

# INFORME DE AUDITORÍA SOCIAL - ETAPA 1

PROCESO DE ADQUISICIÓN DE  
290 VENTILADORES MECÁNICOS  
PULMONARES



ASOCIACIÓN  
PARA UNA  
SOCIEDAD MÁS JUSTA  
CAPÍTULO EN  
HONDURAS DE



[www.asjhonduras.com](http://www.asjhonduras.com)

Informe N. 1



© **Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ)**  
Tegucigalpa, Honduras. Junio de 2020

Se permite la reproducción total o parcial de este documento, citando la respectiva fuente.



**[www.asjhonduras.com](http://www.asjhonduras.com)**

### **Editores**

Dr. Kurt Alan Ver Beek  
Ing. Keila García

### **Autores**

Lic. Daniel Rodríguez  
Dr. Mark Veenstra  
Lic. Allison Bassett  
Lic. Ángela Montes  
Lic. Lizeth Hernández  
Lic. Cecilia Saraí Salcedo  
Ing. Jorge Coello  
Ing. Óscar Castillo

## SIGLAS / ACRÓNIMOS

<b>ACUERDO</b>	Acuerdo de cooperación para la asistencia técnica, veeduría y auditoría social en la gestión de procesos de contratación en el marco de la Emergencia Nacional Sanitaria
<b>ASJ</b>	Asociación para una Sociedad más Justa
<b>COVID-19</b>	Enfermedad infecciosa causada por el virus SARS-CoV-2
<b>F-01</b>	Formulario de ejecución del gasto aprobado por la SEFIN
<b>INVEST-H</b>	Inversión Estratégica de Honduras
<b>LCE</b>	Ley de Contratación del Estado
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONCAE</b>	Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>PCM</b>	Presidente en Consejo de Ministros
<b>RLCE</b>	Reglamento de la Ley de Contratación del Estado
<b>SCGG</b>	Secretaría de Coordinación General de Gobierno
<b>SEFIN</b>	Secretaría de Finanzas
<b>SESAL</b>	Secretaría de Salud Pública
<b>SIAFI</b>	Sistema de Administración Financiera Integrado
<b>SINAGER</b>	Sistema Nacional de Gestión de Riesgos
<b>TI</b>	Transparencia Internacional
<b>TSC</b>	Tribunal Superior de Cuentas
<b>UNOPS</b>	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

## CONTENIDO

Introducción	06
1. Análisis del Proceso	07
Contexto de la emergencia	07
1.1 Levantamiento de la información	07
1.2 Verificación del cumplimiento del proceso	08
1.3 Hallazgos	30
1.4 Recomendaciones	32

## INTRODUCCIÓN

Inversión Estratégica de Honduras (INVEST-H) solicitó apoyo de auditoría social a la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), como capítulo de Transparencia Internacional (TI) en Honduras, en atención a su experiencia como veedor social, para lo cual suscribieron el 16 de abril de 2020 el ***“Acuerdo de cooperación para la asistencia técnica, veeduría y auditoría social en la gestión de procesos de contratación en el marco de la Emergencia Nacional Sanitaria”***.

Dicho **Acuerdo** establece los compromisos y lineamientos básicos para la asistencia técnica, veeduría y auditoría social que ASJ realizará en la gestión de los procesos de contratación directa de bienes, servicios u obras públicas que lleve a cabo INVEST-H en el marco de la emergencia nacional por la pandemia del COVID-19 declarada mediante Decreto Ejecutivo N°. PCM-005-2020, a fin de procurar que se realicen con la más absoluta transparencia, eficiencia, integridad e identificar posibles oportunidades de mejora en futuros procesos para el fortalecimiento institucional.

Por lo antes expuesto, el presente informe descriptivo tiene como objetivo principal brindar un reporte detallado sobre la verificación técnico-legal, procedimental y financiera de la compra directa de 290 ventiladores mecánicos pulmonares ejecutada INVEST-H y otros actores vinculados como la Secretaría de Salud, entre otros, en el marco de la Emergencia Nacional Humanitaria y Sanitaria por la pandemia del coronavirus COVID-19, con el propósito de determinar el grado de cumplimiento de acuerdo a los principios de transparencia, eficiencia y economía.

Es importante destacar que, contando con una Declaración de Emergencia Sanitaria por parte del Presidente de la República en Consejo de Secretarios de Estado, de conformidad al Artículo 9 de la Ley de Contratación del Estado, INVEST-H puede contratar en forma directa “la construcción de obras públicas, el suministro de bienes o de servicios o la prestación de servicios de consultoría que fueren estrictamente necesarios, sin sujetarse a los requisitos de licitación y demás disposiciones reglamentarias”.

En el marco del **Acuerdo**, la ASJ diseñó e implementó para este estudio una metodología de auditoría social, que consta de cinco dimensiones de análisis de los procesos de compras. En primer lugar, se verificó el cumplimiento de la normativa aplicable y las buenas prácticas en contratación pública. Además, en el contexto de la emergencia global que enfrenta el país, mediante una investigación independiente se cotejaron los precios y condiciones de mercado para emitir una opinión al respecto. En tercer lugar, un equipo de especialistas médicos analizó las especificaciones técnicas de los bienes adquiridos. En la cuarta dimensión, se realizó la valoración de los tiempos de entrega y finalmente se investigaron a detalle las empresas adjudicadas, su historial, registro y beneficiarios directos, así como el proceso de compra objeto del análisis. Los pasos que comprende el diseño metodológico son los siguientes:

- i. Levantamiento de la información,
- ii. Análisis y verificación de cumplimiento del proceso,
- iii. Elaboración del borrador de informe,
- iv. Revisión y validación del informe con los actores involucrados, y
- v. Presentación y difusión del informe.

Para tal fin, la ASJ conformó un equipo multidisciplinario de profesionales de la salud, especialistas en compras y contrataciones e investigación, con valores éticos y compromiso social, que cuentan con la idoneidad suficiente en diferentes áreas (expertos, doctores nacionales e internacionales, especialistas en materia legal, financiera, administrativa, etc.), quienes bajo la dirección del Dr. Kurt Alan Ver Beek aplican dicha metodología a las compras directas auditadas.

## 1. ANÁLISIS DEL PROCESO

### Contexto de la emergencia

El 10 de febrero de 2020, mediante Decreto Ejecutivo PCM-005-2020 y sus reformas, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Humanitaria y Sanitaria en todo el territorio nacional, con el propósito de fortalecer las acciones de vigilancia, prevención, control y garantizar la atención a las personas ante la probable ocurrencia de infección por coronavirus (COVID-19).

En dicho decreto se instruyó a diferentes instituciones del sector público para que, en forma coordinada y articulada, pudieran contribuir a que el país contara y desarrollara la capacidad de prevenir y disminuir los riesgos potenciales para proteger la vida de los habitantes de la República ante la pandemia. Entre estas instituciones, requirió a la Comisión Permanente de Contingencias (Copeco) mantener activo el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (Sinager) en coordinación con la Secretaría de Salud. Asimismo, están involucrados entes como la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG) y la Secretaría de Finanzas (SEFIN), entre otros.

Mediante los Decretos Legislativos 031-2020 y 033-2020, publicado el primero el 13 de marzo de 2020 en el Diario Oficial “La Gaceta” N°. 35,199 y el segundo, en fecha 3 de abril de 2020 del Diario Oficial “La Gaceta” N°. 35,217, es que en forma específica se autorizó a la INVEST-H para realizar procesos de obras, bienes y servicios en el marco del estado de emergencia. **Es importante mencionar que, en cualquier situación de emergencia o no, el fin de toda compra es satisfacer la necesidad en forma oportuna y que el bien o servicio final llegue a su beneficiario.** Bajo ese contexto, todo proceso de compra, incluyendo las compras en estado de emergencia, deben cumplir al menos ciertos pasos básicos y esenciales para asegurar que se obtengan productos o servicios correctos, en las condiciones más ventajosas para el Estado, con proveedores idóneos que respondan a las necesidades y tiempos de entrega con responsabilidad, de manera que la institución pública pueda brindar el servicio que necesita la población.

Como elemento atípico del contexto de la presente emergencia nacional, es preciso destacar que las gestiones de compras del país no son aisladas; por el contrario, al nacer esta emergencia como producto de una pandemia global<sup>1</sup>, son muchos los países afectados requiriendo las mismas necesidades que Honduras. Esto implica que, a mayor demanda de los productos a nivel internacional en atención a las diferentes prioridades y cantidades de insumos o materiales de los muchos países compradores, existe un marco referencial de las compras donde los vendedores de productos imponen condiciones de disponibilidad y precio, así como cantidades mínimas, pagos de porcentajes altos de anticipos o incluso el pago total en forma anticipada, etc., convirtiendo esos factores en elementos determinantes para el proceso de compra.

### 1.1. Levantamiento de la información

Considerando las condiciones de aislamiento social en las que nos encontramos en el país producto de la pandemia del COVID-19, en este proceso de auditoría social se establecieron como canales de comunicación más efectivos con INVEST-H: el uso de video llamadas, cruce de correos electrónicos, llamadas telefónicas y mensajería por medio de aplicaciones telefónicas para comunicación en tiempo real (WhatsApp).

Para tal propósito, tanto ASJ como INVEST-H designaron enlaces para la coordinación de las actividades y la entrega de la información, nombrando de parte de INVEST-H a la directora y subdirectora de Adquisiciones, así como a la oficial de Transparencia e Información Pública; y por parte de ASJ, a la directora de Gestión Pública y Gobernanza y tres consultores especialistas en Adquisiciones Públicas. A la fecha de corte de este informe (5 de junio de 2020), INVEST-H ha proporcionado la documentación del proceso de compra objeto de esta auditoría,

<sup>1</sup> Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), se llama pandemia a la propagación mundial de una nueva enfermedad. El 11 de marzo de 2020, la OMS declaró el Coronavirus COVID-19 como una pandemia global.

con la entrega de un total de un correo y 230 documentos. En la etapa de subsanación, que cerró el 8 de mayo, según compromiso de INVEST-H, se recibieron en total 17 correos, una carpeta compartida en Google Drive y 96 documentos.

Del cruce de información se obtuvo la siguiente ficha de datos de identificación del proceso:

*Tabla N° 1. Datos del proceso*

Proceso: Adquisición de 290 ventiladores mecánicos para adultos	
ENTIDAD EJECUTORA:	INVEST-H
NORMATIVA APLICABLE:	Lineamientos de Adquisiciones para Programas (PPG) utilizados por INVEST-H
MODALIDAD:	Compra mediante comparación de precios
FUENTE DE FINANCIAMIENTO:	Fondos del Tesoro General de la República asignados para hacer frente a la Pandemia COVID-19.
DESCRIPCIÓN DE BIENES ADQUIRIDOS:	Ventilador para cuidados críticos y terapia respiratoria, y de transporte intrahospitalario.
MONTO TOTAL ADJUDICADO:	USD 9,319,920.00 (290 ventiladores mecánicos)
PRECIO UNITARIO	90 adquiridos a USD 29,888.00 y 200 a USD 33,150.00
EMPRESAS ADJUDICADAS:	DIMEX MÉDICA, S.A. DE C.V.
	Monto: USD 2,689,920.00 (90 ventiladores mecánicos)
	GRUPO TÉCNICO S. DE R.L. Monto: USD 6,630,000.00 (200 ventiladores mecánicos)

## 1.2. Verificación del cumplimiento del proceso

Esta sección describe la verificación del desarrollo de cada una de las etapas del proceso de compra directa para la adquisición de los ventiladores mecánicos pulmonares, de acuerdo con el expediente digital proporcionado según la normativa aplicable de INVEST-H.

En vista del estado de emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19, la ASJ diseñó un procedimiento y herramientas de evaluación rápida mediante el cual se recopila, verifica y analiza la información suministrada sobre el proceso de compras seleccionados. En otros informes publicados por la ASJ, nuestra herramienta cuenta con 100 criterios de verificación para medir el nivel de cumplimiento de los procesos de compra en tiempos normales. Sin embargo, en atención al estado de emergencia, que impone características especiales por la afectación de la pandemia en el contexto mundial y que repercute en el mercado de bienes, insumos y servicios, la ASJ es consciente que estos procesos de análisis deben ser ágiles para atender en forma oportuna (en tiempo y con eficiencia) lo que se necesita (mascarillas, medicamentos, ventiladores, pruebas, etc.) y por tal razón, se construyó una herramienta con énfasis en los criterios más básicos que deben cumplirse en cada una de las cuatro etapas del proceso de compra directa, reduciéndose a un total de 22 criterios de verificación y subcriterios en algunos de ellos. Estos parámetros de medición señalan los pasos esenciales para asegurar la trazabilidad de las acciones, la transparencia y el logro del objetivo de la compra, que es suplir la necesidad para la cual se hace el gasto o inversión, y considerando además otras fuentes de información secundarias distintas a las visitas de campo por el corto tiempo.



La herramienta de medición está basada en las cuatro etapas o indicadores de la tabla N°. 2, otorga un porcentaje de 100% para cada uno de ellos y su resultado o promedio final muestra el nivel de cumplimiento de los pasos mínimos que deben cumplir con base en la normativa aplicable y las buenas prácticas, según las evidencias o documentación soporte obtenida.

Tabla N°. 2. Alcance de la auditoría

No.	Etapas del proceso	Descripción del alcance
1.	Requisitos previos	<p><b>1. Planificación</b></p> <p>Se busca identificar si la compra obedece a un Plan General de las necesidades de país para enfrentar la emergencia (Plan Estratégico General), bajo la responsabilidad de los órganos e instituciones creadas para atender la pandemia (Copeco, SESAL, a través del Sinager y otros mecanismos). Partiendo de la planificación general, se debe elaborar al menos un documento en donde conste tanto una planificación de la SESAL o del beneficiario que solicita la compra, así como también una mínima actividad de planificación interna de INVEST-H, aunque no sea un plan de compras priorizado propiamente dicho.</p> <p>Debe existir un documento de expertos y de diferentes órganos involucrados que registre las necesidades con base en un estudio técnico proyectado, que incluya las actividades mínimas de planificación interna de estos insumos y consecuencias subsiguientes que provocarán la compra de estos insumos. ¿Los centros beneficiarios cuentan con infraestructura para la compra?, ¿se cuenta con recurso humano para su utilización?, ¿se requieren acciones complementarias para asegurar el mantenimiento de los productos a comprar?, etc.</p> <p><b>2. Solicitud de la compra</b></p> <p>Se debe conocer quién aprueba las cantidades y qué comprar, si se hicieron acciones mínimas previas para conocer del mercado en atención a las particularidades de una emergencia que afecta a muchos países a nivel mundial y, por ende, es necesario saber cómo se están realizando las compras globalmente: precios, fuentes de referencia, disponibilidad, etc.</p> <p><b>3. Transferencia de recursos para atender la compra/ Disponibilidad presupuestaria con fondos propio o de donación/préstamos</b></p> <p>Se evalúa la gestión de la transferencia de recursos a INVEST-H por el ente que corresponda, ya que es necesario contar con los fondos disponibles para asegurar los compromisos de pago que se tomen en atención a las compras de emergencia a nivel nacional e internacional, ya que esto afectará la credibilidad del Estado y futuras compras, a corto o largo plazo.</p> <p><b>4. Documento de análisis que realiza INVEST-H previo o durante la compra debido a la emergencia</b></p> <p>Debe existir o elaborarse un informe, documento u otro registro donde se evidencia el análisis previo a realizar la compra (cotizaciones de precios en línea o físicas, tiempos de entrega, identificación de potenciales proveedores, entre otras condiciones) e incluso si las actividades previas se están cumpliendo, como la existencia o no de las especificaciones claras de compras y si estas han sido realizadas por expertos con la capacidad técnica requerida para ello, si la compra obedecía a una necesidad debidamente sustentada, etc.</p>

2.	Procedimiento de contratación	<p><b>1. Cotizaciones a proveedores</b> Se revisa el proceso de comunicación con los proveedores y el registro de los datos más importantes de cada una de ellos (precios, identificación de persona de contacto, condiciones de las empresas, etc.).</p> <p><b>2. Cuadro de análisis y adjudicación</b> Debe existir un documento que valide que la adjudicación o la decisión de comprar a un proveedor específico fue sustentada en el marco de las especificaciones y necesidades requeridas, es decir, que quede registrado que el proveedor seleccionado cumplía con las condiciones de la solicitud de compra o si se tomaron otros criterios.  Es importante que quede evidenciado quiénes y cómo decidieron la compra.</p> <p><b>3. Acta documentación de la negociación contractual</b> Para esta sección es importante evidenciar las condiciones finales pactadas entre las partes, registrando las particularidades de la negociación.</p>
3.	Contrato	<p><b>1. Orden de compra o contrato suscrito</b> La medición implica la revisión de las condiciones mínimas contratadas, ya sea en documento formal (contrato) como en la orden de compra y condiciones generales de dicha compra, tales como: plazos de entrega, precios, calidad, garantías, multas por incumplimientos, etc.; sobre todo cuando el factor tiempo durante esta emergencia representa vidas humanas.  Identificación de quiénes firman y se comprometen por cada una de las partes firmantes.</p>

4.	Administración del contrato	<p><b>1. Pago de anticipo de acuerdo a la negociación</b> Debe contar con documentos que evidencien la responsabilidad de pago (transferencias de pagos nacionales o internacionales) según las condiciones pactadas con los proveedores seleccionados, incluyendo las negociaciones de pagos anticipados u otras condiciones. ¿Se cumplió con los plazos y cantidades? ¿Se contaba con los fondos?</p> <p><b>2. Plan de entrega de bienes y actas</b> Es importante poder medir los plazos de entregas de los bienes según lo pactado, si se registran entregas tardías con o sin justificaciones y cómo se sustentan éstas. Para el caso de incumplimientos del plan de entrega, las acciones a tomar para derivar las responsabilidades correspondientes, etc. Debe existir un documento y responsables que realicen esta verificación. Al menos se espera contar con una matriz de control, listados de entregas, fotografías, videos, ubicación mediante Google Maps, etc.</p> <p><b>3. Documento de ingreso de los bienes al almacén (registro sistemático en el caso que aplique)</b> En atención a las necesidades identificadas por zonas o beneficiarios finales, deben cumplirse las entregas e ingresos de los bienes en los almacenes o lugares específicos de entrega parcial o final de los productos comprados, identificando los responsables de la custodia de los bienes desde que se reciben hasta su uso normal. Implica, además del plazo de tiempo transcurrido desde la entrega de los bienes de parte de la empresa, a la recepción y ubicación del bien en su destino final y de las condiciones dónde se ubicarán los bienes.</p> <p><b>4. Garantías de calidad</b> El presente alcance pretende registrar las gestiones correspondientes a la garantía de calidad/ fabricante en el caso de bienes o equipos que requieran asistencia postventa.</p> <p><b>5. Documento de pago al proveedor</b> La medición implica contar con documentos que evidencien la responsabilidad de pago (transferencias de pagos nacionales o internacionales) según las condiciones pactadas con los proveedores seleccionados y si se contaba con los fondos por parte del Estado.</p> <p><b>6. Notificación al Tribunal Superior de Cuentas de los contratos suscritos</b> La norma establece que posteriormente a la realización de una compra en el marco de una emergencia, se debe notificar al Tribunal Superior de Cuentas de la compra realizada.</p>
----	-----------------------------	--

El análisis de la información recibida para el proceso de adquisición de 290 ventiladores mecánicos pulmonares, haciendo uso de la herramienta de medición, dio como resultado el siguiente porcentaje de cumplimiento:

Tabla N.º 3. Cumplimiento del proceso de compra

Nº	Etapa	% cumplimiento	Nº. de indicadores	Instituciones involucradas
1	Requisitos previos	 37%	4	Presidencia de la República, SESAL, INVEST-H
2	Procedimiento de contratación	 92%	7	INVEST-H
3	Orden de compra	 88%	5	INVEST-H
4	Administración del contrato	N/A	6	SESAL - INVEST-H - SEFIN

El cumplimiento obtenido para las tres etapas concluidas a la fecha de este informe refleja un nivel de incumplimiento de los aspectos mínimos descritos en la tabla N.º 2 y que se considera debieron haberse realizado aún en condiciones de una emergencia. Se evidencia que en las etapas donde solo ha participado INVEST-H existe una mejoría en comparación con la etapa de requisitos previos, donde están involucradas otras entidades. Sin embargo, en estos procesos debe existir apoyo de otras instituciones como la SESAL, la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE), el Sinager y el Tribunal Superior de Cuentas (TSC).

Es pertinente aclarar que:

- i. A la fecha de cierre de entrega de información no se pudo evaluar en forma completa la etapa de la administración contractual, ya que todavía no se han realizado las entregas de los bienes ni otros pasos. En ese sentido, para este primer informe no aplica su medición, quedando esta verificación pendiente para el siguiente informe.
- ii. El 23 de abril se solicitó por [correo electrónico](#)<sup>2</sup> un complemento de la información, por esta razón se otorgó un período adicional al equipo de INVEST-H para que pudiera subsanar, complementar o aclarar aspectos relevantes del proceso, lapso durante el cual se obtuvieron nuevos datos e información en un [correo del 8 de mayo](#)<sup>3</sup>, cuyos elementos cuantitativos se encuentran ya contemplados en la tabla N.º 3.
- iii. Aunque INVEST-H entregó más información sobre la etapa de administración contractual como el pago de anticipo, estos se consideran en la narrativa, pero no en la parte cuantitativa, pues como se mencionó en el punto anterior es preciso que culmine toda la etapa para poder proceder con la ponderación total.

A continuación, un análisis y descripción por cada una de las etapas del proceso e indicadores contemplados en la tabla anterior:

#### ♦ **Requisitos previos**

En un proceso de contratación directa en el marco de una emergencia y de acuerdo con los lineamientos de la normativa que rige este proceso, en esta primera etapa -previo a efectuarse la compra- debió haberse realizado y se esperaba encontrar en el expediente al menos:

- » Un Plan Estratégico General del gobierno que responda las necesidades de la emergencia sanitaria por la pandemia, que defina las generalidades de las necesidades y la estrategia de manejo de la crisis. Esto es responsabilidad primordial del Poder Ejecutivo, Copeco y la Secretaría de Salud; este último como órgano competente y rector en el área sanitaria; pero también de cualquier otro órgano, institución, ente, grupo, etc., conformado oficialmente para atender la emergencia. Esta estrategia debe considerar proyecciones y escenarios sobre la base de cálculos y consultas con expertos, considerando las experiencias de otros países. Implica identificar cuáles son los recursos existentes, lo que se debe adquirir (¿qué tipo de ventiladores?, ¿cuántos?), el análisis priorizado de las compras, la disponibilidad presupuestaria para el gasto, cantidades, infraestructura, herramientas o insumos adicionales para asegurar la operación de los bienes adquiridos, capacitar personal, habilitar áreas donde se ubicarán cuidados intensivos, oxígeno central, etc.

2 [Correo de solicitud de información a INVEST-H](#)

3 [Correo de INVEST-H enviando información solicitada](#)

- » Plan de compras y contrataciones de emergencia priorizado de la SESAL.
- » Plan de compras mínimo de emergencia priorizado de INVEST-H.
- » Definición de las especificaciones técnicas mínimas.
- » Solicitudes de cotización.


Para realizar las compras en casos de emergencia es importante tener en cuenta el documento que avale dicha situación, así como la asignación presupuestaria. De igual forma, es importante contar con un plan de compras que describa los bienes, obras o servicios a contratar, definiendo las cantidades, tiempos estimados y lugares de entrega, así como las instituciones a las que se les asignarán los bienes, esto con el objetivo de realizar adquisiciones eficientes y oportunas acorde con la emergencia.

En el análisis de la documentación e información proporcionada por INVEST-H no se identificaron la mayoría de esos requisitos o en su defecto, algunos carecen del respaldo técnico correspondiente, tal es el caso de los primeros tres documentos esenciales para la toma de decisiones como son: el plan estratégico general de atención a la emergencia y el plan de la SESAL (ambos documentos son responsabilidad de dicha secretaría, trabajado en forma conjunta con la Secretaría de Coordinación General de Gobierno); y el plan de compras de emergencia priorizado de INVEST-H, considerando las solicitudes recibidas que no se evidencian en la documentación proporcionada, lo que da como resultado el siguiente porcentaje de cumplimiento para el proceso:

*Tabla N.º 4. Requisitos previos*

Requisitos previos					
Criterios	Subcriterios calidad	Sí	No	N/A	Medio de verificación
<b>Autorización</b>					
Para llevar a cabo la contratación directa será necesaria la declaración formal del estado de emergencia.	Decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros o el Decreto de la Corporación Municipal que se emita.	X			Decreto Ejecutivo de Emergencia N°. PCM-005-2020 del 10 de febrero de 2020
Existe disponibilidad presupuestaria para realizar la compra.	Podrá darse inicio a un procedimiento de contratación antes de que conste la aprobación presupuestaria del gasto, pero el contrato no podrá suscribirse sin que conste el cumplimiento de este requisito.	X			Estructura presupuestaria N°15-00-000-001 (INVEST-H)

Plan Estratégico General del Gobierno					
Se requiere de una planificación expedita y prioritaria para atender la emergencia y sus efectos.	Un equipo especializado define un plan estratégico general de emergencia identificando la(s) institución(es) que estarán a cargo de la emergencia.		x		No hay medios de verificación
	El plan define los protocolos institucionales a nivel nacional e internacional para la comunicación del gobierno.		x		
	El plan presenta un análisis claro de la situación de emergencia.		x		
	Se conocen los insumos, equipos, infraestructura, recurso humano, productos con que cuenta el gobierno para hacer frente a la emergencia.		x		
	Se tiene el detalle de las prioridades para la emergencia.		x		
	Se identifica si las prioridades pueden ser donadas por organizaciones internacionales o países amigos, o tienen que comprarse con fondos públicos.		x		
	Un equipo especializado define un plan de emergencia de las necesidades e identifica claramente los bienes, obras o servicios a contratar.		x		
Plan de adquisiciones de acuerdo a lo requerido en el plan estratégico de la emergencia.	Justificante de las cantidades a comprar, derivado del plan estratégico para la emergencia.		x		No hay medios de verificación
	Se conocen los tiempos oportunos en que los insumos, productos, obras o servicios deben estar disponibles para normalizar la situación de emergencia.		x		
	Están identificados los beneficiarios finales y lugares donde se entregarán los bienes, servicios u obras contratadas.		x		
Especificaciones técnicas y estudio de mercado					
Especificaciones técnicas elaboradas o validadas por la unidad solicitante. Se elaboran estudios de mercado, registros de precios o cualquier mecanismo para conocer el comportamiento del mercado previo a los procesos de contratación.	Las especificaciones técnicas de calidad son elaboradas de acuerdo a la necesidad.	x			Especificaciones técnicas elaboradas por la plataforma
	Se describe que las especificaciones técnicas fueron elaboradas por personal especializado en la rama.	x			Especificaciones técnicas elaboradas por la plataforma

Se elaboran estudios de mercado, registros de precios o cualquier mecanismo para conocer el comportamiento del mercado previo a los procesos de contratación.	Se hicieron sondeos/ cotizaciones preliminares en el mercado nacional e internacional.	x			Se ejecutó un proceso de compra de 450 ventiladores una semana antes.
	Se identificaron las empresas nacionales e internacionales que pueden ser posibles ofertantes del proceso de compra.	x			Correos electrónicos cruzados con las empresas adjudicadas en catálogo electrónico y UNOPS
	Se conoce el comportamiento del mercado especialmente en los tiempos de entrega de los productos e insumos a comprar.	x			Correos electrónicos cruzados con las empresas adjudicadas en catálogo electrónico y UNOPS
<b>Requerimiento de compra de parte del beneficiario</b>					
Se elaboran estudios de mercado, registros de precios o cualquier mecanismo para conocer el comportamiento del mercado previo a los procesos de contratación.	La solicitud de compra está registrada en el plan de compra.		x		No hay medios de verificación
	La solicitud de compra describe detalladamente las cantidades, especificaciones técnicas, tiempo y lugar de entrega, garantías de calidad, entre otros.		X		No hay medios de verificación
<b>Total Sí</b>		7			
<b>Total No</b>			12		
<b>Total N/A</b>				0	
<b>Total que aplica</b>		19			
<b>Promedio final</b>		 <b>37%</b>			

Mediante copia digital del Oficio N°. 630 SS-2020, de fecha 16 de marzo de 2020, se verificó que la Lcda. Alba Consuelo Flores, en su condición de secretaria de Estado en el Despacho de Salud, solicitó al Director Ejecutivo de la INVEST-H realizar las gestiones para la compra, construcción o adecuación de obras de infraestructura médica provisional comprendiendo: *"a) Adquisición directa de equipo médico hospitalario, insumos, material clínico y todo lo que sea necesario para la adecuación de instalaciones hospitalarias en áreas adecuadas para ese fin, en caso de necesitarse..."*. No obstante, el documento precitado, conforme a las normas y las buenas prácticas en materia de contratación pública, no es un requerimiento de compra claro y preciso, porque en su contenido faltó especificar la descripción del producto a comprar, en este caso ventiladores mecánicos pulmonares. Tampoco define condiciones básicas como la cantidad a comprar, monto presupuestado, especificaciones técnicas mínimas, tiempo y lugar de entrega, garantías de calidad, entre otros.

En el marco de sus atribuciones, el secretario ejecutivo de INVEST-H, previo a ejecutar las compras por emergencia, debió solicitar la aprobación de los planes de acción para dichas compras por parte del Consejo Directivo de la institución como máxima autoridad en la estructura organizacional, por su impacto en las finanzas y operación de la institución. Este órgano es responsable de aprobar los planes estratégicos y de acción de INVEST-H. Sin embargo, en el Acta N°. 85, de fecha 27 y 28 de abril de 2020, "deja constancia precisa que este Consejo Directivo de INVEST Honduras, nunca ha aprobado ninguna de las acciones en el marco de la Emergencia del COVID-19, ni recibió informe oficial de sus actuaciones..." y "Se resuelve por unanimidad realizar una auditoría financiera y de cumplimiento, por parte de una firma auditora de reconocido prestigio..."

En la etapa de subsanación del informe, INVEST-H hizo referencia al Decreto 16-2017 que faculta a este organismo estatal para realizar compras directas por emergencia a solicitud del Presidente. Sin embargo, en el análisis se concluye que este mismo decreto no excluye la aprobación del Consejo Directivo, por el contrario, establece que las mismas las realizará INVEST-H con las mismas facultades de la Ley Orgánica de la Cuenta de

Desafío del Milenio que da origen a la institución y establece las atribuciones y responsabilidades del Consejo Directivo. Dicho decreto solamente omite la aprobación del Congreso Nacional de la República. Es preciso mencionar que este hecho tampoco exime a INVEST-H de la acción de remitir los contratos suscritos a la máxima autoridad para su aprobación en las etapas posteriores del proceso de compra directa por emergencia.

De acuerdo con la documentación subsanada en fecha 30 de abril de 2020 (copia de nota presidencial y correos electrónicos), en el mes de marzo el Presidente de la República solicitó el apoyo de varios médicos y especialistas técnicos para conformar una plataforma denominada Grupo Asesor Presidencial, con el objetivo de asesorarle directamente en la evaluación de información recabada sobre el COVID-19, para brindar sugerencias en la prevención, contención y combate de la pandemia en Honduras. Entre los miembros de la plataforma se pueden mencionar a los profesionales de la salud: Elsa Palou, Fausto Muñoz, Jackeline Alger y Lysiem Ivamia Zambrano, y como especialistas técnicos a los ingenieros Óscar Sady Orellana y Arturo Corrales, siendo los coordinadores de esta plataforma la Dra. Palou y el Ing. Corrales.

A pesar de la designación de estos especialistas, según entrevistas con miembros de esta plataforma, su participación ha sido limitada, sin comunicaciones del Presidente por períodos mayores a un mes. En este estudio no se ha identificado ningún plan, análisis o estrategia nacional de atención a la pandemia elaborado por este equipo, que defina los requerimientos técnicos de las compras, cantidades necesarias con base en proyecciones, lugares de distribución, etc., que pueda guiar estos procesos.

INVEST-H tampoco pudo acreditar que solicitó la documentación a quienes requirieron la compra (SESAL) u otros expertos en la materia. Esto debió realizarse como una actividad interna por cualquier medio de comunicación, ya sea por correo electrónico, mensajes de texto o cualquier medio tecnológico para registrar el origen de la misma y acreditar el sustento técnico respectivo, ya que es un aspecto esencial que debe realizarse por cualquier unidad ejecutora.

Además, INVEST-H no presentó un plan de compras de emergencia priorizado o algún documento que evidencie una mínima actividad de planificación interna y se desconoce con base en qué criterio y autoridad se tomó la decisión de comprar 250 ventiladores mecánicos al momento de la solicitud de cotizaciones el 01 de abril de 2020, considerando que una semana antes se habían comprado 450 ventiladores mecánicos con las mismas especificaciones técnicas. Según el informe de auditoría de esta primera compra de 450 ventiladores, la plataforma de asesores inicialmente había sugerido la cantidad de 100 ventiladores mecánicos pulmonares y se terminó comprando 450. Y en la actual compra, se estimó comprar 250 más, pero terminaron comprando 290, haciendo un total global de 740 ventiladores, de los cuales se desconocen quién determinó dicha cantidad y tampoco se comprobó que esta decisión obedeciera a un plan de estrategia mayor. Asimismo, estaba en proceso la compra de hospitales móviles que incluirían un determinado número de ventiladores pulmonares sin que las autoridades puedan saber si estas cantidades serán suficientes, si la compra excedía lo necesario o si sería requerido un número mayor. Lo anterior, por la ausencia de un análisis de proyección previo.

INVEST-H debió documentar quién definió ese número de ventiladores o indicar al menos quién tomó la decisión, pues al no haber planificación, se deja abierta la brecha para que quienes intervengan en el proceso actúen en forma discrecional. La falta de un plan de compras básico evidencia actividades imprevistas, tal como se describe en la etapa de cotizaciones, donde días después de pedir la cotización por un total de 250 ventiladores se adjudica un total de 290. Según el equipo técnico de INVEST-H, se aumentó la cantidad de ventiladores a comprar debido a la disponibilidad ofrecida por los proveedores en sus cotizaciones.

Además, es preciso mencionar que la cantidad de personas a capacitar y la priorización de los centros en los que se instalarán todavía están siendo definidas con personal de la Secretaría de Salud, de acuerdo a lo manifestado por el equipo técnico de INVEST-H en una reunión del martes 02 de junio. Se desconoce si los



centros donde serán instalados estos ventiladores cuentan con la infraestructura requerida. La cantidad total a cotizar es un dato esencial que los proveedores deben conocer, ya que según el número pueden variar las condiciones de entregas, precios y otros. Los datos de las necesidades a satisfacer deben ser especificados en forma clara y oportuna para permitir una buena comparación entre las ofertas.

Aunado a lo anterior, existen otros elementos de suma importancia originados por la falta de un plan estratégico:

- El Gobierno de Honduras reconoce que no existe suficiente personal capacitado para manejar dichos ventiladores, ya que estos equipos requieren de empleados con competencias específicas o especializadas y, por tanto, se requerirá un programa intensivo de capacitación. De igual forma, en reuniones virtuales con la ASJ, las dos empresas adjudicadas afirmaron que INVEST-H no ha enviado el listado de las personas que deben ser capacitadas, aunque existe un compromiso para preparar a todo el personal que requiera el Gobierno de Honduras. Según lo informado por INVEST-H en la etapa de subsanación de este informe, está trabajando junto a la SESAL en el plan de priorización de asignación de ventiladores, el cual incluye la identificación de candidatos sujetos a la capacitación, según solicitud de INVEST-H mediante oficio DE\_050420\_04.
- El análisis del equipo de expertos médicos de la ASJ determinó que el personal con dichas capacidades, así como también el personal especializado en cuidados intensivos y terapeutas respiratorios, es limitado en el país.
- Asimismo, los especialistas que realizaron el análisis e informe de la calidad de los ventiladores pulmonares por parte de la ASJ, validaron que por cada ventilador mecánico se requerirán adicionalmente otros equipos como: monitor de signos vitales, bombas de infusión, etc. y que se desconoce si la SESAL ya cuenta con ellos o si la adquisición de estos ha sido programada.
- Las instalaciones donde sean ubicados estar estos ventiladores deberán cumplir condiciones mínimas de infraestructura y otros para brindar atención a pacientes en estado crítico y asegurar la debida custodia y buen funcionamiento de los equipos.

En cuanto a las especificaciones técnicas, en el expediente se encontró un documento con las características generales y las especificaciones de los ventiladores pulmonares mecánicos que se pretendían adquirir; no obstante, el documento no incluye la designación ni la firma de quien lo elaboró. Esta información fue solicitada por la ASJ el 23 de abril, vía correo electrónico. En su respuesta, el 8 de mayo, por la misma vía, INVEST-H adjuntó una [captura de pantalla](#)<sup>4</sup> del grupo de WhatsApp de la plataforma de asesores, en la cual muestra que el Sr. Fausto Muñoz, miembro del Grupo Asesor Presidencial, remite las especificaciones técnicas antes mencionadas y los accesorios correspondientes por cada ventilador. De igual manera, se encontró en la documentación proporcionada por INVEST-H la herramienta diseñada para la [verificación de cumplimiento](#)<sup>5</sup> de los productos cotizados al momento de su evaluación, la cual se aplicó haciendo uso de los parámetros o especificaciones de los ventiladores pulmonares mecánicos establecidos por la plataforma el 24 de marzo de 2020 en el mensaje antes señalado. Adicionalmente, las empresas que participaron en el proceso mencionaron que las especificaciones técnicas fueron muy detalladas y corresponden a equipos de alta calidad.

---

4 [Remisión de especificaciones técnicas](#)

5 [Hoja de verificación de especificaciones técnicas](#)

INVEST-H también aclaró por medio de correo electrónico del 5 de mayo que, para la revisión de los parámetros de los ventiladores, la plataforma de asesores tomó en cuenta lo establecido por la Asociación Hondureña de Cuidados Intensivos en su documento sobre estándares y recomendaciones para la apertura de las unidades de cuidados intensivos publicado en mayo de 2019. Dicho documento hace referencia a los requerimientos de “equipo para el funcionamiento de las unidades de atención del paciente crítico, según el nivel de complejidad de las unidades”, vinculado a la necesidad de respuesta ante la pandemia. Además, en la revisión se consideró como documento referencial las especificaciones técnicas de los ventiladores mecánicos propuestos por la OPS. Esta es una actividad que fue realizada en la primera compra de los 450 ventiladores.

Al respecto, en entrevista con la ASJ el 7 de mayo de 2020, la secretaria de Salud indicó que:

- Las únicas especificaciones técnicas en las que ella estuvo involucrada fueron las de la compra de emergencia por medio del fideicomiso de 15 ventiladores<sup>6</sup>, elaboradas junto con un equipo de intensivistas y revisado por el departamento de hospitales.
- En el plan de la SESAL con la Secretaría de Finanzas (SEFIN) no se contempló incluir el tema del recurso humano relacionado, su capacitación ni identificación de los médicos que manejarán los ventiladores, tampoco el presupuesto la compra de estos equipos.

En lo concerniente a la identificación de proveedores, para esta compra la ONCAE puso a disposición el [catálogo de emergencia PCM-005-2020<sup>7</sup>](#), que describe los productos e insumos que se requieren para esta situación. Dicho catálogo fue elaborado por personal de SINAGER, según datos proporcionados por la directora de la institución mediante entrevista vía telefónica realizada el 14 de abril de 2020. Es así que, inicialmente, INVEST-H contempló la posibilidad de realizar la adquisición bajo la modalidad de compra por catálogo electrónico que administra la ONCAE, en el cual se identificaron dos empresas proveedoras y cuatro tipos de ventiladores, descritos en las siguientes capturas de pantalla de la plataforma de HonduCompras:

[Inversiones y Equipos, S. de R. L. de C.V. \(INEQ\)<sup>8</sup>](#) en catálogo electrónico de ONCAE

<b>VENTILADOR MECÁNICO PEDIÁTRICO</b> VER COMUNICADO No. 12-2020  <b>Precio Unitario: Lps. 494,000.00</b>  <a href="#">Ver Detalle</a>
<b>VENTILADOR MECÁNICO PEDIÁTRICO, CON ALTO FLUJO</b> VER COMUNICADO No. 12-2020.  <b>Precio Unitario: Lps. 494,000.00</b>  <a href="#">Ver Detalle</a>
<b>VENTILADOR MECÁNICO ADULTO, CON ALTO FLUJO</b> VER COMUNICADO No. 12-2020.  <b>Precio Unitario: Lps. 526,800.00</b>  <a href="#">Ver Detalle</a>
<b>VENTILADOR MECÁNICO ADULTO</b> VER COMUNICADO NO.12-2020  <b>Precio Unitario: Lps. 526,800.00</b>  <a href="#">Ver Detalle</a>

6 Según la secretaria de la SESAL, en entrevista del 7 de mayo de 2020, solo compraron 10 ventiladores.

7 <http://h1.honducompras.gob.hn/ConvenioMarco/Default.aspx> (captura de pantalla de la página de HonduCompras)

8 <http://ineqmedica.com/>

*Healthcare Products Centroamerica, S. de R.L. en catálogo electrónico*

**VENTILADOR MECÁNICO PEDIÁTRICO**

Ver especificaciones técnicas completas en el adjunto del COMUNICADO ONCAE-012-2021

**Precio Unitario: Lps. 508,671.43**

[Ver Detalle](#)

**VENTILADOR MECÁNICO ADULTO**

Ver especificaciones técnicas completas en el adjunto del COMUNICADO ONCAE-012-2020

**Precio Unitario: Lps. 508,671.43**

[Ver Detalle](#)

En fecha 24 de marzo de 2020, vía correo electrónico, la subdirectora de Adquisiciones de INVEST-H envió solicitud para verificar la disponibilidad de los ventiladores que ofrecen en el catálogo y se les requirió especificar la cantidad de la cual disponen. Según correos electrónicos del 6 de abril, [la empresa INEQ respondió](#)<sup>9</sup> que en ese momento no contaba con disponibilidad de ventiladores mecánicos en virtud de la demanda del mercado y que, de hacerse el pedido, la entrega sería hasta mediados de junio de 2020. La otra empresa, Healthcare Products Centroamerica, respondió que tenían en disposición inmediata un ventilador para adultos y tres neonatales (estos últimos no estaban certificados por ONCAE en su catálogo electrónico, solo el de adulto).

Sin embargo, según el personal de INVEST-H, estas empresas no se incluyeron por su baja disponibilidad en ese momento. En reunión virtual el 13 de mayo, ASJ consultó al representante de la empresa DIMEX si tenía conocimiento de este catálogo electrónico; sin embargo, alegó desconocimiento de la realización de este proceso por parte de la ONCAE. De igual forma respondieron los representantes de SIMEDIC y Grupo Técnico, a pesar de que estas empresas han participado en los procesos de catálogo electrónico. Estos aspectos deberían ser revisados por ONCAE.

Por otra parte, según correo remitido el 13 de mayo por el Sr. Carlos Rodríguez, de la Oficina de la Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), a solicitud de INVEST-H esta agencia se encargó de “elaborar una propuesta de oferta de ventiladores con base en un acuerdo de largo plazo del que ellos disponen a nivel regional con un proveedor adquirido previamente”. Cabe señalar que la UNOPS dispone de acuerdos de largo plazo y contratos con proveedores en diferentes sectores públicos como recursos para los estados miembros que así lo consideren.

La propuesta fue evaluada por INVEST-H y mediante [correo del 28 de marzo](#)<sup>10</sup> enviado por el Sr. Óscar Sady Orellana, consultor de dicha institución, miembro de la comisión de evaluación y de la plataforma de asesores, determina que los ventiladores de la empresa alemana propuesta por UNOPS no cumplían con las especificaciones técnicas y tampoco contaba con un representante en Honduras que brindara los servicios de instalación, capacitación y el mantenimiento del equipo. Además, los costos relacionados con esta oferta eran mayores.

En reunión virtual del 6 de mayo de 2020, se consultó a INVEST-H sobre la forma y criterios para identificar los posibles oferentes para el proceso, recibiendo como respuesta que tenían un [listado de](#)

<sup>9</sup> Correo de INEQ describiendo la disponibilidad de ventiladores

<sup>10</sup> Correo de evaluación de propuesta de UNOPS

[proveedores](#)<sup>11</sup> en el área de salud con quienes habían trabajado en procesos anteriores para el equipamiento de Ciudad Mujer y con los cuales no habían tenido inconvenientes en la parte contractual. De igual forma, comentaron que hicieron investigaciones vía Internet para identificar otras empresas extranjeras, lo que se evidencia en el listado de proveedores presentado en la documentación del proceso.

#### **Hallazgos relevantes de la etapa de requisitos previos**

**Resultado 1:** No hay evidencia de una estrategia integral para atender la emergencia nacional sanitaria. No hay documentos que registren o justifiquen que la presente compra surja de un estudio previo con base en un plan general de atención de la emergencia nacional, tampoco hay registro de un plan básico de compras priorizadas, ya que INVEST-H desconoce las cantidades, lugares de entrega y otros factores importantes para iniciar un proceso de adquisición.

**Resultado 2:** Quedó evidenciada la falta de comunicación, coordinación y articulación entre los diferentes actores involucrados para atender la pandemia en el país. Pese a que los marcos jurídicos de los PCM publicados exigían el trabajo conjunto de ciertos actores importantes en las compras, en este proceso en particular, entre la SESAL e INVEST-H, no hay evidencia documental de una participación coordinada entre ellos. Pareciera que actuaron en forma aislada, cuando lo que se requiere es un equipo gubernamental global, trabajando fluidamente entre el que pide la compra, el que la realiza, el que la recibe, pero sobre todo quién se debe beneficiar de ella: la población.

**Resultado 3:** El catálogo electrónico para la emergencia no cumple con las exigencias de la crisis, ya que las empresas adjudicadas en este catálogo no tienen las cantidades o especificaciones requeridas por las entidades que están comprando en este momento.

#### **♦ Procedimiento de contratación**

En esta etapa de selección y de acuerdo al alcance descrito en la tabla N°. 1, debió haberse realizado y se esperaba encontrar al menos los siguientes documentos esenciales:


- » Publicación de invitación a cotizar.
- » Cotizaciones de proveedores previamente identificados.
- » Reporte de la recepción de cotizaciones.
- » Designación de un comité evaluador.
- » Cuadro del análisis y adjudicación de las cotizaciones.
- » Acta de documentación de la negociación contractual.

Esta etapa del proceso se evaluó de acuerdo a la hoja de verificación utilizada por la ASJ, obteniendo la siguiente medición:

<sup>11</sup> [Listado de proveedores de INVEST-H](#)

Tabla N°. 5. Proceso de contratación

Proceso de contratación					
Criterios	Subcriterios calidad	Sí	No	N/A	Medios de verificación
<b>Publicación del aviso/invitaciones a oferentes</b>					
Se publica e invita a participar en los procesos de contratación en tiempo y forma. Cumple con los datos requeridos de invitación para presentar ofertas.	Se publicó la invitación a cotizar /Invitación directa para cotizar con las siguientes condiciones: lugar, día y hora límite para presentación de ofertas; la descripción, especificaciones, cantidad y condiciones especiales de los bienes o servicios a contratar; fuente de financiamiento; forma de pago; lugar y plazo máximo de entrega.	x			Invitaciones a cotizar para seis empresas.
<b>Observaciones, aclaraciones y enmiendas a pliegos</b>					
Consta que los oferentes formularon consultas por escrito y fueron atendidas adecuadamente dentro del plazo delimitado en el pliego de condiciones o invitación a cotizar.	Se realizaron las consultas y respuestas a todos los interesados dentro de los plazos establecidos en la invitación a cotizar.	x			Correos cruzados entre las empresas participantes e INVEST-H.
<b>Nombramiento comisión de evaluación</b>					
Los procesos de compras son evaluados por una comisión bien conformada.	La designación de los miembros de la comisión es emitida por la máxima autoridad, gerente o quien tenga funciones.	x			A pesar de que no hay medio de verificación, consta en la evaluación de las ofertas la firma de los miembros de la comisión quienes fueron designados verbalmente.
	Los miembros de la comisión de evaluación son personas con amplia experiencia en el tema, con conocimiento y capacidad en el tema que están calificando.	x			Se evidencia en cuadro detallando la formación y experiencia con la que cuenta los miembros de la comisión de evaluación.
<b>Recepción y apertura de ofertas/cotizaciones</b>					
Recepción y apertura de ofertas con base en ley y buenas prácticas/ principios.	Número y designación del proceso, el lugar, fecha y hora de apertura, monto de las ofertas, montos y cualquier otro dato que fuere de importancia. Firma de los participantes.			x	No se considera la necesidad de levantar dicha acta debido a que todas las ofertas se recibieron de manera electrónica.
	Presentación de la declaración jurada de no encontrarse dentro de las prohibiciones e inhabilidades de los artículos 15 y 16 de la Ley de Contratación del Estado.	x			Declaración jurada presentada por las empresas adjudicadas.

Evaluación de ofertas					
La comisión de evaluación realizó las evaluaciones basadas en lo descrito en los pliegos de condiciones y la normativa correspondiente.	Se describe las justificantes de descalificación y adjudicación de las empresas participantes en el proceso.	x			No hay medio de verificación.
	Se comparó las ofertas con los precios de los sondeos preliminares para conocer su razonabilidad.	x			No hay medio de verificación.
	La calidad de los productos / insumos comprados cumplen sustancialmente con lo requerido.	x			Cuadros de evaluación técnica.
	Los tiempos de entrega son oportunos para responder a la emergencia.	x			Ofertas
	Los oferentes tienen solvencia técnica, legal y financiera para ejecutar el contrato.	x			Documentación presentada por las empresas adjudicadas.
Subsanación de defectos u omisiones de las ofertas					
Se realizan aclaraciones a los participantes sobre sus ofertas en tiempo y forma.	La comisión evaluadora solicitó y tomó en cuenta las aclaraciones solicitadas por escrito.	x			Correos cruzados entre las empresas e INVEST-H
Adjudicación					
Se adjudicó con base en otros criterios además del precio.	El Pliego de Condiciones podrá considerar, además del precio, otros criterios objetivos de evaluación. Considerando la naturaleza de la prestación podrán incluirse, entre otros, las condiciones de financiamiento, beneficios ambientales o, tratándose de suministros, la compatibilidad de equipos, disponibilidad de repuestos y servicios, asistencia técnica, menor costo de operación, plazo de entrega y los demás que estuvieren previstos con ese carácter.	x			Correo del 9 de abril, donde el Sr. Marco Bográn, director ejecutivo de INVEST-H, aprueba la contratación.
Notificaciones a los oferentes de la resolución emitida por el órgano responsable de la contratación.	Notificados todos los participantes con descripción de las mercancías o servicios adjudicados, el nombre del proveedor al cual se adjudicó y el valor de la adjudicación.		x		No hay medio de verificación.
<b>Total Sí</b>		12			
<b>Total No</b>			1		
<b>Total N/A</b>				1	
<b>Total que aplica</b>		13			
<b>Promedio final</b>		 92%			

Es importante considerar que la Ley de Contratación del Estado, en los casos de emergencia, faculta al comprador para omitir algunos pasos de contratación que se realizan en condiciones normales. No obstante, ciertas condiciones se deben realizar con base en las buenas prácticas, para asegurar compras transparentes, en igualdad de condiciones, eficientes y bien documentadas, que generen confianza en la ciudadanía acerca de los procesos de compra ejecutados.

Del análisis de la documentación e información proporcionada inicialmente y la subsanada por INVEST-H, se pudo evidenciar un proceso competitivo, con la solicitud a cotizar para cinco empresas (tres nacionales identificadas por el proyecto Ciudad Mujer y dos extranjeras). Sin embargo, no se invitaron las dos empresas proveedoras de ventiladores mecánicos en el catálogo electrónico, pese a que eran potenciales oferentes, ya que

una de las empresas especificó que el tiempo de entrega era mediados de junio, similar al establecido por las empresas adjudicadas en este proceso. También se pudo haber solicitado a la ONCAE el listado de las empresas que se dedican al rubro de equipo médico para tener más opciones de ofertas. La propuesta de la empresa alemana remitida por la UNOPS no cumplió con las especificaciones técnicas solicitadas.

La mejor práctica para estos casos es la publicación para presentar ofertas a través de medios electrónicos. En tiempos de emergencia se debería publicar al menos durante 24 o 48 horas, además de las invitaciones directas a potenciales oferentes. INVEST-H justifica la no publicación en HonduCompras, ya que la ONCAE deshabilitó a los usuarios de esta institución para publicar en dicho portal.

La subdirectora de Adquisiciones de INVEST-H emitió por medio de correo electrónico las invitaciones a cotizar el día miércoles 1 de abril a cinco empresas. A pesar de lo anterior, no se pudo constatar haber levantado un reporte sobre las cotizaciones recibidas que defina las condiciones, fechas, horas de recepción de ofertas y detalles que son cruciales para la evaluación de las mismas.

*Tabla N.º 7. Invitaciones y respuesta de oferentes*

<i>Invitaciones y respuesta de oferentes</i>				
Nº.	Nombre de la empresa	País	Fecha de invitación	Fecha de entrega de oferta
1	ESCALINO	China	miércoles 1 de abril de 2020	jueves 2 de abril de 2020
2	DAR International	Estados Unidos	miércoles 1 de abril de 2020	jueves 2 de abril de 2020
3	Sistemas e Imágenes Médicos S. de R.L. (SIMEDIC)	Honduras	miércoles 1 de abril de 2020	jueves 2 de abril de 2020
4	Dime Médica S.A. de C.V. (DIMEX)	Honduras	miércoles 1 de abril de 2020	domingo 5 de abril de 2020
5	Grupo Técnico S. de R.L.	Honduras	miércoles 1 de abril de 2020	jueves 2 de abril de 2020
6	UNOPS	Honduras	domingo 22 de marzo 2020	jueves 26 de marzo 2020

El correo de aprobación de la compra de los 290 ventiladores, enviado por el [Sr. Marco Bográn el 9 de abril](#)<sup>12</sup>, describe a cuatro personas que participaron en la evaluación de las ofertas desde sus aspectos técnicos y financieros, siendo estos: Sireya Díaz, Luz Aguilar, Gerardo Cerrato y Óscar Sady Orellana. Sin embargo, no existe documentación que designe el personal antes descrito para ser parte del Comité Evaluador. De igual forma, una buena práctica es tener un número impar de tres o cinco miembros en el comité de evaluación, ya que algunas decisiones se realizan por mayoría y esto permite evitar una situación de empate.

Asimismo, se identifica un posible conflicto de interés por la vinculación del Sr. Orellana con la empresa DIMEX, ya que su hijo laboró con esa empresa hasta finales del año 2019, razón suficiente para haberse abstenido de participar como miembro del Comité Evaluador, tal como se consigna en la Declaración de Imparcialidad y Confidencialidad firmada por él mismo en fecha 24 de marzo de 2020, presentada como parte de la información subsanada. En reunión virtual el 13 de mayo, el Sr. Francisco Melgar, representante de la empresa DIMEX, expresó y confirmó que el hijo del [Sr. Orellana había trabajado en dicha empresa](#) desde el 1 de agosto de 2017 [al 30 de noviembre de 2019](#)<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> [Aprobación de la compra de 290 ventiladores](#)

<sup>13</sup> [Liquidación de DIMEX al Sr. Óscar S. Orellana](#)

[Acta de terminación laboral de DIMEX-Óscar S. Orellana](#)



Tabla N°. 6. [Miembros del Comité Evaluador](#)<sup>14</sup>

<b>Óscar Sady Orellana</b>	Ingeniero Eléctrico Industrial, certificado como biomédico
<b>Luz María Aguilar Chacón</b>	Doctora en Medicina y Cirugía General con Máster en Salud Pública
<b>Sireya Yamileth Díaz Mejía</b>	Ingeniera Civil
<b>Gerardo Enrique Cerrato</b>	Ingeniero Civil

En la documentación subsanada por INVEST-H fue presentada una [matriz de evaluación técnica](#)<sup>15</sup>, la cual está firmada por el personal que estuvo a cargo de la evaluación. Dicho documento hace mención del porqué de la descalificación de las empresas DAR International, ESCALINO y la propuesta de UNOPS, las cuales no cumplían con las especificaciones técnicas requeridas. En la etapa de comparación de precios, la [matriz de evaluación económica](#)<sup>16</sup> detalla los precios, tiempos de entrega, país de origen, forma de pago y observaciones de las empresas DIMEX, Grupo Técnico y SIMEDIC. El documento está firmado por las personas que evaluaron dichas ofertas y concluye con la recomendación de adjudicación.

Tabla N°. 7. Resumen de matriz de evaluación de oferta económica

Oferta 1 SIMEDIC			Oferta 2 SIMEDIC			GRUPO TÉCNICO			DIMEX		
Cant.	Precio unitario	Precio total	Cant.	Precio unitario	Precio total	Cant.	Precio unitario	Precio total	Cant.	Precio unitario	Precio total
50	USD 25,596	USD 1,279,800	50	USD 27,390	USD 1,369,500	200	USD 33,150	USD 6,630,000	90	USD 29,888	USD 2,689,920

El 9 de abril INVEST-H notificó sobre los resultados de la adjudicación a DAR International y SIMEDIC, dos de las tres empresas no seleccionadas; no así a la empresa ESCALINO, que también presentó una oferta. Es importante que todos los oferentes sean notificados para dar transparencia e igualdad en los procesos de contratación y proveer retroalimentación para futuras propuestas, con el ánimo de promover la competitividad. En la notificación de los resultados del proceso a la empresa SIMEDIC no se mencionan las razones de la descalificación de su oferta. De igual forma, la empresa Grupo Técnico ofertó 250 ventiladores, según consta en la documentación de su oferta, pero en la notificación de adjudicación no se explican las razones y ellos desconocen por qué solo se les adjudicaron 200 ventiladores. Lo más adecuado es enviar a todos los participantes las matrices de evaluación técnica y económica que describen las razones de la descalificación o adjudicación.

Cabe mencionar que en la solicitud de oferta se requería la compra de 250 ventiladores; sin embargo, se adjudicaron 290 ventiladores. Por tal razón, se consultó al personal de INVEST-H en reunión del 02 de junio sobre esta situación, el cual mencionó que la compra de los 40 ventiladores adicionales fue autorizada por la Gerencia de INVEST-H, de acuerdo a las proyecciones planteadas en el documento ["Contención y respuesta a casos de](#)

<sup>14</sup> Tabla obtenida de un reporte verbal del Sr. Bográn, pero que no quedó sustentada documentalmente.

<sup>15</sup> [Matriz de evaluación técnica](#)

<sup>16</sup> [Matriz de evaluación económica](#)



[Coronavirus \(COVID-19\) en Honduras](#)<sup>17</sup>. Además, se consideró la disponibilidad ofrecida por los ofertantes en sus cotizaciones, distribuyendo la compra entre varios proveedores para reducir los riesgos de entregas tardías o no entrega.

Tabla N°. 9. Empresas adjudicadas

N°	Empresas cotizantes	Cantidad	Monto unitario	Monto total ofertado
1	GRUPO TÉCNICO	200	USD 33,150.00	USD 6,630,000.00
2	DIMEX MÉDICA	90	USD 29,888.00	USD 2,689,920.00
	<b>TOTAL</b>	<b>290</b>	<b>USD 31,519.00*</b>	<b>USD 9,319,900.00</b>

\*Promedio

#### Hallazgos relevantes del procedimiento de contratación

**Resultado 1:** El hijo del especialista biomédico de INVEST-H se desempeñó como empleado de la empresa DIMEX MÉDICA hasta el 30 de noviembre de 2019, lo cual era razón suficiente para que el Ing. Orellana, por ética profesional, hubiera notificado a INVEST-H sobre este hecho particular y se abstuviera de integrar el Comité Evaluador de este proceso, con el objetivo de evitar especulaciones y afectar tanto a la empresa como a INVEST-H.

**Resultado 2:** Aunque el proceso se realizó con la invitación a seis empresas, INVEST-H limitó la participación de las dos empresas consignadas en el catálogo electrónico por ventiladores mecánicos, ya que una de ellas (INDEQ Médica) expresó en la consulta realizada por INVEST-H que podía traer los ventiladores a mediados de junio, tiempo similar al fijado por las empresas adjudicadas. Por esta razón se señala que no se aprovechó la oportunidad de ampliar la cantidad y calidad de las ofertas enviado un correo para que dichas empresas pudieran participar en este proceso.

**Resultado 3:** La falta de publicación por medios electrónicos limita la participación de empresas nacionales e internacionales, considerando que las publicaciones son rápidas a través de alternativas tecnológicas, esto violenta los principios de divulgación y libre competencia de los procesos de compra. De una publicación pudo haber derivado una oferta con mejores condiciones a las ya contratadas.

**Resultado 4:** En este proceso no se notificó a todos los participantes los resultados de la evaluación de las ofertas, teniendo en cuenta que son posibles oferentes en futuros procesos y deben recibir retroalimentación para mejorar en propuestas futuras. En las notificaciones remitidas a algunas de las empresas no se incluyó el acta de adjudicación que detalla los criterios de la misma.

#### ♦ Contrato

En la etapa de contratación y de acuerdo al alcance descrito en la tabla N°. 2, en este proceso debió haberse realizado y se esperaba identificar al menos:

- » Orden de compra o contrato suscrito.
- » Identificación legal mínima con quien se va a contratar.
- » Se incluye en los documentos de formalización de la compra la imposición de multas en caso de incumplimiento.


17 [Proyección de casos coronavirus en Honduras](#)

De la documentación revisada se pudo identificar que INVEST-H sí cumplió con la emisión de las órdenes de compras y también registró la documentación legal de las empresas contratadas, siendo este un paso importante previo a adquirir los compromisos pertinentes. Sin embargo, no se pudo constatar que se hayan pactado condiciones de sanciones o penalidades para el caso de incumplimientos por parte del proveedor. Esto es sumamente importante por el alto impacto que puede derivarse si el proveedor incumple con su compromiso, en un contexto en el que el tiempo de entrega es vital, sobre todo después de haberse aceptado condiciones de pagos de anticipo y otros.

Con base en lo anterior, la INVEST-H obtiene la siguiente medición:

Tabla N° 9. Pilar 3: Contrato

Contrato					
Criterios	Subcriterios calidad	Sí	No	N/A	Medios de verificación
<b>Contenido general del contrato</b>					
Se describe las condiciones de entrega de los productos/servicios.	Lugar y forma de entrega y recepción de los bienes/servicios, incluyendo la admisión o no de entregas parciales o requerimiento, en su caso, de su instalación y plazos máximos de entrega.	x			Orden de compra 021-2020 y 022-2021
Necesidad de servicio de mantenimiento, asistencia técnica o suministro de repuestos, cuando se requiera.	Describir el tiempo y las condiciones de respuesta a la solicitud.	x			Orden de compra 021-2020 y 022-2021
Causas de resolución del contrato.	Las causas que sean imputables al contratista y a la administración.		x		No hay medio de verificación
Condiciones, modalidades de pago y penalidades por incumplimiento	Definir cómo se realizarán los pagos. Inclusión o no de seguros o del precio de transporte de los bienes y las sanciones/penalidades por incumplimiento.	x			Orden de compra 021-2020 y 022-2021
Los particulares y todas las instituciones públicas están obligados a regir sus relaciones comerciales con los principios de la buena fe.	Los contratos deben incluir cláusulas de integridad que obliguen a los particulares a observar reglas de conducta ética en todo este proceso.			x	No hay medio de verificación
<b>Suscripción del contrato u orden de compra</b>					
Aptitud para contratar e inhabilidades.	Las personas naturales o jurídicas habilitadas para suscribir contratos con el Estado. Funcionarios o empleados están facultados a suscribir a nombre del Estado.	x			Escritura de las empresas, certificado de registro de proveedores, constancia del SAR, RTN, permiso de operación, licencia sanitaria
Formalización del contrato.	Suscrito por los representantes legales dentro de los 30 días calendario siguientes a la notificación de la adjudicación y que conste la aprobación presupuestaria del gasto.	x			Orden de compra 021-2020 y 022-2023
<b>Garantías</b>					
Garantía de calidad/fabricante.	Exigencia de garantía de calidad, si así resultare de la naturaleza de los bienes o servicios suministrados, en cuyo caso se indicará su monto y clase.	x			Numeral 3 de las condiciones de la compra detallada en las órdenes de compra

Modificación al contrato					
Consta alguna modificación al contrato.	Está debidamente fundamentada y procedió en circunstancias imprevistas al momento de la contratación o necesidades nuevas.			x	Hasta este momento no se evidencia ninguna modificación al contrato.
Negociación, formalización y aprobación del contrato					
El contrato tiene las condiciones más ventajosas para la administración.  El contrato tiene la aprobación correspondiente.	Hubo negociación del contrato con el oferente seleccionado.	x			Correo del 6 y 8 de abril donde INVEST-H solicita mejorar el precio a las empresas adjudicadas.
	Dentro de los 10 días hábiles siguientes el contrato deberá comunicarse, con sus antecedentes, al Tribunal Superior de Cuentas			x	
	Los contratos que se suscriben en situaciones de emergencia requerirán de aprobación posterior, por acuerdo del Presidente de la República emitido por medio de la Secretaría de Estado que corresponda o de la Junta o Consejo Directivo de la respectiva institución descentralizada o de la Corporación Municipal, si es el caso.			x	No hay medio de verificación
<b>Total Sí</b>		7			
<b>Total No</b>			1		
<b>Total N/A</b>				4	
<b>Total que aplica</b>		8			
<b>Promedio final</b>		 <b>88%</b>			

Por el tipo de bienes especializados, el alto monto adjudicado que asciende a un total de USD 9.3 millones y por su complejidad en la metodología de pago y entrega, es recomendable utilizar la figura legal de un contrato, que contenga incisos mínimos como: las penalidades por no entregar a tiempo, cláusulas de integridad y cualquier otra condición que dé seguridad jurídica al Gobierno de Honduras en este tipo de compras. En este proceso de contratación, INVEST-H utilizó la figura de “orden de compra”, documento que limita algunas acciones jurídicas tales como: a) Las causas que sean imputables al contratista y a la administración y las penalidades por incumplimiento de las condiciones ofrecidas, b) cláusulas de integridad que obliguen a los particulares a observar reglas de conducta ética en todo este proceso, c) garantías por el pago de anticipos del 75 y 80 por ciento, d) Declaración jurada de no encontrarse inhabilitado para contratar con el Estado de Honduras.

Las [órdenes de compra](#)<sup>18</sup> fueron remitidas a las empresas adjudicadas el 9 de abril y las mismas solo son firmadas por el órgano contratante, sin establecer ninguna sanción por entregas tardías u otros incumplimientos.

En las entrevistas con los representantes de las empresas participantes en este proceso, estos destacaron que los precios elevados no se vinculan al costo de los ventiladores, sino a los costos de los traslados aéreos, asegurando que previo a la pandemia se manejaba un precio de USD 3.00 por kilo y en estos momentos oscila entre USD 23 y 25 el kilo. Estos costos, indicaron, están incluidos en las ofertas presentadas.

18 [Orden de compra DIMEX](#)  
[Orden de compra Grupo Técnico](#)

### Hallazgos relevantes del proceso de contrato

**Resultado 1:** Debido a la enorme demanda que hay de los ventiladores pulmonares mecánicos en el mercado mundial por la pandemia del COVID-19, las empresas adjudicadas establecieron como condición para la compra un porcentaje de 75% y 80% como pago anticipado del precio ofrecido y el porcentaje restante, contra entrega a satisfacción de los productos. Sin embargo, no existe ninguna garantía sobre los anticipos pagados para proteger las finanzas del Gobierno de Honduras en caso de suscitarse algún inconveniente con la entrega de los ventiladores.

**Resultado 2:** No se establecieron sanciones ni penalidades por incumplimiento de las condiciones de compra ofrecidas por los proveedores, en ninguna de las dos órdenes de compra emitidas para la adquisición de los ventiladores.

**Resultado 3:** No se evidencia el compromiso contractual de las empresas adjudicadas, ya que solo recibieron un correo con la orden de compra firmada por el representante de INVEST-H, por lo que no existe en forma expresa una aceptación del compromiso al no firmar ningún documento. Por consiguiente, el Estado de Honduras está desprotegido ante cualquier incidente durante la ejecución de la orden de compra; por ejemplo, que el transporte aéreo dañe el equipo o que este no se reciba con todos los accesorios correspondientes. INVEST-H, como institución especializada en el área de las contrataciones, debe contar con formatos de contratos que puedan ser adaptados para esta emergencia, elaborándose rápidamente y así proteger al Estado de Honduras en compras millonarias.

**Resultado 4:** Aunque se busca que los procesos de compra por emergencia sean simplificados y eficientes y se limiten a solicitar la documentación más básica, en este proceso se omitió documentación clave como: la aplicación de sanciones, cláusulas de integridad y garantías de anticipo que puede comprometer los intereses del Estado de Honduras al no tener el suficiente sustento legal al firmar órdenes de compra millonarias de los equipos necesarios para hacer frente a la epidemia.

### ♦ Administración contractual

En la etapa de administración contractual y de acuerdo al alcance descrito en la tabla N°. 1, debió haberse realizado y se esperaba, identificar al menos:

- » Pago del anticipo según la negociación
- » Plan de entrega de bienes
- » Acta de entrega de los bienes
- » Documento de ingreso de los bienes al almacén (registro sistematizado en caso de requerirse)
- » Garantía de calidad/fabricante
- » Documento de pago al proveedor
- » Notificación al Tribunal Superior de Cuentas (TSC) de los contratos suscritos.

Como se mencionó al inicio del informe, al momento de realizar la presente auditoría no se han ejecutado todas las actividades contempladas en la etapa de administración de contratos, por lo que, para efectos de este primer informe, se hará mención únicamente de lo avanzado y por ende se harán los análisis respectivos, pero no se contempla la presentación de los resultados de la tabla de medición correspondiente.

De la referencia anterior sobre los pasos o documentos mínimos que se esperaban en esta etapa, a la fecha solo se han aplicado los del pago de anticipo; por ello, el siguiente análisis corresponde solo a enunciar los avances encontrados, en forma narrativa, sin la parte cuantitativa.

De la revisión de los documentos y actividades básicas que se esperaban evidenciar, se encontró copia del formulario SIAFI emitido con fecha 9 de abril, mediante el cual se [acredita la transferencia bancaria](#)<sup>19</sup> por L 53,382,645.96 a favor de la empresa DIMEX MÉDICA, en concepto de 80% de pago anticipado para cubrir la compra de 90 ventiladores mecánicos pulmonares. Así mismo, se verificó la [transferencia bancaria](#)<sup>20</sup> por L 123,351,813.00 a favor de la empresa GRUPO TÉCNICO, por concepto del anticipo del 75% por la compra de 200 ventiladores mecánicos pulmonares, para garantizar la orden de fabricación de los mismo, según las condiciones pactadas.

En la entrevista realizada por ASJ a la empresa DIMEX se consultó si existía algún tipo de atraso con la fabricación de los ventiladores, a lo que el proveedor respondió que mantiene comunicación constante con el fabricante y está dentro de los tiempos de entrega estimados. Sin embargo, INVEST-H aún no ha facilitado a la empresa el listado del personal que debe ser capacitado, ni los lugares donde serán entregados los ventiladores, factores que debe conocer para planificar la logística de entrega y organizar las capacitaciones ofrecidas, con el objetivo de evitar que una vez que se reciba dicho equipo sea enviado a una bodega en lugar de instalarlo para su uso en caso de ser necesario. Cabe mencionar que INVEST-H solicitó a la secretaria de Salud por medio de correo electrónico el 05 de mayo, el nombre y datos personales de los empleados de esa Secretaría de Estado asignados en los diferentes centros hospitalarios donde serán distribuidos los referidos equipos y que estén estrictamente vinculados con la distribución, funcionamiento y operatividad de los mismos; lo anterior, con el propósito de que el personal designado sea capacitados para el buen uso y manejo de los bienes adquiridos. Dicha petición no ha sido contestada por la SESAL.

Los plazos de entrega según las ofertas de las empresas son: última semana de junio por parte de DIMEX MÉDICA y tercera semana de junio por GRUPO TÉCNICO.

En un proceso anterior fueron adquiridos 450 ventiladores y una de las empresas adjudicadas fue DIMEX, la cual ofertó entregas parciales de 150 ventiladores durante seis meses desde junio a diciembre del presente año. En este proceso, en el cual se adjudicaron 90 ventiladores a la misma empresa, todos serán entregados la última semana de junio. Según el representante de la empresa DIMEX, los tiempos de entrega son diferentes debido a que los ventiladores proceden de diferentes fábricas y marcas, por lo que dependen de la línea de producción de las mismas.

#### Hallazgo relevante de la etapa de administración contractual

**Resultado 1:** Falta de planificación en la entrega de los ventiladores, sin datos concretos para las empresas adjudicadas, tales como: cantidad de personas que deben ser capacitadas, lugares y cantidad de entrega en los establecimientos de salud a nivel nacional.

<sup>19</sup> [Transferencia bancaria anticipo DIMEX](#)

<sup>20</sup> [Transferencia bancaria anticipo Grupo Técnico](#)

### 1.3. Hallazgos

#### Hallazgos relevantes de la etapa requisitos previos

**Resultado 1:** No hay evidencia de una estrategia integral para atender la emergencia nacional sanitaria. No hay documentos que registren o justifiquen que la presente compra surja de un estudio previo con base en un plan general de atención de la emergencia nacional, tampoco hay registro de un plan básico de compras priorizadas, ya que INVEST-H desconoce las cantidades, lugares de entrega y otros factores importantes para iniciar un proceso de adquisición.

**Resultado 2:** Quedó evidenciada la falta de comunicación, coordinación y articulación entre los diferentes actores involucrados para atender la pandemia en el país. Pese a que los marcos jurídicos de los PCM publicados exigían el trabajo conjunto de ciertos actores importantes en las compras, en este proceso en particular, entre la SESAL e INVEST-H, no hay evidencia documental de una participación coordinada entre ellos. Pareciera que actuaron en forma aislada, cuando lo que se requiere es un equipo gubernamental global, trabajando fluidamente entre el que pide la compra, el que la realiza, el que la recibe, pero sobre todo quién se debe beneficiar de ella: la población.

**Resultado 3:** El catálogo electrónico para la emergencia no cumple con las exigencias de la crisis, ya que las empresas adjudicadas en este catálogo no tienen las cantidades o especificaciones requeridas por las entidades que están comprando en este momento.

#### Hallazgos en el proceso de contratación

**Resultado 1:** El hijo del especialista biomédico de INVEST-H se desempeñó como empleado de la empresa DIMEX MÉDICA hasta el 30 de noviembre de 2019, lo cual era razón suficiente para que el Ing. Orellana, por ética profesional, hubiera notificado a INVEST-H sobre este hecho particular y se abstuviera de integrar el Comité Evaluador de este proceso, con el objetivo de evitar especulaciones y afectar tanto a la empresa como a INVEST-H.

**Resultado 2:** Aunque el proceso se realizó con la invitación a seis empresas, INVEST-H limitó la participación de las dos empresas consignadas en el catálogo electrónico por ventiladores mecánicos, ya que una de ellas (INDEQ Médica) expresó en la consulta realizada por INVEST-H que podía traer los ventiladores a mediados de junio, tiempo similar al fijado por las empresas adjudicadas. Por esta razón se señala que no se aprovechó la oportunidad de ampliar la cantidad y calidad de las ofertas enviado un correo para que dichas empresas pudieran participar en este proceso.

**Resultado 3:** La falta de publicación por medios electrónicos limita la participación de empresas nacionales e internacionales, considerando que las publicaciones son rápidas a través de alternativas tecnológicas, esto violenta los principios de divulgación y libre competencia de los procesos de compra. De una publicación pudo haber derivado una oferta con mejores condiciones a las ya contratadas.

**Resultado 4:** En este proceso no se notificó a todos los participantes los resultados de la evaluación de las ofertas, teniendo en cuenta que son posibles oferentes en futuros procesos y deben recibir retroalimentación para mejorar en propuestas futuras. En las notificaciones remitidas a algunas de las empresas no se incluyó el acta de adjudicación que detalla los criterios de la misma.

### Hallazgos en la etapa de contrato u orden de compra

**Resultado 1:** Debido a la enorme demanda que hay de los ventiladores pulmonares mecánicos en el mercado mundial por la pandemia del COVID-19, las empresas adjudicadas establecieron como condición para la compra un porcentaje de 75% y 80% como pago anticipado del precio ofrecido y el porcentaje restante, contra entrega a satisfacción de los productos. Sin embargo, no existe ninguna garantía sobre los anticipos pagados para proteger las finanzas del Gobierno de Honduras en caso de suscitarse algún inconveniente con la entrega de los ventiladores.

**Resultado 2:** No se establecieron sanciones ni penalidades por incumplimiento de las condiciones de compra ofrecidas por los proveedores, en ninguna de las dos órdenes de compra emitidas para la adquisición de los ventiladores.

**Resultado 3:** No se evidencia el compromiso contractual de las empresas adjudicadas, ya que solo recibieron un correo con la orden de compra firmada por el representante de INVEST-H, por lo que no existe en forma expresa una aceptación del compromiso al no firmar ningún documento. Por consiguiente, el Gobierno de Honduras está desprotegido ante cualquier incidente durante la ejecución de la orden de compra; por ejemplo, que el transporte aéreo dañe el equipo o que este no se reciba con todos los accesorios correspondientes. INVEST-H, como institución especializada en el área de las contrataciones, debe contar con formatos de contratos que puedan ser adaptados para esta emergencia, elaborándose rápidamente y así proteger al Estado de Honduras en compras millonarias.

**Resultado 4:** Aunque se busca que los procesos de compra por emergencia sean simplificados y eficientes y se limiten a solicitar la documentación más básica, en este proceso se omitió documentación clave como: la aplicación de sanciones, cláusulas de integridad y garantías de anticipo que puede comprometer los intereses del Gobierno de Honduras al no tener el suficiente sustento legal al firmar órdenes de compra millonarias de los equipos necesarios para hacer frente a la epidemia.

### Hallazgo en etapa de administración de contrato

**Resultado 1:** Falta de planificación en la entrega de los ventiladores, sin datos concretos para las empresas adjudicadas, tales como: cantidad de personas que deben ser capacitadas, lugares y cantidad de entrega en los establecimientos de salud a nivel nacional.



## 1.4. Recomendaciones

### ♦ Gobierno Central:

- **Plan estratégico de la emergencia:** El primer paso de un gobierno al declarar una emergencia nacional es tener una visión clara de cómo hacer frente a la crisis, aún más ante el avance mundial del COVID-19, cuyo primer caso fue identificado en diciembre de 2019 y desde entonces continuó su propagación. Incluso, el 8 de marzo del presente año, Presidente de la República hizo referencia a la eminente llegada del virus a la región y específicamente a Honduras, por lo que el Gobierno contó con tiempo suficiente para organizar equipos de expertos en diferentes áreas prioritarias de la emergencia como: salud, economía, educación, infraestructura, compras y contrataciones. De la preparación debió surgir un plan que se fuera ajustando a los requerimientos durante la extensión de la emergencia, documento que debe ser socializado con todos los sectores para su debida aplicación y tener un panorama claro de cómo enfrentar la crisis.
- **Plan de adquisiciones:** En las emergencias, este documento -derivado del plan o estrategia integral- debe ser de los primeros en elaborarse con expertos interdisciplinarios, ya que el plan de adquisiciones da un panorama claro de qué, cómo y cuándo se harán las compras. Sin este documento, las adquisiciones se pueden realizar en forma discrecional por el funcionario público. En este sentido, se recomienda elaborar un plan de adquisiciones para esta emergencia en conjunto con la SESAL, para que ambas instituciones puedan conocer cómo se invertirán los recursos públicos.
- **Para toda compra que se realice durante el estado de emergencia debe identificarse al menos:**
  - a. Bajo qué **estudios de análisis, proyecciones, datos** en general, se realizó la misma.
  - b. Conocer en forma clara y oportuna con qué recursos cuenta el país y lo que hace falta.
  - c. Identificación de qué, cuánto y **cómo comprar, con base en un análisis del comportamiento de las compras a nivel internacional, conocer a los posibles proveedores, etc.**
  - d. Quién validó las especificaciones técnicas, quién solicitó y autorizó la compra.
- **Los diferentes actores que deben trabajar en el plan estratégico** de atención de la emergencia deben mejorar su comunicación e interacción con los otros actores, así como registrar en forma clara cada una de sus participaciones en estos procesos y con ello, limitar sus responsabilidades, **de lo contrario todos serán considerados responsables, ya fuere por omisión o acción.**
- **La SESAL, previo a las primeras entregas parciales de los bienes, debe tener bien identificados a los médicos intensivistas y enfermeras** disponibles en el país para asegurar que los centros hospitalarios en donde se distribuyan los ventiladores cuenten con recurso humano suficiente para poder utilizar y custodiar en forma eficiente y responsable dichos bienes, así como otros insumos.
- **Catálogo electrónico:** Existe una falencia en esta herramienta de compra, ya que debe ser actualizada o incluir todas las empresas que distribuyen este tipo de insumos, con el objetivo de establecer un estándar de precios para todas las instituciones que están adquiriendo este tipo de insumos y obtener mejores condiciones contractuales. Al contar con una herramienta tan poderosa administrada por ONCAE, es importante hacer uso de ella y aprovechar el conocimiento y experiencia del personal especializado de esta institución.



- **Presupuesto para mantenimiento:** De acuerdo a las entrevistas realizadas con las empresas participantes del proceso, es importante que el Gobierno de Honduras asigne presupuesto para el mantenimiento de los ventiladores adquiridos, el cual puede durar entre 10 a 13 años con un mantenimiento óptimo y personal bien capacitado para su manejo.

#### ♦ **INVEST-H**

- **INVEST-H debe establecer un plan de compra interno básico que le permita atender los diferentes requerimientos de compra que recibe,** solicitando elementos esenciales para las compras, como son: conocer quién requiere la compra, qué solicita, cuánto, para qué, presupuesto estimado, condiciones del contrato, especificaciones técnicas claras con identificación del experto que las elaboró y autoriza, entre otros.
- **Registro documental completo:** Si bien es cierto las circunstancias en las que nos encontramos dificultan poder llevar a cabo un registro documental en físico de todo lo actuado en la gestión de los procesos de compras realizadas por la INVEST-H, **es necesario y urgente en aras de la transparencia y rendición de cuentas, que puedan registrar cronológicamente su actuar en forma digital, ordenada y completa,** incluyendo acciones en las cuales la institución no tenga una participación directa o involucre a otros actores.
- **Publicación:** Si bien es cierto que las compras por emergencia omiten algunos pasos aplicados en las compras efectuadas en situaciones normales; es necesario respetar los principios de las compras públicas y uno de ellos es la publicación de las invitaciones a cotizar para presentar ofertas en 24 horas. Estas invitaciones pueden ser divulgadas por medio de diferentes portales como: <http://h1.honducompras.gob.hn/>, <https://devbusiness.un.org/> (en caso de contar con el presupuesto para ello), el portal institucional de INVEST-H o cualquier otro portal que consideren conveniente. También pueden suscribirse acuerdos con otras entidades como Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y UNOPS, entre otros, para utilizar sus portales y llegar al portafolio de proveedores que estas disponen.
- **Herramientas jurídicas correctas:** INVEST-H es una institución especializada en compras y contrataciones, por consiguiente, cuenta con todas las herramientas tecnológicas, jurídicas y recurso humano para hacer más ágil y eficientes los procesos de contratación. A pesar de ello, en este proceso no está haciendo uso de los recursos disponibles, especialmente en el área jurídica. En este proceso fue utilizada la orden de compra como documento contractual; sin embargo, la compra de este tipo de bienes especializados y con montos de varios millones de dólares, debe ser blindada con contratos sencillos, firmados por ambas partes y con cláusulas mínimas para proteger los intereses públicos del Estado de Honduras.
- **Protección jurídica:** Es importante solicitar documentos que garanticen el cumplimiento del contrato, como las cláusulas de integridad. Asimismo, al considerar el monto de los anticipos (equivalentes a varios millones de dólares) es recomendable solicitar las garantías por los mismos. Se recomienda hacer uso de instrumentos jurídicos de los que INVEST-H dispone como protección ante cualquier eventualidad que se pueda suscitar en el transcurso del proceso de adquisición, tal como sucedió con la [orden de](#)

[compra 017-2020](#)<sup>21</sup>. Se puede justificar la falta de estos documentos argumentando burocracia; pero el beneficio de prevenir es mayor que el costo de realizar estas acciones.

- **Poder de negociación:** En este tipo de proceso de adquisición en situaciones de emergencia es muy útil la figura de la negociación. Se evidencio que esta figura solo se utilizó con las dos empresas adjudicadas al solicitar la reducción del precio de sus ofertas, aunque INVEST-H pudo haber negociado con las otras empresas para obtener condiciones más ventajosas de sus ofertas como: precios, porcentaje de los anticipos y tiempos de entrega, entre otros.

---

21 Oficio N°. ASJ-DIR 02.20

Síguenos en:



asjhonduras1



asjhn1



asj\_honduras



ASJHonduras

[info@asjhonduras.com](mailto:info@asjhonduras.com)



ASOCIACIÓN  
PARA • UNA  
SOCIEDAD MÁS JUSTA  
CAPITULO EN HONDURAS DE

