

INFORME DE AUDITORÍA SOCIAL - ETAPA 1

PROCESO DE ADQUISICIÓN DE
450 VENTILADORES MECÁNICOS
PULMONARES



ASOCIACIÓN
PARA • UNA
SOCIEDAD MÁS JUSTA
CAPÍTULO EN HONDURAS DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL

www.asjhonduras.com

Informe N.1



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

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

SIGLAS / ACRÓNIMOS

ACUERDO	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.
ASJ	Asociación para una Sociedad más Justa
COPECO	Comisión Permanente de Contingencias
COVID-19	Enfermedad infecciosa causada por el virus SARS-CoV-2.
F-01	Formulario de ejecución del gasto aprobado por la SEFIN.
LCE	Ley de Contratación del Estado
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONCAE	Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PCM	Presidente en Consejo de Ministros
INVEST-H	Inversión Estratégica de Honduras
SCGG	Secretaría de Coordinación General de Gobierno
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SESAL	Secretaría de Salud Pública
SIAFI	Sistema de Administración Financiera Integrado
SINAGER	Sistema Nacional de Gestión de Riesgos
TI	Transparencia Internacional
UNOPS	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 Conclusiones	28
1.4 Recomendaciones	30

INTRODUCCIÓN

La Inversión Estratégica de Honduras (INVEST-H) solicitó apoyo de auditoría social de 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 que suscribieron en fecha 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 450 ventiladores mecánicos pulmonares ejecutada por INVEST-H y otros actores vinculados a esta, como la Secretaría de Salud, 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.

En el marco del **Acuerdo**, la ASJ diseñó e implementó para este estudio una metodología de auditoría social, que consiste de cinco dimensiones de análisis. En primer lugar se verifica el cumplimiento de la normativa aplicable y las buenas prácticas en contratación pública en el contexto de la emergencia global que enfrenta el país, además mediante una investigación independiente se verificaron los precios y condiciones de mercado para emitir una opinión al respecto; en tercer lugar, un equipo de especialistas médicos analizaron las especificaciones técnicas de los bienes adquiridos; en la cuarta dimensión se realizó la valoración de los tiempos de entrega, y en la última dimensión, se investigaron a detalle las empresas adjudicadas, su historial, registro y beneficiarios directos, entre otros, 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.) que apoyen en los trabajos programáticos y técnicos necesarios para llevar a cabo dicha labor, quienes trabajan bajo la dirección del Dr. Kurt Alan Ver Beek.

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 ellos se instruyó a la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) para mantener activo el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER), en coordinación con la Secretaría de Salud. Además, están involucrados entes como las Secretarías de Coordinación General de Gobierno (SCGG) y SEFIN, entre otros.

Mediante los Decretos Legislativos [PCM-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 de “La Gaceta” N°. 35,217), se autorizó a INVEST-H para realizar procesos de obras, bienes y servicios en el marco del estado de emergencia. Es importante mencionar que, en cualquier situación, 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. En ese contexto, todo proceso de compra, incluyendo las compras en estado de emergencia, deben cumplir mínimamente con ciertos pasos básicos y esenciales para asegurar que se obtenga 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 que permita a la institución pública brindar el buen servicio que necesita la población.

Asimismo, como elemento atípico del contexto de la presente emergencia nacional, las gestiones de compras del país no son aisladas; por el contrario, al nacer esta emergencia como producto de una pandemia global¹, 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, se encuentra un marco referencial de las compras donde los vendedores de productos imponen compras condicionadas a su disponibilidad y precio. Igualmente, condiciones como mínimos de cantidades, pagos de porcentajes altos de anticipos, 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 videollamadas, 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 la 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 (10 de abril de 2020), INVEST-H ha proporcionado la documentación del proceso de compra objeto de esta auditoría, con la entrega de un total de 19 correos y 71 documentos. En la etapa de subsanación que cerró el 3 de mayo, según compromiso de INVEST-H, se recibieron un total de 17 correos y 96 documentos más.

¹ 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.

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

Tabla N° 1. Datos del proceso

Proceso: Adquisición de 450 ventiladores mecánicos pulmonares ²	
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 BÁSICA DE BIENES ADQUIRIDOS:	Es un equipo para proporcionar ventilación artificial a pacientes en estado crítico, que debe contar con facilidades de ventilación invasiva y no invasiva. Además, debe poseer la capacidad de humidificación activa y pasiva con facilidad de transporte.
MONTO TOTAL ADJUDICADO:	USD 13,834,525.88 (450 ventiladores)
EMPRESAS ADJUDICADAS:	DIMEX MÉDICA, S. A. DE C. V. Empresa nacional Monto: USD 4, 732,537.20 (150 ventiladores)
	SISTEMAS E IMÁGENES MÉDICOS, S. DE R. L. (SIMEDIC) Empresa nacional Monto: USD 9,101,988.38 (300 ventiladores)

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 seleccionado. En otros informes publicados por la ASJ dicha herramienta cuenta con 100 indicadores para medir el nivel de cumplimiento de los procesos de compra en tiempos normales. Sin embargo, en atención al estado de emergencia con características especiales por la afectación de la pandemia, la ASJ consciente que estos procesos deben ser ágiles para atender en forma oportuna (en tiempo y eficientemente) y satisfacer lo requerido (mascarillas, medicamentos, ventiladores, pruebas, etc.), construyó esta herramienta con énfasis en los criterios más básicos que deben cumplirse en cada una de las cuatro etapas del proceso de compra directa, reduciéndolos a un total de 34 indicadores. Esto 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, 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 ejecutarse con base en la normativa aplicable y según las evidencias o documentación soporte.




Tabla N°. 2 Alcance de la auditoría

No.	Etapas del proceso	Descripción del alcance
1.	Requisitos previos	<p>1. Planificación 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 encargadas de 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 las compras 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 de acciones complementarias para asegurar el mantenimiento de los productos a comprar?, etc.</p> <p>2. Solicitud de la Compra Se debe conocer quién aprueba las cantidades y qué comprar, si se hicieron acciones mínimas previas para conocer el 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 a nivel mundial (precios, fuentes de referencia, disponibilidad, etc).</p> <p>3. Transferencia de recursos para atender la compra / Disponibilidad presupuestaria con fondos propio o de donación/préstamos 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 podría perjudicar futuras compras, a corto o largo plazo.</p> <p>4. Documento de análisis que realiza INVEST-H previo o durante la compra debido a la emergencia 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>1. Cotizaciones a proveedores Se revisa el proceso de comunicación con los proveedores y el registro de los datos más importantes de cada uno de ellos, como son: precios, identificación de la persona de contacto, condiciones de las empresas, etc.</p> <p>2. Cuadro de análisis y adjudicación 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.</p> <p>Siendo importante que quede evidenciado quiénes y cómo decidieron la compra.</p> <p>3. Acta documentación de la negociación contractual Para esta sección es importante evidenciar las condiciones finales pactadas entre las partes, quedando registrado las particularidades de la negociación.</p>
3.	Contrato	<p>1. Orden de compra o contrato suscrito 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 la 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.</p> <p>Identificación de quiénes firman y se comprometen por cada una de las partes firmantes.</p>

4.	Administración del contrato	<p>1. Pago de anticipo de acuerdo a la negociación 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>2. Plan de entrega de bienes y actas 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 estas. 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, Google Maps, etc.</p>
		<p>3. Documento de ingreso de los bienes al almacén (registro sistemático en el caso que aplique) En atención a las necesidades identificadas por zonas o beneficiarios finales, deben cumplirse con 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 el 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 donde se ubicarán los bienes.</p>
		<p>4. Garantías de calidad El presente alcance pretende registrar las gestiones correspondientes a la garantía de calidad/fabricante en el caso de bienes o equipos que requieran asistencia posventa.</p>
		<p>5. Documento de pago al proveedor 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>6. Notificación al Tribunal Superior de Cuentas de los contratos suscritos 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 450 ventiladores mecánicos pulmonares haciendo uso de la herramienta de medición dio como resultado el siguiente porcentaje de cumplimiento:

Tabla N°. 3. Cumplimiento del proceso de compra

N°	Etapas	% cumplimiento	N°. de indicadores	Instituciones Involucradas
1	Requisitos previos	 26%	7	Presidencia de la República, SESAL, INVEST-H
2	Procedimiento de contratación	 91%	8	INVEST-H, Grupo Asesor Presidencial,
3	Contrato / Orden de compra	 88%	11	SEFIN, SESAL, INVEST-H,
4	Administración del contrato	N/A	8	INVEST-H, SESAL, SEFIN

El porcentaje de cumplimiento obtenido para las tres etapas concluidas a la fecha de este informe es de un 68%, lo que refleja un nivel de incumplimiento en zona de atención de los aspectos mínimos descritos en la tabla N° 2 y que se considera debieron realizarse aún en condiciones de una emergencia. Se evidencia que en la primera etapa en donde debieron participar diversos actores (SEFAL, SEFIN y la INVEST-H) hay una debilidad en la gestión realizada, mientras en la segunda y tercera (donde participaron esencialmente INVEST-H y SEFIN) se observó una mejoría sustancial con respecto a las anteriores.

Es pertinente aclarar que:

- i. Al momento de 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 habían realizado las entregas de los bienes ni otros pasos en dicha etapa, por lo que para este primer informe no aplica su medición, quedando esta verificación en el siguiente informe.
- ii. 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 cuyos elementos cuantitativos se encuentran ya contemplados en la tabla N°. 3.
- iii. Aunque INVEST-H entregó más información sobre la etapa de administración contractual como comprobantes de los pagos anticipados a los proveedores, 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:

- **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 al menos en el expediente:

- » Un Plan Estratégico General que responda a 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. Dicho plan debe considerar proyecciones y escenarios sobre la base de cálculos y consultas con expertos, considerando las experiencias de otros países e 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.
- » 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.

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, siendo el plan estratégico general de atención a la emergencia y el plan de compras de la SESAL responsabilidad directa de dicha Secretaría en coordinación con la Presidencia de la República y la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG). Aunado a lo anterior, la INVEST-H reconoció a través de su Director Ejecutivo que no hubo un plan estratégico general como tal a nivel de gobierno central, tampoco un plan de compras de emergencia priorizado considerando las solicitudes recibidas ni conocieron cómo se definió el número de ventiladores, ni quién en la SESAL validó las especificaciones técnicas, si contaba con un estudio previo, un plan de distribución del equipo, la estrategia para la ubicación a nivel nacional, la identificación del personal necesario, el equipo complementario y la infraestructura necesaria, etc. No se encontró evidencia de que INVEST-H lo solicitara a la SESAL, aspecto que debió considerar previo o durante la ejecución del proceso.

Del análisis de la documentación proporcionada, se da como resultado el siguiente porcentaje de cumplimiento para el proceso:

Tabla N° 4. Requisitos previos

Requisitos Previos					
Criterios	Subcriterios calidad	Sí	No	N/A	Medio de verificación
Autorización					
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/Acuerdo Ejecutivo publicado en el Diario Oficial "La Gaceta"/Acta de Corporación Municipal
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			Partida presupuestaria/transferencia de fondos/donaciones
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		Plan estratégico general para la emergencia.
	Se define los protocolos institucionales a nivel nacional e internacional para la comunicación del Gobierno.		x		
	Se describe un análisis claro de la situación de emergencia.		x		
	Se conoce los insumos, equipos, infraestructura, recurso humano, productos con que cuenta el Gobierno para hacer frente a la emergencia.		x		
	Se tienen 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		

Plan de adquisiciones acorde a lo requerido en el plan estratégico general de la emergencia.	Un equipo especializado define un plan de emergencia de las necesidades e identifica claramente los bienes, obras o servicios a contratar.		x		Plan de compras para la emergencia o al menos un documento en donde conste una mínima actividad de planificación interna
	Justificante de las cantidades a comprar, derivado del plan estratégico para la emergencia.		x		
	Se conocen los tiempos oportunos en los 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 y validadas por la unidad solicitante y expertos técnicos.	Las especificaciones técnicas de calidad son elaboradas acorde a la necesidad.	x			Especificaciones técnicas del Pliego de condiciones o cualquier documento en donde conste los lineamientos básicos de la compra
	Se describe que las especificaciones técnicas fueron elaboradas por personal especializado en la rama.		x		
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			Documento oficial que acredite el estudio realizado por diferentes mecanismos (investigaciones por Internet, consultas a empresas, entre otros)
	Se identificó las empresas nacionales e internacionales que pueden ser posibles ofertantes del proceso de compra.	x			
	Se conoce el comportamiento del mercado, especialmente en los tiempos de entrega de los productos e insumos a comprar.		x		
Requerimiento de compra de parte del beneficiario					
El requerimiento de compra es claro y preciso.	El requerimiento de compra está registrado en el plan de compra.		x		Plan de compras o al menos un documento en donde conste una mínima actividad de planificación interna
	El requerimiento de compra describe detalladamente las cantidades, especificaciones técnicas, tiempo y lugar de entrega, garantías de calidad, entre otros.		x		Pliego de condiciones o cualquier documento en donde consten los lineamientos básicos de la compra/términos de referencia/requerimiento de compra.
Total Sí		5			
Total No			14		
Total N/A				0	
Total que aplica		19			
Promedio final		26%			

Hallazgos relevantes de la etapa 1:

Resultado 1: No hay evidencia de una estrategia general para atender la emergencia nacional sanitaria ni hay documentos que registren o justifiquen que la presente compra surja de un plan general estratégico de atención de la emergencia nacional (ni de la Presidencia de la República o COPECO), ni a un plan de la SESAL ni de INVEST-H. Se desconoce quiénes establecieron qué comprar, cuánto, para quiénes, quiénes aprobaron las especificaciones técnicas del equipo, quiénes solicitaron las mismas. La compra debió haber obedecido al menos a un estudio o análisis de expertos en el área en atención, a aspectos meramente técnicos que identificaran el mejor tipo de ventiladores a adquirir, la cantidad y si se ocupaban o no otros insumos para usarlos.

Resultado 2: No hay registro de haber realizado un plan básico de compras priorizadas interno de INVEST-H, donde se pueda evidenciar las gestiones para atender las diferentes solicitudes o requerimientos de compras por parte de los diferentes beneficiarios, en este caso en particular de la SESAL, especialmente considerando que INVEST-H no ha tenido un historial de compras de bienes e insumos médicos sino un enfoque mayor en el rubro de infraestructura. En ausencia de dicho plan, se observó que no hicieron las actividades mínimas de consultas para validar las especificaciones técnicas con expertos previo a la compra.

Resultado 3: El requerimiento de la compra enviado por la SESAL no es claro y preciso, porque no incluye detalles específicos de la compra como: el objeto, la cantidad de requerida ni la asignación presupuestaria estimada, dejando abierta la posibilidad de que otros determinen discrecionalmente ese tipo de aspectos.

Resultado 4: El Subsecretario de Salud, Dr. Luis Cosenza, fue quien determinó discrecionalmente incrementar la cantidad de ventiladores a adquirir de 100 a 450, pero no hay documentación que certifique tal situación o si se hizo con base en estudios de expertos. Además, no hay evidencia de que INVEST-H solicitará esta información a la SESAL previo o durante la realización del proceso.

Resultado 5: No hay claridad en los criterios utilizados para determinar a qué proveedores invitar o no.

Resultado 6: Dos empresas identificadas en el catálogo electrónico de la ONCAE quedaron fuera del proceso sin razón aparente o sin registrar evidencia de cuáles fueron las justificaciones para no invitarlas al proceso formal.

Resultado 7: Se descartó la cotización de una empresa proveedora alemana obtenida con el apoyo de la UNOPS, sin documentar la valoración técnica realizada a los ventiladores ofrecidos y las razones por las cuales no cumple con las condiciones requeridas.

Resultado 8: 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.

Mediante copia digital del [Oficio N°. 630 SS-2020](#) de fecha 16 de marzo de 2020, se verificó que la Licda. 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 (ventiladores mecánicos pulmonares) ni define condiciones básicas como la cantidad, monto presupuestado, especificaciones técnicas mínimas, tiempo y lugar de entrega, garantías de calidad, entre otros.

De acuerdo con la documentación subsanada en fecha 30 de abril de 2020, en el mes de marzo el Presidente de la República solicitó el apoyo de varios médicos y especialistas técnicos para que conformaran un Grupo Asesor Presidencial que directamente oriente en la evaluación de la información recabada sobre el COVID-19, a fin de brindar sugerencias en la prevención, contención y combate de la pandemia en Honduras. Entre los miembros del Grupo Asesor 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; fungiendo como coordinadores la Dra. Palou y el Ing. Corrales. Además, se identificó que el Grupo Asesor Presidencial referido fue quien sugirió comprar inicialmente la cantidad de 100 ventiladores mecánicos pulmonares con base en la capacidad instalada de ventiladores con la que se cuenta actualmente en el Hospital Escuela, el Hospital Mario Catarino Rivas y el Hospital de Occidente. No obstante, de acuerdo con lo expresado por el Director Ejecutivo de INVEST-H en entrevista con ASJ realizada el 8 de mayo de 2020, fue el subsecretario de Salud, Dr. Luis Cosenza, quien en forma discrecional decidió incrementar la cantidad de los

ventiladores de 100 a 200 hasta llegar a 450. No obstante, no existe documentación que respalde tal afirmación, tampoco si tal decisión se tomó con base en estudios de expertos en este tipo de equipos médicos. Asimismo, dicho funcionario indicó que no existe el plan ni el presupuesto para la adquisición del equipo complementario (camas especiales, monitores, etc.), contratación de personal especializado y las unidades de cuidados intensivos necesarias para hacer frente a la pandemia.

Además de no contar con el plan estratégico general de atención a la emergencia, INVEST-H no presentó un plan de compras interno de emergencia priorizado o algún documento que evidencie una mínima actividad de planificación interna por la pandemia, pues al no haber planificación se deja abierta la brecha para que cualquiera que intervenga en el proceso actúe en forma discrecional. La falta de un plan de compras básico evidencia actividades imprevistas, tal como se describe en la etapa de cotizaciones, donde un día después de pedir la primera cotización por un total de 100 ventiladores mecánicos pulmonares la Subdirectora de Adquisiciones de INVEST-H solicita a las empresas una nueva cotización por 50 ventiladores más (150 en total), manifestando que tal solicitud obedece a la alta demanda de los ventiladores mecánicos pulmonares en Honduras a causa de la pandemia. Conocer el número total a cotizar es un dato esencial que los proveedores deben conocer pues de ahí pueden variar las condiciones de entregas, precios y otros; siendo esencial que, para una buena comparación entre las ofertas, se especifiquen los datos de las necesidades a satisfacer en forma clara y oportuna. Asimismo, la Secretaría de Salud -en reunión con ASJ- aseguró que fue diseñado un plan de contención y respuesta contra el COVID-19, en el cual la compra de ventiladores no estaba incluida y desconoce quién los incluyó y por qué razones. Actualmente, la SESAL se encuentra trabajando en una nueva versión del referido Plan, pero aún no se encuentra disponible.

En el expediente se identificó un documento con las características generales y las [especificaciones técnicas de los ventiladores pulmonares mecánicos](#) que se pretendían adquirir; no obstante, la Subdirectora de Adquisiciones de INVEST-H aclaró que ellos no tuvieron ninguna injerencia en la definición de las mismas y fueron remitidas directamente de la SESAL, pero el documento no incluye la designación ni la firma del responsable. Adicionalmente, se encontró la [herramienta diseñada para la verificación de cumplimiento de los productos cotizados](#) al momento de su evaluación, pero no especifica quién o quiénes fueron los responsables de elaborar dicha herramienta.

Por lo anteriormente expuesto y conforme a las capturas de pantalla de la aplicación de mensajería WhatsApp presentados como evidencia adicional y la [aclaración del Ing. Óscar Sady Orellana](#), se concluyó que el Grupo Asesor Presidencial no elaboró las especificaciones técnicas ni la herramienta de verificación, aunque sí revisó los parámetros de funcionamiento de los ventiladores mecánicos pulmonares comprados (140 recibidos en marzo) que servirían para los procesos de adquisiciones que realice el Gobierno de Honduras o para la gestión de posibles donaciones en el marco de la emergencia sanitaria. Igualmente, se aclaró que para la revisión de los parámetros de los ventiladores, el Grupo Asesor 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 de mayo de 2019](#); así como las necesidades requeridas en referencia a “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 por la disponibilidad de ventiladores adecuados en los principales centros hospitalarios del país. En la revisión también se consideró como documento referencial las [especificaciones técnicas de los ventiladores mecánicos propuestos por la OPS](#).

Una vez revisadas y definidas dichas especificaciones de los ventiladores mecánicos, estas fueron trasladadas a INVEST-H el 24 de marzo de 2020 para que fueran utilizadas en la evaluación de las ofertas.

Inicialmente, como actividad previa al procedimiento de contratación, la INVEST-H contempló la posibilidad de realizar la adquisición bajo la modalidad de compra por [catálogo electrónico que maneja la ONCAE](#), en la cual se identificaron solo dos empresas proveedoras y cuatro tipos de ventiladores. Dichas empresas fueron: Inversiones y Equipos, S. de R. L. de C.V. (INEQ) y Healthcare Products Centroamérica, S. de R. L., a las cuales en fecha 23 de marzo de 2020, vía correo electrónico, se les envió solicitud de cotización sobre los ventiladores que ofrecen en el catálogo y se les requirió especificar la cantidad de la cual disponen. Según correos electrónicos, este proceso fue infructuoso debido a que uno de los proveedores (INEQ MÉDICA) respondió que en ese momento no contaba con la disponibilidad en virtud de la demanda del mercado y que, de hacerse el pedido, la entrega se realizaría hasta mediados de junio. No obstante, no hay evidencia de que INVEST-H haya contactado nuevamente a la empresa para solicitar una cotización como tal. Adicionalmente, el otro proveedor (Healthcare Products Centroamérica, S. de R. L.) envió por el mismo medio su cotización por tres tipos de ventiladores diferentes, pero solo indicó tener disponibilidad de una unidad por cada tipo de ventilador ofrecido. Se desconoce por qué INVEST-H no volvió a consultar sobre la disponibilidad de los ventiladores, si una de las empresas (Healthcare Products Centroamérica, S. de R. L.) incluso figura como uno de los proveedores adjudicados en el proceso de equipamiento médico del proyecto “Ciudad Mujer”.

La Unidad de Adquisiciones de INVEST-H informó por videollamada que hizo un esfuerzo para efectuar la compra de ventiladores por medio de la Oficina de la Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), ya que ellos tenían identificado un proveedor en Alemania con amplia disponibilidad; pero al evaluar el producto ofrecido, el especialista biomédico de INVEST-H (quien es padre de un empleado de la empresa DIMEX MÉDICA), determinó que no cumplía con los requerimientos necesarios y tampoco contaba con un representante en Honduras que brindara los servicios la instalación, capacitación y el mantenimiento del equipo. No hay evidencia de la realización de esta gestión.

Este tipo de situaciones deben registrarse en un documento sencillo que evidencie las razones por las cuales se descartaron posibles proveedores con respecto a un sustento técnico. Para el caso particular, debe quedar registrado por la comisión evaluadora, pero también por el técnico especialista biomédico contratado para las diferentes compras de insumos y equipos médicos, aspecto que no se ha podido documentar.

Aunque se valoró la gestión del equipo de INVEST-H para poder contar con una base de posibles proveedores, se observó como mala práctica las diferentes formas de solicitar las cotizaciones, pues INVEST-H no utilizó un estándar de comunicación para todos ellos. Esto es importante, dado que según la forma de consultar se recibirá un tipo de respuesta u otro.

Como ejemplo se tiene que en las [cotizaciones realizadas a las empresas de catálogo electrónico de la ONCAE](#), INVEST-H solicitó la disponibilidad de venta que tenían, por lo que una empresa (Healthcare Products Centroamérica, S. de R. L.) contestó que en ese momento solo contaba con tres ventiladores (según su inventario) y su disponibilidad era inmediata para esa cantidad propuesta, cuando lo que debió haberse consultado era la disponibilidad de entrega de ventiladores para el número total especificado por parte de INVEST-H. Al igual que la empresa INEQ MÉDICA, no se evidencia cuáles fueron las razones por las que estas dos empresas no fueron invitadas a presentar cotización formal por los ventiladores.

Caso contrario, en las solicitudes hechas a DIMEX MÉDICA, SIMEDIC, IFHSA MÉDICA, TEKNI y GENTIGE sí fue especificada la cantidad requerida por el Estado. Es importante que al momento de realizarse las cotizaciones se establezcan las condiciones estandarizadas e iguales que se manejarán para todos los proveedores, en aras de establecer las mismas condiciones de participación y evitar con ello descalificaciones de proveedores por criterios de respuestas a consultas distintas.

Por otra parte, aunque se reconoce que INVEST-H realizó sondeos en el catálogo electrónico, no acreditó haber elaborado previo al proceso de compra un estudio o reporte sobre el comportamiento del mercado nacional, regional o mundial de los ventiladores mecánicos pulmonares que contribuyera a la toma de decisiones oportunas, especialmente en lo referente a los tiempos de entrega de dichos bienes.

- **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 con los siguientes documentos esenciales:

- » 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

Del análisis de la documentación e información proporcionada inicialmente y en la subsanada por INVEST-H, se pudo identificar que sí cumplieron con las solicitudes de cotización a los proveedores identificados, la designación de un Comité Evaluador y la elaboración de matrices de análisis y adjudicación de las cotizaciones, siendo estos pasos importantes previo a la decisión de adjudicación con base en las condiciones más ventajosas para la administración y en atención a la necesidad. A pesar de ello, no se pudo constatar que INVEST-H haya levantado un reporte sobre las cotizaciones recibidas.

Como se observa en la siguiente tabla, esta es la etapa en la que INVEST-H obtuvo una mejor puntuación de cumplimiento y efectivamente contribuyó a este alto porcentaje el hecho de que es la etapa que mejor ha documentado.

Tabla N°. 5. Procedimiento de contratación

Procedimiento de contratación					
Criterios	Subcriterios de calidad	Sí	No	N/A	Medios de verificación
Publicación del aviso/invitaciones a oferentes					
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 con las siguientes condiciones: Lugar y plazo máximo de entrega, lugar, día y hora límite para presentación de ofertas, descripción, especificaciones, cantidad y condiciones especiales de los bienes o servicios a contratar. Fuente de financiamiento/Forma de pago.			x	Publicación en Honducompras / periódico de circulación nacional / redes sociales / Invitaciones / página Web
Observaciones, aclaraciones y enmiendas a pliegos					
Consta que las empresas 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 en tiempo y forma a todos los interesados dentro de los plazos establecidos en la invitación a cotizar.			x	Invitación a cotizar, circulares, correos, oficios, notas aclaratorias, adendas, etc.
Nombramiento comisión de evaluación					
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			Oficio, correo, nota escrita, etc. asignando el nombramiento de la conformación de la comisión
	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			Hojas de vida de los miembros de la comisión de evaluación
Recepción y apertura de ofertas o cotizaciones con base en ley y buenas prácticas/principios					
Recepción y apertura de ofertas o cotizaciones 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	Acta de recepción y apertura de ofertas/cotizaciones
	Presentación de la declaración jurada de no encontrarse dentro de las prohibiciones e inhabilidades del artículo 15 y 16 de la LCE.	x			Declaración jurada
Evaluación de las ofertas o cotizaciones					
La comisión de evaluación realizó las evaluaciones basada en lo descrito en los pliegos de condiciones/cotizaciones y la normativa correspondiente.	Se describe las justificantes de descalificación y adjudicación de las empresas participantes en el proceso.	x			Informe de evaluación y recomendación
	Se compararon las ofertas con los precios de los sondeos preliminares para conocer su razonabilidad.	x			Cuadro comparativo de precios
	La calidad de los productos / insumos comprados cumplen sustancialmente con lo requerido.	x			Cuadro comparativo de las especificaciones técnicas
	Los tiempos de entrega son oportunos para responder a la emergencia.	x			Oferta(s)/Cotizaciones
	Los oferentes tienen solvencia técnica, legal y financiera para ejecutar el contrato.	x			Documentos legales que acrediten su idoneidad técnica, legal y financiera

Subsanación de defectos u omisiones de las ofertas					
Se realizan aclaraciones a los participantes sobre sus ofertas en tiempo y forma.	La comisión solicitó y tomó en cuenta las aclaraciones solicitadas por escrito.	x			Pliego de condiciones / adendas / consultas y respuestas / correos electrónicos, cartas, notas, etc.
Adjudicación					
Se adjudicó con base en otros criterios además del precio.	El Pliego de Condiciones o cualquier documento donde consten los lineamientos básicos de compra, podrá considerar además del precio, otros criterios objetivos de evaluación, a tal efecto, 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			Acta de adjudicación / documento de adjudicación (oficio, correo electrónico, etc.)
Notificaciones a los oferentes de la resolución emitida por el órgano responsable de la contratación.	Notificados todos los participantes que describe las mercancías o servicios adjudicados; El nombre del proveedor al cual se adjudicó; El monto y la justificante de la adjudicación.		x		Notas, oficios o correos firmado, sellado o escrito de recibido por todos los participantes
Total Sí		10			
Total No			1		
Total N/A				2	
Total que aplica		11			
Promedio final		91%			

Hallazgos relevantes de la etapa 2:

Resultado 1: Falta de estandarización en la forma de solicitar cotizaciones a los diferentes proveedores, estableciendo las mismas condiciones para que estos puedan realizar sus ofertas en forma similar y al momento de cotejar, sean condiciones medibles y comparables.

Resultado 2: El hijo del especialista biomédico de INVEST-H aparentemente 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, para evitar especulaciones.

Resultado 3: Durante el proceso de evaluación se observa un cambio referente al incremento en las cantidades solicitadas de los ventiladores y no fue posible documentar las razones o criterios que se tuvieron en cuenta para dichos cambios. Tampoco se pudo identificar quién o quiénes fueron partícipes en la toma de esa decisión.

Resultado 4: INVEST-H no cumplió con enviar las notificaciones de la decisión de adjudicación a todas las empresas que cotizaron los ventiladores, limitándose únicamente a hacerlo con las dos empresas adjudicadas, mostrando un trato desigual con tres de los participantes que tenían derecho a saber sobre su descalificación.

Para la selección del proveedor más idóneo y después de las consultas señaladas en la sección previa, INVEST-H realizó finalmente un proceso de compra mediante comparación de precios según su propia normativa interna denominada Lineamientos de Adquisiciones para Programas (PPG). Según explicación vía telefónica, INVEST-H decide invitar a cotizar directamente, en fecha 24 de marzo de 2020, a empresas identificadas en su propia base de datos de proveedores, siendo algunas de ellas las mismas que previamente habían participado en 2018 en el proceso para la adquisición de equipamiento médico de los centros del programa “Ciudad Mujer”

en San Pedro Sula y La Ceiba. Lo anterior fue acreditado con el Listado de Proveedores proporcionado el 30 de abril del presente año, como parte de la documentación adicional y con la copia del Aviso de Publicación de la Adjudicación del proceso de compra referido, descargado directamente del portal de transparencia de INVEST-H.

En la carpeta de evaluación consta que la Subdirectora de Adquisiciones envió el 4 de marzo de 2020 -vía correo electrónico- las [solicitudes de cotización a las cinco empresas](#) previamente identificadas en la propia base de datos de la institución: DIMEX MÉDICA, SIMEDIC, IFHSA MÉDICA, TEKNI y GENTIGE, para la adquisición de 100 ventiladores mecánicos pulmonares. Como resultado, las [cinco empresas invitadas presentaron cotizaciones](#), por lo que se les requirió incluir información mínima en su propuesta, además de los correspondientes folletos o catálogos del producto ofrecido. Dos de las cinco empresas que formaban parte del catálogo electrónico fueron excluidas del proceso sin justificación aparente, pese a que una de ellas podía tener disponibilidad de los bienes para junio (mes para el que finalmente se contrató) y la otra, detalló contar con tres ventiladores en existencia (aunque no se estaba pidiendo la existencia).

En respuesta a nuestras consultas, la Subdirectora de Adquisiciones de INVEST-H indicó que, para la correcta valoración de las cotizaciones y del proveedor, se nombró un Comité Evaluador integrado por cuatro de sus técnicos especialistas, los cuales se detallan a continuación:

Tabla N° 6. Miembros de Comité Evaluador

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

En la carpeta relacionada con las gestiones de los pagos se encontró una referencia al nombramiento de los cuatros integrantes de dicha Comisión; sin embargo, con la información adicional facilitada el 30 de abril, se evidenció la designación de los miembros del Comité Evaluador mediante copias de las [Declaraciones de Imparcialidad y Confidencialidad](#) firmadas por cada uno de los integrantes. En dichas declaraciones, aceptan participar en la etapa de evaluación del proceso de adquisición de ventiladores mecánicos pulmonares para atender la emergencia del COVID-19.

En este punto cabe destacar que el Ing. Óscar Sady Orellana, además de estar contratado como Especialista Biomédico de INVEST-H, también forma parte de la plataforma Grupo Asesor Presidencial COVID-19 junto a selectos médicos que asesoran a la Presidencia de la República durante la emergencia por la pandemia desde el pasado mes de marzo, tal como se describió en la etapa de requisitos previos. No obstante, en su contrato con INVEST-H tiene contemplada una [cláusula de exclusividad](#) en la prestación de sus servicios como consultor, por lo tanto, habría que preguntarse por qué está formando parte del Grupo Asesor Presidencial. Asimismo, se sabe que el hijo del Ing. Orellana es aparentemente empleado de la empresa DIMEX MÉDICA y considerando su relación contractual con INVEST-H y su participación en el Grupo Asesor precitado, es obvio que habría un claro conflicto de interés al tener un parentesco del primer grado de consanguinidad con una persona vinculada a un proveedor, 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 y que fue presentada como parte de la información subsanada. No obstante, el Director Ejecutivo de INVEST-H, en entrevista sostenida con ASJ, manifestó que, al momento de contratar al Ing. Orellana, el hijo ya no formaba parte de la planilla de empleados de la empresa DIMEX MÉDICA, aunque no aportó evidencia que lo demuestre. Por otro lado, reconoció que el consultor en ningún momento notificó a INVEST-H sobre dicha situación, ni se abstuvo por ética de participar como miembro del Comité Evaluador del proceso para evitar cualquier tipo de suspicacia.

Por lo anterior, la ASJ mediante videollamada con el representante legal de la empresa DIMEX MÉDICA, Sr. Francisco Melgar, confirmó que el hijo del Ing. Sady Orellana fungió como Gerente de Ventas Zona Norte de dicha empresa desde el 01 de agosto de 2017 hasta el 30 de noviembre de 2019, según documentación que nos fue facilitada. A pesar de ello, el consultor debió en apego a la ética profesional, notificar a INVEST-H sobre este hecho particular y abstenerse de integrar el Comité Evaluador de este proceso para evadir especulaciones.

El Comité Evaluador verificó el cumplimiento de las especificaciones técnicas del producto y las demás condiciones ofrecidas (precio, garantías, plazos de entrega, etc.) por las cinco empresas ofertantes.

Tabla N° 7. Empresas cotizantes

N°	Empresas cotizantes	Nacionalidad
1	SIMEDIC	Hondureña
2	GETINGE	Mexicana
3	DIMEX MÉDICA	Hondureña
4	Imágenes y Fotografías de Honduras (IFHSA MÉDICA)	Hondureña
5	TEKNI, S. de R. L.	Hondureña

De acuerdo a la tabla anterior, para esta etapa de selección no se tuvieron en cuenta las empresas consultadas en la etapa de requisitos previos (catálogo electrónico y UNOPS), porque como se detalló anteriormente, no cumplían según los análisis de INVEST-H con la disponibilidad ni con las especificaciones técnicas, respectivamente, aunque no fue debidamente documentado.

El Comité Evaluador efectuó la [verificación de cumplimiento de las especificaciones técnicas de los ventiladores](#) cotizados por los cinco proveedores; como resultado, se descalificaron a las empresas: GETINGE, IFHSA MÉDICA y TENKI, debido a que los ventiladores ofrecidos no cumplían con todas las características técnicas que se necesitaban, tal como consta en los cuadros resúmenes comparativos que se encontraron en el expediente y pese a las [aclaraciones solicitadas por el Comité a las empresas IFHSA MÉDICA y TENKI](#) en fecha 28 de marzo del 2020, de acuerdo con la copia de los correos de emisión de dicha solicitud que INVEST-H subsanó como parte de la documentación complementaria.

Según el contenido del cuadro comparativo, las empresas fueron descalificadas por aspectos técnicos con los que el ventilador ofertado no cumplió, entre otros: a) Contar con un sistema de nebulización, humidificación activa y medición de capnografía tipo mainstream (con su respectivo accesorio), b) No alcanza el límite superior de frecuencia respiratoria de 100 bpm, c) No incluye nebulizador a flujo pico, entre otras especificaciones técnicas establecidas, d) No presentó los kits descartables. Estos aspectos fueron consultados con los especialistas técnicos externos de la ASJ.

Después, se procedió a evaluar los precios ofertados por las empresas SIMEDIC y DIMEX MÉDICA, por ser las dos que cumplieron con todas las especificaciones técnicas establecidas. Tanto la [matriz consolidada de la evaluación de cumplimiento técnico](#) como la [matriz de la evaluación económica](#), incluyendo la recomendación y debidamente firmadas por los integrantes del Comité Evaluador, fueron presentadas por INVEST-H como parte de la subsanación.

Durante esta etapa, en fecha 25 de marzo de 2020, la Subdirectora de Adquisiciones de INVEST-H requirió por correo electrónico a ambas empresas una [nueva cotización por 150 ventiladores](#), argumentando la decisión de aumentar la solicitud de compra por la alta demanda de ese equipo en Honduras por el COVID-19 y considerando la poca disponibilidad que hay de ese producto en el mercado actual. Adicionalmente, se solicitó una rebaja en el precio ofertado inicialmente. En la fecha precitada, las empresas DIMEX MEDICA y SIMEDIC presentaron nuevas cotizaciones por la cantidad de 150 ventiladores. Por recomendación del especialista biomédico de INVEST-H también se consideró, como un criterio de evaluación, dar preferencia a las empresas nacionales o aquellas que, teniendo representación en Honduras, además de cumplir con la disponibilidad de los ventiladores mecánicos pulmonares pudieran incluir en su cotización el costo de mantenimiento, el almacén de repuestos mínimo en el país y la capacitación.

El 30 de marzo de 2020, la Subdirectora de Adquisiciones solicitó vía correo electrónico a la empresa [SIMEDIC una segunda cotización](#) para la compra de 200 ventiladores más, además de información adicional sobre el producto (folleto, costo unitario y total, tiempo de entrega, forma de pago, existencia, costo de mantenimiento, existencia de repuestos mínimos en el país). El 31 de marzo, el proveedor envió su cotización para 150 ventiladores más, porque según expone en su correo, es la cantidad máxima adicional que puede asignarle la fábrica.

Se reitera la falta de identificación de la persona responsable de la decisión de incrementar el número de ventiladores a comprar y bajo qué criterio o estudio de necesidades actualizado se sustentó dicho cambio. Se desconoce si fue la SESAL o INVEST-H quien tomó la decisión final. Esto es sumamente importante, dado que en la etapa de contratación -como se explicará más adelante- se presenta incongruencia entre las cotizaciones realizadas y el número total de compras de ventiladores. Ante estas inconsistencias, se debe conocer quiénes tomaron la decisión.

Tabla N°. 8. Empresas proveedoras adjudicadas

N°	Empresas cotizantes	Cantidad	Monto unitario	Monto total ofertado ³
1	SIMEDIC	150	USD 31,199.67	USD 4,679,950.88
		150 ⁴	USD 29,480.25	USD 4,422,037.50
2	DIMEX MÉDICA	150	USD 31,550.25	USD 4,732,537.50

Al concluir el proceso de evaluación, se elaboraron cuatro matrices comparativas sobre la verificación de las especificaciones técnicas de los productos con las cinco ofertas, las cuales incluían el análisis de las condiciones ofrecidas en las cotizaciones, los plazos de entrega y los precios de los productos. Estas sirvieron como soporte para tomar la decisión de adjudicar junto con las dos matrices consolidadas de ambas evaluaciones antes descritas, en donde se consigna la recomendación de adjudicar la compra de los ventiladores a las empresas SIMEDIC y DIMEX MÉDICA. Considerando que los ventiladores ofrecidos por las dos empresas cumplen los requerimientos técnicos y la diferencia de precios entre los proveedores es mínima, el Comité Evaluador dio su recomendación de adjudicar según las razones siguientes:

- Para no poner los recursos económicos en un solo proveedor y minimizar el riesgo de incumplimiento por las condiciones del mercado mundial por la pandemia, y
- Porque ambas empresas ofrecen durante la vigencia de la garantía, la asistencia técnica personalizada, capacitación, disponibilidad mínima de repuestos en el país y los ventiladores ofrecidos cuentan con el kit descartable por paciente.

Lo anterior, de acuerdo con la matriz de evaluación económica de los primeros 300 ventiladores proporcionada como documentación adicional, pues la [evaluación técnica y económica de los 150 ventiladores más solicitados a SIMEDIC](#) fue realizada en otra matriz.

Es pertinente mencionar que, en forma general, las herramientas utilizadas por INVEST-H para la verificación de las especificaciones de los productos cumplan con los elementos e información esencial para su comparación.

Por último, se observa que INVEST-H no cumplió con notificar a los cinco cotizantes sobre la resolución de adjudicación adoptada, pues únicamente enviaron notificación por correos electrónicos a las dos empresas proveedoras adjudicadas, a quienes a su vez se les solicitó la documentación necesaria sobre la empresa para gestionar las órdenes de compra. La omisión de dicha notificación a los otros tres proveedores que participaron en el proceso demuestra que INVEST-H no les dio un trato igualitario a todos los proveedores, quienes tienen el derecho de conocer oportunamente las razones por las cuales fueron descalificados. Estas son buenas prácticas que le dan o restan transparencia a un proceso y más durante un estado de emergencia.

• Contrato

En la etapa referente a la formalización de la contratación, y de acuerdo al alcance descrito en la tabla N°. 2, 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.

De la información recibida y la documentación revisada, se pudo identificar que sí cumplieron con la emisión de las órdenes de compras y también se registró la identificación legal de las empresas con las que se iba a contratar, siendo este un paso importante previo a adquirir los compromisos pertinentes.

3 Estos precios son aproximados e incluyen el 15% de impuesto sobre ventas (ISV).

4 Esta cantidad de ventiladores fue solicitada a la empresa SUMEDIC en una segunda cotización.

Sin embargo, no se pudo constatar haber pactado condiciones de sanciones o penalidades para el caso de incumplimientos por parte del proveedor. Esto es fundamental por el alto impacto que puede derivarse si el proveedor incumple con su entrega en un contexto en 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, INVEST-H obtiene la siguiente medición:

Tabla N°. 9. Contrato

Contrato					
Criterios	Subcriterios de calidad	Sí	No	N/A	Medios de verificación
Contenido general del contrato /orden de compra					
Se describen las condiciones de entrega de los productos/ servicios.	Plazos máximos de entrega, 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.	x			Contrato/Orden de Compra
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			Contrato/Orden de Compra
Causas de resolución del contrato y penalidades por incumplimiento.	Las causas que sean imputables al contratista y a la administración y las penalidades por incumplimiento de las condiciones ofrecidas.		x		Contrato/Orden de Compra
Condiciones y modalidades de pago.	Definir cómo se realizarán los pagos. Inclusión o no de seguros o del precio de transporte de los bienes.	x			Contrato/Orden de Compra/ oferta(s)
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	Contrato/Pacto de Integridad
Suscripción del contrato o emisión de la orden de compra					
Aptitud para contratar e inhabilidades.	Las personas naturales o jurídicas habilitados 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, Búsqueda en la página Web empresasabiertas.com, páginas Web de las empresas
Formalización del contrato / emisión de orden de compra.	Suscrito por los representantes legales.	x			Contrato/Orden de compra
Garantías					
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			Garantía de Calidad/fabricante
Modificación al contrato/orden de compra					
Consta alguna modificación al contrato u orden de compra.	Esta debidamente fundamentada y procedió en circunstancias imprevistas al momento de la contratación o necesidades nuevas.			x	Orden de cambio / adenda / Resolución motivada / Autorización del Congreso Nacional

Negociación, formalización y aprobación del contrato				
El contrato tiene las condiciones más ventajosas para la Administración.	Hubo negociación del contrato con el oferente seleccionado.	x		Documento que acredite los términos de la negociación (oficios, correos electrónicos, video llamadas grabadas)
	Dentro de los 10 días hábiles siguientes, el contrato deberá comunicarse con sus antecedentes al Tribunal Superior de Cuentas.			x Oficio de remisión
El contrato tiene la aprobación correspondiente.	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 Documento que avale la aprobación
Total Sí		7		
Total No			1	
Total N/A				4
Total que aplica		8		
Promedio final		88%		

Hallazgos relevantes de la etapa 3:

Resultado 1: No se establecieron sanciones ni penalidades por incumplimiento de las condiciones de compra ofrecidas por los proveedores, en ninguna de las tres órdenes de compra emitidas para la adquisición de los ventiladores.

Resultado 2: La empresa DIMEX MÉDICA cambió el plazo de entrega originalmente ofrecido (90 a 120 días), pasando a una entrega escalonada durante siete meses, desde junio hasta diciembre de 2020, debido al "pago tardío del 80% del anticipo", pues el fabricante indicó que la disponibilidad de ventiladores en fábrica cambió drásticamente por los grandes pedidos de países como Italia. En otras palabras, el fabricante no procesa el pedido del producto sin el pago de anticipo⁵. También se tuvo que cambiar a otro modelo similar los primeros 20 ventiladores que se entregarían.

Resultado 3: Las empresas adjudicadas establecieron como condición para la compra de los ventiladores, un porcentaje del 80% como pago anticipado del precio ofrecido y el porcentaje restante contra entrega a satisfacción de los productos, debido a la enorme demanda que hay de los ventiladores pulmonares mecánicos en el mercado mundial por la pandemia del COVID-19. Prácticamente, estamos hablando de compras supeditadas a las condiciones de oferta del proveedor y no a la demanda o necesidad del comprador, como sería en condiciones normales.

Resultado 4: No se modificó la orden de compra 011-2020 emitida a favor de DIMEX MÉDICA como consecuencia de los cambios sustanciales en las condiciones de compra, simplemente se solicitó la aprobación de dichos cambios vía correo electrónico al Director Ejecutivo de INVEST-H, previa opinión de su especialista biomédico y la orden de compra quedó igual.

Según correos electrónicos, en fecha 26 de marzo de 2020, la Subdirectora de Adquisiciones solicitó al Director Ejecutivo de INVEST-H las [aprobaciones de las órdenes de compra N° 011-2020 y N° 012-2020](#), a favor de DIMEX MÉDICA y SIMEDIC, respectivamente, por la compra de 150 ventiladores pulmonares mecánicos a cada una, indicando el origen de los fondos. En esa misma fecha [se notificó vía correo electrónico a los dos proveedores, sobre la adjudicación de la compra](#) y, a su vez, les remitieron las respectivas órdenes de compra en las cuales se establecen las condiciones de compra (tiempo de entrega, garantía, disponibilidad de repuestos de pago, asistencia técnica, mantenimiento, capacitación) y las condiciones de pago (anticipo del 80% del precio, el pago del restante 20% contra entrega a satisfacción del beneficiario). Se observa que INVEST-H tampoco consideró negociar una tasa de cambio fija para los pagos, ni se solicitaron descuentos a los proveedores considerando que las compras bajo el estado de emergencia están exentas del pago de impuestos.

⁵ Se sabe que la empresa General Motor establece como condiciones la compra mínima de 1000 ventiladores y el pago anticipado del 100% del precio para ser incluido en la lista de espera de pedidos con entrega en diciembre del 2020.

De acuerdo al propio Director Ejecutivo de la INVEST-H, no contemplaron la posibilidad de negociar -como una de las condiciones de compra- la imposición de sanciones o penalidades por incumplimientos de los proveedores, porque en las experiencias anteriores con las empresas adjudicadas no han tenido problemas de esa índole.

Tabla N°. 10. Condiciones posventa

Condiciones ofrecidas	DIMEX MÉDICA	SIMEDIC
Garantía	1 año	1 año + 3 meses de garantía extendida ⁶
Instalación	De 20 a 30 días	5 días
Capacitación	De 20 a 30 días	10 días
Mantenimiento	Asistencia técnica física y remota	Asistencia técnica física y remota
Repuestos	Disponibilidad mínima con existencia en el país por cualquier desperfecto	Disponibilidad mínima con existencia en el país por cualquier desperfecto
Otros beneficios	Ninguna	Aseguran proceso de posventa con fábrica un período mínimo de 5 años

Vía correo electrónico, la [empresa DIMEX MÉDICA notificó el 27 de marzo a la Subdirectora de Adquisiciones de INVEST-H, que los fabricantes de los ventiladores estaban exigiendo el pago anticipado](#) del 80% para procesar el pedido, debido a la alta demanda de estos equipos a nivel mundial y por ello solicitó agilizar el trámite, pues de lo contrario se corría el riesgo de que hubiera demoras en el envío. Es importante aclarar que este tipo de condiciones en un contexto normal serían objeto de negociación, pues no se estila otorgar un anticipo por un porcentaje tan alto y sin previo otorgamiento de una garantía; pero ante una pandemia mundial, estos condicionamientos son aplicados en general por todos los proveedores de ese tipo de insumos por la alta demanda que existe de todos los países y la poca disponibilidad.

El desembolso del pago anticipado se hizo efectivo el 30 de marzo del año en curso y en esa misma fecha, el representante de DIMEX MÉDICA notificó a INVEST-H sobre la programación de despacho que el fabricante tenía disponible en ese momento y, además, que los primeros 20 ventiladores que se entregarían serán de un modelo de más alta gama en el mercado (SV 600) y se darían al mismo precio. Lo anterior se debe a la enorme demanda mundial de esos equipos y que la disponibilidad del modelo ofrecido varió debido a que países como España e Italia realizaron pedidos de más de 10,000 ventiladores. En este contexto, INVEST-H debió haber modificado la orden de compra N°. 011-2020 de acuerdo con las nuevas condiciones que impuso el fabricante o de haberse estipulado, aplicar las penalidades por incumplimiento de las condiciones pactadas, pues entre la fecha de la cotización (24/3/2020) y la fecha de la [transferencia de pago del anticipo](#) (27/3/2020), apenas transcurrieron tres días, cuando la oferta tenía una validez de cinco días. Tampoco se consideró renegociar con dicho proveedor el precio según los plazos de entrega, pues se estima que para los meses de noviembre y diciembre de 2020 el mercado contará con una sobreproducción de ventiladores y, por ende, los costos serán sustancialmente más bajos.

Tabla N°. 11. Comparativo de condiciones de entrega DIMEX MÉDICA

Según orden de compra	Según cambio del fabricante						
90-120 días calendario entre junio y julio de 2020	Entregas parciales durante siete meses consecutivos entre junio y diciembre de 2020						
Una sola entrega de 150 ventiladores	10	10	20	30	30	30	20

La Subdirectora de Adquisiciones solicitó [aprobación](#) al Director Ejecutivo de INVEST-H para que el proveedor autorice al fabricante los nuevos modelos de ventiladores (previa evaluación del especialista Ing. Óscar Sady Orellana, que sugirió ordenar la fabricación inmediata de los 20 ventiladores SV600) y en la misma fecha dio su aprobación. De igual manera, el especialista biomédico indicó que la entrega de los ventiladores de SIMEDIC (100-120 días de entrega) permitirán el abordaje de la pandemia mientras llega el pedido de forma completa de DIMEX MÉDICA.

Posteriormente, el 31 de marzo de 2020 se aprobó el pago a la empresa SIMEDIC por los 150 ventiladores adicionales y se procedió a emitir la [orden de compra N°. 013-2020](#), cuya copia contenía la información necesaria

⁶ La garantía no cubre fallas causadas por mal uso o abuso de los equipos y por redes eléctricas inadecuadas (de acuerdo a las Órdenes de compra N° 012-2020 y 013-2020).

para su validez en cuanto al precio, los términos de entrega y pagos acordados. Además, en la misma fecha se efectuaron los pagos del 80% de anticipo por la compra de los ventiladores pulmonares mecánicos a las dos empresas adjudicadas, como requisito previo para efectuar el pedido del equipo a la empresa fabricante.

Se hace la aclaración en este punto, que para la fecha en que se efectuaron los pagos (27 y 31 de marzo), INVEST-H acreditó la [estructura que valida la disponibilidad de la línea presupuestaria](#) correspondiente, ya que, según la información subsanada, el registro presupuestario abarcaba hasta el 1 de abril.

Al realizarse los pagos correspondientes, se evidencia que efectivamente INVEST-H contaba con el presupuesto y que previo a la emisión de las órdenes de compra, se identificaron y confirmaron los fondos para proceder a la compra, siendo esta una práctica que además de estar en el marco de los principios de la buena administración de los fondos públicos, es un requisito esencial de la parte contable y por ello es importante que la documentación interna de la unidad ejecutora incluya en forma clara y documental que efectivamente realizaron dicha actividad en tiempo y forma.

Nuevamente se identifica una nueva incongruencia entre las cotizaciones realizadas con base en una segunda solicitud de 150 ventiladores a cada empresa, con el número total comprado según las tres órdenes de compras. Pareciera que en algún momento se consideró comprar 300 ventiladores mecánicos para un total de 450, aunque tampoco quedó constatado quién tomó esa decisión. Para este caso en particular, no quedó claro bajo qué parámetros técnicos o de necesidad se realizó dicho cambio, ni las razones por las cuales solo se solicitó una cotización a una de las empresas sin considerar a la otra. Este tipo de decisiones no pueden ser tomados en forma discrecional, sino que, por el contrario, deben quedar muy sustentadas, tal y como se ha mencionado anteriormente.

- **Administración del contrato**

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 (en la presentación de los resultados de todas las etapas evaluadas del proceso de compra), al momento de realizarse la presente auditoría no se han llevado a cabo todas las actividades contempladas en la etapa de administración de contratos. En ese sentido, para efectos de este primer informe, se hará mención únicamente de lo avanzado y se desarrollarán los análisis respectivos (no 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, solo aplicaron los primeros dos puntos (pago del anticipo y plan de entrega) y en forma parcial, el acta de entrega de los bienes. Por ello, el siguiente análisis corresponde solo a enunciar los avances encontrados, en forma narrativa, sin la parte cuantitativa.

Mediante la información recibida y la documentación revisada se pudo identificar que hasta este momento sí cumplieron con el pago del anticipo a las dos empresas proveedoras, e igualmente, se elaboró una matriz detallada con el plan de entrega de los ventiladores según las condiciones acordadas con cada uno de ellos. Adicionalmente, como parte de la subsanación, se presentó copia de correos que donde la Subdirectora de Adquisiciones de INVEST-H solicita por separado -tanto a DIMEX MÉDICA como a SIMEDIC- [comprobantes de](#)

[haber realizado el pedido a fábrica de los ventiladores](#) ofrecidos por cada uno de ellos, siendo esto un requisito importante para dar seguimiento y lograr el cumplimiento oportuno de los plazos de entrega. En respuesta a dicha solicitud, DIMEX MÉDICA respondió mediante el reenvío de un correo del fabricante en el que se indica que la orden de los ventiladores está procesada e ingresada en el sistema y que ya comenzó su producción para ser despachados de acuerdo a lo pactado. En cambio, SIMEDIC reenvió varios documentos del fabricante en el que se evidencia dos certificaciones de calidad de sus productos y notas que garantizan que el pedido fue hecho de conformidad y será entregado según lo pactado.

Hallazgos relevantes pilar 4:

Resultado 1: Los tiempos de entrega de los ventiladores fueron cambiados drásticamente, sin consultar a expertos si estos eran o no aceptables. Tampoco se renegociaron los precios, ya que para noviembre-diciembre de 2020 se estima que habrá sobreproducción de ventiladores y el precio bajara considerablemente, teniendo en cuenta que la premisa en los procesos de compra directa por estado de emergencia es obviar los procedimientos formales de contratación para atender necesidades de forma inmediata, en las mejores condiciones posibles. De nada servirá la entrega de los bienes si no hay condiciones para el uso y manejo adecuado de los mismos, pues demanda que sean médicos y enfermeras debidamente capacitados, tampoco una infraestructura especial para su instalación.

Resultado 2: No se encontró evidencia documental de que SESAL, INVEST-H y otros actores involucrados estén diseñando o ya cuenten con un plan de distribución de los ventiladores en los diferentes centros asistenciales de salud del país, de acuerdo con los plazos de entrega y criterios de priorización, ni se ha identificado el recurso humano (médicos intensivistas y enfermeras certificadas) que será capacitado o que ya estando capacitado sean los encargados del manejo adecuado del equipo en las unidades de cuidados intensivos. Tampoco se tiene conocimiento sobre la adquisición de camas especiales, monitores u otros equipos complementarios necesarios, ni sobre la construcción o acondicionamiento de la infraestructura requerida.

De la revisión de los documentos y actividades básicas esperadas, se encontró copia del formulario SIAFI emitido con fecha 31 de marzo, mediante el cual se acredita la [transferencia bancaria USD 3,537,630.00 a favor de la empresa SIMEDIC](#) por concepto de 80% de pago anticipado para cubrir la compra de 150 ventiladores mecánicos pulmonares y garantizar la orden de fabricación de los mismos, según las condiciones pactadas. El [comprobante de pago](#) fue remitido al proveedor vía correo electrónico el día 6 de abril del año en curso por el Director Administrativo Financiero de INVEST-H. En el caso de DIMEX MÉDICA no se encontró evidencia del comprobante de transferencia bancaria por el pago del anticipo

Es relevante mencionar que este tipo de condiciones solicitadas por los vendedores ha sido una práctica común a nivel internacional, misma que está dentro de los parámetros normales de las diferentes cotizaciones que se están realizando en aras de atender las necesidades causadas por la pandemia a nivel mundial.

Por otro lado, también se encontró copia de los formularios SIAFI de ejecución del gasto conforme a los cuales se gestionó la transferencia de fondos a las dos empresas proveedoras por concepto de anticipo, tal como se ilustra en la tabla siguiente:

Tabla N°. 12. Transferencia de fondos

Formulario SIAFI	Fecha de emisión	Monto transferido ⁷	Objeto de la transferencia	Beneficiario
F-01 PC-381	27/3/2020	USD 3,786,030.00 ⁸	Anticipo	DIMEX MÉDICA
F-01 PC-382	27/3/2020	USD 3,743,960.70 ⁹	Anticipo	SIMEDIC
F-01 PC-387	31/3/2020	USD 3,537,630.00 ¹⁰	Anticipo	SIMEDIC

⁷ Estas cantidades representan el 80% del monto total de cada compra por concepto de anticipo.

⁸ Tasa de cambio aplicada L 24.7351 de fecha 27 de marzo de 2020. Fuente: Tabla histórica de tasa de cambio del dólar www.bch.hn

⁹ IDEM

¹⁰ Tasa de cambio aplicada L 24.7540 de fecha 31 de marzo de 2020. Fuente: Tabla histórica de tasa de cambio del dólar www.bch.hn

Asimismo, se encontraron los plazos de entrega de los productos, detallados en la siguiente tabla.

Tabla N°. 13. Plazos de entrega de los productos

Proveedor	Fecha de entrega estimada / Cantidad							Total
	Junio	Julio	Agost.	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.	
DIMEX MÉDICA	10	10	20	30	30	30	20	150
SIMEDIC		130	110	60				300
Total/mes	10	140	130	90	30	30	20	450

A través de la tabla de plazos de entrega se puede observar que, en atención a cada proveedor, se negociaron condiciones de entregas muy distintas, observándose así la capacidad de disponibilidad de cada uno de ellos.

Este es un aspecto que, en condiciones especiales de la afectación de la pandemia actual, son elementos particulares que afectan el proceso de compra; sin embargo, de esto deriva la relevancia de las actividades previas mencionadas al inicio del presente análisis, ya que el conocer el comportamiento y capacidades de los posibles proveedores facilitará la mejor toma de decisiones, así como evitar tomar acciones en forma discrecional o sin sustento respectivo.

Finalmente, es importante mencionar que la Secretaria de Salud, en entrevista con la ASJ llevada a cabo el 7 de mayo de 2020, indicó que en esta semana empezaron a trabajar en el diseño de un plan de distribución de los ventiladores, de acuerdo con los plazos de entrega, incluyendo la identificación del recurso humano, su capacitación y en cuáles hospitales o centros asistenciales serán asignados. Pese a ello, no se proporcionó información que respalde dicha aseveración. Por otra parte, INVEST-H confirmó que no sabe nada sobre la posible compra de camas especiales, monitores u otros equipos complementarios necesarios, ni sobre la construcción o acondicionamiento de infraestructura para las unidades de cuidados intensivos.

1.3. Conclusiones

- **Requisitos previos**

Hallazgos relevantes etapa 1:

Resultado 1: No hay evidencia de una estrategia general para atender la emergencia nacional sanitaria ni documentos que registren o justifiquen que la presente compra surja de un plan general estratégico de atención de la emergencia nacional (ni de la Presidencia de la República o COPECO), ni a un plan de la SESAL ni de INVEST-H. Se desconoce quiénes establecieron qué comprar, cuánto, para quiénes, quiénes aprobaron las especificaciones técnicas del equipo o quiénes solicitaron las mismas. La compra debió haber obedecido al menos a un estudio o análisis de expertos en el área en atención a aspectos meramente técnicos, que identificaran el mejor tipo de ventiladores a adquirir, la cantidad y si se ocupaban o no otros insumos para usarlos.

Resultado 2: No hay registro de que se haya realizado un plan básico de compras priorizadas de INVEST-H, donde se pueda evidenciar las gestiones internas para atender las diferentes solicitudes o requerimientos de compras de parte de los diferentes beneficiarios (en el caso particular de la SESAL, considerando que INVEST-H no ha tenido un historial de compras de bienes e insumos médicos sino un enfoque mayor en el rubro de infraestructura). En ausencia de dicho plan, se observó que no hicieron las actividades mínimas de consultas para validar las especificaciones técnicas con expertos previo a la compra.

Resultado 3: El requerimiento de la compra enviado por la SESAL no es claro ni preciso, porque no incluye detalles específicos de la compra, como: el objeto, la cantidad de requerida ni la asignación presupuestaria estimada, dejando abierta la posibilidad de que otros determinen discrecionalmente ese tipo de aspectos.

Resultado 4: El subsecretario de Salud, Dr. Luis Cosenza, fue quien determinó discrecionalmente incrementar la cantidad de ventiladores a adquirir de 100 a 450, pero no hay documentación que certifique tal situación, tampoco si se hizo con base en estudios de expertos. Además, no hay evidencia de que INVEST-H solicitara esta información a la SESAL previo o durante la realización del proceso.

Resultado 5: No hay claridad en los criterios utilizados para determinar a qué proveedores invitar o no.

Resultado 6: Dos empresas identificadas en el catálogo electrónico de la ONCAE fueron excluidas del proceso sin razón aparente y sin registrar evidencia de cuáles fueron las justificaciones para no invitarlas.

Resultado 7: Se descartó la cotización de una empresa proveedora alemana obtenida con el apoyo de la UNOPS, sin documentar la valoración técnica realizada a los ventiladores ofrecidos y las razones por las cuales no cumple con las condiciones requeridas.

Resultado 8: Quedó evidenciada la falta de comunicación, coordinación y articulación entre los diferentes actores involucrados para atender la pandemia en el país. Pese 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

- **Procedimiento de contratación**

Hallazgos relevantes etapa 2:

Resultado 1: Falta de estandarización de la forma de solicitar cotizaciones a los diferentes proveedores, estableciendo las mismas condiciones para que éstos puedan realizar sus cotizaciones en forma similar y al momento de cotejar sean condiciones medibles y comparables.

Resultado 2: El hijo del especialista biomedico 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 a particular y se abstuviera de integrar el comité evaluador de este proceso para para evadir especulaciones.

Resultado 3: Durante el proceso de evaluación se observa un cambio referente al incremento en las cantidades solicitadas de los ventiladores y no se pudo documentar sobre las razones o criterios que se tuvieron en cuenta para dichos cambios, así como tampoco se puede conocer quiénes fueron los partícipes de la toma de esa decisión.

Resultado 4: INVEST-H no cumplió con enviar las notificaciones de la decisión de adjudicación a todas las empresas que cotizaron los ventiladores, limitándose únicamente hacerlo con las dos empresas adjudicadas, mostrando un trato desigual con tres de los participantes que tenían derecho a saber sobre su descalificación.

- **Contrato**

Hallazgos relevantes etapa 3:

Resultado 1: No se establecieron sanciones ni penalidades por incumplimiento de las condiciones de compra ofrecidas por los proveedores en ninguna de las tres órdenes emitidas para la adquisición de los ventiladores.

Resultado 2: La empresa DIMEX MÉDICA modificó el plazo de entrega originalmente ofrecido (90 a 120 días), pasando a una entrega escalonada durante siete meses, desde junio hasta diciembre de 2020, debido al "pago tardío del 80% del anticipo", pues el fabricante indicó que la disponibilidad de ventiladores en fábrica cambió drásticamente por los grandes pedidos de países como Italia. En otras palabras, el fabricante no procesa el pedido del producto sin el pago de anticipo. También se tuvo que cambiar a otro modelo similar los primeros 20 ventiladores que se entregarían.

Resultado 3: Las empresas adjudicadas establecieron como condición para la compra de los ventiladores un porcentaje del 80% como pago anticipado del precio ofrecido y el porcentaje restante contra entrega a satisfacción de los productos, debido a la enorme demanda que hay de los ventiladores pulmonares mecánicos en el mercado mundial por la pandemia del COVID-19. Prácticamente, estamos hablando de compras supeditadas a las condiciones de oferta del proveedor y no a la demanda o necesidad del comprador como sería en condiciones normales.

Resultado 4: No se modificó la orden de compra N°. 011-2020 emitida a favor de DIMEX MÉDICA como consecuencia de los cambios sustanciales en las condiciones de compra, simplemente se solicitó la aprobación de dichos cambios vía correo electrónico al Director Ejecutivo de INVEST-H, previa opinión de su especialista biomédico y la orden de compra quedó igual.

- **Administración del contrato**

Hallazgos relevantes etapa 4:

Resultado 1: Los tiempos de entrega de los ventiladores fueron cambiados drásticamente, sin consultar a expertos si eran o no aceptables. Tampoco fueron renegociados los precios, ya que entre noviembre y diciembre de 2020 se estima que habrá sobreproducción de ventiladores y el precio bajará considerablemente, teniendo en cuenta que la premisa en los procesos de compra directa por estado de emergencia es obviar los procedimientos formales de contratación para atender necesidades de forma inmediata, en las mejores condiciones posibles. De nada servirá la entrega de los bienes si no existen las condiciones para el uso y manejo adecuado de los mismos, pues demanda que sean médicos y enfermeras debidamente capacitados y no hay infraestructura especial para su instalación.

Resultado 2: No se encontró evidencia documental de que SESAL, INVEST-H y otros actores involucrados estén diseñando o ya cuenten con un plan de distribución de los ventiladores en los diferentes centros asistenciales de salud del país, de acuerdo con los plazos de entrega y criterios de priorización, ni se ha identificado el recurso humano (médicos intensivistas y enfermeras certificadas) que será capacitado o que ya estando capacitado sea el encargado del manejo adecuado del equipo en las unidades de cuidados intensivos. Tampoco se tiene conocimiento sobre la adquisición de camas especiales, monitores u otros equipos complementarios necesarios, ni sobre la construcción o acondicionamiento de infraestructura requerida.

1.4. Recomendaciones

1. En cuanto a la gestión central, **deben realizarse las acciones necesarias para elaborar una planificación de compra de estrategia general**, involucrando a todos los entes e instituciones relevantes que aporten información y datos reales (actualizados) para la mejor toma de decisiones a nivel de país.
2. **Para toda compra que se realice en este estado de emergencia debe poder identificarse al menos:**
 - a. Bajo qué estudios de análisis, proyecciones, datos en general, se realizó la misma;
 - b. Conocer en forma clara y oportuna qué es lo que se tiene y lo que hace falta en el país;
 - c. Identificación de qué, cuánto, 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, etc.
3. **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 también, 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.**
4. La SESAL, para los casos que identifique el aprovechamiento de compras a través de órganos o instituciones que cuenten con socios estratégicos que puedan facilitar la identificación de posibles vendedores, además de realizar las acciones para formalizar las mismas **debe involucrarse de inicio a fin en la decisión de comprar bajo esos mecanismos, dando acompañamiento a la unidad ejecutora (en este caso a INVEST-H) como especialista en el área salud y por tener una visión más global de la situación.**
5. **INVEST-H debe establecer un plan de compra interno básico que le permita atender los diferentes requerimientos de compra que recibe**, solicitando elementos esenciales como: 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.
6. **Previo a las primeras entregas parciales de los bienes, la SESAL debe tener bien identificados a los médicos intensivistas y enfermeras** con los que se cuenta en el país para asegurar que los centros hospitalarios en donde se distribuyan los ventiladores cuenten con suficiente recurso humano para poder utilizar y custodiar en forma eficiente y responsable dichos bienes, así como los otros insumos a utilizar.
7. **Fortalecer la estructura interna de INVEST-H, contratando de forma inmediata nuevo personal especializado con experiencia en adquisiciones de bienes y servicios en el rubro de salud** (insumos y equipamiento médico), o solicitar personal de apoyo a las autoridades competentes para realizar oportunamente actividades como la publicación de la información de los procesos de compra directa en Honducompras.
8. 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 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 aquellas en las cuales la institución no tenga una participación directa o involucre a otros actores.
9. INVEST-H, como un órgano experto en procesos de contratación pública, **debe contar con criterios claramente definidos sobre los cuales se determine a qué proveedores invitar o no en los diferentes procesos.** Asimismo, debe estandarizarse la forma de solicitar las cotizaciones a los proveedores, para garantizar que las mismas se presenten en forma similar y que los proveedores participen en igualdad de condiciones.
10. **INVEST-H debe notificar a todas las empresas que participen en los procesos de compra** la decisión de adjudicación que indique al menos la descripción del bien o servicio, nombre de la empresa y valor de la adjudicación, mostrando un trato igualitario a todos los participantes, ya que pueden tener el inventario comprometido o ser un potencial proveedor a futuro.
11. **INVEST-H debe modificar aquellas órdenes de compras en las que por cualquier razón ajena o no a la institución, se tome la decisión de cambiar algunas de las condiciones de compra consignadas en las mismas**, en lugar de solo limitarse a solicitar la autorización del cambio a la autoridad máxima de la institución.

Síguenos en:



asjhonduras1



asjhn1



asj_honduras



ASJHonduras

info@asjhonduras.com



ASOCIACIÓN
PARA • UNA
SOCIEDAD MÁS JUSTA
CAPÍTULO DE
HONDURAS DE

