procesos.

La celeridad en el pago a un proveedor, cuando que la celeridad no constituye la regla, podría indicar un trato privilegiado al contratista en particular. A su vez, el trato privilegiado a un contratista, es una alerta de corrupción por parte de los funcionarios públicos.

3.2. Emisión de cheques al portador.

Por razones de control, los cheques que son emitidos por los administradores de los fondos públicos, deben ser librados en forma nominal. Es decir, consignando expresamente el nombre y apellido o razón social de la persona a cuya orden se libran.

El libramiento de cheques en forma nominada, permite verificar si quien recibió el cheque es el proveedor del Estado o su representante.

En los casos de emisiones de cheques al portador, resulta muy difícil identificar al verdadero beneficiario y la utilización real del monto consignado en el cheque.

Los cheques al portador pueden ser cobrados por la persona que lo porta. Esto, dificulta controlar que los cheques emitidos hayan sido efectivamente entregados a los proveedores o a sus representantes.

Toda acción tendiente a dificultar los controles en el marco de procesos previos o concomitantes a los desembolsos de fondos del Estado, son alertas de la realización de actos de corrupción.

3.3. Endosos falsificados.

Como ya se refirió anteriormente, por regla general, los cheques emitidos por la administración pública deben librarse en forma nominal. Por dicho motivo, los mismos solo podrán ser cobrados por las personas a cuya orden fueron emitidos o bien, por aquellos a quienes los derechos inherentes a los cheques hubieran sido transmitidos por endoso.

El endoso es el acto jurídico de disposición de los derechos del cheque. Se realiza firmando al dorso del cheque. Cuando se trata de cheques nominados, solo tiene el derecho de endosarlo, la persona a cuyo orden se ha librado el cheque.

La utilización de un cheque con una firma falsa, es un hecho punible denominado “Producción de documento no auténtico” que conlleva una pena de hasta cinco años de privación de libertad o con multa. En los casos especialmente graves, la pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta diez años (artículo 246 del Código Penal)

La falsificación de una firma al dorso de un cheque nominado (endoso falso), a más de tratarse de un hecho punible, es un indicio de que los fondos podrían haber sido destinados a un fin distinto de aquel que, formalmente, justificó la erogación. Es una clara alerta de acto de corrupción.

3.4. Cobro de cheques correspondientes a pagos de proveedores, por parte de funcionarios públicos.

Los cheques emitidos para pagos a proveedores, deben ser entregados a los mismos o a sus representantes. Para el efecto, deben ser librados en forma nominal.

Los casos en que los cheques destinados a pagos de proveedores son cobrados por funcionarios públicos, son alertas de corrupción.

4. Problemas con rendición de cuentas a oficinas de control

Los indicadores identificados en este capítulo corresponden a *inusualidades* o anomalías detectadas en el proceso de rendición de cuentas a oficinas de control.

4.1. Inexistencia o falta de aplicación de reglas de procedimientos.

El control de los actos de administración pública implica verificar si los actos realizados en el marco de la referida administración, se han adecuados a lo dispuesto en las normas jurídicas que regulan los procedimientos establecidos para el efecto.

Los controles de los actos de administración tienen por finalidad prevenir y detectar los incumplimientos de las reglas a que deben ajustarse dichos actos. Por lo tanto, son medios tendientes a prevenir y detectar actos de corrupción.

Existen órganos internos de control (Ejemplos: Auditorías Internas de las instituciones, Auditoría del Poder Ejecutivo) y órganos externos de control (Ejemplos: Contraloría General de la República, Dirección Nacional de Contrataciones Públicas).

La inexistencia de reglas claras de atribución de funciones y de regulación de los procedimientos internos, en el marco de la preparación, perfeccionamiento y ejecución de los contratos, dificulta e incluso, impide la determinación de las personas responsables de las faltas o los incumplimientos, sobre todo, en los casos de omisión. Esto significa que se dificulta e imposibilita realizar un control efectivo del cumplimiento de las obligaciones de cada una de las partes.

Toda acción tendiente a dificultar los controles en el marco de procesos previos o concomitantes a los desembolsos de fondos del Estado, son alertas o indicadores de la realización de actos de corrupción.

4.2. Falta de provisión de documentación o provisión insuficiente a los órganos de fiscalización de los actos de administración pública.

Como se refirió precedentemente, los controles son medios tendientes a prevenir y detectar actos de corrupción.

Para realizar los controles o fiscalizaciones, se requiere de información que, en gran medida, debe ser proporcionada por los responsables de las entidades sometidas al control o fiscalización.

Por dicho motivo, la falta de provisión de documentos o la provisión de documentos insuficientes a las autoridades de fiscalización, son limitaciones a la realización de un control acabado.

Los obstáculos a la labor de fiscalización implica la falta de información confiable de la gestión realizada con los fondos del Estado.

La falta de transparencia de los actos de administración de fondos públicos, es una alerta clara de corrupción.

4.3. Provisión a los órganos de fiscalización, de informes mal confeccionados

Como se explicara más arriba, la labor de control o fiscalización requiere de la provisión de información y de evidencias que, en su mayoría, deben ser proporcionada por los responsables de las entidades sometidas al control o fiscalización.

Si los datos o información requerida para realizar la actividad de control o fiscalización no resulta clara, porque los informes han sido mal confeccionados, no podrá realizarse una fiscalización correcta.

De esta manera, resultará imposible verificar si los actos de la administración pública se han ajustado a lo dispuesto en la ley.

La falta de transparencia de los actos de administración de fondos públicos, es una alerta clara de corrupción.

4.4. Otras limitaciones impuestas por las autoridades de las instituciones auditadas, a los órganos de fiscalización.

La auditoria es un procedimiento de verificación de los actos realizados en el órgano o institución que es sometido a fiscalización.

Para realizar la verificación, el órgano auditor debe aplicar diversos procedimientos de auditoría, que son aquellos realizados por el órgano auditor con la finalidad de obtener la información necesaria para cumplir con su finalidad de fiscalización. Ejemplos: Pedidos de informes y documentos; Entrevistas; Pruebas técnicas, etc.

La obtención de la información necesaria para elaborar el informe de auditoría, depende, en gran medida, de la colaboración de los responsables de las entidades sometidas al control o fiscalización quienes son los que deben facilitar la tarea a los auditores.

Si las autoridades de los órganos o instituciones que son fiscalizadas no colaboran con el órgano auditor u obstaculizan los procedimientos de auditoría, los auditores no podrán cumplir acabadamente con su tarea de fiscalización, por falta de información necesaria para presentar una opinión fundada, en todo o parte de las áreas sometidas a fiscalización.

Ejemplos: Impedir la realización de entrevistas de auditorías a funcionarios de la institución.

Los obstáculos a la labor de fiscalización generan escasa información o información no confiable de la gestión realizada con los fondos del Estado.

La falta de transparencia de los actos de administración de fondos públicos, es una alerta clara de corrupción.

4.5. Ausencia de documentos que justifiquen la remisión y entrega de bienes adquiridos.

Luego de adquiridos bienes, estos deben ser remitidos a sus lugares de destino y, en algunos casos, entregados a ciudadanos u organizaciones, beneficiarios.

En los casos de contratos de provisión de bienes, resulta fundamental que los responsables de la entidad que realizó la compra, cuenten con la documentación que acredite el destino que se le dio a cada bien adquirido, con el fin de posibilitar la verificación de su recepción real y correcta utilización.

En caso de falta de identificación del receptor o del beneficiario, se dificulta el seguimiento del destino de los bienes. Si no se tiene correctamente identificada a la persona que recibe los bienes o servicios contratados no se puede acceder a una fuente importante de información para verificar el cumplimiento de éstos. Esto dificulta e incluso, imposibilita, verificar si, efectivamente, los bienes han sido recibidos y, en su caso, fueron utilizados en la forma debida.

Los obstáculos a la labor de fiscalización generan escasa información o información no confiable de la gestión realizada con los fondos del Estado.

La falta de transparencia de los actos de administración de fondos públicos, es una alerta clara de corrupción.

4.6. Falsedades y falsificaciones en documentos de recepción de bienes y servicios en general.

La prueba del cumplimiento de los contratos que, a su vez, justifican los desembolsos de fondos del Estado a favor de las empresas contratistas es fundamental para la verificación de la condición requerida para la justificación de las erogaciones realizadas.

Los documentos son los principales medios a través de los cuales se puede realizar dicha verificación.

Si los documentos probatorios de la realización o entrega de los servicios o bienes, respectivamente, contienen información falsa (falsedad) o adulteraciones en su contenido, o firmas falsas (falsificaciones), dicha documentación pierde la credibilidad.

Ejemplo: La falsificación de la firma de ciudadanos que supuestamente recibieron víveres supuestamente proporcionados por una entidad estatal.

Las referidas (falsedades y falsificaciones en documentos respaldatorios de erogaciones) son claras señales de alerta que ameritan centrar la atención en el negocio en cuestión, como un indicio de corrupción.

4.7. Documentos con firmas de supuestos receptores de bienes, no identificados.

Como se explicara precedentemente, la prueba del cumplimiento de los contratos que, a su vez, justifican los desembolsos de fondos del Estado a favor de las empresas contratistas es fundamental para la verificación de la condición requerida para la justificación de las erogaciones realizadas.

Los documentos son los principales medios a través de los cuales se puede realizar dicha verificación.

En caso de falta de identificación del receptor o del beneficiario, se dificulta verificar que los bienes han sido efectivamente entregados.

Si no se tiene correctamente identificada a la persona que recibe los bienes o servicios contratados no se puede acceder a una fuente importante de información para verificar el cumplimiento del contrato.

El hecho de no contar con la documentación respaldatoria suficiente, que posibilite la comprobación del cumplimiento de una obligación constituye un indicio de la intención de funcionarios de respaldar operaciones que nunca se ejecutaron, o que se ejecutaron de forma incompleta o que no cumplieron con las especificaciones en cuanto a cantidad y calidad que fueron acordadas.

Observaciones generales: *Suelen detectarse con relativa facilidad incumplimientos varios de orden administrativo, que en realidad, estarían encubriendo la detección de hechos más graves de corrupción y de menoscabo al patrimonio público. La defensa de los funcionarios involucrados suele ser aceptar las faltas administrativas, a sabiendas de la levedad de las sanciones y con el fin de evitar ser sometidos a una causa penal.*