

IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

IMPLEMENTATION OF ACTION AGAINST CORRUPTION IN PUBLIC COMPANY

Agustín Encina Pérez

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Correspondencia: agustin@encina.com.py

Resumen: Cuando hablamos de "Compras Públicas" en general, comúnmente nos embarcamos a pensar únicamente en la labor relacionada a la facilitación de compras gubernamentales y hasta incluso, al elemento dinamizador de la economía que surge con motivo del trabajo coordinado entre instituciones convocantes y los órganos que regulan dichas compras estatales, dejando en un segundo plano, el rol como órgano de control que tienen las instituciones reguladoras del sistema de compras públicas de cada país.

Palabras clave: compras públicas, convocantes, crimen organizado, corrupción, compliance.

Abstract: When we talk about "Public purchases" in general, we usually embark on thinking only about the work related to the facilitation of government purchases and even the dynamizing element of the economy that arises on the occasion of the coordinated work between convening institutions and the bodies that regulate such state purchases, leaving in the background the role as a supervisory body that the regulatory institutions of the public procurement system of each country have.

Keywords: public procurement, contracting authorities, organized crime, corruption, compliance.

1. INTEGRIDAD Y COMPLIANCE EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

Cuando hablamos de "Compras Públicas" en general, comúnmente nos embarcamos a pensar únicamente en la labor relacionada a la facilitación de compras gubernamentales y hasta incluso, al elemento dinamizador de la economía que surge con motivo del trabajo coordinado entre instituciones convocantes y los órganos que regulan dichas compras estatales, dejando en un segundo plano, el rol como órgano de control que tienen las instituciones reguladoras del sistema de compras públicas de cada país.

Asimismo, es común que cuando se hable de compras públicas, como consecuencia de la paralización de procesos de compras gubernamentales se mencionen irregularidades de orden administrativo, falta de cumplimiento de requisitos y trámites administrativos que producen dicha paralización de los llamados licitatorios, individualizándose hasta inclusive la posible colusión entre funcionarios públicos y proveedores del Estado, así como todo tipo de hechos tendientes a que algún "oferente" pueda ser beneficiado en los concursos públicos, sin embargo, no se profundiza el alcance de los hechos de corrupción que podrían producirse paralelamente en forma directa o indirecta.

De hecho que, cuando hablamos de corrupción ya desde el inicio debemos comprender el alcance de dicha palabra y en ese contexto el **Diccionario de la Lengua Española** lo define como: **".. 3. f. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistene en la utilización indebidao ilícita de las funciones de aquellas en provecho de sus gestores..."**

Ya el mismo **Jorge F. Malem Seña** en su monográfico *LA CORRUPCIÓN. ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES*, manifestaba cuanto sigue: *"..Habr  corrupci3n si, en primer lugar, la intenci3n de los corruptos es obtener un beneficio irregular, no permitido por las instituciones en las cuales se participa o se presta servicio. No importa que ese beneficio sea econ3mico, puede ser pol3tico, social... Y tampoco es necesario que ese beneficio se obtenga de modo inmediato, un corruptor inteligente puede dejar su goce para el futuro y as3 prolongar en el tiempo la dependencia del corruptido. En segundo lugar, la pretensi3n de conseguir alguna ventaja en la corrupci3n se manifiesta a trav3s de la violaci3n de un deber institucional por parte de los corruptos. Una secretaria de direcci3n que vende los secretos industriales de su empresa a otra empresa competidora a cambio de dinero se corrompe. Ha violado los deberes de su cargo. Por esa raz3n, la corrupci3n siempre es parasitaria de la violaci3n de alguna regla seg3n un marco normativo de referencia. En ese sentido, en tercer lugar, debe haber una relaci3n causal entre la violaci3n del deber que se imputa y la expectativa de obtener un beneficio irregular. En cuarto lugar, la corrupci3n se muestra como una deslealtad hacia la regla violada, la instituci3n a la cual se pertenece o en la que se presta servicio.*

Por este motivo la corrupci3n de los pol3ticos es tan nociva en una democracia, ya que constituye una muestra inequ3voca de su deslealtad hacia el sistema democrático. La conciencia de esta deslealtad hace que, en quinto lugar, los actos de corrupci3n tiendan a ocultarse, esto es, se cometan en secreto, o al menos en un marco de discreci3n...''¹.

Sin lugar a dudas, la corrupci3n es el gran flagelo que corroe al mundo y en especial en nuestro caso, Am3rica Latina lastimosamente ocupa un lugar preponderante al momento de destacar a las zonas geográficas más afectadas por dicho mal, por lo que está en nuestras manos la posibilidad de llevar adelante acciones y crear herramientas que puedan coadyuvar

¹ **Jorge F. Malem Seña** en su monográfico *LA CORRUPCIÓN. ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES*. [Revista Vasca de Administraci3n Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria](#), ISSN 0211-9560, N  Extra 104, 2, 2016 (Ejemplar dedicado a: La lucha contra la corrupci3n pol3tica), págs. 25-41

a la detección e individualización de irregularidades de índole administrativa y penal, así como la aplicación de sanciones suficientes que logren revertir la actual situación antes mencionada y alineen el sistema de compras públicas.

Ante este escenario, lo que se debería realizar en consecuencia, es llevar adelante acciones y construir herramientas tendientes a evitar la corrupción entre el sector público y también el privado, ya que como se sabe, la misma no es exclusividad de funcionarios públicos, puesto que detrás de algún funcionario corrupto, sin dudas, existe un proveedor privado que interviene tramitando un beneficio privado para sí mismo o para un tercero. Dichas acciones preventivas deberán ser acompañadas de las sanciones a los actos materializados de corrupción ya que siempre en todo sistema de derecho debe darse la prevención y la sanción para que la impunidad no siga ganando espacio en nuestras naciones.

Es en ese contexto pues que se ha detectado que hasta inclusive el crimen organizado ha logrado lavar dinero proveniente de actividades ilícitas a través de las compras públicas, por lo sin dudas las Instituciones de Control y Organismos de Aplicación, deben tomar urgentes cartas en el asunto para evitar todo tipo de actos de corrupción que afecten la provisión de compras de bienes y la prestación de servicios públicos, creando una red de cruzamiento de datos tendientes a la detección de irregularidades, fomentando políticas de integridad de manera interinstitucional.

Si bien el Derecho Administrativo sanciona y sobre todo el Derecho Penal, ambas cumplen un fin preventivo, ya sea especial o general, en términos de penas, de un tiempo a esta parte se viene destacando la necesidad por parte de los Estados de adoptar mecanismos de control preventivo y disuasivos que permitan reducir hechos de corrupción.

En ese contexto, la nueva administración de la DNCP en estos primeros 100 días ha impulsado una serie de iniciativas a través de las cuales se pretende mitigar hechos de corrupción ya sea dentro o fuera de la misma, como ser la “Red de cruzamiento de datos”; Sistema de alertas a instituciones convocantes; elaboración de pliegos estándar; utilización de herramientas de Inteligencia Artificial aplicada; sistema de trazabilidad de las compras públicas; implementación de programas de cumplimiento (*compliance*) e integridad, entre otras.

2. RED DE CRUZAMIENTO DE DATOS ENTRE ORGANOS DE CONTROL:

Teniéndose en consideración la histórica existencia de la comisión de hechos de corrupción que podrían derivar en el lavado de activos en concursos licitatorios por parte de empresas proveedoras del estado, cuyos beneficiarios finales se encuentran relacionados al crimen organizado, la DNCP ha tomado inmediatas acciones tendientes a la lucha contra la corrupción, propiciando la suscripción de Convenios Interinstitucionales con la Secretaria de Prevención de Lavado de Dinero, la Abogacía del Tesoro, las Superintendencia de Bancos del Banco Central del Paraguay, así como con la Superintendencia de Seguros, la Fiscalía General del Estado y con otros órganos de control, con el fin de crear una Red de “control cruzado” con el firme propósito de combatir el Crimen Organizado, poniendo a disposición de todas las Instituciones de Control el importante Sistema Tecnológico con el que cuenta ésta Dirección, de tal manera a que las personas sospechadas de cometer hechos punibles u

otras actividades ilícitas que a su vez cuenten con empresas proveedoras del estado, a su nombre o a nombre de terceros allegados a los mismos, sean controladas a través de los nuevos Registros de Proveedores, Registros de Beneficiarios Finales etc. y con ello poder detectar si han sido beneficiados con adjudicaciones o han intentado lavar activos originados en actividades ilícitas.

Asimismo, en el marco de la lucha contra la defraudación a las Instituciones del Estado, se ha propiciado la suscripción de un Convenio Interinstitucional entre la Dirección Nacional Contrataciones Públicas (DNCP) y el Instituto de Previsión Social (IPS) con el fin establecer una reglamentación y pautas operativas para lo dispuesto en el artículo 21 inciso q) “Las personas físicas o jurídicas que se encuentren en mora como deudores del fisco, seguridad social u otras obligaciones de carácter laboral.” de la Ley N° 7021, de fecha 09 de diciembre de 2022, “DE SUMINISTRO Y CONTRATACIONES PÚBLICAS”. El principal propósito de este Convenio Marco de Cooperación es crear un sistema de trabajo y ejecución para la implementación del Sistema de Intercambio de Información Interinstitucional. La herramienta tecnológica establecida dentro de la DNCP, sustentada en soportes técnicos informáticos, podrá ayudar al Instituto de Previsión Social a poder identificar con el simple cruzamiento de datos de los trabajadores declarados por las empresas aportantes de dicha Institución, comparando con la cantidad de trabajadores presentados en planillas en la licitaciones públicas a las que se presentan y así conocer si se da algún tipo de evasión en cuanto a aportes se refiere, asegurando un acceso seguro y confiable a fuentes y datos de ambas Instituciones.

3. APLICACIÓN DE ALERTAS A INSTITUCIONES CONVOCANTES:

Siguiendo con la hoja de ruta trazada, asimismo se han emitido las denominadas “Notas Anticorrupción” emitidas por la Dirección Nacional de Compras Públicas dirigidas a los Titulares de las Instituciones Convocantes en las que se denotan la aparición de *sospechosas especificaciones técnicas o delineamientos en los Pliegos de Bases y Condiciones de Licitaciones Públicas, con las que se intentan claramente “definir el concurso a un solo oferente en particular “. Se encuentra la importancia de esta medida en el hecho poder alertar al titular de una Institución Convocante sobre el posible direccionamiento de un concurso licitatorio por parte de los funcionarios de su misma Institución y con el objeto de que se tomen las medidas pertinentes, inmediatas acciones correctivas y medidas preventivas en el futuro para que este tipo de situaciones sean controladas y no vuelvan a repetirse.

4. ELABORACION DE PLIEGOS DE BASES Y CONDICIONES POR CADA RUBRO:

Como una acción de carácter preventivo se han confeccionado una serie de “Pliegos Standard” para cada rubro que es objeto de licitación pública (Obras Públicas, provisión de Medicamentos, servicios de Limpieza etc.) con el fin de evitar la confección y aparición en los concursos licitatorios de los denominados “Pliegos Fantasmas” que son confeccionados por las mismas empresas oferentes y entregados a los funcionarios de las Convocantes para

su publicación, contra entrega de dádivas de todo tipo a dichos funcionarios con el fin de que dichos Pliegos de Bases y Condiciones antes mencionados, puedan contener las especificaciones técnicas que aseguren su calificación y posterior adjudicación del concurso licitatorio.

5. INTRODUCCION DE TECNOLOGIA EN LOS PROCESOS JURIDICOS DE COMPRAS PUBLICAS:

Además de las medidas antes mencionadas, sin dudas, la introducción de la tecnología en los procesos de compras públicas cumple un papel importante ya que no solo colabora en la agilización de dichos procesos, sino que excluye o limita la intervención humana en la toma de decisiones, con esto no se pretende que todo el proceso sea autónomo, ya que en todos los casos el mismo es supervisado por funcionarios y la decisión final siempre recae en el ellos, lo que se pretende con la tecnología es objetivar al máximo las decisiones, lo que viene a disminuir las arbitrariedades.

En ese contexto la nueva Ley de Compras Públicas de la República del Paraguay (Ley Nro. 7.021/22) prevé la existencia de una nueva figura de "Admisibilidad" en el procedimiento de Protestas en el marco de los Procesos Licitatorios, por lo que la Dirección Nacional de Compras Públicas se encuentra desarrollando una herramienta de "inteligencia artificial" para que esta ayude a definir la Admisibilidad o Rechazo de las Protestas recibidas en la Institución, incluyendo en dicha herramienta la misma serie de parámetros con los cuales el funcionario público actuante analiza este tipo de procesos de Admisibilidad, siendo ya en consecuencia el sistema tecnológico el que sugiere si las protestas definitivamente deben ser admitidas o rechazadas, en un tiempo mucho más rápido y pero siempre bajo la supervisión de los funcionarios destacados a dicho efecto.

Recordemos que de la admisibilidad o rechazo de acciones legales similares en otras Instituciones del Estado, siempre han sido motivo rechazo ciudadano, por el alto grado de extorsión y coima a los cuales han sido sometidos durante décadas los recurrentes por parte de funcionarios públicos intervinientes en dicho proceso, por lo que la aplicación de este tipo de sistemas ayudará, sin dudas, a erradicar esas antiguas nefastas prácticas. Es importante ante todo propiciar la modernización de los sistemas de tecnológicos de control del Estado de tal manera a erradicar los errores humanos producidos en la intervención de los procesos administrativos, ya que ello trae sin dudas mayor diligencia, transparencia y eficacia.

6. TRAZABILIDAD EN COMPRAS PUBLICAS:

La trazabilidad de las compras públicas es un factor importante que ayuda a evitar la duplicación en la adquisición de productos como se da en la compra de medicamentos para las diferentes Instituciones encargadas de la Salud. Para ello, la DNCP ha coordinado la "Mesa de Medicamentos" creada meses atrás con el firme objetivo de lograr la unificación de Códigos de los medicamentos que se adquieren en el Sistema de Salud. Anteriormente, cada Institución del Estado ponía un Código diferente a los medicamentos que se adquirirían para el sistema de salud paraguayo. Esto provocada en consecuencia que no se pueda realizar la trazabilidad de los medicamentos, ya que en cada institución tenía un código diferente y por

ende tampoco podía determinarse con claridad si se contaba o con el stock de medicamentos necesarios para hacer frente a las necesidades. Con la unificación de Códigos de Medicamentos en los que se está trabajando, se logrará realizar un control y seguimiento de cada medicamento adquirido desde su producción o importación hasta que efectivo retiro del medicamento en las Farmacias o aplicación a los pacientes en los Hospitales.

7. INTEGRIDAD Y COMPLIANCE EN EL ÁMBITO DE LAS COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS:

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, ente rector en materia de Contrataciones Públicas de la República del Paraguay es una institución que como producto de la promulgación de la Ley N°7021/2022 "De Suministro y Contrataciones Públicas", ha emprendido la modernización de su sistema de suministro público con el objetivo de lograr ahorros significativos y, más allá de ello, gastos eficientes que mejoren la calidad de los servicios públicos, así como también impulsar la competitividad del mercado local, enfocando su política en la prevención y detección del uso de recursos financieros irregulares en la ejecución de contratos públicos, incluyendo todas las formas de lavado de activos.

Actualmente la institución se viene enfocando en el fomento de la implementación de programas de cumplimiento (*Compliance*) y Buen Gobierno Corporativo, tanto en el sector público como privado, la transparencia de la información, la prevención detección y solución de conflictos de intereses y el fomento de la leal competencia.

Para alcanzar los objetivos generales pautados en la POLÍTICA DE INTEGRIDAD Y COMPLIANCE, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas ha primeramente conformado un Equipo Interno Institucional² enfocado a consensuar esfuerzos para el logro de la implementación efectiva de la política y como consecuencia del trabajo del equipo profesional y técnico se ha alcanzado la formulación de un PLAN DE ACCIÓN *-aprobado mediante Resolución DNCP N°4382/2023-* orientado a llevar adelante la implementación de la mencionada política en el sector público. Este plan de acción permite avanzar en la definición de objetivos generales, trabajar en la socialización y concienciación de la política tanto interna como externamente (funcionarios de la DNCP y público en general) a través de la inclusión de la temática en los cursos de inducción a nuevos funcionarios; impulsa la estructuración de datos de las licitaciones públicas de las distintas entidades del Estado, permitiendo el análisis de los mismos para la toma de decisiones. Otro avance importante con la implementación del plan de acción es la declaratoria por parte de los proveedores del Estado de que el origen de sus bienes no provenga de actos ilícitos.

Con el plan y entre las actividades más relevantes de los siguientes años, la DNCP buscará liderar la implementación de la integridad y *Compliance* en el sector público a nivel nacional y regional, disponiendo el siguiente cronograma de implementación:

- Para el Periodo comprendido en los años 2024 y 2025 en los ejes de transparencia de la información y actividades de fomento a la competencia leal; Instauración de la figura del OFICIAL DE CUMPLIMIENTO y la Creación de una Matriz de Gestión de Riesgos y Control Interno para identificar y mitigar riesgos de integridad en las contrataciones públicas.
- Para el año 2026, incluir en los indicadores de desempeño de las entidades públicas aspectos relativos a la integridad y Compliance. Establecer mecanismos de incentivos para el sector privado. Actualizar la estrategia con incorporación de tecnología e innovación que permita canalizar cualquier tipo de denuncia.
- Avance para el año 2027, Generar herramientas tecnológicas para la realización de control preventivo para la identificación de alertas tempranas de riesgos de corrupción; Evaluar los riesgos relacionados con contratos públicos de alto impacto. Poner en marcha un esquema de gobernanza de la integridad.
- Para el año 2028, establecer mecanismos que permitan realizar revisiones periodos que incluyan análisis externos. Brindar reconocimiento a Entidades Convocantes para el cumplimiento de la estrategia nacional de integridad en las compras y contrataciones públicas. Promover la mejora continua del perfil de integridad de los servidores públicos que precisen de un entendimiento general del Sistema de Contrataciones Públicas del Paraguay, su marco regulatorio y funcionalidades, como criterio para formar parte de los integrantes de Comités de Evaluación, Unidades Operativas de Contratación y Administradores de Contrato.

Es así que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas ha emitido la Resolución DNCP Nro. 4.382/2023 "Por la cual se ha aprobado el Plan de Acción para la implementación de la Política de Integridad y Compliance para el ámbito de las contrataciones públicas, impulsando la difusión e implementación del mismo ante las Instituciones, Organismos Municipales y Demás, y por Resolución N°4796/2023 ha dispuesto aprobar el Mapa de Riesgo de Corrupción de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y se dispone su implementación ya en enfocándose a la fecha en la implementación de las mismas. Entre otras medidas que apuntan al compromiso institucional sería la designación del oficial de cumplimiento, que permitirá afianzar las medidas adoptadas para lograr los objetivos propuestos.

Sin dudas, los hechos de corrupción vinculados a las compras públicas constituyen un problema significativo y socava de manera importante la eficiencia, la equidad, la transparencia, la competencia leal, así como la confianza en las instituciones en el uso de los recursos públicos por parte de la sociedad. Mitigar la corrupción en este ámbito requiere una combinación de medidas legales, institucionales y de supervisión, como las que hoy en día se vienen implementando, no obstante, resulta importante destacar que la lucha contra la corrupción en las compras públicas es un esfuerzo continuo y requiere el compromiso sostenido de todos los actores involucrados, tanto del sector público como del privado.

Las circunstancias, las medidas y los compromisos institucionales están dados para que el trabajo en el combate a la corrupción finalmente se concrete con resultados positivos que permitan generar y recuperar la confianza ciudadana, finalmente los recursos son públicos y

todos tenemos derechos de conocer cuál es el uso que se viene realizando de los mismos y sobre todo que ese uso eficiente se refleje en la prestación de los servicios públicos.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Ley N°7021/2022 "De Suministro y Contrataciones Públicas"

Jorge F. Malem Seña en su monográfico *LA CORRUPCIÓN. ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES*. Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria, ISSN 0211-9560, N° Extra 104, 2, 2016 (Ejemplar dedicado a: La lucha contra la corrupción política), págs. 25-41