Procuraduría Pública Especializada
en Delitos de Corrupción

# INFORME SOBRE CORRUPCIÓN DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA POR COVID-19 EN EL PERÚ

## INFORME ESPECIAL

UNIDAD DE ANÁLISIS DE INFORMACIÓN

# INFORME ESPECIAL "CORRUPCIÓN DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA POR COVID-19 EN EL PERÚ"

EDICIÓN - NOVIEMBRE 2021

**JAVIER ALONSO PACHECO PALACIOS**
*Procurador Público (e) Especializado en Delitos de Corrupción*

**YUDITH VILLEGAS ESPINOZA**
*Procuradora Pública Adjunta Especializada en Delitos de Corrupción*

**CESAR AUGUSTO OLANO ROJAS**
*Coordinador de la Unidad de Análisis de Información*
*Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción*

La elaboración y edición del informe especial **"Informe sobre Corrupción durante el Estado de Emergencia por Covid-19 en el Perú"** estuvo a cargo del equipo de la Unidad de Análisis de Información (UAI) de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, integrado por los profesionales que se consignan líneas abajo.

Se reconoce y agradece el apoyo y aporte de los Procuradores Públicos, Coordinadores y demás colaboradores de esta Procuraduría en la sede central y sedes descentralizadas para la elaboración del presente informe especial.

**Responsables de la elaboración, edición, diseño y diagramación:**

- Rodolfo Valentín Castillo Alva
- César Augusto Olano Rojas
- Ingrid Fontenla Salcedo
- Rafael Hernando Chanjan Documet
- César Augusto Larrea Falen

**Colaboradores:**

- Rosario Mercedes María Mendoza Zuta
- Grecia Adriana Villa Taipe
- Milagros Sophia Luque Uturunco
- Carmen Rosa Campos Ormeño

**Editado Por:**

**PROCURADURÍA PÚBLICA ESPECIALIZADA EN DELITOS DE CORRUPCIÓN (PPEDC)**
Avenida Arequipa 5060 - 5070, Miraflores
Central Telefónica: (511) 204-8020 - Anexo 1433
https://procuraduriaanticorrupcion.minjus.gob.pe

PPEDC

# INFORME SOBRE CORRUPCIÓN DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA POR COVID-19 EN EL PERÚ

**PRESENTACIÓN** ..... **4**

**INTRODUCCIÓN** ..... **6**

**Capítulo 1 : MARCO NORMATIVO** ..... **8**

1.1. Constitución Política del Perú ..... 10

1.2. Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento ..... 10

1.2.1. La Contratación Directa y el Estado de Emergencia por la COVID-19 ..... 16

1.2.2. Contratación directa y riesgos de corrupción ..... 16

**Capítulo 2 : REPORTE ESTADÍSTICO DE CASOS REGISTRADOS POR LA PPEDC A NIVEL NACIONAL** ..... **19**

2.1 Casos detectados en función a la región a la que pertenecen ..... 19

2.2 Casos registrados en función de su tipo de origen ..... 21

2.3 Casos registrados en función a la etapa procesal ..... 21

2.4 Casos registrados en relación con el tipo de delito ..... 22

2.5 Casos registrados en función a la entidad agraviada ..... 23

2.6 Casos registrados en función del objeto de la contratación ..... 24

2.7 Casos registrados en función de los tipos de bienes relacionados con la contratación ... 25

2.8 Casos relacionados con el proceso de vacunación ..... 26

**Capítulo 3 : MODALIDADES DE CORRUPCIÓN IDENTIFICADAS DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA POR COVID-19** ..... **27**

3.1 PEDIDOS INNECESARIOS Y/O QUE NO SATISFACEN LA NECESIDAD ..... 28

3.2 ACTIVIDAD ECONÓMICA DISTINTA AL RUBRO DE CONTRATACIÓN ..... 30

3.3 DIRECCIONAMIENTO DE CONTRATACIONES EN FAVOR DE PROVEEDORES ..... 32

3.4 UTILIZACIÓN FRAUDULENTA DE EMPRESAS FACHADA ..... 34

3.5 SOBREVALORACIÓN INDEBIDA DE PRECIOS ..... 35

3.6 INCUMPLIMIENTO DE LA ENTREGA DEL BIEN O SERVICIO ..... 38

3.7 INCUMPLIMIENTO DE LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS ..... 39

3.8 APROPIACIÓN Y APROVECHAMIENTO INDEBIDO DE BIENES CON FINES ASISTENCIALES 40

**Capítulo 4 : CASOS EMBLEMÁTICOS IDENTIFICADOS POR LA PPEDC** ..... **44**

4.1 CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN SALUD ..... 44

4.1.1 CASO DEL HOSPITAL REGIONAL ELEAZAR GUZMÁN DEL DISTRITO DE NUEVO CHIMBOTE ..... 45

4.1.2 CASO DEL HOSPITAL DE APOYO “GUSTAVO LANATTA” DEL DISTRITO DE BAGUA, DEPARTAMENTO DE AMAZONAS ..... 49

4.2 ADQUISICIÓN DE EQUIPOS DE PROTECCIÓN PERSONAL (EPP) ..... 51

PPEDC

4.2.1 CASO SOBRE LA ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS Y EQUIPOS DE BIOSEGURIDAD POR PARTE DE LA DIRECCIÓN DE AVIACIÓN POLICIAL – DIRAVPOL ..... 52
4.2.2 CASO SOBRE LA CONTRATACIÓN DE EQUIPOS DE PROTECCIÓN Y ALIMENTOS EN LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ ..... 55
4.2.3 CASO SOBRE LA ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS TIPO N95 POR PARTE DE CENARES ..... 60
4.2.4 CASO SOBRE LA ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS AL PROVEEDOR MICHAEL ALEXIS LANAO SALVATIERRA ..... 62
4.3 ADQUISICIÓN DE EQUIPOS BIOMÉDICOS: VENTILADORES MECÁNICOS ..... 64
4.3.1 CASO SOBRE LA ADQUISICIÓN DE 35 VENTILADORES MECÁNICOS EN EL HOSPITAL DE EMERGENCIA DE ATE VITARTE ..... 65
4.4 ADQUISICIÓN DE EQUIPOS BIOMÉDICOS: OXÍGENO MEDICINAL ..... 67
- CASO RELATIVO A LA MUNICIPALIDAD DE SUPE ..... 69
4.5 CASO DE PRUEBAS RÁPIDAS ADQUIRIDAS Y UTILIZADAS POR EL ESTADO ..... 70
4.5.1 Direccionamiento en favor de proveedores ..... 76
4.5.2 Otras irregularidades en el proceso de adquisición ..... 78
4.5.3 Acciones realizadas por la PPEDC ..... 78
4.5.4 Estado del caso ..... 79
4.6 CONTRATACIÓN INNECESARIA DE LOS SERVICIOS DE FUMIGACIÓN ..... 79
- Desinfección y fumigación de las unidades policiales de Piura y Tumbes ..... 80
4.7 CASO DENOMINADO "VACUNAGATE" ..... 81
4.7.1 Acciones de la PPEDC ..... 83
4.7.2 Estado del caso ..... 84
4.8 ADQUISICIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE CANASTAS BÁSICAS FAMILIARES EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA NACIONAL POR LA COVID-19 ..... 84
**Capítulo 5 : OPORTUNIDADES DE MEJORAS Y MEDIDAS PREVENTIVAS CONTRA ACTOS DE CORRUPCIÓN EN EL MARCO DE ESTADO DE EMERGENCIA ..... 87**
5.1 EVITAR LAS LIMITACIONES DE CIERTAS ENTIDADES PÚBLICAS EN PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN ..... 87
5.2 FOMENTAR CONTRATACIONES CORPORATIVAS Y COORDINADAS ..... 88
5.3 ESTANDARIZACIÓN DE REQUERIMIENTOS ..... 91
5.4 EXIGENCIA A PROVEEDORES DE DEDICARSE A ACTIVIDADES ECONÓMICAS SIMILARES AL RUBRO DE CONTRATACIÓN ..... 92
5.5 MEJORAR EL REGISTRO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LAS BASES DE DATOS ..... 93
5.6 SINCERAMIENTO DE LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA ..... 95
**CONCLUSIONES ..... 99**
**BIBLIOGRAFÍA ..... 101**

PPEDC

# PRESENTACIÓN

El presente informe temático de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC) tiene como marco de referencia la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, aprobada mediante Decreto Supremo N° 092-2017-PCM de 14 de setiembre de 2017 que reafirma como uno de los principales roles de la PPEDC el de coadyuvar con el esclarecimiento de los hechos constitutivos de delitos de corrupción.

Asimismo, según lo establecido en el artículo 47 de la Constitución Política del Perú, así como las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1326, Ley que Reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado y de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 018-2019- JUS, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción ejerce la defensa jurídica de los intereses del Estado.

En ese marco, y según lo establecido en su Plan Operativo Institucional es que la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción ha elaborado, a través de la Unidad de Análisis de Información el presente informe "Corrupción de funcionarios en el Estado de Emergencia por la COVID-19".

A criterio de la PPEDC, elaborar un informe sobre la coyuntura por la Pandemia por la COVID-19 era un deber institucional de hacer de público conocimiento cómo es que funcionarios y servidores públicos haciendo uso de su investidura utilizaron de manera irregular los mecanismos que prevé la Ley General de Contrataciones en situaciones de emergencia- Contrataciones Directas- para favorecerse a sí mismos o a terceros.

Hasta la fecha de cierre de este informe, 30 de junio del 2021, se han contabilizado 1446 casos de corrupción en el estado de emergencia registrados en nuestra base de datos. Cabe señalar que los casos registrados debían de cumplir con dos requisitos para ser considerados como tales 1) que los hechos hayan ocurrido en el periodo del Estado de Emergencia por la COVID-19 y 2) que los hechos estén relacionados con actos de corrupción que específica y directamente tengan relación con el Estado de Emergencia decretado por la pandemia del COVID-19.

De esa manera, el presente informe se divide en cinco capítulos. El primero de ellos, desarrolla el marco normativo, el cual corresponde a la Constitución y la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento. En este punto, se aborda también la modalidad específica de Contratación Directa, la cual fue aplicada masivamente en las contrataciones dadas en el marco de la situación de emergencia originada por la pandemia del COVID-19.

El segundo capítulo presenta un análisis estadístico de aquellos casos en los que la PPEDC viene ejerciendo la defensa jurídica del Estado a nivel nacional, dando a conocer la etapa procesal en la que se encuentran, el tipo de delito, el lugar de ocurrencia, tipo de bienes vinculados, entidad agraviada, etc. Al respecto y tomando en consideración

que las denuncias se formularon a partir de abril, con el inicio de la pandemia, la mayoría de casos se encuentran en la etapa inicial de diligencias preliminares.

En esta línea, se pudo evidenciar el número de casos de corrupción en el marco de la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado, identificando si los delitos se relacionaban con la adquisición de bienes, de servicios o con la contratación de obras públicas. Asimismo, las estadísticas han permitido identificar el número de proveedores que contrataron con el Estado, muchos de los cuales no se dedicaban al rubro objeto de la contratación.

Por otro lado, el tercer capítulo analiza las principales modalidades delictivas, desde un punto de vista criminológico, identificadas de los casos de corrupción cometidos en el marco de la pandemia del COVID-19, de modo que se evidenciaron patrones de actuación que originaron sobrevaloraciones de bienes y servicios, el direccionamiento para favorecer a ciertas empresas proveedoras, irregularidades en las especificaciones técnicas de las contrataciones, operatividad de empresas fachada, etc.

El cuarto capítulo muestra casos emblemáticos de corrupción perpetrados en el marco del estado de emergencia decretado por el COVID-19. Los casos emblemáticos seleccionados constituyen aquellos que, de acuerdo con ciertos criterios establecidos por la PPEDC, resultan relevantes por el tipo de cargo del funcionario público, el número de personas involucradas, el monto del perjuicio económico al Estado, así como el impacto social derivado de los hechos de corrupción.

Es importante advertir, que parte de la información que compartimos en este informe, corresponde a nombres de funcionarios públicos que actualmente tienen la condición de investigados por la fiscalía y, por lo tanto, debe quedar claro que respecto de ellos les asiste el irrenunciable derecho a la presunción de inocencia, mientras no se demuestre judicialmente su culpabilidad. Su condición de investigados puede variar en el transcurso de las investigaciones; no obstante, considerando la relevancia del cargo público ejercido, la naturaleza de las investigaciones por delicados delitos de función, la importancia que el bien jurídico protegido representa para la sociedad y por tratarse de información de relevancia pública, se ha visto por conveniente publicar los nombres de algunos funcionarios implicados en casos emblemáticos, más aún, cuando tal información ha sido difundida ya por diversos medios de comunicación.

Finalmente, el quinto capítulo tiene por objetivo aportar al fortalecimiento de las estrategias político-criminales del Estado en la prevención y control de la corrupción en contextos de emergencia como las del COVID-19, de esta manera se sugiere incidir en la transparencia de las contrataciones, la estandarización de requerimientos, etc.

**Javier Alonso Pacheco Palacios**

Procurador Público Especializado en
Delitos de Corrupción

# INTRODUCCIÓN

Ha pasado más de un año que la Organización Mundial de la Salud – OMS, a través de su director general declarara que el brote de la enfermedad causada por el nuevo coronavirus 2019 (COVID-19) era una emergencia de salud pública a nivel mundial.

Hasta el momento la COVID-19 ha dejado en el mundo alrededor cerca de cuatro millones de muertes, y en el caso del Perú 193 mil fallecidos, de acuerdo con lo reportado por la Sala Situacional del Ministerio de Salud- MINSA,[1] convirtiéndose en el país con la mayor tasa de mortalidad per cápita del mundo[2].

La pandemia ha develado la debilidad del sistema de salud pública de nuestra región latinoamericana para hacer frente al COVID-19. En el Perú, esta circunstancia se vio reflejada en la poca infraestructura hospitalaria, la escasez de recursos humanos, de personal médico, de ausencia de medicamentos, insumos médicos, equipos biomédicos, de oxígeno medicinal, lo cual resulta imprescindible para brindar una atención digna a los pacientes afectados.

El sistema de salud no solo se vio colapsado por la pandemia de COVID-19. La pandemia impactó fuertemente en los hogares peruanos, trayendo consigo 6 millones de personas desempleadas en el segundo trimestre del 2020; profundizando la brecha de desigualdad estructural; y colocando en mayor grado de fragilidad a aquellos grupos que se encontraban en situación de vulnerabilidad (personas en situación de pobreza extrema, personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres, niños, grupos indígenas, etc.)[3].

Paradójicamente, el Perú fue uno de los primeros países en establecer la inmovilización social, y de confinamiento de su población, así como en decretar medidas extraordinarias para enfrentar la pandemia[4] como, por ejemplo, la transferencia de millones de soles a los gobiernos regionales y locales y facilitar los procedimientos de contratación a través de decretos de urgencia para la adquisición de pruebas, instrumentos de bioseguridad e insumos y equipos médicos. A pesar de la adopción de dichas medidas, en determinado momento el Perú se convirtió en el país con el mayor número de muertes por cada 100 mil habitantes a nivel mundial.

Aunado a estas circunstancias consideradas catastróficas, funcionarios y servidores públicos en diferentes niveles del Estado, aprovechándose indebidamente de su

[1] https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp al 3 de julio del 2021.
[2] https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57310960. Noticia del 31 de mayo del 2021.
[3] Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el informe técnico Perú: Comportamiento de los Indicadores del Mercado Laboral, elaborado con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).
[4] Decreto Supremo Nº 008-2020-SA del 11 de marzo. Decreto Supremo que declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control de la COVID-19.

investidura, han utilizado los mecanismos operacionales y normativos para obtener beneficios particulares, no solo ocasionando un detrimento económico en perjuicio del Estado, sino afectando también a la salud y la vida de las personas. Al cierre de este informe, la PPEDC ha contabilizado 1446 denuncias por la presunta comisión de delitos contra la administración pública a nivel nacional.

Por ello, la PPEDC, a través de la Unidad de Análisis de Información-UAI, y en ejercicio de sus funciones, para la correcta defensa de los intereses jurídicos del Estado, ha elaborado el presente informe sobre los casos de corrupción acaecidos durante el estado de emergencia decretado por la pandemia del COVID-19. Para la PPEDC era importante dar a conocer cómo ocurrieron las principales formas de actuar de funcionarios y servidores públicos para identificar riesgos y aplicar medidas preventivas y correctivas en el sistema de contrataciones directas con el Estado en situaciones de emergencia, así como para la prevención e investigación de delitos de corrupción de funcionarios de manera general.

PPEDC

# Capítulo 1 : MARCO NORMATIVO

Todos los países del mundo realizan adquisición de bienes y servicios que suelen representar entre el 10 y 15% del PBI para los países desarrollados y hasta un 20% de PBI de los países en desarrollo[5]. La necesidad de realizar estos gastos, aunado a los problemas de institucionalidad, hacen que las contrataciones públicas sean el objetivo histórico de formas de corrupción orientadas a apropiarse de estos recursos. Esto se ve potenciado por los amplios márgenes de discrecionalidad con los que se cuenta en la toma de decisiones y las ingentes cantidades de dinero que se comprometen[6].

Durante los últimos 25 años, la legislación peruana ha ido evolucionando (con algunos retrocesos también) en cuanto a la regulación de las condiciones y procedimientos que deben seguir los funcionarios para llevar a cabo contrataciones públicas.

Una condición básica para justificar la existencia y contenido de las normas que regulan las contrataciones públicas es considerar que las entidades públicas deben obtener en el mercado los recursos (bienes, servicios y obras) que utilizarán como medios para cumplir con sus fines prestacionales a cambio de los cuales se pagará a los proveedores con fondos públicos.

De este postulado se desprenden los aspectos que desarrollará la normativa de contrataciones.

- Acreditar la existencia de una necesidad a satisfacer.
- Definir los recursos necesarios para satisfacer la necesidad.
- Seleccionar la mejor oferta de los recursos requeridos.
- Fijar el precio a pagar.
- Regular las relaciones con los proveedores.

Ahora bien, de acuerdo con las condiciones coyunturales y estructurales de cada país, la normativa interna regulará las contrataciones públicas partiendo de distintos enfoques, los cuales pueden identificarse con i) cautelar el uso de los fondos públicos, ii) como herramienta de gestión económica y iii) priorizar la oportunidad en el abastecimiento. Esto pone en evidencia que, a diferencia de los contratos privados, la contratación pública va más allá de lograr el abastecimiento, sino que además busca crear interacciones positivas en los aspectos económicos, sociales y políticos que se refuerzan mutuamente[7].

---

[5] Organización Mundial de Comercio - OMC

[6] Ver al respecto, BLANCO CORDERO, Isidoro. "La corrupción desde una perspectiva criminológica un estudio de sus causas desde las teorías de las actividades rutinarias y de la elección racional". En: Serta: in memoriam Alexandri Baratta. 2004. pp. 267-298.

[7] En este sentido, el artículo 2 del TUO de la Ley de Contrataciones del Estado reconoce los principios de eficacia y eficiencia: "f) Eficacia y Eficiencia. El proceso de contratación y las decisiones que se adopten en su ejecución deben orientarse al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la Entidad, priorizando



PPEDC

Sin embargo, la normativa sobre contrataciones estuvo muy dispersa hasta los años noventa dificultando el control del gasto público en relación con los bienes, servicios y obras públicas. Las obras públicas y los procesos de selección estaban contenidos en el Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas - RULCOP.

Es a partir del año 1998 cuando entra en vigor la Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, a través de la cual se da inicio al proceso de unificación de la normativa y de los regímenes coexistentes hasta entonces, creándose el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado - CONSUCODE (hoy OSCE).

Posteriormente, la mencionada ley sufrió una serie de modificaciones hasta llegar a la actual Ley de Contrataciones del Estado, aprobada a través de la Ley N° 30225 y modificada por el Decreto Legislativo N° 1444, vigente a partir del 30 de enero de 2019.

Esta Ley de Contrataciones vigente asimila las contrataciones de bienes, servicios y obras, con un enfoque prioritario en la cautela de los Fondos Públicos, lo cual se logra a partir de la competencia[8] que permite "maximizar el valor del dinero"[9].

Sin embargo, durante el año 2020, la pandemia por el COVID-19 ha ocasionado que en muchos casos dejen de adquirirse los bienes y servicios a través de procesos con competencia entre proveedores, de tal forma que se ha optado por llevar a cabo contrataciones directas, las cuales en varios casos no han satisfecho las finalidades públicas y han presentado irregularidades administrativas y/o presuntos delitos contra la administración pública.

Finalmente, como señalan Arrowsmith y Hartley, "A pesar de la escala y la complejidad de compras gubernamentales, el campo de la contratación pública se ha mantenido como un área relativamente poco investigada entre economistas, abogados y otros científicos sociales"[10], por lo que el análisis que se desarrolla a continuación tratará de suplir esas deficiencias con una visión basada en la casuística penal reciente y la intervención institucional de la PPEDC en la labor de defensa de los intereses jurídicos del Estado en hechos de presunta corrupción pública.

PPEDC

---

estos sobre la realización de formalidades no esenciales, garantizando la efectiva y oportuna satisfacción de los fines públicos para que tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de las personas, así como del interés público, bajo condiciones de calidad y con el mejor uso de los recursos públicos."

[8] Constitución Política, art. 76°.

[9] TUO de la Ley de Contrataciones del Estado, art. 1°: "La presente norma tiene por finalidad establecer normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras, de tal manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos. Dichas normas se fundamentan en los principios que se enuncian en el artículo 2."

[10] Arrowsmith, S., & Hartley, K. (2002). "Introduction." En S. Arrowsmith & K. Hartley (Eds.), Public Procurement, Vol. 1 (pp. ix-xxvii). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

## 1.1. Constitución Política del Perú

El artículo 76 de la Constitución Política del Perú establece lo siguiente:

> *"Las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contratación y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes.*
>
> *La contratación de servicios y proyectos cuya importancia y cuyo monto señala la Ley de Presupuesto se hace por concurso público. La ley establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades".*

Esta disposición contiene el primer elemento de nuestro sistema de contrataciones públicas; la regla de que las contrataciones para el abastecimiento de recursos deben realizarse a través de procesos con competencia lo que implícitamente significa la prohibición del favorecimiento indebido, la eliminación de prácticas discriminatorias y la publicidad oportuna de las convocatorias.

En efecto, el Tribunal constitucional ya se ha pronunciado en este sentido sobre esta disposición constitucional, señalando que su función es "determinar y a su vez garantizar que las contrataciones estatales se efectúen necesariamente mediante un procedimiento especial que asegure que los bienes, servicios u obras se obtengan de manera oportuna, con la mejor oferta económica y técnica y respetando principios tales como la transparencia en las operaciones, la imparcialidad, la libre competencia y el trato justo e igualitario a los potenciales proveedores"[11].

## 1.2. Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento

Para el periodo bajo análisis de este informe, la ley de contrataciones vigente es la Ley 30225, Ley de contrataciones del Estado, cuyo Texto Único Ordenado aprobado por D.S. 082-2019-EF se encuentra vigente desde el 14 de marzo de 2019. Dicha norma se encuentra, además, reglamentada por el D.S. 344-2018-EF vigente desde el 30 de enero de 2019.

Ambas normas desarrollan las condiciones para las contrataciones, así como las condiciones para que las entidades públicas se relacionen con terceros (proveedores) a efectos de obtener servicios, bienes u obras (recursos) para el cumplimiento de sus objetivos, metas o funciones. La contratación estatal tiene como finalidad fundamental la satisfacción de necesidades públicas a través de la intervención de privados como colaboradores de las administraciones públicas[12]. Al igual que la regulación contenida

[11] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 00017-2011-PI/TC de 3 de mayo de 2012 (fundamento 3.1).

[12] Cfr. GUZMAN NAPURI, Christian. Manual de la ley de contrataciones del Estado. Gestión pública & Control, Lima, 2020. p. 61.



PPEDC

en la Constitución, esta ley establece que la contratación debe realizarse a través de mecanismos de competencia. Este mecanismo se rige por los principios de legalidad, de transparencia, de moralidad, libre competencia, entre otros.

Asimismo, la Ley de Contrataciones del Estado erige determinados principios, axiomas fundamentales que rigen la actuación de los agentes públicos y privados que intervienen en las contrataciones estatales[13]:

a) Libertad de concurrencia: se promueve el libre acceso y participación de proveedores en los procesos de contratación que realicen, debiendo evitarse exigencias y formalidades costosas e innecesarias.

b) Igualdad de trato: los proveedores deben disponer de las mismas oportunidades para formular sus ofertas, encontrándose prohibida la existencia de privilegios o ventajas y, en consecuencia, el trato discriminatorio manifiesto o encubierto. Este principio exige que no se traten de manera diferente situaciones que son similares y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica siempre que ese trato cuente con una justificación objetiva y razonable, favoreciendo el desarrollo de una competencia efectiva.

c) Transparencia: se debe proporcionar información clara y coherente con el fin de que todas las etapas de la contratación sean comprendidas por los proveedores, garantizando la libertad de concurrencia, y que la contratación se desarrolle bajo condiciones de igualdad de trato, objetividad e imparcialidad. Este principio respeta las excepciones establecidas en el ordenamiento jurídico.

d) Publicidad: el proceso de contratación debe ser objeto de publicidad y difusión con la finalidad de promover la libre concurrencia y competencia efectiva, facilitando la supervisión y el control de las contrataciones.

e) Competencia: los procesos de contratación deben incluir disposiciones que permitan establecer condiciones de competencia efectiva y obtener la propuesta más ventajosa para satisfacer el interés público que subyace a la contratación.

f) Eficacia y Eficiencia: el proceso de contratación y las decisiones que se adopten en su ejecución deben orientarse al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la Entidad, priorizando estos sobre la realización de formalidades no esenciales, garantizando la efectiva y oportuna satisfacción de los fines públicos para que tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de las personas, así como del interés público, bajo condiciones de calidad y con el mejor uso de los recursos públicos.

g) Vigencia Tecnológica: Los bienes, servicios y obras deben reunir las condiciones de calidad y modernidad tecnológicas necesarias para cumplir con efectividad la finalidad pública para los que son requeridos, por un determinado y previsible tiempo de

[13] Ver artículo 2 del TUO de la Ley de Contrataciones del Estado.

duración, con posibilidad de adecuarse, integrarse y repotenciarse si fuera el caso, con los avances científicos y tecnológicos.

h) Sostenibilidad ambiental y social: en el diseño y desarrollo de la contratación pública se consideran criterios y prácticas que permitan contribuir tanto a la protección medioambiental como social y al desarrollo humano.

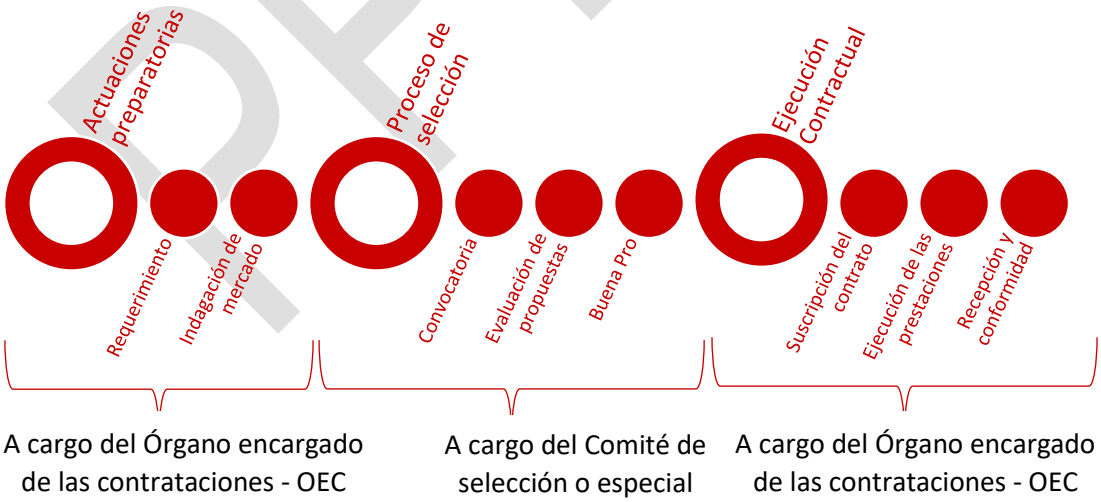
i) Equidad: las prestaciones y derechos de las partes deben guardar una razonable relación de equivalencia y proporcionalidad, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Estado en la gestión del interés general.

j) Integridad: la conducta de los partícipes en cualquier etapa del proceso de contratación está guiada por la honestidad y veracidad, evitando cualquier práctica indebida, la misma que, en caso de producirse, debe ser comunicada a las autoridades competentes de manera directa y oportuna.

Estos principios buscan garantizar que las entidades obtengan bienes, servicios y obras de la calidad requerida, en forma oportuna y a costos o precios adecuados. Ello, debido a que el Estado debe contratar con privados de manera eficiente, obteniendo la mejor calidad posible al precio más razonable, pues se encuentra de por medio irrogación de patrimonio público[14].

En cuanto al proceso de contratación, se realiza en tres fases: i) los actos preparatorios y planificación, ii) la fase de selección y iii) la fase de ejecución contractual.

*Ilustración 1 Etapas de la contratación[15]*




Las fases antes mencionadas se aplican en contextos de normalidad; sin embargo, los artículos 27° de la Ley de Contrataciones del Estado y 100° de su Reglamento prevén que bajo ciertas circunstancias las contrataciones podrán realizarse omitiendo algunas

[14] Cfr. GUZMAN NAPURI, Christian. loc. cit.
[15] Se han considerado las más relevantes para efectos ilustrativos.

de estas etapas. Incluso, no todas las contrataciones directas tienen el mismo procedimiento. Al respecto, de acuerdo con el artículo 100° del Reglamento, pueden dividirse las contrataciones directas en dos grupos, tal como se muestra en la ilustración siguiente:

*Ilustración 2 Tipos de contratación directa*

Estas contrataciones directas mediante acciones inmediatas se utilizan en casos calificados como "Situación de Emergencia" y tienen por finalidad obtener los recursos necesarios para mitigar y prevenir el evento que causa dicha emergencia.

El citado artículo 100° del Reglamento describe los casos que califican como situación de emergencia:

- Acontecimientos catastróficos: aquellos de carácter extraordinario ocasionados por la naturaleza o por la acción u omisión del obrar humano que generan daños afectando a una determinada comunidad.
- Situaciones que afectan la defensa o seguridad nacional dirigidas a enfrentar agresiones de orden interno o externo que menoscaben la consecución de los fines del Estado.
- Situaciones que supongan grave peligro: aquellas en las que exista la posibilidad debidamente comprobada de que cualquiera de los acontecimientos o situaciones anteriores ocurra de manera inminente.
- Emergencias sanitarias: aquellas declaradas por el ente rector del sistema nacional de salud conforme a la ley de la materia.

En el caso de las adquisiciones a consecuencia de la pandemia de la COVID-19 correspondía invocar los supuestos de "emergencia sanitaria" y por "acontecimiento catastrófico". Las diferencias entre estas son:

PPEDC

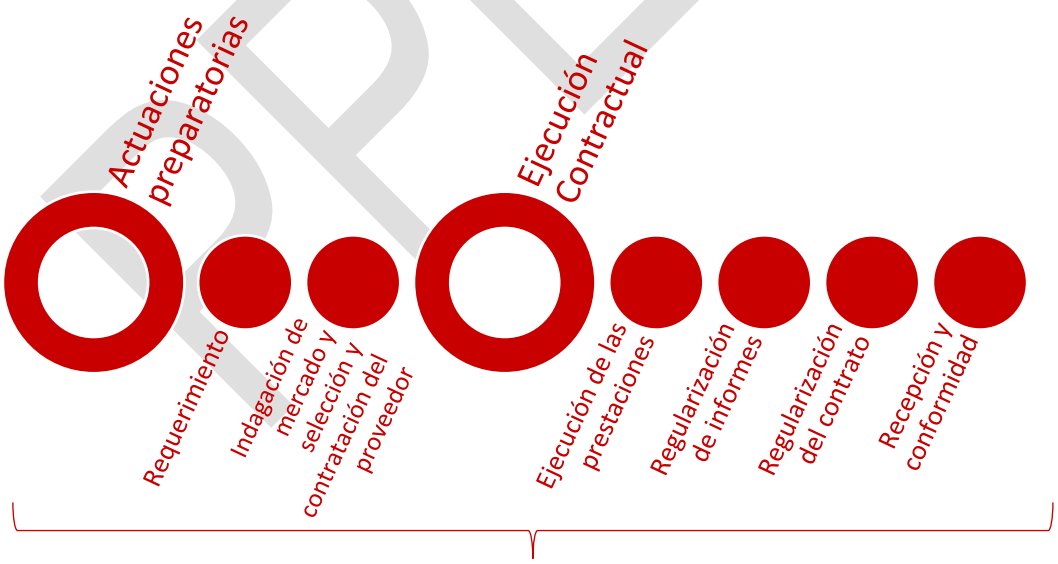
- La configuración de la contratación directa por emergencia sanitaria se produce por aplicación del Decreto Legislativo N° 1156[16] y su Reglamento[17]. Esta causal sólo puede ser invocada por las entidades expresamente autorizadas para ello y para la adquisición de los bienes y servicios indicados por la autoridad en salud.

- La configuración de acontecimiento catastrófico es más amplia y general que el de emergencia sanitaria, y no está condicionado a la emisión de norma alguna, sino a la evaluación particular que cada entidad hace respecto de su propio rol en la atención en el contexto del evento.

Cabe señalar que conforme con el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres PLANAGERD 2014-2021[18], concordado con el Glosario de Términos del Compendio Estadístico 2018 de INDECI, una categoría de desastre natural incluye a aquellos de origen biológico, correspondiente a los provocados por alguna circunstancia especial dentro del reino animal que, de algún modo, afectan al ambiente y a la humanidad, como las pestes, epidemias e infecciones, condiciones que abarcan a la pandemia de la COVID-19.

En ambos casos la contratación no requiere de competencia entre proveedores, pues permite a la entidad seleccionar discrecionalmente al proveedor que ejecutará la prestación y se realiza de manera inmediata con cargo a su regularización posterior. El procedimiento queda de la manera siguiente:

*Ilustración 3 Etapas en contrataciones Directas por situación de emergencia*




A cargo del Órgano encargado
de las contrataciones - OEC

[16] Decreto Legislativo que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones
[17] Aprobado por Decreto Supremo N° 007-2014-SA.
[18] Aprobado por Decreto Supremo N° 034-2014-PCM.

Dado que ni la Ley de Contrataciones del Estado ni su Reglamento contienen expresamente disposiciones acerca de lo que debe entenderse por “contratación de manera inmediata”, ante ese vacío, resulta de aplicación las disposiciones de los artículos 140°, 1351°, 1352° y 1373° del Código Civil, respecto de la oportunidad del perfeccionamiento del contrato.

Otro punto que debe resaltarse es que en estos casos toda la contratación estará a cargo directamente del Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) de la entidad, pues la resolución del titular se dará posteriormente en la etapa de regularización.

Respecto de dicha regularización, el artículo 100° del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado establece un plazo de diez (10) días hábiles contados desde i) efectuada la entrega del bien, ii) la primera entrega en el caso de suministros, iii) del inicio de la prestación del servicio, o iv) el inicio de la ejecución de la obra para que la Entidad regularice todo tipo de documentación, informes, contratos o resoluciones que no habían sido elaboradas hasta ese momento. Este plazo fue ampliado por el Decreto de Urgencia N° 025-2020 (numeral 6.4) para las contrataciones de bienes y servicios que se realicen en el marco de la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 entre el 12 de marzo y el 31 de diciembre de 2020.

### 1.2.1. La Contratación Directa y el Estado de Emergencia por la COVID-19

Según la información arrojada por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y de conformidad con lo señalado por la Contraloría General de la República en su informe sobre el control de la pandemia, entre marzo y diciembre del 2020, el Estado Peruano realizó 7503 procesos de contratación directa ascendente a un monto de 5 049.6 millones de soles. Estas contrataciones directas llevadas a cabo por las entidades públicas respondían a la urgencia con la cual se requería contar con los bienes, servicios y/o obras públicas para atender la crisis sanitaria, siendo los rubros de material y equipo médico; los medicamentos, la construcción de infraestructuras hospitalarias, y otros afines, los más recurrentes[19].

En este punto, resulta también importante notar que, hasta finales de octubre de 2021, la Contraloría General de la República emitió 14892 informes de control a nivel nacional en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19. El sector salud es el sector con mayor incidencia de presuntas irregularidades, riesgos situaciones adversas detectadas en procesos de contratación estatal (54.94%), seguido del sector de protección social (29.63%). Asimismo, los gobiernos regionales son el nivel de gobierno que mayor incidencia de informes de control tuvo (41.72%), seguido del gobierno nacional (31.51%) y los gobiernos locales (26.75%)[20].

### 1.2.2. Contratación directa y riesgos de corrupción

Como se indicó, el artículo 100 inciso b) del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado establece que la entidad puede contratar directamente con un proveedor sin necesidad de procedimiento de selección cuando concurra una situación de emergencia. La ley señala que se entiende por situación de emergencia aquella en la cual la entidad tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, situaciones que afecten la defensa o seguridad nacional, situaciones que suponga el grave peligro de que ocurra alguno de los supuestos anteriores, o de una emergencia sanitaria declarada por el ente rector del Sistema Nacional de Salud[21].

En tal sentido, cabe diferenciar entre "situación de emergencia" en los términos la Ley de Contrataciones del Estado y "estado de emergencia" regulado en el artículo 137 de la Constitución y que constituye una de los regímenes de excepción que permite limitar el ejercicio de los derechos a la libertad ambulatoria, libertad de reunión, etc.[22]

---

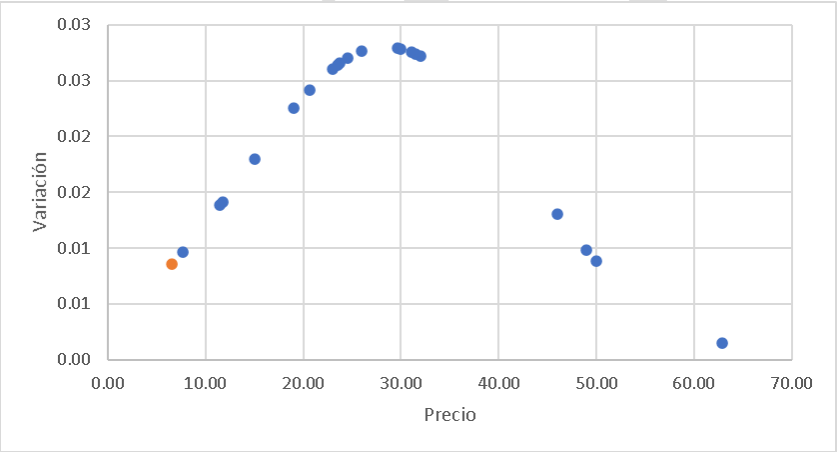
[19] Contraloría General de la República "Control de la Pandemia por la Covid-19. Informe de gestión del control gubernamental en la Emergencia Sanitaria a los 365 días" marzo 2021. pp 31.
[20] Información extraida del Monitor de Control y Transparencia COVID-19 de la Contraloría General de la República. En: https://monitorcovid19.contraloria.gob.pe/#informescontrol. Visitado el 2 de noviembre de 2021.
[21] Cfr. GUZMAN NAPURI, Christian. op. cit. p. 473.
[22] Ibíd.

Si bien es justificable que las entidades públicas prioricen la oportunidad en el abastecimiento ante una situación de emergencia nacional -como el de la pandemia por el COVID-19-, lo cierto es que la alta discrecionalidad en la toma de decisiones y el escaso o deficiente control y transparencia institucional generan un alto riesgo para la comisión de delitos de corrupción[23].

La falta de una convocatoria pública evita que el requerimiento sea objeto de escrutinio previo por parte de la ciudadanía y de otros proveedores de mercado, lo cual permite encubrir indebidamente la contratación de prestaciones innecesarias o inidóneas para atender las necesidades requeridas, así como para el direccionamiento deliberado de la contratación a fin de favorecer ilícitamente a determinado proveedor.

Asimismo, a menudo, las deficiencias en el estudio de posibilidades que ofrece el mercado -o su inexistencia- permiten encubrir sobrecostos indebidos en los precios, sobre todo cuando las indagaciones se orientaron a sujetos que no son parte del mercado. A continuación, se muestra la variación de los precios de las mascarillas N95 durante el mes de marzo:

*Gráfico 1 Precios de mascarillas N95 durante marzo/2020*




*Fuente: SEACE*
*Elaboración: propia*

Al dejar a una sola entidad procesar los requerimientos de las áreas usuarias, dirigir las indagaciones de mercado, seleccionar a los proveedores y, en algunos casos, supervisar la ejecución contractual; permite una concentración peligrosa de funciones, sobre todo cuando las más críticas (dirigir el estudio de mercado y seleccionar a los proveedores) son altamente discrecionales y no cuentan con parámetros normativos específicos y desarrollados a plenitud para su ejecución, lo que crea la falsa creencia de que cualquier decisión será considerada como correcta, promoviendo la temeridad y un escenario de oportunidad para el surgimiento de corrupción espontánea. No se puede descartar

[23] Ver al respecto lo sostenido por BLANCO CORDERO, Isidoro. op. cit. pp. 283-284.

tampoco que -como se ha evidenciado a partir de los casos en los que interviene la PPEDC- muchas de estas contrataciones directas obedecen a órdenes superiores que fueron ejecutadas por funcionarios de menor jerarquía.

La poca transparencia, los amplios márgenes de discrecionalidad y la limitación de la competencia de proveedores resultan un riesgo importante de corrupción – en específico delitos de colusión y/o negociación incompatible-, en los cuales los proveedores obtienen beneficios indebidos como ampliaciones de plazo indebidos, no ejecución de garantías, celebración de adendas lesivas, adelantos de pagos irregulares, conformidades ante bienes o servicios defectuosos o no ejecutados, etc.

En contraparte, la urgencia de abastecimiento de una entidad pública también parece haber sido usada como una excusa para actos funcionales abusivos que eventualmente eran el preludio de actos de corrupción como, por ejemplo, restricciones injustificadas al internamiento de bienes, negativa al otorgamiento de ampliaciones de plazo y otros cuestionamientos a la ejecución de proveedores que terminaron en resoluciones de contrato y posterior adjudicación a ciertos proveedores.

Así, en el marco de contrataciones estatales, nuestra jurisprudencia ha identificado algunas irregularidades administrativas que suelen constituir importantes indicios de presuntos delitos de colusión y/o negociación incompatible. Así, se han identificado irregularidades como las siguientes[24]:

- Precios sobrevaluados o subvaluados
- Inexperiencia comercial del postor
- Plazo de la garantía del postor
- Admisión de calidades y cantidades de bienes, obras o servicios inferiores o superiores a los requeridos
- Celeridad inusitada de los plazos
- Apariencia de ejecución de la contratación
- Ampliaciones innecesarias del objeto de la contratación primigenia
- La no correspondencia de las especificaciones técnicas con los reglamentos o normas técnicas
- Inclusión de requisitos innecesarios en las bases administrativas para favorecer a un postor
- Admisión de documentación incompleta o fraudulenta del postor

[24] Ver la sentencia emitida por la Sala Penal de Apelaciones de Lima recaída en el Exp. N. 185-2011 de 11 de abril de 2013 y la Ejecutoria Suprema recaída en el R.N. N. 2463-2018-Lima Norte de 23 de julio de 2019.

# Capítulo 2 : REPORTE ESTADÍSTICO DE CASOS REGISTRADOS POR LA PPEDC A NIVEL NACIONAL

La Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción ha generado una base de datos sobre legajos vinculados a casos de corrupción cometidos en el marco del estado de emergencia sanitaria por el COVID-19 a partir de la información recogida en sus 36 sedes descentralizadas a nivel nacional. Como se mostrará a continuación, esta información estadística tiene como fecha de cierre el 30 de junio de 2021 y ha sido sistematizada y analizada en función a la región a la que pertenece el caso, la etapa procesal, el delito, la entidad agraviada, etc.

## 2.1 Casos detectados en función a la región a la que pertenecen

Sobre la base del estudio realizado, se ha identificado que la mayoría de los casos de corrupción relacionados con la pandemia por la COVID-19 se presentan en el departamento de Ayacucho (172), junto con Lima (172) y Áncash (151). Asimismo, Junín (133) y Huánuco (121) han sido también regiones con alta incidencia de casos. Por otro lado, las regiones de San Martín con 14 casos y Tumbes con 4, son los que cuentan con menos casos registrados por la PPEDC, conforme se muestra gráficamente a continuación:

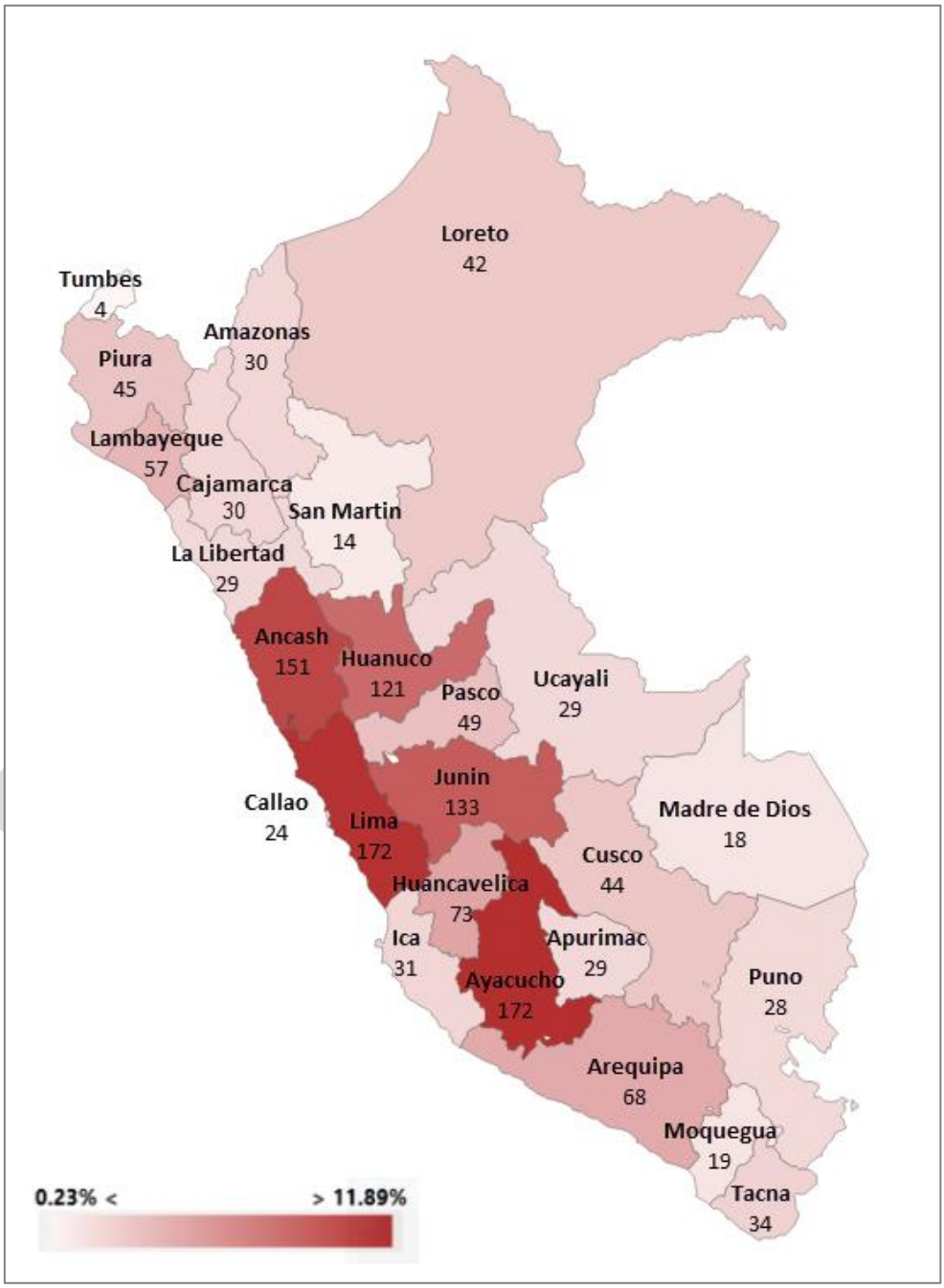
*Tabla 1 Casos por región*

| N° | REGIÓN | CANTIDAD |
|---|---|---|
| 1 | AYACUCHO | 172 |
| 2 | LIMA | 172 |
| 3 | ÁNCASH | 151 |
| 4 | JUNÍN | 133 |
| 5 | HUÁNUCO | 121 |
| 6 | HUANCAVELICA | 73 |
| 7 | AREQUIPA | 68 |
| 8 | LAMBAYEQUE | 57 |
| 9 | PASCO | 49 |
| 10 | PIURA | 45 |
| 11 | CUSCO | 44 |
| 12 | LORETO | 42 |
| 13 | TACNA | 34 |
| 14 | ICA | 31 |
| 15 | AMAZONAS | 30 |
| 16 | CAJAMARCA | 30 |
| 17 | APURÍMAC | 29 |
| 18 | LA LIBERTAD | 29 |
| 19 | UCAYALI | 29 |
| 20 | PUNO | 28 |
| 21 | CALLAO | 24 |

PPEDC

| N° | REGIÓN | CANTIDAD |
|---|---|---|
| 22 | MOQUEGUA | 19 |
| 23 | MADRE DE DIOS | 18 |
| 24 | SAN MARTÍN | 14 |
| 25 | TUMBES | 4 |
| **Total** | | **1446** |

*Ilustración 4 Casos por región*



## 2.2 Casos registrados en función de su tipo de origen

La Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción ha registrado un total de 1446 casos de corrupción relacionados con la pandemia por la COVID-19. De éstos, 595 corresponden a denuncias formuladas desde la PPEDC, mientras 851 corresponden a investigaciones realizadas por impulso del Ministerio Público.

*Gráfico 2 Por origen del caso*

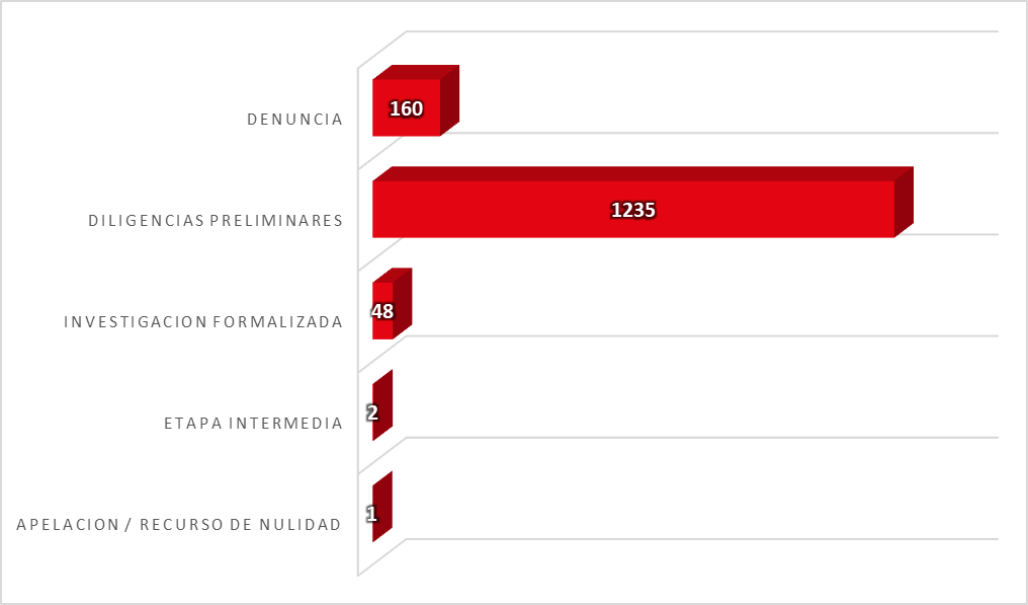
Cabe resaltar que, en las regiones de Áncash y Junín, nuestras sedes descentralizadas son las que mayor número de denuncias han interpuesto por actos de corrupción relacionadas con la pandemia del COVID-19, siendo 106 y 146 el número de las denuncias interpuestas respectivamente.

## 2.3 Casos registrados en función a la etapa procesal

La Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción registró que, de los 1446 casos a nivel nacional, 1235 aún se encontraban en etapa de diligencias preliminares o investigación preliminar, muchas de las cuales fueron ampliadas por la fiscalía debido a la complejidad de los hechos. Asimismo, se registró 48 casos que se encontraban en etapa de investigación preparatoria formalizada, 2 en etapa intermedia y 1 en etapa de impugnación.

Además, se registraron 160 denuncias de las cuales, hasta el cierre de este informe, no se había emitido una disposición fiscal de inicio de diligencias preliminares.

*Gráfico 3 Casos por etapa procesal*




## 2.4 Casos registrados en relación con el tipo de delito

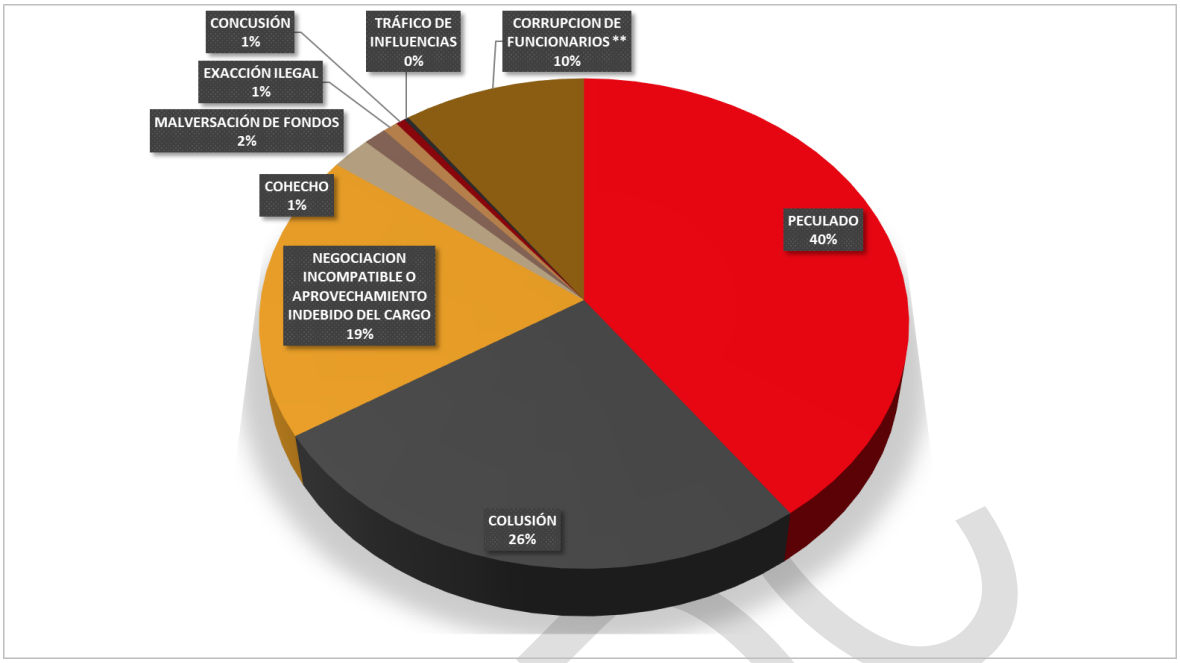
De acuerdo con la información recaba por la PPEDC, el peculado sigue siendo el delito más frecuente contra la administración pública, y ello también fue así durante el tiempo de la pandemia por la COVID-19. Así, se registraron 638 casos por el delito de peculado, seguido del delito de colusión (416 casos) y el de negociación incompatible (302 casos).

*Tabla 2 Casos por delitos*

| DELITO | CASOS* |
|---|---|
| PECULADO | 638 |
| COLUSIÓN | 416 |
| NEGOCIACIÓN INCOMPATIBLE O APROVECHAMIENTO INDEBIDO DEL CARGO | 302 |
| MALVERSACIÓN DE FONDOS | 35 |
| COHECHO | 20 |
| EXACCIÓN ILEGAL | 13 |
| CONCUSIÓN | 8 |
| TRÁFICO DE INFLUENCIAS | 4 |
| CORRUPCIÓN DE FUNCIONARIOS ** | 159 |

** En un caso puede existir más de un delito*
*** Se indica delito de "Corrupción de funcionarios" debido a que las disposiciones fiscales han considerado de forma genérica el delito.*

*Gráfico 4 Casos por delitos*

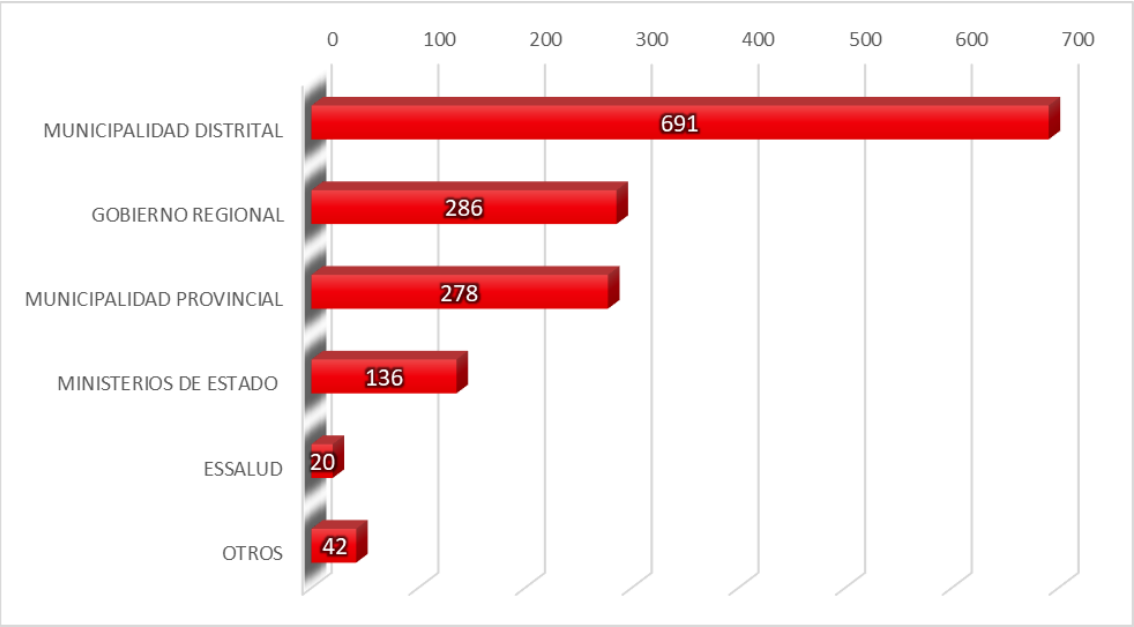



## 2.5 Casos registrados en función a la entidad agraviada

Conforme a la información obtenida, se ha evidenciado que las entidades que fueron afectadas en mayor número de casos por delitos contra la administración pública fueron las municipalidades distritales con un total de 691 casos. Estos, en su mayoría, se relacionan con la entrega indebida de las Canastas Básicas Familiares distribuidas por las autoridades. Seguidamente, se ubican los gobiernos regionales con 286 casos, y las municipalidades provinciales con 278 casos. Asimismo, cabe mencionar que los ministerios fueron afectados con 136 casos y EsSalud con 20.

PPEDC

Gráfico 5 Casos por entidad agraviada



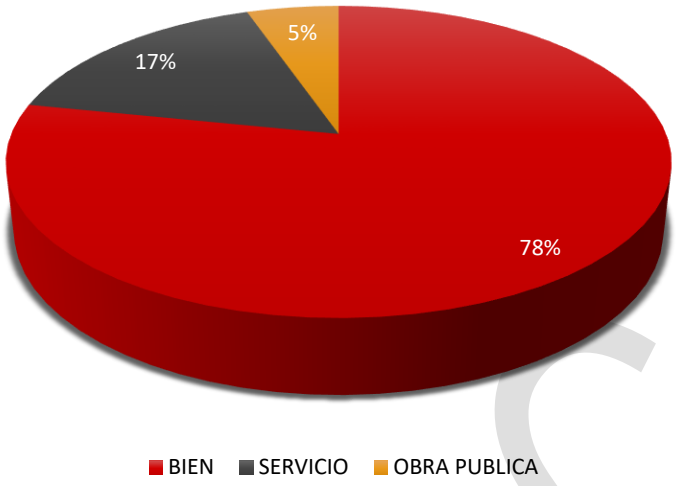

## 2.6 Casos registrados en función del objeto de la contratación

Dentro del universo de 737 casos identificados por la PPEDC, se observa que 574 estuvieron relacionados exclusivamente con la adquisición de bienes tales como: equipos de protección personal, pruebas rápidas, equipos biomédicos, etc.; 120 casos estuvieron relacionados con la dotación de un servicio; y 39 casos sobre obras públicas, entre ellos la construcción de infraestructuras hospitalarias, Unidades de Cuidados Intensivos, entre otros.

*Tabla 3 Casos por bien, servicio u obra pública*

| ADQUISICIÓN O CONTRATACIÓN | CASOS |
|---|---|
| BIEN | 574 |
| SERVICIO | 121 |
| OBRA PUBLICA | 39 |
| **Total** | **734** |

*Gráfico 6 Casos por bien, servicio u obra pública*




## 2.7 Casos registrados en función de los tipos de bienes relacionados con la contratación

Respecto de los casos registrados por la PPEDC en función de los tipos de bienes contratados, se evidenció que, en primer lugar, aparece la adquisición de productos de canastas básicas familiares con 292 casos; seguidamente, la adquisición de equipos de protección personal con 162; equipos médicos con 49 casos y pruebas rápidas y pruebas moleculares con 15.

*Tabla 4 Casos por el tipo de bien relacionado a la contratación*

| BIEN ADQUIRIDO | CASOS |
|---|---|
| **PRODUCTOS DE LA CANASTA BÁSICA FAMILIAR** | 292 |
| **EQUIPOS DE PROTECCIÓN PERSONAL** | 162 |
| **EQUIPOS MÉDICOS** | 49 |
| **PRUEBAS RÁPIDAS Y PRUEBAS MOLECULARES** | 15 |
| **OTROS** | 56 |
| **Total general** | **574** |

PPEDC

## 2.8 Casos relacionados con el proceso de vacunación

Desde febrero de 2021, fecha en la se inició el proceso de vacunación a nivel nacional, la PPEDC ha efectuado un seguimiento diligente de los casos de corrupción relacionados con este proceso a fin de cautelar los intereses jurídicos del Estado procesalmente y presentar -de ser el caso- las solicitudes de inicio de diligencias preliminares ante el Ministerio Público.

En ese sentido, hasta el mes de junio de 2021, las regiones de Lima, Arequipa y Moquegua, Ancash, Callao y Tacna, fueron las regiones que registraron un mayor número de casos de presuntos actos de corrupción en el proceso de vacunación:

Tabla 5 Casos relacionados al proceso de vacunación

| REGIÓN | Feb | Mar | Abr | May | Jun | Total general |
|---|---|---|---|---|---|---|
| AMAZONAS | | 1 | | | | 1 |
| ÁNCASH | 1 | 2 | | | | 3 |
| APURÍMAC | | 1 | | 1 | | 2 |
| AREQUIPA | 1 | 2 | | | 1 | 4 |
| AYACUCHO | | | 1 | | | 1 |
| CAJAMARCA | | | 1 | | | 1 |
| CALLAO | | | | 3 | | 3 |
| CUSCO | | | 1 | | | 1 |
| HUANCAVELICA | | | 1 | | | 1 |
| HUÁNUCO | 1 | | | | | 1 |
| ICA | | 1 | 1 | | | 2 |
| JUNÍN | | 2 | | | | 2 |
| LA LIBERTAD | 1 | | | | | 1 |
| LIMA | 2 | 2 | 3 | 3 | 2 | 12 |
| LORETO | | 1 | | | | 1 |
| MADRE DE DIOS | | 1 | | | | 1 |
| MOQUEGUA | 1 | 1 | | 1 | 1 | 4 |
| PIURA | 1 | | | | | 1 |
| PUNO | | | 1 | | | 1 |
| SAN MARTIN | | | | 1 | | 1 |
| TACNA | 1 | 1 | | 1 | | 3 |
| TUMBES | | | | | 1 | 1 |
| UCAYALI | | 1 | 1 | | | 2 |
| **Total general** | **9** | **16** | **10** | **10** | **5** | **50** |

PPEDC

# Capítulo 3 : MODALIDADES DE CORRUPCIÓN IDENTIFICADAS DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA POR COVID-19

Conforme lo evidencia Alfonso W. Quiroz en su libro "la Historia de la Corrupción en el Perú", en nuestro país, en lugar de construirse un Estado republicano con leyes y marcos normativos adecuados, con la presencia de servidores públicos que velan por el intereses general y con la participación de la ciudadanía, se ha consolidado un Estado sin institucionalidad en el que las leyes están dadas para no ser cumplidas, y donde las forma de corrupción y aprovechamiento particular de los caudales públicos se va recreando en cada periodo de la historia[25].

La crisis sanitaria desatada por la pandemia del COVID-19 impulso diversas acciones de solidaridad tener los ciudadanos; no obstante, paradójicamente agudizó la presencia de actos de corrupción a nivel nacional en el seno de las administraciones. Las compras y adquisiciones de bienes y servicios, así como las contrataciones de obras públicas que se han llevado a cabo para combatir la pandemia se constituyó en un campo de cultivo sobre los que germinaron las semillas de la corrupción. Las redes de corrupción siguen actuando en medio de las normas de emergencia dictadas para acelerar las compras del Estado[26].

De los 1446 casos de corrupción relacionados con la pandemia y registrados hasta el 30 de junio del 2021, la PPEDC ha podido evidenciar diferentes patrones de actuación usados por los funcionarios y servidores públicos para defraudar al Estado. Las formas de operar irregularmente se desarrollaron en diferentes momentos de la contratación, desde los pedidos o requerimientos en las "Actuaciones Preparatorias" hasta el momento de la entrega del bien, servicio u obra púbica en la "Ejecución Contractual".

Asimismo, se ha identificado que las irregularidades se llevaron a cabo con la participación de una pluralidad de funcionarios, dependencias y órganos encargados de las contrataciones - titular de la entidad, área usuaria y área de logística o abastecimiento -, además de los particulares o terceros interesados en la contratación. Esto evidencia que los casos de corrupción de gran envergadura no se ejecutan de manera individual, sino a través de la concertación o el acuerdo de dos o más actores en los que desde su ámbito de actuación funcional contribuyen a la defraudación del Estado.

Este tipo de concertación se ve reflejado usualmente en el delito de colusión, el cual consiste esencialmente en la concertación ilegal, como acto de encuentro de voluntades

[25] Cfr. QUIROZ, Alfonso. Historía de la corrupción en el Perú. IEP, Lima, 2013. p. 37-57.

[26] Cfr. VEGA, Eduardo. El virus de la corrupción y la pandemia. Reflexiones en el marco del Seminario Online Conversaciones PolítiKAS realizado el 18 de junio de 2020. p. 2. En: https://www.kas.de/documents/269552/0/El+virus+de+la+corrupci%C3%B3n+y+la+pandemia.pdf/883c1300-d055-dff1-b9c8-b36b9ecd71d3?version=1.0&t=1595436436302 . Visitado el 5 de noviembre de 2020.

(la del funcionario público y el privado interesado) que se lleva a cabo con la finalidad de defraudar los intereses del Estado[27].

Como se mencionó, la PPEDC detectó actuaciones irregulares similares en el marco de las contrataciones directas llevadas a cabo durante estado de emergencia sanitario decretado por la pandemia del COVID-19. Estas modalidades delictivas también se han evidenciado indistintamente de la fase de actos preparatorios, como en la de ejecución contractual. Asimismo, se pudo observar que, en los primeros meses de la pandemia, existió una especial oportunidad para la comisión de actos de corrupción, dado que las propias entidades públicas estuvieron a cargo del requerimiento de contratación y de la ejecución de la misma con un alto nivel de discrecionalidad.

A continuación, se desarrollará las modalidades delictivas que se han utilizado la presunta comisión de actos contra la administración pública:

## 3.1 PEDIDOS INNECESARIOS Y/O QUE NO SATISFACEN LA NECESIDAD

Conforme se señaló anteriormente, el TUO de la Ley General de Contrataciones del Estado señala en su artículo 2° que las contrataciones del Estado deben efectuarse conforme a los principios de eficacia y eficiencia[28], priorizando éstos sobre la realización de formalidades no esenciales.

El proceso de contratación se inicia con la definición del requerimiento, el cual surge a raíz de una necesidad de la respectiva entidad, y se concreta a través de una solicitud formal dirigida por el área usuaria al órgano encargado de las contrataciones de la Entidad. El requerimiento de bienes, servicios u obras a contratar debe contener las especificaciones técnicas, términos de referencia o expedientes técnicos, respectivamente[29].

En el caso de adquisición de bienes o requerimiento de servicios, el área usuaria debe efectuar un análisis de su necesidad, a fin de obtener los elementos básicos para elaborar de manera objetiva y precisa las especificaciones técnicas o los términos de referencia, pudiendo consultar con expertos cuando requiera del conocimiento de aspectos técnicos. Asimismo, debe justificar la finalidad pública de la contratación, teniendo en cuenta que esta debe encontrarse orientada al cumplimiento de las funciones de la Entidad[30].

En ese sentido, todo entregable o producto debe estar orientado a satisfacer la necesidad que motivó su adquisición, por ello las características técnicas deben estar referidas a las condiciones que debe cumplir el bien para satisfacer las necesidades de

[27] Cfr. MONTOYA VIVANCO, Yvan. Manual de delitos contra la administración pública. Idehpucp, Lima, 2015. p. 139.
[28] TUO de la Ley de Contrataciones con el Estado, artículo 2.
[29] TUO de la Ley de Contrataciones con el Estado, artículo 16.
[30] Al respecto la Opinión Técnica del OSCE N° 174 – 2018, de fecha 18 de octubre de 2018.

la Entidad. En caso de que corresponda y si las hubiere, las especificaciones técnicas deberán cumplir con los reglamentos técnicos, normas metodológicas y/o sanitarias nacionales, tal como señala el artículo 29 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

Lejos de ello, se ha detectado que muchas de las adquisiciones obtenidas a través de las contrataciones directas no satisficieron las necesidades para las cuales fueron contratadas. Un claro ejemplo es el caso relacionado con la adquisición de pruebas rápidas por parte del Ministerio de Salud – MINSA, durante el gobierno del expresidente Martín Vizcarra Cornejo. El caso hace referencia al 1'400,000 de pruebas rápidas que fueron adquiridas por el Ministerio de Salud, en marzo del 2020, para el diagnóstico de la COVID-19 en la población.

Las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud – OMS y expertos en salud pública, científicos e investigadores advirtieron que este tipo de pruebas, por su bajo nivel de sensibilidad, no deberían ser utilizadas para descartar la presencia del virus. Pese a ello, el Instituto Nacional de Salud realizó las especificaciones técnicas y la Central de Perú Compras realizó el requerimiento y el Estado peruano pagó S/ 100'000,000 (cien millones de soles)[31] por las pruebas que no habrían cumplido con el objetivo de diagnosticar fehacientemente si una persona estaba contagiada por el coronavirus o no; es decir, esta millonaria compra habría sido innecesaria para la detección de la COVID-19 en el paciente. No solo ello, las pruebas rápidas en muchos casos no habrían detectado si los pacientes portaban el virus pese a la evidente sintomatología de la COVID-19 que los abordaba, arrojando erradamente un resultado negativo y ocasionando que se les identifique como pacientes "falsos negativos".

De esta manera, cabe notar que el Perú se convirtió en el país con mayor número de fallecidos por cada 100,000 habitantes[32] en el marco de la pandemia por el COVID-19; además, recientemente, se ha identificado que el Perú fue el país que peor ha gestionado la pandemia a nivel mundial dada la tasa de fallecidos en proporción a u población[33].

[31] Cabral, E., & Castilla, Ó. Covid19: Perú compró pruebas rápidas sin certificación de autoridad china. *Ojo Público*. 2020. Obtenido de https://ojo-publico.com/1768/COVID-19-peru-compro-test-rapidos-sin-certificacion-china

[32] Canal N. COVID-19: Perú se convirtió es el país con la mayor mortalidad del mundo por viru. 2020. Recuperado de https://canaln.pe/actualidad/COVID-19-peru-pasa-pais-mayor-mortalidad-mundo-virus-n424411.

[33] Gestión. Perú, el peor país del mundo en manejo de la pandemia. 2021. Obtenido de https://gestion.pe/peru/ft-peru-el-peor-pais-del-mundo-en-manejo-de-la-pandemia-noticia/

La Central de Compras Públicas – Perú Compras es un organismo público adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas con autonomía técnica, funcional y administrativa, cuyo objetivo principal es optimizar las contrataciones públicas a nivel nacional, a través de sistemas y procedimientos dinámicos y eficientes con personal altamente especializado y aprovechando el uso de las tecnologías de la información y la economía de escala. Ejerce competencia a nivel nacional.

Es importante advertir que no solo se hicieron pedidos inútiles para el diagnóstico de la COVID-19, sino que en el proceso de contratación también se identificaron indebidos direccionamientos y sobrevaloración de los precios.

Asimismo, tenemos ejemplos de casos relacionados con el servicio de fumigación y limpieza en entidades públicas que fueron contratadas supuestamente para impedir la propagación del virus. Mercados, dependencias policiales y otras entidades públicas fueron fumigadas, a pesar de no tener evidencia de su efectividad. Es más, la propia OMS explicó que "no se recomienda el rociado o la fumigación de espacios exteriores, como calles o mercados, para matar al virus causante de la COVID-19"[34] ya que incluso puede ser peligroso para la salud humana. A pesar de ello, se ha identificado casos en los cuales se favoreció a empresas, cuyo rubro no estaba vinculado al de limpieza y desinfección, otorgándoles la Buena Pro.

Así, se pueden mencionar los casos de la contratación directa de empresas para la desinfección de comisarías en La Libertad y Áncash, a cargo de la Macro Región Policial y de las Unidades Policiales de Piura y Tumbes[35].

## 3.2 ACTIVIDAD ECONÓMICA DISTINTA AL RUBRO DE CONTRATACIÓN

El Decreto legislativo Nº 1341, que modificó la Ley Nº 30225 Ley de Contrataciones del Estado[36], anteriormente, establecía en su artículo 18 que, en el caso de bienes y

[34] Gestión. OMS: Rociar las calles con desinfectante es peligroso y poco eficaz. 2020. Recuperado de: https://gestion.pe/mundo/oms-rociar-las-calles-con-desinfectante-es-peligroso-y-poco-eficaz-coronavirus-COVID-19-noticia/

[35] Macronorte. PNP: Más irregularidades en proceso para desinfectar comisarías de La Libertad y Áncash. Macronorte. 2020. Retrieved 18 May 2021, from https://macronorte.pe/2020/05/31/pnp-mas-irregularidades-en-proceso-para-desinfectar-comisarias-de-la-libertad-y-ancash/

[36] Mediante el Decreto Legislativo Nª 1341 del 16 de setiembre del 2018 se modificó artículos de la Ley General de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225 del 3 de abril del 2017.

Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 350-2015-EF. Decreto Supremo N° 056-2017-E del 19 de marzo del 2017.

servicios, el órgano encargado de las contrataciones debía realizar un estudio de mercado. En relación con lo dispuesto, el Reglamento de la referida ley, establecía en su artículo 11 que las cotizaciones debían realizarse por proveedores cuyas actividades estén directamente relacionadas con el objeto de la contratación.

Con las nuevas modificaciones que se realizaron a la Ley de Contrataciones del Estado, vigentes a la fecha[37], ya no existe la obligación expresa de realizar un estudio de mercado, de manera que solo se exige que, los encargados de hacer la valoración del mercado y definir los costos, realicen una comparación entre empresas que ofrezcan el producto o servicio requerido.

Por su parte, el Reglamento de la ley vigente en la actualidad establece en su artículo 32, que el órgano encargado de las contrataciones, en el caso de bienes y servicios distintos a consultorías de obra, tiene la obligación de realizar indagaciones en el mercado para determinar el valor estimado de la contratación, pudiendo recurrir a información existente, incluidas las contrataciones que hubiera realizado el sector público o privado, respecto de bienes o servicios que guarden similitud con el requerimiento.

Si bien no se ha establecido un procedimiento o metodología específica, para realizar estas indagaciones sobre la valoración del producto a adquirir, estos deben desarrollarse bajo los principios de eficacia y eficiencia. Por ende, para un óptimo resultado de la contratación y valoración adecuada de los bienes y servicios, se debería realizar el análisis del mercado con personas naturales o jurídicas que se dediquen al ámbito del rubro objeto de la contratación, a fin de un dar un mejor uso a los recursos públicos.

Así, de los 1446 casos registrados por la PPEDC, se tomó una muestra aleatoria de 140 casos, evidenciándose sobre esta muestra que el 42% de las empresas que contrataron con el Estado no tenía como primera actividad o actividad principal experiencia en la compra y venta de mascarillas o equipos de protección personal; equipos de bioseguridad o equipo médico; construcción de infraestructuras hospitalarias, u otra vinculada al sector salud. Se puede mencionar el caso del denominado “Rancho Frío”. En este caso, la empresa que se adjudicó la Buena Pro para brindar comida de campaña o “Rancho frío” al personal de la Policía Nacional del Perú tenía como actividad principal la compraventa y adquisición de autopartes y llantas.

Asimismo, se ha identificado el caso del empresario Michael Lanao Salvatierra, que realizó contrataciones con el Estado por más de 5 millones de soles a nivel nacional, para la adquisición de mascarillas y otros equipos de protección personal, pese a que su actividad principal era la construcción de edificios[38]. Actualmente, el empresario es

[37] Decreto Legislativo Nª 1444 del 16 de setiembre del 2018, Decreto Legislativo que modifica la Ley Nº 30225, Ley de contrataciones del Estado.

[38] Miranda, E., Del Mar, J., & Montaño, F. Proveedor investigado por tres casos de corrupción logró S/ 5 millones en contratos con el Estado durante crisis por el COVID-19. Convoca, 2020. Recuperado de https://convoca.pe/investigacion/proveedor-investigado-por-tres-casos-de-corrupcion-logro-s-5-millones-en-contratos

investigado por tres fiscalías anticorrupción como presunto cómplice del delito de colusión.

## 3.3 DIRECCIONAMIENTO DE CONTRATACIONES EN FAVOR DE PROVEEDORES

Conforme se ha señalado precedentemente, las contrataciones públicas han sido utilizadas como medio y escenario predilecto para realizar acto de corrupción por parte de funcionarios y privados a fin de procurarse beneficios indebidos. Las modalidades delictivas que se han utilizado han sido diversas; en ese sentido, el direccionamiento de las contrataciones materializa, por ejemplo, en la orientación intencional de los requerimientos técnicos mínimos, términos de referencia o factores de evaluación, a fin de favorecer la adjudicación de la Buena Pro a determinado postor o proveedor.

Al respecto, el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado establece en el artículo 29 que, al momento de formular el requerimiento de contratación de bienes, servicios u obras, se debe definir de manera objetiva y precisa las características y/o requisitos funcionales relevantes para cumplir la finalidad pública de la contratación. Además, se deben elaborar las especificaciones técnicas o los términos de referencia según el objeto de la contratación, sea bien o servicio, evitando toda creación de obstáculos o direccionamiento que perjudiquen la competencia, por el contrario, deben permitir el acceso al proceso de contratación en condiciones de igualdad[39].

En el mismo sentido, el Organismo Supervisor de las Contrataciones con el Estado - OSCE señala que *"las especificaciones técnicas de los bienes deben formularse de forma objetiva y precisa, proporcionando acceso al proceso de contratación en condiciones de igualdad, sin tener por efecto la creación de obstáculos ni direccionamiento que perjudiquen la competencia en el mismo"*[40].

Ahora bien, el artículo 8 del mismo Reglamento señala cuáles son las precisiones que no deben ser desarrolladas en la definición del requerimiento, a fin de no afectar la competencia en el marco de un determinado proceso de contratación; entre ellos, "*la fabricación o procedencia, procedimiento de fabricación, marcas, patentes o tipos, origen o producción determinados, ni cualquier descripción que oriente la contratación hacia ellos (…)*," salvo excepciones que son justificadas y debidamente cursadas.

En ese contexto, se advierte que los términos de referencia o las especificaciones técnicas no deben requisitos arbitrarios que direccionen la contratación hacia un determinado producto o proveedor, salvo en los casos de excepción – por ejemplo, la estandarización[41] - previstos en la normativa de contrataciones del Estado.

[39] TUO de la Ley de Contrataciones con el Estado, artículo 16.
[40] Al respecto la Opinión Técnica del OSCE N°111 – 2018. de fecha 16 de julio de 2018
[41] De conformidad con la definición prevista en el Anexo Único del Reglamento, Anexo de Definiciones, la "Estandarización" es el "Proceso de racionalización consistente en ajustar a un determinado tipo o modelo los bienes o servicios a contratar, en atención a los equipamientos preexistentes".

Se ha podido evidenciar que la etapa de actuaciones preparatorias de la contratación se ha convertido en un escenario propicio para actuaciones irregulares, en el cual ciertos funcionarios encargados de la formulación y definición de los requerimientos elaboran documentos a favor de un proveedor determinado, adecuando los requisitos mínimos a fin de que una empresa en específico cumpla con la totalidad de ellos. De esta manera, se trastocan los principios de libertad de concurrencia y de igualdad de trato reconocidos por la Ley de Contrataciones del Estado[42].

La PPEDC ha identificado una serie de casos en los cuales la actividad económica del proveedor era diferente a la del rubro, no cumplía con los requisitos mínimos exigidos, se encontraba inhabilitado, ofrecían un valor por encima del mercado, entre otras circunstancias por las que no debió otorgarse la buena pro en su favor. Estos direccionamientos se aplicaron no solo para la adquisición de bienes, como equipos de protección personal, equipos médicos y de bioseguridad, sino también en la construcción de hospitales, por ejemplo.

Como se explicará con detalle más adelante, tal es el caso del Hospital de Apoyo "Gustavo Lanatta" del distrito de Bagua, departamento de Amazonas, en el cual irregularmente se habría adecuado un ambiente dentro del Hospital, a fin de hacerlo pasar como gasto, y así contratar a una empresa que estaría relacionada con funcionarios que administraban el presupuesto público de la entidad requirente.

Asimismo, en el caso referido a las compras de pruebas rápidas por parte del Ministerio de Salud, se evidenció el presunto favorecimiento indebido a la compañía china Orient Gene Biotech, a la cual se le otorgó la Buena Pro, a pesar de que no cumplía con el requisito mínimo de contar con el certificado de la autoridad sanitaria de su país – Administración Nacional de Productos Médicos (NMPA) o de la OMS. Se dio cuenta de que los representantes de la empresa china se reunieron con los representantes del gobierno peruano -entre ellos el ex presidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo y el personal de Perú Compras- en el Despacho Ministerial del MEF, días previos al proceso de selección. Asimismo, la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas – DIGEMID, encargada de brindar autorización a los productos de este tipo en el Perú, le otorgó la respectiva Autorización Sanitaria a la empresa china un día antes de ingresar la documentación para ser considerados ofertantes[43].

[42] TUO de la Ley de Contrataciones con el Estado, artículo 2.

[43] Cabral, E., & Castilla, Ó. Covid19: Perú compró pruebas rápidas sin certificación de autoridad china. Ojo Público. 2020. Obtenido de https://ojo-publico.com/1768/COVID-19-peru-compro-test-rapidos-sin-certificacion-china.

**Dirección General de Medicamentos, Insumo y Drogas – DIGEMID**

Órgano de línea del Ministerio de Salud, es la autoridad encargada, entre otros, de Supervisar la autorización, registro, control, fiscalización, vigilancia y trazabilidad de los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios, así como el funcionamiento de los establecimientos farmacéuticos y establecimientos no farmacéuticos relacionados,

**Instituto Nacional de Salud- INS**

Organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de Salud. En el marco del Estado de Emergencia, y mediante el artículo 7 del **DECRETO LEGISLATIVO Nº 1504,** se fortalecieron los ámbitos de sus competencias:
o) Controlar la calidad de los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios.

p) Autorizar y supervisar a las entidades públicas y privadas, para pertenecer a la Red de Laboratorios de Control de Calidad.

q) Revisar y evaluar tecnologías en salud, y realizar evaluaciones y reportes de políticas de salud para la toma de decisiones.

## 3.4 UTILIZACIÓN FRAUDULENTA DE EMPRESAS FACHADA

La Ley de Contrataciones del Estado permite que toda persona, natural o jurídica, que cumpla con los requisitos previstos en ésta pueda ser participante, postor y/o contratista en las contrataciones que las Entidades llevan a cabo para abastecerse de los bienes, servicios y obras necesarios para el cumplimiento de sus funciones. El artículo 11 de la Ley establece los sujetos que están impedidos para ser participantes, postores y/o contratistas en procesos de contrataciones públicas.

Del texto se extrae que, se encuentran impedidos de participar, las autoridades, los servidores y funcionarios públicos, así como sus cónyuges, convivientes o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad.

Asimismo, se encuentran impedidos de contratar con el Estado las personas jurídicas, cuyos representantes o personas vinculadas han sido condenados mediante sentencia consentida ejecutoriada por delitos, tales como concusión, peculado, corrupción de funcionarios, enriquecimiento ilícito, entre otros. A su vez, se encuentran prohibidas de contratar con el estado las personas naturales o jurídicas que se encuentren inhabilitadas o suspendidas.

Al respecto el OSCE sostiene que, *"Los impedimentos responden a los principios de moralidad, imparcialidad, equidad y trato justo e igualitario, de tal manera que todas las contrataciones se realicen en igualdad de condiciones, encontrándose prohibida la existencia de ventajas o privilegios. Así, se previene la generación de conflictos de interés y se promueve la transparencia en los procesos de selección"*[44].

[44] OSCE ¿Puedes contratar con el Estado? Obtenido el 18 May 2021, de: https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Banner/Enlaces/impedimentos.pdf

Lejos de observar todo lo dispuesto por la normativa vigente, se detectó que empresas inhabilitadas y personas naturales impedidas, como funcionarios o servidores, se habrían vinculado con otras empresas hábiles con el propósito de usarlas como "empresas fachada" para poder participar en el proceso de una determinada contratación de manera irregular. De esta forma, eludían fraudulentamente la prohibición de contratar con el Estado.

Como se detallará más adelante, tal es el caso de la Dirección de la Aviación Policial, en el cual se investiga la compra de 35 mil mascarillas para esta entidad valorizados en dos millones de soles a través de dos contrataciones directas realizadas con el Estado. La empresa K´allison Perú S.A.C habría servido como "empresa fachada" de la real contratante, la empresa Bozovich, cuyo socio sería Leonardo David Oblitas Bozovich quien laboraba en el momento de los hechos en el Área de Logística de DIRAVPOL.

La PPEDC ha detectado que es usual que proveedores que pertenecen a un mismo grupo o clan familiar se presentan como empresas distintas en procesos de contratación con el Estado, a fin de obtener indebidamente adjudicaciones. Estas empresas suelen participar por turnos, usando diferentes razones sociales, y presentando distintas ofertas en un mismo proceso de selección, de este modo amplían sus posibilidades de hacerse la Buena Pro.

## 3.5 SOBREVALORACIÓN INDEBIDA DE PRECIOS

En el marco del contexto de contratación estatal, la sobrevaloración indebida de precios se presenta cuando el bien, servicio u obra pública que va a ser contratada por el Estado, tiene un precio que se encuentra muy por encima del valor real que ofrecen los mercados.

En palabras de Rocca Luna Victoria, la sobrevaloración "*vendría a ser el sobrecosto que se le asigna a un determinado bien, servicio o ejecución de obra, entendiendo que este sobrecosto no tiene fundamento, ni guarda equivalencia con el precio real con el que, dicho bien, servicio u obra, se oferta en el mercado comercial, cuando en las entidades públicas se hace alusión al precio con el que se va a realizar la contratación, ésta se denomina valor referencial o valor estimado*"[45].

El valor referencial es uno de los elementos que se determina en la etapa de actuaciones preparatorias. La Ley de Contrataciones del Estado, en el artículo 18 dispone que, para los casos de bienes, servicios o consultorías de obras, el valor referencial se determina en función a un estudio de mercado; mientras que, para la ejecución de obras públicas, el valor referencial de dicha obra se determina en función al expediente técnico o del estudio definitivo de obra.

[45] Rocca Luna Victoria, F. La sobrevaloración en las contrataciones del Estado. *LP Derecho*, 2019. Recuperado de: https://lpderecho.pe/sobrevaloracion-contrataciones-estado/

En la fase de los Actos preparatorios el Órgano encargado de las contrataciones – OEC o también llamada oficina de logística o abastecimiento es el responsable de determinar el valor referencial, de los procedimientos de selección cuyo objeto sean bienes, servicios o consultoría de obras; mientras que para los contratos de ejecución de obra el área responsable será aquella que haya proyectado el expediente de contratación, pudiendo recaer esta responsabilidad en el área o gerencia de obras, desarrollo urbano, o en un tercero externo contratado para proyectar el expediente técnico[1].

La sobrevaloración de precios es resultado de un acto de corrupción, de la ausencia de procedimientos adecuados que busquen determinar el valor verdadero del mercado y/o de la ausencia de funcionarios logísticos.

Cuando la sobrevaloración de precios provino de una irregularidad o es consecuencia de actos de corrupción, la PPEDC ha observado que han sido las entidades contratantes las que favorecieron a determinada empresa sobre las demás que ofrecieron un precio menor o que estaban conforme al precio del Mercado.

Por otra parte, la PPEDC ha detectado que durante el Estado de Emergencia la sobrevaloración de precios ha estado relacionada con la adquisición de bienes de diferente tipo, siendo los más difundidos aquellos que involucraron la compra de mascarillas para el personal médico y oxigeno medicinal para los ciudadanos.

Al respecto es importante señalar que el equipo de protección personal para puestos de trabajo con riesgo de exposición a COVID-19 depende del nivel de riesgo que asume el trabajador en el ejercicio de sus labores, por lo que las especificaciones técnicas para la adquisición de mascarillas varían. Siendo así, aquellas personas que están en la primera línea – personal de salud que realiza la atención directa de pacientes COVID-19, – o quienes en cumplimiento de sus funciones tienen mayor probabilidad de tener contacto con una persona infectada con el COVID-19 – conductores de ambulancia de pacientes COVID-19, trabajadores de limpieza de áreas COVID-19, etc. – es decir, que tienen un riesgo “muy alto” o “alto” de exposición al COVID-19, debían adquirir los respiradores N95 quirúrgico. Por otro lado, los trabajadores que asumen un riesgo “mediano” o “bajo” de exposición – miembros de las Fuerzas Armadas, miembros de la Policía Nacional, trabajadores de aeropuertos, de atención al público, administrativos, etc. – debían adquirir de manera obligatoria las mascarillas quirúrgicas, así como el resto de la población[46].

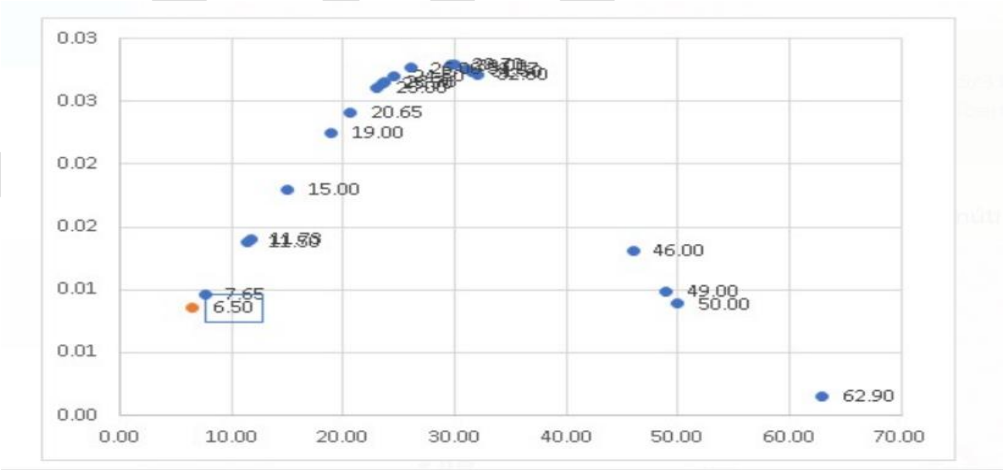
[46] Resolución Ministerial N° 239-2020, de fecha 28 de abril del 2020, mediante la cual se aprueba los lineamientos para la vigilancia, prevención y control de la salud de los trabajadores con riesgo de

Un caso emblemático en la sobrevaloración de precios es el de la adquisición de mascarillas tipo N95 por parte del Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud – CENARES. En este caso se denunció que por cada mascarilla tipo N95, CENARES pagó S/ 19.60 soles a la empresa proveedora PMI Medicas S.A.C sin haber consultado a otras compañías del mercado -como la representante en el Perú de la estatal china Sinohydro Corporation- que habría ofrecido S/ 16.18 soles por unidad, lo que representaría un sobrecosto de S/ 4´302,018.00 soles[47].

**Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud – CENARES**

Su función es la de gestionar el abastecimiento de los recursos estratégicos en salud, de forma oportuna, con eficiencia y eficacia para contribuir con el acceso al cuidado y a la atención integral en salud individual y colectiva de las personas"

Durante el año 2020 y debido a la pandemia la fluctuación del costo de las mascarillas KN95, varió enormemente, encontrándose con mascarillas desde S/. 6.50 hasta los S/. 62.20 soles por unidad, tal como puede observarse en el siguiente cuadro:




exposición a COVID-19. Al respecto, el lineamiento 6.1.19 "Puestos de Trabajo con Riesgo de Exposición a Sars-Cov-2 (COVID-19") y el Anexo 3 "Equipo de Protección Personal para Puestos de Trabajo con Riesgo de Exposición a COVID-19 según el nivel de riesgo". Obtenido de: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/668359/RM_239-2020-MINSA_Y_ANEXO.PDF

[47]Gestión. (2020). Contraloría detecta sobrecosto por S/. 4.3 millones en compra de mascarillas. Recuperado de: https://gestion.pe/economia/contraloria-detecta-sobrecosto-por-s-43-millones-en-compra-de-mascarillas-noticia/

Esta fluctuación debió tomarse en cuenta por las entidades que adquirieron las mascarillas. A partir del mes de septiembre, la Central de Perú Compras tomó "las riendas en el asunto" y diseñó un Catálogo Electrónico con especificaciones técnicas, estableciendo un precio fijo para la venta de mascarillas brindando condiciones homogéneas a la oferta y a la demanda.

Asimismo, la **sobrevaloración de precios en la adquisición del oxígeno medicinal** se ha convertido en un problema de salud pública a nivel nacional, ya que no se cuenta con los balones suficientes para abastecer adecuadamente a la población. Pese a esta escasez del elemento vital para el tratamiento de pacientes infectados, la PPEDC ha identificado que las entidades públicas que concertaron con empresas proveedoras de oxígeno adquirieron estos insumos a precios exorbitantes en comparación con otras empresas. Tal es el caso de las presuntas irregularidades en la Municipalidad de Supe en Huaura, donde funcionarios de dicha municipalidad habrían concertado con empresas proveedoras de oxígeno a fin de sobrevalorar los precios de los balones de oxígeno. La empresa H&M Smart Solutions S.A.C habría sido favorecida entre las diversas empresas que ofrecieron un precio por debajo de esta empresa, pese a ello resultó la ganadora.

Otro de los casos emblemáticos durante la pandemia ha sido la sobrevaloración del precio en la construcción de una infraestructura para atender a los pacientes más graves por la COVID-19, la Unidad de Cuidados Intensivos- UCI del Hospital Regional Eleazar Guzmán Distrito de Nuevo Chimbote. Desde el Gobierno Regional se habría aprobado un presupuesto sobrevalorado en tiempo récord, con una serie de irregularidades en el proceso como la entrega de la obra, sin el mayor análisis por parte del Sub Gerente de Estudios y Proyectos y el Gerente Regional de Infraestructura.

## 3.6 INCUMPLIMIENTO DE LA ENTREGA DEL BIEN O SERVICIO

Los términos de referencia y las especificaciones técnicas forman parte del requerimiento del área usuaria ante una necesidad, y constituyen la base para la contratación de bienes y servicios. En ellas deben estar estipuladas las características del bien, las condiciones del servicio y contratación, tales como "*el lugar de entrega, el plazo de ejecución o entrega, la garantía, la forma de pago, el plazo de reposición de los bienes, la capacitación, entre otros*"[48].

Las condiciones de la contratación deben encontrarse a disposición del proveedor antes de que éste decida participar en el proceso, a fin de proveerse de los bienes y que cumpla con su obligación contractual. Esta exigencia es aún más estricta en las contrataciones directas cuando hay un Estado de Emergencia como el que hemos venido

[48] Especificaciones técnicas y Términos de Referencia en las Contrataciones con el Estado. (2017). Retrieved 18 May 2021, from https://www.lumensoft.pe/peru-contrataciones/especificaciones-tecnicas-tdr/#:~:text=Especificaciones%20t%C3%A9cnicas%20o%20T%C3%A9rminos%20de%

afrontando desde el 2020 a consecuencia del COVID-19, en donde los bienes se requieren de manera inmediata para afrontar la crisis sanitaria.

La Ley de Contrataciones establece en su artículo 27 que la Contratación Directa tiene como propósito atender una situación imprevista con especial prontitud, por lo que excepcionalmente las entidades públicas pueden contratar directamente con un proveedor siempre que se afronte una situación de emergencia sanitaria declarada por el ente rector del Sistema Nacional de Salud[49], a fin de obtener los bienes o servicios que requiere la sociedad en el menor tiempo posible.

Ante un incumplimiento de la empresa, la Ley de Contrataciones establece penalidades a la empresa e incluso la resolución contractual

Asimismo, el artículo 36.2 complementa lo dispuesto reconociendo que la resolución del contrato por causas imputables a alguna de las partes debe dar origen al resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados. Agrega además que no corresponde el pago de daños y perjuicios en los casos de corrupción de funcionarios o servidores propiciada por parte del contratista, de conformidad a lo establecido en el artículo 11 de la presente Ley.

La PPEDC advirtió que en muchos casos se inobservó la importancia del cumplimiento del contrato frente a la situación crítica que atravesamos. Un claro ejemplo es el caso conocido como "Cementerio de ventiladores" que corresponde a la investigación relacionada con la adquisición de 35 ventiladores para el Hospital de Emergencia de Ate Vitarte en la que tuvo lugar la entrega incompleta de los accesorios de los ventiladores adquiridos y de forma tardía. Pese al atraso injustificado de la entrega de los bienes y de manera incompleta no se habría resuelto inicialmente la compra ni aplicado las penalidades correspondientes. Sin embargo, y luego de convertirse en un caso mediático el expresidente Vizcarra anunció que se dejaría sin efecto la compra de estos ventiladores.

## 3.7 INCUMPLIMIENTO DE LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

Tal como señalamos, el área usuaria se encarga de definir las características del bien a partir de las especificaciones técnicas, con el fin de que se pueda ejecutar eficientemente el contrato y satisfaciendo la finalidad pública que motiva la adquisición de los bienes.

De esta manera, la entidad pública identifica una necesidad y elabora el requerimiento describiendo de manera objetiva y precisa las características y/o requisitos funcionales

[49] Al respecto el literal b del artículo 27: "Ante una situación de emergencia derivada de acontecimientos catastróficos, situaciones que afecten la defensa o seguridad nacional, situaciones que supongan el grave peligro de que ocurra alguno de los supuestos anteriores, o de una emergencia sanitaria declarada por el ente rector del sistema nacional de salud".

relevantes del bien que se pretende adquirir, pues se busca satisfacer la finalidad pública de la contratación y las condiciones en las que se ejecuta.[50]

La Contraloría General de la República implementó una Estrategia de Control de la Emergencia Sanitaria COVID-19 orientada a alertar oportunamente a las autoridades y a los gestores públicos sobre situaciones o deficiencias que debían ser corregidas de inmediato para no afectar la finalidad pública o evitar posibles perjuicios económicos al Estado, concretándose en 12 338 informes de control.

No obstante, se han registrado distinto tipo de situaciones respecto a las especificaciones técnicas: irregularidades desde el expediente técnico de la contratación, o aquellas empresas que no cumplieron con las especificaciones técnicas prestablecidas por las entidades contratantes pero que sin embargo se le dio conformidad a la entrega de bien o servicio o de obras públicas.

Un claro ejemplo de ello se observa en el caso del Hospital Eleazar Guzmán de Nuevo Chimbote de Ancash en la que se invirtió más de 10 millones de soles en equipamiento e infraestructura para la construcción de un área UCI que atendería a los pacientes más graves por la COVID-19. Sin embargo, se puso de público conocimiento a través de un programa dominical videos que revelarían una serie de irregularidades en dicha construcción, entre ellas, la falta de ventilación, el angosto tamaño de las puertas que no permite atravesar una camilla, entre otras series de especificaciones que impedían dar un trato digno y eficaz a los pacientes más graves.

Cabe señalar que en esta obra pública también hubo una sobrevaloración de la inversión en la construcción de la infraestructura, la que al mismo tiempo fue innecesaria ya que se contaba con un espacio destinado para la atención de los pacientes UCI. Pese a ello se construyó esta área denominada por el Gobernador Regional de Ancash, Juan Carlos Morillo, como área UCI cuando tampoco contaba con las especificaciones técnicas para ser consideradas como tal.

## 3.8 APROPIACIÓN Y APROVECHAMIENTO INDEBIDO DE BIENES CON FINES ASISTENCIALES

Durante el Estado de Emergencia, y teniendo en cuenta el impacto que conllevaría el cese provisional de actividades económicas, el gobierno mediante el Decreto de Urgencia N° 033-2020 del 27 de marzo del 2020, decretó medidas extraordinarias en materia económica y financiera como el otorgamiento de beneficios asistenciales para las familias más vulnerables. Una de estas medidas fue la distribución de las Canastas Básicas Familiares por parte de los gobiernos locales.

[50] La formulación del requerimiento en las compras públicas – Contrata con el Estado. Obtenido el 18 Mayo 2021, de https://www.contrataconelestado.com/la-formulacion-del-requerimiento-en-las-compras-publicas/

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la Resolución N° 01/2020 "Pandemia y Derechos Humanos en las Américas", estableció la obligación de los Estados de tomar medidas que asistan a la población más vulnerable durante la pandemia por la COVID-19. Así, se señaló que, debido a que la pandemia no afecta a todos por igual, los Estados tenían el deber de garantizar que las medidas adoptadas para enfrentar la crisis sanitaria sean apropiadas para permitir que los grupos más vulnerados tenga mínimamente acceso a alimentación nutritiva, acceso a medios de limpieza, vivienda adecuada, el otorgamiento de subsidios, rentas básicas u otras medidas de apoyo económico"[51].

No obstante, la PPEDC ha logrado detectar que existieron irregularidades en la dotación de las prestaciones asistenciales, principalmente en lo referente a Canastas Básicas Familiares, registrando un total 748 casos de presuntos delitos de corrupción. En este tipo de medidas asistenciales, se advierte que funcionarios públicos, o miembros de su familia y/o su entorno recibieron las canastas con víveres, a través de empadronamientos irregulares.

Al respecto, cabe recordar que delito de peculado doloso está tipificado en el Art. 387 del Código Penal:

> ***"El funcionario o servidor público que se apropia o utiliza, en cualquier forma, para sí o para otro, caudales o efectos cuya percepción, administración o custodia le estén confiados por razón de su cargo****, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años.*
>
> *Cuando el valor de lo apropiado o utilizado sobrepase diez unidades impositivas tributarias, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de doce años.*
>
> ***Constituye circunstancia agravante si los caudales o efectos estuvieran destinados a fines asistenciales o a programas de apoyo social.*** *En estos casos, la pena privativa de libertad será no menor de ocho ni mayor de doce años.*
>
> *Si el agente, por culpa, da ocasión a que se efectúe por otra persona la sustracción de caudales o efectos, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años o con prestación de servicios comunitarios de veinte a cuarenta jornadas. Constituye circunstancia agravante si los caudales o efectos estuvieran destinados a fines asistenciales o a programas de apoyo social. En estos casos, la pena privativa de libertad será no menor de tres ni mayor de cinco años."*

[51] Resolución Nº 01/2020 "Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Adoptado por la CIDH el 10 de abril de 2020

El delito de peculado es un delito pluriofensivo, toda vez que busca garantizar el principio de no lesividad de los intereses patrimoniales de la administración pública y evitar el abuso de poder del que se halla facultado el funcionario o servidor público que quebranta los deberes funcionales de lealtad y probidad a la que están obligados los funcionarios y servidores[52].

En cuanto a los elementos típicos de este delito, se tiene que el Acuerdo Plenario 4-2005 establece lo siguiente:

> *- Existencia de una **relación funcional** entre el sujeto activo y los caudales y efectos. Se entiende por relación funcional el poder de vigilancia y control sobre la cosa como mero componente típico, esto es, competencia del cargo, confianza en el funcionario en virtud del cargo, el poder de vigilar y cuidar los caudales o efectos.*
>
> *- **La percepción**, no es más que la acción de captar o recepcionar caudales o efectos de procedencia diversa pero siempre lícita. **La administración**, que implica las funciones activas de manejo y conducción. **La Custodia**, que importa la típica posesión que implica la protección, conservación y vigilancia debida por el funcionario o servidor de los caudales y efectos públicos.*
>
> *- **Apropiación o utilización**. En el primer caso estriba en hacer suyos caudales o efectos que pertenecen al Estado, apartándolo de la esfera de la función de la Administración Pública y colocándose en situación de disponer de los mismos. En el segundo caso: utilizar, se refiere al aprovecharse de las bondades que permite el bien (caudal o efecto), sin tener el propósito final de apoderarse para sí o para un tercero.*
>
> *- **El destinatario**: para sí. El sujeto activo puede actuar por cuenta propia, apropiándose él mismo de los caudales o efectos, pero también puede cometer el delito para favorecer a terceros. Para otro, se refiere al acto de traslado del bien, de un dominio parcial y de tránsito al dominio final del tercero.*
> *- **Caudales y efectos**. Los primeros, son bienes en general de contenido económico, incluido el dinero. Los efectos, son todos aquellos objetos, cosas o bienes que representan un valor patrimonial público, incluyendo los títulos valores negociables[53].*

Cabe agregar que la jurisprudencia y doctrina penal son pacíficas al sostener que el peculado doloso se consuma plenamente cuando se pierde la disponibilidad de los bienes públicos[54], siendo irrelevante la posterior devolución de ellos[55]. Esto es importante para reconocer que, más allá de que las canastas hayan sido devueltas a las

[52] Ver Acuerdo Plenario 4-2005, Fundamento 6.
[53] Ver Acuerdo Plenario 4-2005, Fundamento 7.
[54] Ver Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 2758-2004-HC/TC del 23 de noviembre de 2004 y CHANJAN DOCUMET, Rafael y otros. Claves para reconocer los principales delitos de corrupción. Idehpucp, Lima, 2020. p. 17.

[55] SALINAS SICCHA, R. Delitos contra la administración pública. 5ta edición, Iustitia, Lima, 2019. p. 453.

instituciones públicas, el delito ya se habría consumado cuando fueron ilícitamente entregadas a los beneficiarios.

Asimismo, en lo relativo a la adquisición de los víveres que conformaban las Canastas Básicas Familiares, se ha identificado que hubo retrasos en la adquisición de los productos; que hubo sobrevaloración de precios en la compra de estos insumos; algunos de ellos tampoco contaban con las características que se habían estipulado o estaban próximos a vencer, lo cual podría dar evidencia de presuntos delitos de colusión y negociación incompatible.

PPEDC

# Capítulo 4 : CASOS EMBLEMÁTICOS IDENTIFICADOS POR LA PPEDC

En el presente capítulo, se abordará lo relativo a los casos que se consideran más representativos o emblemáticos durante el estado de emergencia sanitaria a lo largo de la pandemia. Así, se han agrupado los casos en función de los siguientes temas: i) construcción de obras de infraestructura en salud; ii) adquisición de equipos de protección personal; iii) adquisición de equipos biomédicos: ventiladores mecánicos; iv) adquisición de equipos biomédicos: oxígeno medicinal; v) caso de pruebas rápidas adquiridas y utilizadas por el Estado; vi) contratación innecesaria de los servicios de fumigación vii) caso denominado "Vacunagate"; y viii) adquisición y distribución de canastas básicas familiares en el marco de la emergencia nacional por el COVID-19. Cabe notar que la situación procesal de los casos seleccionados es aquella que se registró por la PPEDC hasta noviembre de 2021.

## 4.1 CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN SALUD

Entre los meses de abril a junio de 2020, durante la denominada "primera ola" de la pandemia por el COVID-19, los hospitales habían colapsado, la capacidad de las camas hospitalarias para atender a los pacientes se encontraba al límite, las demandas de las camas de la Unidad de Cuidados Intensivos – UCI sobrepasaban su disponibilidad, no se contaba con suficiente personal médico y, además, muchos pacientes, cuyos resultados de pruebas arrojaban un resultado negativo, a pesar de la sintomatología que presentaban, eran devueltos a sus domicilios. Por otro lado, durante la "segunda ola" vivida durante el primer trimestre del 2021, el desabastecimiento de las camas UCI a nivel nacional se repitió y las infraestructuras hospitalarias volvieron a colapsar.

Muchos de los casos de corrupción relacionados con la construcción o mejoramiento y ampliación de infraestructura hospitalaria se presentaron respecto de las áreas específicas dedicadas a la atención inmediata a los pacientes afectados por COVID-19, por lo que se han convertido, precisamente, en los más cuestionados socialmente y los que han causado mayor rechazo e indignación en la población.

La PPEDC presenta dos casos emblemáticos de corrupción relacionados con hospitales regionales: el caso del Hospital Eleazar Guzmán, distrito de Nuevo Chimbote, departamento de Ancash y el caso del Hospital de Apoyo Gustavo Lanatta de Bagua, departamento de Amazonas. Como se mostrará, en estos casos se advierten sobrevaloraciones, direccionamientos para favorecer a empresas y entregas sin previa observación de las especificaciones técnicas.

### 4.1.1 CASO DEL HOSPITAL REGIONAL ELEAZAR GUZMÁN DEL DISTRITO DE NUEVO CHIMBOTE

El presente caso inició con la denuncia penal formulada por la Procuraduría Pública Anticorrupción de la Sede Descentralizada de Ancash, la cual fue presentada ante la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción el día 6 de mayo de 2020. En esta denuncia se advierten presuntos actos de corrupción en la contratación llevada a cabo para mejorar el ambiente COVID-19 del Hospital Regional Eleazar Guzmán, bajo la inversión denominada "Remodelación de ambiente complementario, adquisición de monitor de funciones vitales, ventilador mecánico y equipo ecógrafo; además de otros activos en la ESS Eleazar Guzmán Barrón- distrito de Nuevo Chimbote, provincia del Santa, departamento de Ancash" con Código Único de Inversión N°2485382, por un valor referencia de S/. 10´061,072.61 (Diez millones sesenta y un mil setenta y dos con 61/100 soles).

La Fiscalía Anticorrupción encargada de llevar el caso ha sostenido que la contratación de la obra tuvo diversas irregularidades y deficiencias, tanto en la elaboración del expediente técnico, como en el propio procedimiento. Los informes periciales realizados por parte del Ministerio Público arrojaron hasta 27 observaciones en la elaboración del expediente técnico y el proceso de contratación de dicha obra, algunas de las cuales se mencionan a continuación:

#### *4.1.1.1 Sobrevaloración*

El 23 de marzo del 2020, Federico Martínez Taipe, director del Hospital Regional Eleazar Guzmán, a través del Oficio N°476-2020/D, requirió al Gobernador Regional de Ancash Juan Carlos Murillo Ulloa, el equipamiento para implementar dicho nosocomio dada la situación del estado de emergencia por el COVID-19, indicando además la disposición del segundo piso de Medicina General B para atender a los pacientes con el virus, el cual contaba con un promedio de 30 camas y una Unidad UCI con dos ambientes de 4 camas.

El 26 de marzo del 2020, el Gobierno Regional de Ancash, mediante Resolución Gerencial General Regional N°109- 2020-GRA/GGR, aprobó el "Plan de Reforzamiento de los Servicios de Salud y Contención del Coronavirus en la Región Ancash", a través del cual se estableció la priorización de los establecimientos de salud para la atención de la emergencia por COVID-19.

Un día después, el 27 de marzo, se registró en el sistema Invierte Perú[56], con formato N°07-D, el proyecto "Remodelación de ambiente complementario, adquisición de monitor de funciones vitales, ventilador mecánico y equipo ecógrafo; además de otros

[56] Mediante el Decreto Legislativo N° 1252 del 1 de diciembre de 2016 y su reglamento del 24 de febrero del 2017 se creó el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, conocido en adelante como INVIERTE.PE.

activos en la ESS Eleazar Guzmán Barrón – distrito de Nuevo Chimbote, provincia del Santa, departamento de Ancash" para la remodelación del ambiente complementario y la adquisición de equipos médicos, señalando que; el Componente I Infraestructura correspondería a S/. 320 000.00 mientras que el Componente II Equipamiento correspondería a S/. 7 489 746.00 dando un costo total de S/. 7 800 746.00 para dicha obra.

| **Concepto** | **Monto en soles S/.** |
|---|---|
| Componente Infraestructura | 320 000.00 |
| Componente Equipamiento | 7 489 746.00 |
| Total del proyecto | 7 800 746.00 |

El 1 de abril del 2020, se aprobó el Componente I Infraestructura y el Componente II de Equipamiento, luego de que el Sub Gerente de Estudios y Proyectos diera conformidad al expediente técnico presentado por los evaluadores.

A pesar de ello, ese mismo día, el propio Subgerente de Estudios y Proyectos habría solicitado al Gerente Regional de Infraestructura la aprobación del proyecto por un costo de S/ 624 627.41 para el Componente I Infraestructura, el mismo que estaba compuesto por un monto de ejecución S/. 594 883.25 así como de un componente de supervisión de S/. 29 744. 16, los mismos que fueron elevados sin razón aparente. Asimismo, se incrementó el Componente II Equipamiento a un costo de S/. 9 436 445.20, es decir el costo total de la inversión quedó en S/ 10 061 072.61, distribuido de la siguiente forma:

| **Ítem** | **Descripción** | | **Total** |
|---|---|---|---|
| Componente I | Infraestructura | Ejecución S/ 594,883.25 | 624,627.41 |
| | | Supervisión S/ 29,744.16 | |
| Componente II | Equipamiento | | 9,436,445.20 |
| **Costo Total de la Inversión** | | | **10,061,072.61** |

A partir de la Resolución de Gerencia General Regional N°060-2020-GRA/GGR, de fecha 2 de abril de 2020, se aprobó el expediente técnico por un valor referencial de S/. 10 061 072.61, registrando el proyecto en el Sistema Invierte.pe con este nuevo monto.

Al respecto, el informe pericial estableció que la estructura de costos preliminar registrada a través del formato 7-d, carecía de sustento técnico, pues no se pudo advertir cómo se obtuvieron los costos unitarios, debido a que no contaba con las cotizaciones a fin de establecer el valor del costo unitario de las partidas conformantes de la estructura de costos. Asimismo, se determinó que hubo incremento en el presupuesto total para este proyecto, correspondiente al 29.42%

La Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción advirtió, además, que la Resolución de Gerencia General aprobada contenía datos no veraces, ya que el componente de

Infraestructura no era necesario, en tanto existía un área para el tratamiento de los pacientes más graves, tal como lo había señalado el director de dicho nosocomio. El fortalecimiento del Hospital Eleazar debió enfocarse en el equipamiento y en la dotación de insumos necesarios para que el Hospital pudiese asumir su función de contención de manera adecuada.

#### *4.1.1.2 Presunto direccionamiento hacia la Empresa Quimera, empresa ganadora*

En el presente caso, el área encargada de realizar los términos de referencia era la Sub Gerencia de Estudios y Proyectos, la cual debía elaborar las especificaciones técnicas o características que debía cumplir la empresa a la que se adjudicase el proyecto y, posteriormente, trasladar estas al Gerente Regional de Infraestructura para su aprobación. Para la construcción de este proyecto, la entidad no requirió que la empresa a quien se adjudicaría la obra tenga experiencia en la ejecución de obras públicas relacionada a infraestructura hospitalaria, con lo cual se dejó abierta la posibilidad de contratar a una empresa sin experiencia en la construcción en el sector salud. De esta manera, la empresa ganadora, Constructora Quimera S.A.C., no contaba con experiencia de construcción en este sector.

Por otro lado, el 3 de abril del 2020, la representante de la Constructora Quimera, a través de la Carta N° 01013-2020-CQS A.C, presentó su propuesta económica para el desarrollo del proyecto junto con su propuesta de equipamiento estratégico y otra documentación. El 7 de abril del 2020, la Sub-Gerencia de Abastecimiento y Servicios Generales solicitó de manera directa una sola cotización a empresa Constructora Quimera S.AC, la cual resultó ganadora. Al respecto, cabe señalar que constituye una irregularidad importante que esta empresa haya entregado documentación con fecha anterior a la solicitud de cotización, lo cual podría dar cuenta del direccionamiento indebido.

El 8 de abril del 2020, se le habría informado a la Empresa Contratista Constructora Quimera S.A.C la aceptación de su oferta. Ese mismo día se habría suscrito el Acta de inicio de la obra y se habría entregado el terreno; sucesos en los que habrían estado presentes los profesionales de la empresa constructora dispuestos para iniciar la obra, evidenciando, de esta manera, que la empresa sabía con antelación que en esa fecha se haría la entrega.

Asimismo, la Carta Fianza de Fiel Cumplimiento N° 1685121 a favor de la Constructora Quimera S.A. C no habría sido renovada. Conforme lo establecido en el artículo 155.1 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, el Gobierno Regional debió solicitar su ejecución al día hábil de su vencimiento, lejos de ello se perfeccionó el contrato sin contar con una garantía de fiel cumplimiento.

Asimismo, de acuerdo con la información pericial, la empresa Quimera S.A.C. no cumplió con presentar todos los requisitos requeridos en las bases administrativas para dar lugar

al perfeccionamiento del contrato. Sin embargo, el 12 de junio del 2020, el Gobierno Regional y la empresa Constructora Quimera S.AC suscriben el Contrato N° 037-2020-GRA, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 139 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

#### *4.1.1.3 Especificaciones Técnicas*

El caso del Hospital Eleazar Guzmán destaca principalmente por la inobservancia de las especificaciones técnicas establecidas para el contrato. Informaciones periodísticas dieron a conocer que el Gobernador Regional negó que la construcción se tratase de un área UCI especializada para los pacientes más graves por el coronavirus. Esta negativa se habría dado, ya que se puso en evidencia que la obra no contaba con requisitos básicos de un área UCI, en tanto que carecía de un sistema de ventilación, las puertas no tenían las dimensiones adecuadas para permitir el paso de las camas médicas, así como la falta de equipos de bioseguridad. En el informe periodístico se pido visualizar cómo las camillas no podían atravesar las puertas y cómo los pisos de los sanitarios no tenían los desniveles indispensables para que drene el agua[57].

Cabe señalar que, el Reglamento Nacional de Edificaciones[58] establece estándares técnicos específicos para la edificación hospitalaria, la dimensión de suelos, los sistemas de ventilación, etc., los cuales debieron ser verificados antes de dar conformidad a la obra.

Adicionalmente, el informe pericial de ingeniería civil del Ministerio Público concluyó que, desde su etapa inicial en la que se elaboró el expediente técnico, hubo deficiencias, puesto que no se contaba con documentación referida a la habilitación y acondicionamiento de los espacios externos ni con los certificados de la calidad de los materiales utilizados en la obra.

#### *4.1.1.4 Estado del caso*

Actualmente, el caso se encuentra en investigación preparatoria formalizada. Hasta el momento, se han llevado a cabo dos informes periciales sobre infraestructura por parte del Ministerio Público. Un informe pericial contable, presentado por la fiscalía, el 27 de octubre del 2020, evidenció la existencia de 27 observaciones en la elaboración del expediente técnico y en el proceso de contratación de la obra. Asimismo, otro informe

[57]Programa periodístico "Panorama", reportaje denominado "Ancash: ineptitud o corrupción, construcción de UCI, COVID-19, bajo investigación" enlace https://www.youtube.com/watch?v=clUEFoURjPI; Diario El Comercio "Áncash: descubren fallas en nueva infraestructura para la atención de pacientes graves por COVID-19" edición del 25 de mayo del 2020.

[58] Reglamento Nacional de Edificaciones aprobado mediante Decreto Supremo N°011-2006-VIVIENDA, de fecha 11 de junio de 2006.

pericial del 18 de noviembre del mismo año advertía que, solo en el componente de "infraestructura", el costo se incrementó en 29% sin suficiente sustento.

El 30 de noviembre del 2020, se detuvo al gobernador regional, Juan Carlos Morillo Ulloa, y a otros funcionarios públicos por la presunta comisión del delito de colusión, por haberse concertado con representantes de la empresa contratista para defraudar al Estado en la ejecución del proyecto de ampliación e implementación de un ambiente COVID-19 en el Hospital Regional, valorizado en 10 millones de soles. El juez del Quinto Juzgado de Investigación Preparatoria Especializado en Delitos de Corrupción de Huaraz dictó prisión preventiva por nueve meses contra el mencionado gobernador regional.

### 4.1.2 CASO DEL HOSPITAL DE APOYO "GUSTAVO LANATTA" DEL DISTRITO DE BAGUA, DEPARTAMENTO DE AMAZONAS

El presente caso hace referencia a presuntos actos de corrupción ocurridos en el marco de la contratación referida al Hospital de Apoyo "Gustavo Lanatta" del distrito de Bagua, departamento de Amazonas. Inicialmente, a través de una comunicación telefónica se puso en conocimiento de la Procuraduría Anticorrupción del distrito judicial de Bagua (PPAD-Bagua) sobre un fondo transferido desde el Gobierno Central al Gobierno Regional de Amazonas - GORE Amazonas para la construcción del Área Unidad de Cuidados Intensivos – UCI, que atendería a los pacientes más graves afectados por la COVID-19. No obstante, se denuncia una presunta apropiación de esos fondos públicos, toda vez que se adecuó un ambiente dentro del Hospital a fin de hacerlo pasar por una construcción y justificar de esta manera el gasto realizado; asimismo, se contrató a una empresa que estaría relacionada con funcionarios que administraban el presupuesto. El valor económico de la obra ascendió a S/. 1 878 981, 45 (un millón ochocientos setenta y ocho mil novecientos ochenta y uno y 45/100 nuevos soles).

Posteriormente, el 30 de abril del 2020, la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción de Bagua interpuso denuncia penal ante la Fiscalía Provincial Penal Especializada en Delitos de Corrupción de Bagua. Por estos mismos hechos los consejeros regionales del Gobierno Regional de Amazonas denunciaron al Director Regional de Salud de Amazonas, César David Ugaz Montenegro y el representante de la empresa Durango, Jimmy Clayde Durango Guevara.

De acuerdo con las pesquisas realizadas por el Ministerio Público, se han detectado irregularidades en el proceso, que partieron desde las deficiencias en la elaboración del expediente técnico.

### *4.1.2.1 Irregularidades en el expediente técnico*

Como parte de las investigaciones realizadas en el presente caso, el 6 de mayo del 2020, el Ministerio Público llevó a cabo una constatación fiscal *in situ* para la verificación de la construcción destinada a pacientes UCI. Los responsables de las áreas de Salud Pública y Recursos Humanos presentes en dicha inspección señalaron a las autoridades que la contratación estaba siendo realizada por el Gobierno Regional de Amazonas –GORE Amazonas.

El 8 de mayo del 2020, la División de Investigación de delitos de Alta Complejidad - DIVIAC, la Fiscalía Anticorrupción y la Contraloría General de la República intervinieron la Dirección Regional de Salud-DIRESA de Amazonas y elaboraron sus respectivos informes. La Contraloría a través del Informe N°4880-2020-CG/CGRAM-SVC concluyó que existieron deficiencias en la elaboración del expediente técnico de la obra, el cual "podría poner en riesgo la ejecución, calidad y costo de la ejecución de la Inversión IOARR", situación que conllevaría a un perjuicio económico de la Entidad.

Por su parte, el Informe Preliminar Nº50-2020-DIRNIC PNP DIVIAC/DEPDIAC-BG elaborado por la División de Investigación de delitos de Alta Complejidad -DIVIAC, determinó que el Dr. Miguel Ángel Guzmán Castañeda, Director Ejecutivo del citado hospital, fue el funcionario que solicitó la Inversión de Optimización de Amplificación Marginal de Rehabilitación y Reposición "IOARR", para la implementación de ambientes de "UCI" y solicitó apoyo para la elaboración del Informe Técnico al Sub Gerente de Estudios del "GOREA". Una vez elaborado, el expediente técnico ingresó a la Dirección Regional de Amazonas.

### *4.1.2.2 Empresa fachada*

En la constatación fiscal realizada el 6 de mayo del 2020, el administrador de la obra perteneciente a la empresa "Durango S.R.L" señaló que celebró el contrato de obra con el GORE de Amazonas para la construcción de un centro de aislamiento, que tendría un área de 15.35x25.45 metros con cobertura metálica y una planta de oxígeno, por un monto de S/. 998 824.48 (Novecientos noventa y ocho mil ochocientos veinticuatro soles, con cuarenta y ocho centavos).

Las investigaciones realizadas por la Fiscalía a cargo del caso identificaron que la empresa ejecutora de la construcción del área "UCI" para pacientes con COVID-19 era la empresa "Corporación XIANY S.A.C" y no la empresa "Constructora Durango E.I.R.L" como se hizo creer en la constatación fiscal. A su vez, llama la atención que el Cuaderno de visitas de la entidad, registrara el 1 de abril del 2020 como fecha a partir de la cual la Empresa Corporación XIANY S.A.C inició la obra, cuando recién el 24 de abril del mismo año se emitió la Resolución directoral regional Sectorial N°253-2020.GOBREGIONALAMAZONAS/DRSA que aprobaba el inicio de la misma.

#### *4.1.2.3 Estado del caso*

En la actualidad, el caso se encuentra en la etapa de diligencias preliminares y se continúan llevando a cabo actos de investigación por la presunta comisión de delitos contra la administración pública en la modalidad de colusión agravada y peculado doloso.

En diciembre del 2020, la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción de la provincia de Bagua amplió la investigación e incluyó al Gobernador Regional de Amazonas, ingeniero Oscar Altamirano Quispe, funcionarios de su entorno y empresarios, por la adjudicación ilegal del proyecto "Construcción de Ambiente de Servicios Generales, Adquisición de Bomba de Infusión, Monitor de Gastrocardíaco y Coche de Paro del Hospital de Apoyo Gustavo Lanatta Lujan-Bagua", obra que hasta el momento sigue inconclusa.

## 4.2 ADQUISICIÓN DE EQUIPOS DE PROTECCIÓN PERSONAL (EPP)

Mediante el Decreto de Urgencia N°025-2020, emitido el 11 de marzo del 2020, se dictaron medidas excepcionales destinadas a reforzar el Sistema de Vigilancia y Respuesta Sanitaria frente a la COVID-19, disponiendo que el Ministerio de Salud, en cumplimiento de su función rectora, sea el encargado de dictar, coordinar, supervisar y evaluar todas las acciones orientadas a la prevención, protección y control de la enfermedad producida por la COVID-19, con todas las instituciones públicas y privadas, personas jurídicas y naturales que se encuentren en el territorio nacional.

Una de las primeras medidas que adoptó el Ministerio de Salud fue buscar proteger aquellos trabajadores con riesgo a mayor exposición de la COVID-19. En consecuencia, se aprobó los "Lineamientos para la vigilancia de la salud de los trabajadores con riesgo a exposición de la COVID-19", a través de la Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA del 28 de abril del 2020[59]. Esta disposición se basó en el artículo 60 de la "Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo"[60], el cual señala que el empleador es el encargado de proporcionar a sus trabajadores equipos de protección personal adecuados, según el tipo de trabajo y riesgos específicos presentes en el desempeño de sus funciones.

Asimismo, el Lineamiento para la vigilancia de la salud de los trabajadores con riesgo a exposición de la COVID-19, considera a los Equipos de Protección Personal (EPP) como los "dispositivos, materiales e indumentaria personal destinados a cada trabajador para

[59] La misma que ha sufrido varias modificaciones, siendo que, a la fecha, la última actualización aprobada, se da mediante la Resolución Ministerial N° 972-2020/MINSA del 27 de noviembre del 2020, mediante la que se aprobó el Documento Técnico denominado "Lineamientos para la vigilancia, prevención y control de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición a SARS-Cov-2".
[60] Ley N° 29783 publicada el 20 de agosto del 2011.

protegerlo de uno o varios riesgos presentes en el trabajo y que puedan amenazar su seguridad y salud".

El Anexo 3 de dicho Documento Técnico determinó que el Equipo de Protección Personal para puestos de trabajo con riesgo de exposición a la COVID-19, está conformado por Mascarilla Comunitaria (Tela), Mascarilla quirúrgica, Respirados FFP2/N95 o equivalentes, Careta facial, Gafas de protección, Guantes para protección biológica, Traje para protección biológica y Bota para protección biológica.[61]

En ese contexto, para proteger al personal que se encontraba en la "primera línea de batalla" -como personal médico, personal de la Policía – PNP y de las Fuerzas Armadas – FF. AA, entre otros- el Gobierno Central autorizó la transferencia de presupuesto procedente del Tesoro Público a las diversas entidades estatales para la adquisición de Equipos de Protección Personal (EPP). En estas compras estatales se advirtieron diversas irregularidades, entre ellas el favorecimiento a empresas, sobrevaloración de bienes y productos e, incluso, incumplimientos en las entregas de éstas.

### 4.2.1 CASO SOBRE LA ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS Y EQUIPOS DE BIOSEGURIDAD POR PARTE DE LA DIRECCIÓN DE AVIACIÓN POLICIAL – DIRAVPOL

El presente caso inició por una denuncia de parte interpuesta contra el Alto Comando de la Dirección de Aviación Policial – DIRAVPOL, mediante la cual se expone la presunta comisión de delitos de corrupción en la adquisición de 35 mil mascarillas y otros equipos de bioseguridad valorizados en más de 2 millones de soles, misma que se habría llevado a cabo en el mes de abril del 2020. Los bienes fueron adquiridos de la empresa Ka´llinson Perú, bajo las Contrataciones Directas N°001-2020-DIRAVPOL y N°003-2020-DIRAVPOL-PNP, las mismas que no resultaron ser idóneos para la protección de los efectivos policiales encargados del traslado de enfermos y fallecidos por el coronavirus.

Actualmente, el caso se encuentra bajo investigación del Segundo Despacho de la Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios del Callao.

[61] Mediante la Resolución Ministerial N° 447-2020-MINSA del 30 de junio del 2020, se resolvió aprobar el Documento Técnico denominado "Recomendaciones sobre el uso de Escudos Faciales (Caretas) en los Establecimientos de Salud y en la comunidad en el contexto de la pandemia de COVID-19", documento donde se estableció que las características mínimas técnicas de los protectores faciales deben regirse a normas del Instituto Nacional de Calidad – INACAL (CTN159-SC-002) o de la ANSI/ISEAZ87.1, según OSHA (Ocupational Safety and Health Administration), siendo las siguientes: Material, Policarbonato o polipropileno; Tamaño, 36 a 39 cm de ancho x 20 a 22 cm de largo; Color, Transparente; Espesor, mínimo de 0.3mm; Correa, regulable; La pantalla o el visor debe ser transparente, debe ser ligero, resistente, seguro, no empañable y antiestático.

#### *4.2.1.1 Empresa fachada y clan familiar*

Los investigados en el proceso habrían direccionado la contratación de la empresa Ka'linson Perú S.A.C., la cual habría servido como fachada de la real contratante Bozovich y Asociados Safety S.A.C, cuyo socio sería el Teniente PNP Leonardo David Oblitas Bozovich quien, al momento de los hechos, laboraba en el Área de Logística de DIRAVPOL. El Teniente PNP habría colaborado para que se concretaran dos contrataciones a favor de esta empresa y habría actuado como nexo entre su hermano el empresario Patrick Alonzo Oblitas Bozovich y la DIRAVPOL.

Respecto de la empresa Ka'linson Perú S.A.C, se encontraba conformada por Patrick Oblitas Bozovich, quien asumía el cargo de gerente de ventas; Leonardo Oblitas Bozovich Teniente de la PNP, socio y hermano del empresario; y, Dora Bozovich Navarro, socia y madre de los mencionados.

Lo expuesto evidenciaría que el clan familiar Bozovich habría aprovechado sus vínculos con el Área de Logística de la DIRAVPOL para beneficiarse indebidamente con contrataciones directas relacionadas a la adquisición de mascarillas y otros elementos de protección personal para la entidad.

Cabe resaltar que ninguna de las empresas antes mencionadas se dedicaba a la venta de elementos de bioseguridad, es decir, no contaban con experiencia suficiente en este rubro. Es importante advertir que se ha puesto en público conocimiento algunos extractos de las interceptaciones telefónicas entre los presuntos implicados, en los que admiten que no tenían ningún tipo de experiencia en la venta de mascarillas o equipos de bioseguridad[62].

#### *4.2.1.2 Otras irregularidades detectadas*

El Órgano de Control Institucional del Ministerio del Interior - OCI, a través del Informe de Control Especifico N° 071-2020-2-0282-SCE, identificó cuatro irregularidades administrativas en las Contrataciones Directas derivadas de esta adquisición (Contrataciones Directas N° 001-2020-DIRAVPOL y N° 003-2020-DIRAVPOL-PNP):

a) Los bienes objeto del requerimiento habrían sido internados y distribuidos al personal de la DIRAVPOL, con anterioridad a que se realicen las solicitudes de cotización para la formulación del Informe de Indagación de mercado.
b) Se realizó el Informe de Indagación de Mercado para las dos contrataciones directas, sustentándose en invitaciones a empresas que no se dedicaban al rubro y carecían de la experiencia exigida en las especificaciones técnicas

[62] Cuarto poder "Audios dan luces sobre irregularidades en compras al interior de la aviación policial " https://www.youtube.com/watch?v=_VTqmNxetFI del 5 octubre del 2020.

c) Se otorgó la buena pro y contrató a la empresa Ka´Linson Perú SAC., en ambos procesos de Contratación Directa, pese a que incumplían con los requisitos de calificación de experiencia en la especialidad, establecido en las bases.
d) Se otorgó conformidad a los bienes entregados por el proveedor, a pesar de que no cumplían con las especificaciones técnicas requeridas. Sobre este aspecto, el informe de la OCI se basó en el Informe Técnico 089-2020-DIGEMID-DICERUFCCI-ADOE/MINSA, mediante el cual se informa la realización de las pruebas de calidad sobre los respiradores Tipo 95 modelo Life 2095-1. Se concluyó que dichos respiradores no corresponderían a dicho modelo y no contaban con la Certificación NIOSH exigida en las bases de los mencionados procesos de contratación.

Por tanto, se puede concluir que no solo se favoreció a una empresa que no tenía experiencia, sino que los productos que fueron entregados a la Dirección de Aviación Policial no contaban con las características técnicas que se necesitaba para proteger la vida y salud del personal de la entidad

#### *4.2.1.3 Acciones realizadas por la PPEDC*

En el presente caso, la Unidad de peritos de la PPEDC elaboró un informe técnico el cual concluyó que hubo irregularidades tanto en la Contratación Directa N°001-2020-DIRAVPOL como en la Contratación Directa N°003-2020-DIRAVPOL-PNP.

Al revisar el historial de ventas se advirtió que el proveedor Ka'linson no contaba con experiencia en la venta de equipos de bioseguridad en salud, sino en el sector de seguridad industrial, tal como había determinado el Informe del Órgano de Control Interno de la DIRAVPOL.

Asimismo, este importante informe concluye que las cotizaciones fueron "aparentes", puesto que la entidad no habría accedido a información pública para verificar compras similares y compararlas[63]. Se señala que no se habría seguido el proceso regular de cotización para el proveedor Ka´llinson Perú S.A.C.; se evidencia que los funcionarios de la entidad conocían con mucha anterioridad al proveedor favorecido.

Además, el informe pericial ha establecido la existencia de un patrón de flexibilización y orientación en ambos procesos exonerados, trastocando el enfoque de gestión pública por resultados para la adquisición de bienes y servicios.

[63] Al respecto, el artículo 32 del Reglamento de la Ley de Contrataciones con el Estado señala que, en la contratación de bienes, el órgano encargado de las contrataciones tiene la obligación de realizar las indagaciones en el mercado, sirviéndose de información existente, incluidas las contrataciones que hubiera realizado el sector público o privado, respecto de bienes o servicios que guarden similitud con el requerimiento.

#### *4.2.1.4 Estado del proceso*

En los meses de abril y mayo del 2020, el Ministerio Público intervino las oficinas administrativas de la DIRAVPOL, a fin de recabar documentación, las muestras de equipos de bioseguridad para el análisis pericial, así como equipo informático[64].

Asimismo, en el mes de setiembre del 2020, el Primer Juzgado de Investigación Preparatoria Transitoria de la Corte Superior de Justicia del Callao dictó prisión preventiva de 18 meses para el ex director de la Aviación Policial, general PNP Alfredo Andrés Vildoso Rojas, y otros cuatro investigados por la compra irregular de más de 20 mil mascarillas N95 que constituirían la presunta comisión de los delitos de colusión, obstrucción de la justicia, falsedad ideológica y exposición de persona en peligro en agravio del Estado Peruano. El proceso se encuentra en etapa de investigación formalizada.

### 4.2.2 CASO SOBRE LA CONTRATACIÓN DE EQUIPOS DE PROTECCIÓN Y ALIMENTOS EN LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

Otro de los casos emblemáticos relacionados con presuntos actos de corrupción al interior de la Policía Nacional del Perú – PNP es el caso conocido como "Rancho frío", el cual se originó a raíz de dos reportajes emitidos por el programa dominical "Punto Final" los días 5 y 12 de abril del 2020. Ambos reportajes advierten presuntos actos de corrupción en la contratación directa entre la PNP y diversas empresas para la adquisición de mascarillas y otros implementos de protección, así como alimentos de combate denominados "Rancho frío" para el personal de la PNP en el marco del Estado de Emergencia por la COVID-19.

El caso involucra dos contrataciones directas, la Contratación Directa N°03-2020-DIRECFIN-PNP, dividido en 4 ítems para la adquisición de implementos de prevención, tales como mascarillas, guantes, alcohol, útiles de limpieza (jabón líquido, lejía y papel toalla) destinadas a la Unidades PNP beneficiarias; y la Contratación Directa N°04-2020-DIRECFIN-PNP para proveer de "Rancho frío" al personal policial**.** Ambas contrataciones fueron solicitadas por la Dirección de Economía y Finanzas de la PNP.

Así, con la finalidad de defraudar al Estado, se materializaron algunas de las modalidades de corrupción identificadas previamente como la sobrevaloración de servicios y bienes, direccionamiento de la contratación, experiencia en actividades distintas al rubro de la convocatoria, utilización de empresas fachada. En este caso, llama la atención que el rubro a la que se dedicaba la empresa haya sido la venta de autopartes y llantas.

[64] Compras Estatales, "Fiscalía allana oficina de la Dirección de Aviación Policial por presupuestos actos de corrupción", obtenido dehttps://comprasestatales.org/fiscalia-allana-oficina-de-la-direccion-de-aviacion-policial-por-presuntos-actos-de-corrupcion/ del 21 de mayo del 2020

i) **Contratación Directa N°03-2020-DIRECFIN-PNP: Direccionamiento y empresa Fachada**

De la verificación del expediente de contratación cuyo rótulo lleva por nombre "Adquisición de implementos de prevención para el personal PNP que presta servicios en las diferentes unidades de la Unidad Ejecutora N°002-DIRECFIN" se advierte que el inicio del proceso de contratación se dio con el requerimiento de la entidad, mediante Oficio N°735-2020-DICLOG-PNP/DEPALM.SEC del 17 de marzo de 2020, a partir del cual la Mayor PNP Antonieta Montoya Diaz, Jefa del Departamento de Almacén de la División de Logística de la PNP, remitió al coronel PNP Jefe de la División de Logística, las especificaciones técnicas[65] para la adquisición de 4 ítems correspondientes a implementos de prevención, los mismos que serían distribuidos entre el personal perteneciente a las diferentes Unidades de la Unidad Ejecutora N°002 DIRECFIN PNP.

El mismo día, la "Sección de Actos Preparatorios" invitó a un grupo selecto de proveedores a realizar sus ofertas[66], a fin de establecer el valor estimado de los 4 ítems. Cabe resaltar que las empresas que cotizaron no desarrollaban actividades relacionadas con el objeto de contratación, esto es, su rubro no estaba vinculado con la venta de mascarillas y/o material de protección.

A pesar de lo señalado, el 24 de marzo de 2020, mediante Resolución Directoral N°21-2020-DIRADM-PNP/SEC, el General PNP Héctor Javier Petit Amésquita – Director de Administración de la PNP, aprobó la Contratación Directa N°03-2020-DIRECFIN-PNP, bajo causal de emergencia por la suma de S/. 13'181,190,000.00.

Posteriormente, el 26 de marzo de 2020, se emitió el Acta de Adjudicación de la Buena Pro a favor de los cuatro proveedores que cotizaron un precio más bajo: Jennifer Buitrón G, D´Java Negocios, Nieva Trading y Emotion Group S.A.C. La situación permite advertir que estos proveedores estarían relacionados de alguna manera con la Dirección de Administración de la Policía Nacional del Perú, o con oficiales de esta entidad.

Así, la proveedora Jennifer Buitrón Guevara, a quien se le otorgó la Buena Pro para la adquisición de mascarillas y otros implementos de prevención por un monto de S/.1´553,000.00, habría ingresado a la Dirección de Administración de la PNP antes, durante y después del proceso de contratación en compañía de María del Pilar Zorrilla, quien sería esposa del comandante PNP José Luis Pérez Cumpa y hermana del coronel PNP Edwar Zorrilla Acuña[67].

---

[65] Contenidas en el Informe N°55-2020-DIRADM PP/DIVLOG/DEPALM de fecha 17 de marzo de 2020.

[66] Disposición N°7, Disposición de Identificación, precisión e individualización de sujetos investigados en las diligencias preliminares, elaborado por el Tercer Despacho de la Segunda Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios de Lima en conjunto con la Dirección contra la Corrupción de la PNP y la Dirección de Inteligencia del Ministerio del Interior. de fecha 14 de julio de 2020, p. 5.

[67] Adeprin, "Clan familiar de policías ganó más de 100 contratos con PNP", de fecha (no indica). Enlace en: https://www.adeprin.org/clan-familiar-de-policias-gano-mas-de-100-contratos-con-pnp/

Cabe resaltar que la proveedora Jennifer Buitrón, el comandante PNP José Luis Pérez y su esposa María del Pilar Zorrilla, registran el mismo domicilio real, el cual que fue consignado en la cotización presentada ante la entidad. Por su parte, las cámaras del programa "Punto Final" captaron al comandante PNP, José Luis Pérez, haciendo entrega de lo que serían los productos contratados desde su vehículo particular, lo cual evidenciaría posibles vínculos entre la proveedora y efectivos en actividad.

En referencia a la adjudicación sobre la compra de alcohol, jabón, etc., otorgada a la empresa D´java Negocios por la suma de S/. 619 990, se ha podido establecer que Mónica Egusquiza Cartagena, representante de esta empresa, junto con Patricia Sovero Niño, habrían ingresado a la Dirección de Administración de la PNP antes, durante y después del proceso de contratación.

Asimismo, es importante resaltar que Geraldine García Salazar, representante de una de las empresas que no obtuvo la buena pro, habría consignado como número de contacto uno perteneciente a Patricia Sovero, miembro en retiro de la PNP, evidenciándose así un lazo entre las empresas cotizantes.

En cuanto a la adjudicación sobre la compra de mascarillas otorgada a la empresa Nieva Trading S.R.L. por la suma de S/ 2´749,200.00, se pudo verificar que, el 8 de abril del 2020, ingresaron al Departamento de Abastecimiento de la PNP Hernán Nieva Caparachin, padre del representante de Nieva Trading SRL, junto con Norma Ayala Ñiquen, quien además de ser representante de N'AYALA, empresa que se encuentra inhabilitada por el OSCE, sería la presunta pareja sentimental del coronel PNP Edward Zorrilla.

Al respecto, la empresa Nieva Trading SRL indicó que los bienes ingresarían en el vehículo perteneciente a la empresa M&B Audio E Iluminación SAC y que el conductor a cargo del traslado sería el señor Reynaldo Minaya. Ahora bien, conforme al "Cuaderno de Control Vehicular", este último registra varios ingresos durante el mes marzo 2020 con el fin de dejar bienes, esto es, antes de la fecha de la firma del contrato. Resulta cuestionable que esta persona indicara al momento de su ingreso a la entidad que iba por encargo de la empresa N'AYALA y no de la empresa Nieva Trading SRL; evidenciando la existencia de una relación entre ambas personas jurídicas. De esta manera, se trataría, en realidad, de una "empresa fachada" que tenía como objetivo ocultar a la real empresa contratante, debido a su inhabilitación ante el OSCE.

En referencia a la adquisición de mascarillas por parte de una empresa dedicada al rubro de automotores, Emotion Group Perú S.A.C por la suma de S/ 8´250,200.00[68], se observó que, el día 21 de marzo del 2020 antes del otorgamiento de la Buena Pro, los representantes de los proveedores habrían ingresado 10,580 mascarillas N95 al Almacén de la PNP por autorización del General PNP Héctor Petit Amésquita.

[68] Reportaje emitido por el programa Punto Final denominado "El destape de las compras policiales" de 19 de julio del 2020.

Además, el 2 de abril del 2020, luego de la adjudicación del contrato a su favor, la empresa Emotion Group Perú SAC informó al Jefe de la Sección de Ejecución Contractual del Departamento de Abastecimiento de la División de Logística de la PNP que no podría cumplir con la presentación de los documentos para perfeccionar el contrato, dado que no podía cumplir con el plazo de entrega establecido. Se sostuvo que la pandemia *"(…) ha generado un incremento sustancial en la demanda de productos y congestionado las operaciones de comercio exterior, situación que viene retrasando los plazos de remisión por parte de los fabricantes de los productos (…). Asimismo, existen limitaciones para la contratación de operadores logísticos internacionales que puedan facilitar la importación de los implementos (…) siendo este un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que generará el cumplimiento tardío de nuestra fecha de entrega"*[69].

Finalmente, el 3 de abril del 2020, mediante acta suscrita por el Jefe del Departamento de Abastecimiento como Órgano Encargado de las Contrataciones, se declaró la pérdida de la Buena Pro otorgada por esta contratación directa.

ii) **Contratación Directa N° 04-2020-DIRECFIN-PNP: Actividad económica distinta al rubro de la contratación**

La empresa Emotion Group dedicada a la "venta de partes, piezas y accesorios para vehículos automotores" se vio nuevamente involucrada en presuntos actos de corrupción, esta vez, por ofrecer ranchos fríos a la PNP. Claramente, su objeto social se aleja del objeto de contratación, pero esta no fue la única irregularidad en el proceso.

De la verificación del expediente de contratación cuyo rótulo lleva por nombre "Adquisición de rancho frío para personal PNP de diferentes unidades de la Unidad Ejecutora N°002-DIRECFIN-PNP", se advierte que el proceso de contratación inició con el Oficio N°740-2020-DICLOG-PNP/DEPALM.SEC de 19 de marzo de 2020, a través del cual la Jefa del Departamento de Almacén de la División de Logística de la PNP remitió las especificaciones técnicas al Jefe de la División de Logística[70] para la adquisición de ranchos fríos a las diferentes Unidades de la UE N°002 DIRECFIN PNP.

Cabe resaltar que en las especificaciones técnicas solo se establecían dos requisitos que debía cumplir el proveedor: ser persona natural o jurídica con registro de proveedores del Estado vigente y no encontrarse inhabilitado, impedido o sancionado para contratar con el Estado. De esta manera, se omitió consignar el requisito de estar inmerso en el rubro de la contratación, por lo que las empresas que cotizaron no desarrollaban actividades relacionadas con el objeto de contratación, esto es, su rubro no estaba vinculado con la venta de comida y/o de industrias alimentarias.

Es así que, el 24 de marzo, a través de la Resolución Directoral N° 22-2020-DIRADM PNP, el Jefe de la Dirección de Administración de la PNP aprobó la contratación directa para

[69] Extraído del Informe de Acción de Oficio Posterior N°027-2020-2-3792-AOP, referido anteriormente.
[70] Contenidas en el Informe N°56-2020-DIRADM PP/DIVLOG/DEPALM de fecha 18 de marzo de 2020.

la adquisición de rancho frio por **S/. 1´999,260.00**. A continuación, el 26 de marzo se adjudicó la Buena Pro a "Emotion Group", misma que ofreció un precio menor S/. 1´999,260.00, cotizando S/. 87 soles por cada ración.

La adjudicación a la empresa Emotion Group fue posible debido a que no se contempló en las Bases de la Contratación, el requisito de que las empresas se dediquen al rubro de alimentos, lo que llevó a inobservar la exigencia de la certificación sanitaria que expide la Dirección General de Salud Ambiental – DIGESA, la cual es esencial para el tratamiento de alimentos destinados al consumo humano y garantía de esta.

Ahora bien, con el propósito de que la empresa Emotion Group Perú SAC, dedicada al rubro de venta de autopartes, pudiese cumplir con lo pactado en el contrato, se contactó con la empresa Duke Logistic SAC, dedicada a las raciones de combate, campaña y emergencia a fin de requerirle una cotización. Esta empresa habría cotizado S/25.90 por cada porción del menú frío, es decir, muy por debajo de lo ofertado por Emotion Group Perú S.A.C a la PNP, lo que evidenciaría una sobrevaloración de precios por parte de esta última.

El 30 de marzo y el 2 de abril del 2020, se le requiere a la empresa Emotion Group SAC la presentación de los documentos necesarios para el perfeccionamiento del contrato, obteniendo como respuesta una carta de la misma fecha, mediante la cual la empresa informaba que no podrá cumplir con los plazos de entrega establecidos en las especificaciones técnicas.

Es así que, el 3 de abril de 2020 el Departamento de Abastecimiento como Órgano encargado de las contrataciones, declara la pérdida de la buena pro de la Contratación Directa N° 04-2020-DIRECFIN-PNP.

Nuevamente, resulta cuestionable que la decisión de la empresa de no continuar con el procedimiento de contratación se haya dado posteriormente a la emisión de los reportajes de televisión, los cuales ponían al descubierto las irregularidades que revestían las adjudicaciones a su favor.

#### *4.2.2.1 Estado del caso*

Actualmente, el caso se encuentra en la etapa de diligencias preliminares y se continúan llevando a cabo actos de investigación por la presunta comisión de los delitos contra la administración pública en la modalidad de colusión y negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo.

Como parte de las investigaciones, en el mes de julio del 2020, los agentes de la PNP y de la Segunda Fiscalía Anticorrupción allanaron 35 inmuebles de manera simultánea; entre ellos el de los altos mandos de la PNP como el general Héctor Javier Petit Amésquita, ex director de Administración de la PNP; el coronel Fredy Aristo del Carpio León y el comandante Godofredo Pérez Díaz, ex jefes de la Dirección de Logística; el

comandante Luis Francia Manco, ex jefe de Asesoría de la Dirección de Administración; el mayor Guillermo Vásquez Cueto, ex jefe de la sección de contrataciones del Departamento de Abastecimiento; y la mayor Antonieta Montoya Díaz, ex jefa del almacén de la Policía.

Dada la complejidad del caso, el 3 de diciembre del 2020, mediante Disposición N° 08, la Fiscalía amplió el plazo de investigación en consideración de la cantidad importante de investigados (20) y de la cantidad significativa de actos de investigación que se ordenaron y que se continúan actuando. Asimismo, se han llevado a cabo dos informes periciales, uno de ingeniería forense química y otro de ingeniería forense física.

Por último, el 18 de octubre de 2021, mediante Disposición N° 13, la Fiscalía amplío el plazo excepcional de la investigación preliminar en sede policial por sesenta días más contra los investigados.

### 4.2.3 CASO SOBRE LA ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS TIPO N95 POR PARTE DE CENARES

El presente caso se inicia en base a las denuncias realizadas por usuarios a través de la red social Twitter, quienes publicaron la Orden de Compra – Guía de Internamiento N° 00376 para la adquisición de 1´257,900 mascarillas descartables Tipo N95 por parte del Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud – CENARES, órgano desconcentrado del Ministerio de Salud, con capacidad ejecutora, indicando que se trataba de una presunta sobrevaloración de los precios reales de estos bienes.

En adición a ello, la Contraloría General de la República elaboró el Informe de Orientación de Oficio sobre la Adquisición de "mascarillas descartable Tipo N95" para protección personal ante probabilidad de brote del COVID-19"[71], a partir del cual advirtió al Ministerio de Salud la presunta sobrevalorización en la compra de estas mascarillas para combatir la COVID-19.

El 4 de marzo del 2020, el Director General de Operaciones en Salud del Ministerio de Salud trasladó al Director General del Centro Nacional de Abastecimientos de Recursos Estratégicos en Salud – CENARES el requerimiento de necesidades y especificaciones técnicas de los Equipos de Protección Personal (EPP) y Bioseguridad para la adquisición de mascarillas descartables N95.

El Equipo de Estudio de Mercado del CENARES, mediante correo electrónico del 12 de marzo del 2020, realizó la invitación a los proveedores para que presenten su cotización. Del análisis de las ofertas presentadas, la Ejecutiva Adjunta del Centro de Adquisiciones y Donaciones, determinó que el valor estimado para la adquisición de los Equipos de Protección Personal (1,257,900 Mascarillas Descartables Tipo N95) era la suma de S/

[71] Informe de Orientación de Oficio N°025-2020-OCI/5991-SOO, cuyo periodo de evaluación comprende desde el 24 **de marzo al 01 de abril de 2020. Enlace:** https://apps8.contraloria.gob.pe/SPIC/srvDownload/ViewPDF?CRES_CODIGO=2020CSI599100001&TIPOARCHIVO=IS

24´654,840.00 (Veinticuatro Millones Seiscientos Cincuenta y Cuatro Mil Ochocientos Cuarenta y 00/100 Soles), solicitando así al Equipo de Planeamiento y Presupuesto, la cobertura presupuestal correspondiente.

#### *4.2.3.1 Sobrevaloración en los precios*

En el presente proceso de contratación, se presentaron ocho propuestas de proveedores, otorgándose la Buena Pro a la empresa PMI MEDICA S.A.C, la cual ofertó uno de los precios más altos por los bienes. Esta empresa ofreció 1,257,900 unidades de mascarillas descartables Tipo N 95, con un precio unitario de S/. 19.60, y un precio total ascendente en S/. 24,654,840.00, cuyo plazo de entrega sería dividida en dos armadas: el primer 1,000,000 de unidades en máximo 15 días calendarios y las restantes 257,900 unidades en máximo 25 días calendarios, luego de recibida la orden de compra. Cabe resaltar que, el precio unitario de S/19.60 era mucho mayor que el ofertado por la estatal china Sinohydro Corporation de S/ 16.18 soles por unidad, lo que representaría un sobrecosto de S/ 4´302,018.00 soles.

Luego de verificar los hechos, el Órgano de Control Institucional del CENARES, concluyó en su Informe de Orientación[72] que la adquisición de las mascarillas de protección, se efectuó sin haber consultado a otros proveedores, a fin de obtener la mejor calidad y el mejor precio, afectando gravemente el propósito de la compra en un contexto de emergencia nacional y ocasionando un riesgo en el correcto uso y valor de los recursos públicos, así como el riesgo de que se concrete una compra sobrevalorada de las mascarillas descartables Tipo N95 a un costo unitario superior a lo advertido en el mercado.

#### *4.2.3.2 Presuntas irregularidades en cuanto a las especificaciones técnicas*

Además de la sobrevaloración de precios, la empresa PMI MEDICA SAC no habría cumplido con las especificaciones técnicas requeridas por el área usuaria, como, por ejemplo, se omitió la característica referida a la "eficiencia de filtración bacterial". En este sentido, la pericia contable realizada por el Ministerio Público detectó diferencias u omisiones en la ficha técnica presentada por PMI Médica S.A.C con respecto de la especificación técnica dada por el área usuaria (5 Hospitales del Ministerio de Salud) en el proceso de adquisición de Mascarillas de Bioseguridad Descartable Tipo N95.

Llama la atención que el área de Programación del CENARES en la validación de las especificaciones técnicas de la empresa PMI MEDICA SAC, no habría realizado observaciones, por el contrario, el 23 de marzo del 2020, la Ejecutiva Adjunta del Centro

[72] *Idem.*

de programación del CENARES, registró que sí se cumplía con el 100% de las especificaciones técnicas.

#### *4.2.3.3 Incumplimiento en la entrega de los bienes*

De acuerdo con la Orden de Compra, la empresa PMI MEDICA SAC debía entregar 1,000,000 de unidades de mascarillas Tipo N95 el 8 de abril del 2020, y 257,900 unidades en una segunda de entrega para el 18 de abril del 2020. Pese al compromiso, la empresa no cumplió con las fechas acordadas, y a través de la Carta N° PMI-028-2020 y la Carta N° PMI-028-2020, del 07 y 20 de abril del 2020 respectivamente, expone los motivos de su incumplimiento, aduciendo que *"estamos también enfrentando una serie de dificultades para contratar los fletes aéreos que nos permitan traer el producto vía aérea"*, por lo que, propone reducir el precio unitario de las mascarillas de S/ 19.60 a S/ 16.60.

El Director General de CENARES requirió en reiteradas ocasiones la entrega de los bienes, luego de lo cual, al no darse el cumplimiento contractual, mediante la Carta N° 236-2020-DG-CENARES/MINSA del 21 de abril del 2020, se comunicó a la empresa la decisión de resolver la Orden de Compra.

#### *4.2.3.4 Estado del caso*

El 6 de abril del 2020, el Ministerio Público dio inicio a las diligencias preliminares por la presunta comisión del delito contra la administración pública en la modalidad de colusión agravada.

Hasta el momento, en el presente caso se ha llevado a cabo un informe pericial contable sobre la Orden de Compra – Guía de Internamiento N°00376 para la adquisición de 1,257,900 unidades de mascarillas N95, presentado por el Ministerio Público el 9 de diciembre del 2020. En este se concluyó que no se cumplió con la normatividad aplicable sobre la contratación directa y que el precio de la adquisición estaba sobrevalorado.

### 4.2.4 CASO SOBRE LA ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS AL PROVEEDOR MICHAEL ALEXIS LANAO SALVATIERRA

En el marco del estado de emergencia sanitaria, un ciudadano que se ha visto involucrado en numerosas contrataciones irregulares con el Estado es el empresario Michael Alexis Lanao Salvatierra, gerente general de la empresa Sakima EIRL, quien firmó contrato hasta con 9 diferentes entidades públicas, entre ellas la Dirección Ejecutiva de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia (Direicaj) de la Policía Nacional

del Perú, el Banco de la Nación, el Ejército del Perú, la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agro Rural), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) y la Municipalidad Provincial del Callao; y, a nivel regional, la XI Dirección Territorial de Arequipa, la III Región Territorial de Trujillo y el Instituto Nacional Penitenciario en Pucallpa.

Actualmente, el empresario se encuentra investigado en calidad de cómplice por el presunto delito de colusión en diversas fiscalías anticorrupción. El empresario ha obtenido un aproximado de 5 millones de soles en contratos celebrados con el Estado a nivel nacional para la adquisición de material médico; no obstante, el giro social de su empresa Sakima EIRL es la construcción de edificios.

La Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción ha identificado una serie de casos relacionados a este proveedor, uno de los casos más mediáticos, ocurrido al inicio de la pandemia, fue el referido a la adquisición de mascarillas para la Municipalidad Metropolitana de Lima- MML.

Los hechos refieren a presuntas irregularidades en el proceso de adquisición de 69,200 mascarillas Tipo N95 al empresario Michael Lanao Salvatierra y de 546,800 guantes descartables a la empresa Biobysa S.A.C., ambos valorizados en un total de 660.320 soles; lo cual denotaría un precio por encima de los ofertados en el mercado. Se sostiene que se estaría ante la presunta comisión del delito de colusión agravada (Art. 384 CP) se habría dado una sobrevaloración de los precios, así como un direccionamiento a proveedores, toda vez que éstos no contaban con rubro económico específico al bien adquirido y que no cumplían con las especificaciones técnicas requeridas.

Hasta el momento se ha logrado establecer que, el día 21 de marzo de 2020, el empresario Michael Lanao Salvatierra se constituyó en las Oficinas de la Gerencia de Gestión de Riesgos y Desastres, y el día 27 de marzo de 2020, la mencionada gerencia emitió los requerimientos de los bienes para la adquisición de guantes y mascarillas para el personal operativo de la Municipalidad de Lima.

Asimismo, se ha podido identificar que, bajo el argumento de que no se contaban con respuestas de los proveedores, se decidió ampliar la fecha de envío de cotizaciones con la finalidad de dar oportunidad al empresario Michael Alexis Lanao Salvatierra y a la empresa Biobysa S.AC, ya que ambos no habían cumplido con presentar sus cotizaciones dentro del plazo. No obstante, se evidencia que la empresa Sourcing Group Perú S.A.C había remitido su cotización dentro del plazo previsto por la Sub Gerencia de Logística de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

#### *4.2.4.1 Acciones realizadas por la PPEDC*

La Unidad de Peritos de la PPEDC elaboró un informe técnico que concluyó que hubo irregularidades en el procedimiento de contratación del proveedor Michael Alexis

Lanao, tales como el direccionamiento a favor del postor y sobrevaloración en la contratación.

El informe concluye que, al momento de determinar el valor estimado, la entidad no consideró las contrataciones similares realizadas por otras entidades del Estado para la adquisición de los artículos. Aunado a ello, las Bases del Proceso no establecían los requisitos de calificación de los postores, a fin de determinar su experiencia. De esta manera, el proveedor Lanao Salvatierra, dedicado al rubro de la construcción de edificios, se habría visto favorecido indebidamente adjudicándosele la contratación.

Asimismo, el informe concluye una sobrevaloración en la contratación que generó un perjuicio económico al Estado por un monto acumulado de S/.335,574.70.

#### *4.2.4.2 Estado del Caso*

El 24 de junio del 2020, la fiscalía a cargo del caso formalizó la investigación preparatoria por el delito de colusión agravada, estando los funcionarios públicos involucrados en calidad de autores y los proveedores Michael Lanao Salvatierra y Modesto Cardoso Alvíncula, en calidad de cómplices.

Hasta el momento, el Ministerio Público ha realizado tres pericias físicas, a fin determinar si los materiales cumplen con la finalidad para los que fueron adquiridos. A su vez, ha realizado dos pericias contables para verificar si los precios ofertados por los proveedores concordaban con los precios del mercado y así poder determinar un posible perjuicio económico al Estado.

## 4.3 ADQUISICIÓN DE EQUIPOS BIOMÉDICOS: VENTILADORES MECÁNICOS

Los ventiladores mecánicos son aquellos equipos biomédicos cuya función principal es controlar el oxígeno medicinal y el flujo del aire en los pulmones del paciente, apoyándolos mientras órganos como éste no pueden cumplir con su función de manera óptima, es decir, intervienen ante la insuficiencia respiratoria del paciente.

Desde hace varios años, la realidad de nuestro sistema de salud ha estado caracterizada por el déficit de camas en las Unidades de Cuidados Intensivos - UCI y por la presencia de equipos médicos que no han sido renovados en muchos años, pues no obedecen a una planificación institucional adecuada.

En este contexto, ante el número precipitado de infectados por COVID-19 y la alta demanda de pacientes que necesitan ser atendidos en la UCI, los 900 ventiladores mecánicos con los que se contaba a nivel nacional no han sido suficientes. El “Plan de acción y relación de bienes y servicios requeridos para enfrentar la emergencia sanitaria”, modificado mediante el Decreto Supremo N° 12-2020-SA del 30 de marzo del

2020, estableció un listado de bienes y servicios requeridos para su implementación, entre los cuales se encontraban los equipos biomédicos como balones de oxígeno medicinal, ventiladores de transporte, ventiladores mecánicos adultos/pediátricos para Unidades de Cuidados Intensivos, entre otros.

Con este propósito, se celebraron una serie de contratos, algunos de los cuales se han caracterizado por las irregularidades en la adquisición de ventiladores mecánicos, siendo la Adquisición de 35 ventiladores para el Hospital de Ate uno de los casos más emblemáticos.

### 4.3.1 CASO SOBRE LA ADQUISICIÓN DE 35 VENTILADORES MECÁNICOS EN EL HOSPITAL DE EMERGENCIA DE ATE VITARTE

El presente caso se puso en conocimiento, a partir de las declaraciones realizadas por el Dr. Danny Vergel Moncada, médico del Hospital de Emergencia de Ate Vitarte, quien denunció la presunta comisión de actos de corrupción en la adquisición de 35 ventiladores electrónicos para el Hospital de Ate Vitarte, pues la contratación habría estado revestida de presuntas irregularidades, como el direccionamiento indebido y la sobrevaloración de los bienes.

El Dr. Vergel Moncada mostró la Orden de Compra N° 286, del 19 de marzo del 2020, sobre la adquisición de ventiladores y denunció la destitución arbitraria de la directora del Hospital de Emergencia de Ate Vitarte, la Dra. Josefina Mimbela Otiniano, como represalia ante su negativa de firmar el acta de recepción de los equipos que contenían deficiencias. Asimismo, el médico denunció la sobrevaloración del precio unitario de la adquisición de los equipos, en tanto se decidió pagar S/ 179,000 cuando en el mercado estos estarían valorizados en S/ 60,000.

#### *4.3.1.1 Presunto direccionamiento*

El Ejecutivo Adjunto I de la Unidad Funcional de Defensa Nacional en Salud, el Dr. Heber Armas Melgarejo, en conjunto con el área de Logística de la Dirección General de Gestión del Riesgo de Desastres y Defensa Nacional en Salud – DIGERD, elaboraron las especificaciones técnicas para la adquisición de 36 ventiladores volumétricos mecánicos adultos/pediátrico para la DIGERD. Posterior a ello, el responsable de la Unidad Funcional de Gestión del Riesgo de la Dirección General, suscribió el Pedido de Compra N° 1105, a partir del cual se formuló el requerimiento del equipo biomédico.

El 13 de marzo de 2020, la Unidad de Adquisiciones y Programación del MINSA, habría remitido las invitaciones de cotización de los ventiladores a un total de 29 empresas, adjuntando las especificaciones técnicas, plazos y demás documentación relevante. Sin

embargo, aparentemente ninguna de las empresas habría cumplido con remitir su cotización dentro del plazo establecido.

No obstante, la Fiscalía encargada del caso ha logrado determinar que la solicitud de equipamiento de la DIGERD únicamente fue enviada a la empresa Trademedic S.A.C, a través de un correo personal del Especialista de la Selección de la Unidad de Adquisiciones y Programación del MINSA.

La empresa Trademedic SAC, a quien posteriormente se le adjudicó la buena pro, no habría sustentado en su oferta las características técnicas de los ventiladores volumétricos mecánicos adulto-pediátricos, ni habría presentado la documentación requerida, así como el documento que sustente su inscripción en el Registro Nacional de Proveedor del Estado o el catálogo del equipo ofertado. En adición, su oferta abarcaba solo 35 unidades, a pesar de que el requerimiento por el área usuaria determinaba la necesidad de obtener 36 unidades.

Pese a dichos incumplimientos, se envió a la Dirección de Operaciones en Salud del MINSA la cotización presentada por la empresa Trademedic SAC, considerándola como la mejor oferta.

#### *4.3.1.2 Presunta sobrevaloración del bien*

Los 35 ventiladores mecánicos adquiridos a la empresa Trademedic SAC a través de la Orden de Compra N°000286, tuvieron un precio unitario de S/. 179,000.00, casi el triple del precio que normalmente se oferta en el mercado, resultando en un monto total de S/ 6’265,000.00.

La presunta sobrevaloración se advirtió, porque en el año 2019 la empresa Trademedic SAC habría vendido al Consorcio Salud Tacna un total de 27 ventiladores mecánicos con las mismas características a un precio unitario de S/ 56,469.00; es decir, un precio mucho menor a la oferta realizada el 18 de marzo del 2020. Luego de confirmarse la pandemia por el COVID-19, Trademedic resolvió el contrato y ganó la licitación para ofrecer los mismos equipos médicos al Hospital de Ate, pero a S/179 000 por unidad.

#### *4.3.1.3 Irregularidades en la entrega e incumplimiento contractual*

El 21 de marzo del 2020, se suscribió el Acta de Entrega – Recepción de Equipos Biomédicos, sin la participación de algún funcionario o servidor público de la DIGERD, área usuaria de dicha contratación. Sumado a ello, se consignó que, la empresa Trademedic SAC no habría cumplido con las especificaciones técnicas de dicha adquisición, en tanto que luego de la verificación correspondiente sobre los bienes entregados, se evidenció que faltaban accesorios necesarios para su funcionamiento;

además la entrega de los bienes debía realizarse en el Almacén Central del MINSA y no en el Hospital de Ate Vitarte como pretendió hacerse.

En atención a lo señalado, el proveedor habría incumplido las obligaciones contractuales derivadas de la Orden de Compra – Guía de Internamiento N°286, así como las "Especificaciones Técnicas para la Contratación de Bienes. Adquisición de Ventilador Volumétrico Mecánico Adulto/Pediátrico para la Dirección General de Gestión del Riesgo de Desastres y Defensa Nacional en Salud"; y pese a ello, el personal competente del MINSA no habría adoptado las medidas necesarias frente al incumplimiento contractual de la empresa Trademedic SAC. Además, tampoco se aplicaron penalidades por el retraso injustificado en la entrega de los bienes, ni se optó por resolver la orden de compra.

#### *4.3.1.4 Estado del caso*

El 3 de abril del 2020, el Ministerio Público inició de oficio las diligencias preliminares por la presunta comisión del delito contra la administración pública en la modalidad de Negociación Incompatible, luego de conocerse la *noticia criminis* a través de una nota periodística que ponía de manifiesto la presunta comisión de actos de corrupción en la adquisición de 35 ventiladores electrónicos.

Actualmente, el caso se encuentra en la etapa de investigación preparatoria formalizada, luego de que el 9 de abril del 2021, la fiscalía a cargo del caso dispusiera su formalización por los delitos de colusión agravada y, alternativamente, negociación incompatible. Mediante la misma disposición, requirió a la Gerencia de Peritajes del Ministerio Público para que remita el resultado de la pericia contable económica y de la pericia mecánica forense. A su vez, solicitó al Ministerio de Salud la remisión de un informe detallado que coadyuve a la investigación. Cabe agregar que, el 25 junio de 2021, la PPEDC solicitó su constitución en actor civil en el proceso penal.

## 4.4 ADQUISICIÓN DE EQUIPOS BIOMÉDICOS: OXÍGENO MEDICINAL

El oxígeno medicinal es un bien vital para el tratamiento de graves enfermedades respiratorias, siendo utilizado generalmente a pacientes ventilados mecánicamente en Unidades de Cuidados Intensivos – UCI; no obstante, durante la pandemia ha sido necesario emplearlo para pacientes con baja saturación de oxígeno o dificultad respiratoria que han sido tratados en sus propios hogares.

La Organización Mundial de la Salud – OMS considera al oxígeno medicinal como un "medicamento esencial" para el tratamiento de pacientes afectados por el coronavirus

y recomienda a los países aumentar su inversión en estas infraestructuras, a fin de fortalecer sus sistemas sanitarios[73].

En el Perú, la Dirección General de Medicamentos Insumos y Drogas (DIGEMID) determinó que el oxígeno debe tener una concentración de 99 – 100%[74] y excepcionalmente el oxígeno al 93% de pureza. En el año 2010, durante el segundo gobierno de Alan García, el entonces Ministro de Salud Dr. Oscar Ugarte Ubilluz, suscribió la **Resolución Ministerial N° 062-2010-MINSA** que permitía que solo el oxígeno con 99-100% de pureza pueda usarse en pacientes requirentes de oxígeno medicinal, cerrando el mercado al monopolio de dos empresas, Linde Gas Perú y Airproducts Perú. Estas, además, son las empresas matrices de los mayores abastecedores de oxígeno medicinal al Estado, según información del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)[75].

Ante la situación descrita, en los primeros meses de la pandemia, hubo un desabastecimiento masivo del oxígeno medicinal a nivel nacional. En el mes de mayo, la región Loreto -una de las regiones más golpeadas por la pandemia- no contaba con oxígeno para poder atender al gran número de pacientes que se encontraba en situación crítica. Tras el reclamo de la población y otras instituciones públicas como la Defensoría del Pueblo, en los días posteriores se recibió la donación de balones de una empresa privada y el Ministerio de Salud destinó S/1.2 millones para habilitar dos plantas de oxígeno.

Ante esta "crisis del oxígeno" y después de tres meses de iniciada la pandemia, mediante el Decreto de Urgencia N° 066-2020-SA del 4 de junio del 2020, se dispuso que el oxígeno sea considerado bien esencial y que pueda utilizarse a partir del 93% de pureza. Asimismo, en el artículo 2 de la norma, se estableció que debe priorizarse la producción y distribución del oxígeno medicinal sobre el industrial. Asimismo, hubo la transferencia de 84 millones de soles al Ministerio de Salud para la adquisición de oxígeno medicinal a nivel nacional y un presupuesto de 11 millones de soles para la distribución y mantenimiento de las plantas en todo el territorio peruano.

No obstante que se emitiera el Decreto de Urgencia Nª 066-2020-SA, el desabastecimiento del oxígeno continuó. Ante el incremento de casos de la COVID-19, aumentó la demanda de este bien preciado y con ello el alza de los precios. De esta manera, el derecho fundamental a la salud de las poblaciones vulnerables se ha visto seriamente afectado por el acceso limitado al oxígeno.

---

[73] Redacción médica "Covid: la OMS considera el oxígeno medicinal como un medicamento esencial", del 13 de abril de 2021. Enlace: https://www.redaccionmedica.com/secciones/tecnologia/Covid-oxigeno-medicinal-medicamento-esencial-oms-4373

[74] "De conformidad con el vigente Petitorio Nacional Único de Medicamentos Esenciales para el Sector Salud aprobado por Resolución Ministerial N° 1361-2018-MINSA del 30 de diciembre de 2018".

[75] Ojo Público, "Dos compañías globales dominan negocio del oxígeno con el sector salud del Perú" de fecha 2 de junio de 2020. Enlace: https://ojo-publico.com/1842/dos-companias-globales-dominan-negocio-del-oxigeno-en-peru

Adicionalmente, la alta demanda del oxígeno ha sido aprovechado por los agentes de la corrupción para que los proveedores vendan los balones de oxígeno a precio sobrevalorados. Asimismo, se ha identificado que algunas municipalidades que adquirieron balones de oxígeno con el propósito de distribuir el gas medicinal entre la población, principalmente de su localidad, a través de sus funcionarios han direccionado las contrataciones favoreciendo a determinadas empresas.

La Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción ha identificado 18 casos relacionados con irregularidades y la presunta comisión de delitos contra la Administración Pública en la adquisición de balones de oxígeno por parte de una serie de municipios.

## - CASO RELATIVO A LA MUNICIPALIDAD DE SUPE

El presente caso se inició a raíz de una denuncia ciudadana, la cual indicaba que funcionarios de la Municipalidad de Supe habrían concertado con empresas proveedoras de oxígeno a fin de adquirir los precios de balones de oxígeno por encima del valor del mercado. El 14 de junio del 2020, la citada municipalidad adquirió 24 unidades de balones de oxígeno con sus respectivos kits al precio unitario de S/4,700.00 soles por un monto total de S/ 112,800.00 soles.

El Subgerente de Logística de la Municipalidad de Supe solicitó la cotización a tres empresas para la adquisición de 24 unidades de balones de oxígeno de 10m3, siendo estas H&M Smart Solutions S.A.C.; Biología Tecnología Chiclayo S.A.C., y Sayani Perú S.A.C. Cabe resaltar que ninguna de ellas tenía como objeto social la venta de este tipo de equipamiento biomédico.

La empresa Sayani Perú S.A.C., dedicada a la venta de productos farmacéuticos, realizó la cotización con el precio más bajo, otorgándosele la Buena Pro. Esta empresa cotizó el precio unitario de balón de oxígeno de 10m3 a S/4, 700.00, haciendo una suma total de S/ 112,800.00 soles. Sin embargo, conforme lo apunta la Fiscalía a cargo del caso, se advirtió que, para el 21 de agosto del 2020, la empresa Sayani S.A.C. había publicado en su red social Facebook que el balón de oxígeno de 10 m3 con su kit completo tenía un precio de S/ 3,900.00 soles por unidad, es decir, un precio mucho menor del que ofreció al Estado, evidenciándose la existencia de una sobrevaloración resultante en S/17,040.00.

### *Estado del caso*

Actualmente, el caso se encuentra en diligencias preliminares. La fiscalía inició la investigación preliminar el 18 de setiembre del 2020 por la presunta comisión del delito

contra la administración pública en la modalidad de colusión y, accesoriamente, peculado doloso.

## 4.5 CASO DE PRUEBAS RÁPIDAS ADQUIRIDAS Y UTILIZADAS POR EL ESTADO

En el mes de enero del 2020, la OMS publicó una serie de orientaciones provisionales sobre el recojo y toma de muestras de los pacientes sintomáticos, resaltando que sólo debía de hacerlo personal adecuado y debidamente capacitado[76]. Asimismo, indicó que serían "las muestras respiratorias" (hisopado nasofaríngeo y orofaríngeo en pacientes ambulatorios y esputo (en su caso) y/o aspirado endotraqueal o lavado broncoalveolar en pacientes con enfermedades respiratorias más graves, las que deberían ser utilizadas en primer lugar, en tanto que las pruebas serológicas serían consideradas como material adicional a la muestra de tipo respiratorio.

El 1 de febrero de 2020, la OPS-OMS emitió un documento titulado "Directrices de Laboratorio para la Detección y Diagnostico de la Infección con el nuevo coronavirus 2019 (2019-nCoV)", a partir del cual recomendó nuevamente la realización de pruebas de diagnóstico sobre muestras provenientes del tracto respiratorio inferior, incluidos el esputo, el lavado broncoalveolar y el aspirado traqueal, en general, recomendó la toma de hisopados nasofaríngeos y orofaringeo combinados[77]. En ese sentido, para la OMS, el diagnóstico del COVID-19 sólo debía realizarse mediante el uso de la prueba molecular.

El 30 de marzo de 2020, la OPS-OMS señaló que el método que correspondía para la confirmación rutinaria de los casos COVID-19 consistía en la detección del ácido nucleico (ARN) del virus mediante ensayos de RT-PCR en tiempo real, procedimiento que sólo se realiza a través de las denominadas pruebas moleculares. En este sentido, enfatizó que las pruebas serológicas no eran recomendadas en tanto su uso puede estar limitado "debido a la reactividad cruzada con otros coronavirus que normalmente están presentes en la comunidad y que hacen difícil la interpretación de los resultados" [78].

El 8 de abril de 2020, la OPS-OMS advirtió que las pruebas rápidas presentan una sensibilidad baja por lo cual un resultado negativo no descarta una infección. Por esta

[76] OMS, "Pruebas de laboratorio para el nuevo coronavirus de 2019 (2019-nCoV) en casos sospechosos de infección en humanos/Orientaciones Provisionales", de fecha 17 de enero de 2020. Enlace: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/330861/9789240001237-spa.pdf

[77] OPS, "Directrices de Laboratorio para la Detección y Diagnostico de la Infección con el nuevo coronavirus 2019 (2019-nCoV)", de fecha 1 de febrero de 2020. Enlace: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51894/ncov-lab-recomendaciones-es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[78] OPS, "Directrices de Laboratorio para la Detección y el Diagnóstico de la Infección con el Virus COVID-19", de fecha 30 de marzo de 2020. Enlace https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52370/OPSPHEIMSCOVID-19200003_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

razón, la OMS no recomendó su uso como parte del diagnóstico de COVID-19 y, en particular, no se recomendó su uso para descartar un caso de infección aguda[79].

En la actualidad, con base en evidencia actual, la OMS recomienda el uso de pruebas de inmunodiagnóstico solo en entornos de investigación. Se señala que no deben utilizarse en ningún otro entorno, incluso para la toma de decisiones clínicas, hasta que se disponga de pruebas que respalden su uso para indicaciones específicas[80].

De otro lado, este organismo internacional explica que una de las principales limitantes de este tipo de prueba es la baja sensibilidad que la caracteriza – *entre 34% a 80%* –, de tal forma que la mitad o un poco más de los pacientes infectados por COVID-19 podrían pasar por alto en dichas pruebas[81].

En lo referente a las pruebas que detectan "antígenos", la OMS ha indicado que aquellas pruebas que detectan "antígenos" pueden ser útiles como criterio para confirmar la presencia del virus (en conjunto con la definición de caso, la historia clínica y los antecedentes epidemiológicos) y para tomar decisiones en el ámbito de la salud pública (por ejemplo: aislamiento). Sin embargo, un resultado negativo (en cualquier estadio de la infección) no debe ser usado como criterio para descartar un caso, y por lo tanto se recomiendan pruebas adicionales con ensayos moleculares[82].

De otro lado, las pruebas serológicas acumulan diversos factores de error de diagnóstico por lo siguiente:

- La ventana de diagnóstico (tiempo que tardan en generarse los anticuerpos).
- Sensibilidad de la prueba (entre 34% a 80%, generando falsos negativos).

---

[79] OPS, "Información y criterios para la priorización de pruebas diagnósticas del SARSCoV-2 para dirigir las necesidades de adquisición por los sistemas de salud", de fecha 8 de abril de 2020. Enlace: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52148/OPSPHEIHMCOVID-19200010_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[80] Organización Mundial de la Salud. "Advice on the use of point-of-care immunodiagnostic tests for COVID-19", de fecha 8 de abril del 2020. Pg. 1.

[81] Organización Panamericana de la Salud. "Información y criterios para la priorización de pruebas diagnósticas del SARS- COV-2 para dirigir las necesidades de adquisición por los sistemas de salud", de fecha 8 de abril de 2020. Pg1.

[82] Organización Mundial de la Salud. "Directrices de laboratorio para la detección y el diagnóstico de la infección por el virus responsable de la COVID-19", de fecha 8 de julio del 2020. Pg. 6. Asimismo, la OMS explica en el documento denominado "Interpretación de resultados de laboratorio para diagnóstico de COVID-19" que "Dado que los anticuerpos (IgM/IgG) contra el virus son detectables alrededor del día 7 desde el inicio de los síntomas (en aproximadamente 50% de los casos), un resultado de serología negativo durante los primeros 7 días de enfermedad no puede ser usado como criterio para descartar un caso. "Asimismo un paciente que haya tenido contacto previo con el virus pero que posteriormente se infecte con otro patógeno circulante (influenza u otro agente etiológico) que genere síntomas respiratorios, puede llegar a una consulta y un resultado positivo de anticuerpos para COVID-19 llevarían a un diagnóstico errado; por esta razón, su uso (por si sólo) para confirmar un caso, debe ser cuidadosamente evaluado.

- Falta de discriminación de la fuente de anticuerpos (reacción a coronavirus diferentes a la COVID-19, generando falsos positivos).

Es decir, aquellas pruebas que detectan "antígenos" pueden ser útiles como criterio para confirmar la presencia del virus en el momento en que se toma la muestra, pero debe ser acompañado de otras pruebas. En el caso de aquellas que detectan anticuerpos, solo indican contacto previo con el virus, pero no permiten demostrar ni descartar la presencia del virus al momento en que se toma la muestra.

**i) Política del Gobierno peruano para diagnosticar la COVID-19:**

El 6 de marzo de 2020, el Presidente de la República, Martín Alberto Vizcarra Cornejo, anunció en conferencia de prensa el primer caso confirmado en el Perú de COVID-19[83]. Ante tal acontecimiento, el Gobierno peruano encabezado por el Jefe de Estado, adoptó decisiones y realizó una serie de acciones para enfrentar la pandemia. En esa línea, el 23 de enero de 2020, el MINSA a través del INS, informó que se encontraba preparado para implementar el diagnóstico del nuevo coronavirus mediante el uso de la técnica de reacción en cadena de la polimerasa en tiempo real (RT – PCR) - prueba molecular[84].

Mediante Resolución Ministerial N° 039-2020/MINSA del 31 de enero de 2020 y el Decreto Supremo N° 010-2020-SA del 14 de marzo de 2020 suscritos por la entonces ministra de salud, Elizabeth Hinostroza Pereyra, se aprobó el documento técnico "Plan Nacional de Preparación y respuesta frente al riesgo de introducción del Coronavirus 2019-nCov" en el que se estipulaba diagnosticar este letal virus por medio de la prueba molecular.

Ahora bien, mediante Resolución Ministerial N° 084-2020/MINSA de 07 de marzo de 2020, suscrito por la entonces Ministra de Salud, María Elizabeth Hinostroza Pereyra, se aprobó el documento técnico: "Atención y Manejo Clínico de casos de COVID-19, escenario de trasmisión focalizada". En ese sentido, se precisó que el diagnóstico de los casos COVID-19, se deberá realizar con la técnica de reacción en cadena de la polimerasa en tiempo real (RT – PCR), mediante "el secuenciamiento parcial o total del genoma viral". Es decir, nuevamente, el Gobierno peruano a través de la entonces ministra Hinostroza, optó por realizar el diagnóstico de la COVID-19, a través de la prueba molecular.

El 11 de marzo del 2020, a través del Decreto de Urgencia N° 025-2020, se dictaron medidas urgentes y excepcionales destinadas a reforzar el Sistema de Vigilancia y Respuesta Sanitaria frente a la COVID-19, mediante la cual se encargó al MINSA, la planificación, dictado, dirección, coordinación, supervisión y evaluación de todas las

[83] Plataforma Digital Única del Estado. Coronavirus en el Perú: casos confirmados. 6 de marzo de 2020. Enlace: https://www.gob.pe/8662-coronavirus-en-el-peru-casos-confirmados

[84] Instituto Nacional de Salud (INS). MINSA a través del INS está preparado para implementar diagnóstico del nuevo coronavirus que se propaga en China. 23 de enero de 2020. Enlace: https://web.ins.gob.pe/index.php/es/prensa/noticia/minsa-traves-del-ins-esta-preparado-para-implementar-diagnostico-del-nuevo

acciones orientadas a la prevención, protección y control de la enfermedad producida por la COVID-19, con todas las instituciones públicas y privadas, personas jurídicas y naturales que se encuentren en el territorio nacional.

El 14 de marzo de 2020, a través del Decreto Supremo N° 010-2020-SA, se aprobó el mencionado "Plan de Acción, Vigilancia, Contención y Atención de casos del nuevo COVID-19 en el Perú", y la relación de "bienes o servicios requeridos para las actividades de la emergencia sanitaria COVID-19". El Plan tenía como objetivo la reducción del impacto sanitario, como meta la realización del 100% de muestras de laboratorio procesadas de casos sospechosos y confirmados; como actividades el procesamiento de muestras de laboratorio de casos sospechosos, casos probables y casos confirmados, y como indicadores de cumplimiento el porcentaje de muestras de laboratorio procesadas, es decir, pruebas moleculares.

### ii) Cambio de estrategia del Gobierno peruano: de pruebas moleculares a rápidas o serológicas

Como se ha evidenciado en los párrafos precedentes, en un inicio la estrategia del Gobierno para diagnosticar la COVID-19 en la población fue a través del uso de las pruebas moleculares. Los documentos técnicos, los planes de acción y contención del virus apuntaron a ello, incluso se destinó un monto a fin de adquirir los bienes y servicios para efectuar las actividades del mencionado Plan que contemplaba este tipo de prueba.

Sin embargo, de manera sorpresiva los altos funcionarios del Estado peruano, responsables de conducir la lucha contra la pandemia, cambiaron de estrategia y sin mayores argumentos, se apartaron de las recomendaciones impartidas por la OMS/OPS, así como de los expertos en salud del ámbito nacional para pasar de manera abrupta a optar por las denominadas pruebas serológicas como método de diagnóstico de la COVID-19 en nuestro país. Este cambio en la estrategia para manejar la pandemia, coincidiría con una reunión realizada el 18 de marzo del 2020 en las instalaciones del Ministerio de Economía y Finanzas, donde habrían participado el Presidente de la República del Perú, Martín Vizcarra Cornejo; la Ministra de Economía y Finanzas, María Antonieta Alva Luperdi; la Ministra de Salud, María Elizabeth Hinostroza Pereyra y otros altos funcionarios; y de otro lado, seis representantes de laboratorios privados interesados en contratar con el Estado para la venta de pruebas serológicas y moleculares. Cabe resaltar que, además de la reunión del 18 de marzo de 2020, el fiscal a cargo del caso afirma que hubo otros dos encuentros entre funcionarios gubernamentales y proveedores, los días 13 y 16 de marzo de 2020[85].

A continuación, el 20 de marzo del mismo año, en medio de la crisis sanitaria por el avance del coronavirus, el Presidente de la República, Martín Vizcarra, anunció la salida

[85] La República, "Tres empresas y 14 funcionarios del Minsa investigados por compra de pruebas rápidas", de fecha 13 de diciembre de 2020. Enlace: https://larepublica.pe/politica/2020/12/13/tres-empresas-y-14-funcionarios-del-minsa-investigados-por-compra-de-pruebas-rapidas/?ref=lre

de Elizabeth Hinostroza Pereyra del cargo de titular del Ministerio de Salud, designando en su lugar a Víctor Zamora Mesía.

Pese a las advertencias, el Instituto Nacional de Salud elaboró los requerimientos de adquisición de pruebas rápidas a PERÚ COMPRAS, institución que invitó a cotizar a 28 proveedores de los cuales resultaron ganadores, en la primera compra, NIPRO MEDICAL CORPORATION y MULTIMEDICAL SUPPLIES S.A.C, empresas que habían sido convocadas a la reunión del 18 de marzo del 2020.

Es decir, pese a que la OMS, la OPS y médicos expertos advirtieron que la prueba rápida no debía utilizarse para diagnosticar el virus, el Ministerio de Salud -cuyo titular en ese entonces era Víctor Zamora- dispuso como fuente de diagnóstico el empleo de las pruebas rápidas, desplazando a las pruebas moleculares.

**iii) Política de Estado para retorno al trabajo**

Las pruebas rápidas no solo se utilizaron para detectar el virus, sino que fueron utilizadas como parte de la política del Estado para retornar a los centros laborales. El 28 de abril de 2020, se emitió la Resolución Ministerial N°239-2020/MINSA, "Lineamientos para la vigilancia, prevención y control de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición a la COVID-19", la cual ordenaba a los trabajadores como requisito para retornar al centro laboral la realización de la prueba serológica.

Al respecto, el Grupo de Trabajo de naturaleza temporal, creado bajo Resolución Ministerial N° 184-2020 MINSA del 9 de abril de 2020 y encargado de asesorar en materia de innovación de tecnologías sanitarias para la atención y manejo de la COVID-19 calificó de "crítica" la necesidad de revisar la Resolución Ministerial N°239-2020/MINSA, indicando que "claramente los expertos señalan que no se deben usar ni como "Pasaporte de inmunidad" para trabajadores de salud que deben regresar a trabajar, ni como "certificado de salud" para ningún tipo de trabajador". Este Grupo de Trabajo también manifestó su preocupación, dado que "todos los sectores productivos del país se encuentran implementando diversos protocolos de bioseguridad basados en esa norma".

Posteriormente esta norma fue derogada por la Resolución Ministerial 448-2020-MINSA, de fecha 30 de junio, la cual igualmente regula la utilización de las pruebas serológicas como requisito para la reincorporación al centro laboral.

iv) **Consecuencias que se habrían producido por el uso de la prueba rápida como estrategia sanitaria para detección del COVID-19**

- **De los Falsos Negativos**

Uno de los casos emblemáticos de los denominados "falsos negativos" corresponde al del fallecido ex congresista Gilder Ushñahua de la región de Ucayali. En un vídeo que

rápidamente fue viralizado por las redes sociales, se escucha decir a Ushñahua, *"No me quieren atender en el hospital de Pucallpa, en el hospital Regional. Vengo al Hospital Amazónico, igualito. Nos maltratan. O sea ¿a dónde voy a ir?"*[86], evidentemente ofuscado por la situación. La familia denunció que el parlamentario acudió al hospital de Essalud de Pucallpa, del departamento de Ucayali, porque presentaba problemas respiratorios, aun así, se le negó la atención por falta de los ventiladores mecánicos. En su lugar, le realizaron una prueba rápida para el descarte de COVID-19, el cual arrojó un resultado negativo. Esto sirvió como sustento para no recibir al ex congresista en el hospital. Ante esta situación el ex congresista retornó a su casa y posteriormente falleció.

Otro caso, ocurrido también en el mes de abril, tuvo lugar al interior de la Municipalidad Provincial de Barranca, la cual confirmó a uno de sus funcionarios como portador de la COVID-19, a pesar de que no fue detectado el virus por la prueba rápida que se había realizado días previos.

- **De los Falsos Positivos**

Las pruebas serológicas no solo han arrojado falsos negativos, sino que se han denunciado casos de falsos positivos; es decir, que las pruebas indicaban qué personas tenían la COVID-19 cuando en realidad no portaban el virus. En junio de 2020, cuatro bomberos de la Compañía de San Juan de Lurigancho dieron positivo a las pruebas serológicas, lo que ocasionó no solo angustia y desesperación, sino también discriminación por su comunidad. Posteriormente, se tomaron pruebas moleculares para confirmar el resultado, dado que sus compañeros de la misma compañía obtuvieron un resultado opuesto. Así, la prueba molecular arrojó un resultado negativo demostrando una vez más la inexactitud de las pruebas rápidas.

- **Perú el primer país con mayor tasa de mortalidad del mundo por la COVID-19**

El 26 de agosto del 2020, el Perú se convirtió en el país con la mayor tasa de mortalidad en el mundo, con 85,8 decesos por cada 100,000 habitantes, superando a Bélgica, quien quedó en segundo lugar con 85,5 muertos por cada 100.000 habitantes. Les seguían España y Reino Unido con 62 y 61 fallecidos por cada 100.000 personas, respectivamente[87].

[86] Peru21. "Ayúdenme, no me quiero morir: este fue el pedido del ex congresista Glider Ushñahua luego que le negaran la atención en hospital", de fecha 19 de abril 2020. Enlace en: https://peru21.pe/peru/coronavirus-en-peru-ucayali-glider-ushnagua-ayudeme-no-me-quiero-morir-este-fue-el-pedido-del-excongresista-glider-ushnagua-luego-que-le-negaran-la-atencion-en-hospitales-noticia/

[87] El Comercio, "Perú supera a Bélgica y es el país con la mayor tasa de mortalidad del mundo por COVID-19", de fecha 27 de agosto de 2020. Enlace: https://elcomercio.pe/mundo/actualidad/coronavirus-peru-supera-a-belgica-y-se-convierte-en-el-pais-con-la-mayor-tasa-de-mortalidad-del-mundo-por-COVID-19-fotos-nndc-noticia/

Al respecto, cabe señalar que especialistas sostienen que el Perú falló en no realizar pruebas moleculares masivas desde un principio -como lo recomendó la OMS- pues la evidencia demostraría que las pruebas rápidas son poco confiables en todo el mundo.

En tal sentido, se puede sostener que las pruebas rápidas adquiridas por el Gobierno no solo habrían sido bienes de poca o nula utilidad que generaron un perjuicio económico al Estado, sino que también incidieron negativamente en la salud de la población, ya que no podían detectar fehacientemente si una persona contrajo el virus a fin de tener una atención médica oportuna.

### 4.5.1 Direccionamiento en favor de proveedores

Además de la situación antes vista, es importante resaltar el presunto direccionamiento que se habría dado en el proceso de adquisición de las pruebas rápidas por parte del MINSA.

Como se indicó, el 18 de marzo de 2020, se habría llevado a cabo una reunión en las oficinas del MEF entre representantes del Ministerio de Salud y representantes de las empresas Multimedical Supplies SAC y Nipro Medical Corporation Perú. Estas empresas finalmente resultaron ganadoras de adjudicaciones para el abastecimiento de pruebas rápidas en las órdenes de compra N°18-2020, 19-2020, 20-2020 y 21-2020, quedando de la adquisición de la siguiente manera:

| PROVEEDOR | CANTIDAD |
|---|---|
| NIPRO MEDICAL CORPORATION SUCURSAL DEL PERÚ | 701,883 |
| MULTIMEDICAL SUPPLIES S.A.C. | 700,000 |
| TOTAL | 1 401,883 |

Posteriormente, el 19 de marzo de 2020, se publicó en “El Peruano” el Decreto de Urgencia N° 028-2020, a través del cual se dictaron medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la adquisición de pruebas de diagnóstico para la prevención y control de la COVID-19. Dicho documento fue suscrito por el Presidente de la República, Martín Vizcarra Cornejo, el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zeballos Salinas, la Ministra de Economía y Finanzas, María Antonieta Alva Luperdi ,y la entonces Ministra de Salud, María Elizabeth Hinostroza Pereyra.

En el mencionado Decreto de Urgencia, se autorizó a PERÚ COMPRAS, de manera excepcional y a requerimiento del Instituto Nacional de Salud – INS, efectuar las contrataciones de bienes y servicios para la obtención, transporte y procesamiento de muestras para el diagnóstico de la COVID-19, necesarios para prevenir y atender las emergencias producidas por este virus durante el año fiscal 2020. En consecuencia, a través de este documento el Centro Nacional de Recursos Estratégicos en Salud –

CENARES perdió competencia para realizar el procedimiento de adquisición de pruebas de descarte de la COVID-19.

De igual manera, dicha norma dispuso que las contrataciones que realice PERÚ COMPRAS se efectúen dentro del marco de la Ley de Contrataciones del Estado, en específico del artículo 27°, literal b), así como del artículo 100 de su Reglamento, esto es, que se realicen contrataciones directas por causal de emergencia. Asimismo, se autorizó la transferencia de partida en el presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2020 a favor del pliego de PERÚ COMPRAS, hasta por la suma de S/ 100 026 487.00 (Cien millones veintiséis mil cuatrocientos ochenta y siete y 00/100 soles) y la transferencia de partida para el INS de S/ 2, 500,000.00 (Dos Millones Quinientos Mil y 00/100 soles), ello a fin de financiar la sistematización y soporte tecnológico vinculado al diagnóstico de la COVID-19.

Además, en el citado Decreto de Urgencia, el INS -a cargo de Omar Trujillo Villarroel- pasó a ser el encargado de remitir el requerimiento con las características técnicas, términos de referencia y todas aquellas condiciones que resulten necesarias para la adecuada y oportuna satisfacción de la necesidad a PERÚ COMPRAS a cargo de Fernando Masumura Tanaka. Asimismo, se dispuso que el Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud -CENARES-, sea el responsable de la recepción de los bienes que se contraten en el marco de la referida norma. La conformidad de los bienes y servicios sería otorgada por el INS, el cual comunicaría a PERÚ COMPRAS que proceda con los pagos respectivos. Sobre el presunto direccionamiento en el proceso de adquisición de las pruebas serológicas, el 9 de octubre del 2020, a requerimiento del Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades- CDC- del MINSA -a cargo del señor Manuel Jesús Loayza Alarico- se habrían adquirido 5,233,346 pruebas rápidas divididas en tres procesos, conforme se advierte a continuación:

| FECHA | PROVEEDOR | OC | CANTIDAD | MARCA | PRECIO | PU |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 21/03/2020 | Multimedical Supplies SAC (RUC 20471476898) | 2020-18 | 300,000 | Core Test - China | 4,842,720.00 | 16.14 |
| | | 2020-19 | 400,000 | | 6,798,800.00 | 17.00 |
| | Nipro Medical Corporation Sucursal del Perú (RUC 20504312403) | 2020-20 | 330,000 | Zhejiang Orient Gene Biotech Co.Ltd. | 5,467,176.00 | 16.57 |
| | | 2020-21 | 371,883 | | 6,319,035.94 | 16.99 |
| 3/05/2020 | Diagnostica Peruana SAC (RUC 50501887266) | 2020-86 | 332,000 | Cellex - China | 9,926,800.00 | 29.90 |
| 25/05/2020 | Deltalab Perú EIRL (RUC 20537139120) | 2020-91 | 3,499,463 | SD Biosensor - Korea | 72,438,884.10 | 20.70 |
| | | **TOTAL** | **5, 233,346** | **TOTAL** | **S/ 105,319,888.04** | |

En total, el Estado peruano habría gastado aproximadamente S/. 105,319,000.00. Con relación a este punto, es necesario recordar que Loayza Alarico, Director General del CDC-MINSA, concurrió a la reunión del 18 marzo de 2020 llevada a cabo en las oficinas del MEF en representación del MINSA, donde también se encontraban los representantes de las empresas Multimedical Supplies SAC y Nipro Medical Corporation Perú.

### 4.5.2 Otras irregularidades en el proceso de adquisición

El 20 de marzo de 2020, el INS elaboró los requerimientos de compra para la adquisición de las 1'401,883 pruebas rápidas, señalando como requisito que las empresas cuenten con la Autorización Sanitaria emitida por la DIGEMID.

Con relación a este extremo, del análisis de la documentación remitida a la PPEDC, se advierte que, el 17 de marzo de 2020, se le otorgó a Nipro Medical Corporation Perú, la Autorización Sanitaria emitida por la DIGEMID y a Multimedical Supplies SAC el día 18 de marzo de 2020. Esta fecha es la misma en la que ambas empresas participaron en la reunión sostenida en el MEF, luego de lo cual -dos días después- resultaron ganadoras de las adquisiciones. Cabe indicar que cuatro empresas que participaron también en dicha orden de compra fueron descalificadas.

Así, se puede advertir que las Autorizaciones Sanitarias dadas por la DIGEMID a ambas empresas en un plazo inusualmente acerelado, terminaron también favoreciéndolas. DE igual modo, mediante Resolución Directoral N° 2010-2020/DIGEMID/DDMP/UFDM/MINSA, DIGEMID resolvió autorizar la importación y el uso del dispositivo médico del diagnóstico in vitro y, mediante Resolución Ministerial N° 2026/DIGEMID/DDMP/UFDM/MINSA, se concedió la autorización inmediata a MULTIMEDICAL SUPPLIES S.A.C. para la importación y el uso del dispositivo médico de diagnóstico in vitro.

### 4.5.3 Acciones realizadas por la PPEDC

El presente caso tiene como antecedente el reportaje del programa periodístico "Cuarto Poder" del mes de abril del 2020, mediante el cual denunció presuntas irregularidades en el proceso para la adquisición de kits de pruebas rápidas y pruebas moleculares a fin de diagnosticar el COVID-19 en la población, procedimiento que fue asignado a la Central de Perú Compras.

El 24 de junio del 2020, la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios dispuso el inicio de las diligencias preliminares por este caso y, el 24 de octubre del mismo año, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción presentó una solicitud de ampliación de denuncia contra otras personas.

### 4.5.4 Estado del caso

Actualmente, el caso se encuentra en investigación preliminar por la presunta comisión de los delitos de colusión simple y otros en agravio del Estado Peruano, habiéndose ampliado el plazo de investigación en más de una oportunidad, debido a la complejidad de los hechos.

## 4.6 CONTRATACIÓN INNECESARIA DE LOS SERVICIOS DE FUMIGACIÓN

El 16 de mayo de 2020, la OMS explicó que "no se recomienda fumigar ni rociar a gran escala los espacios abiertos, como las calles y los mercados, con el fin de destruir el virus de la COVID-19 u otros agentes patógenos. Las calles y aceras no se consideran reservorios de la infección por el virus de la COVID-19. La pulverización de desinfectantes, incluso al aire libre, puede ser nociva para la salud de las personas y causar irritación o daños en los ojos, las vías respiratorias o la piel"[88].

Al respecto, en la normativa peruana, la Dirección General de Salud Ambiental – DIGESA, ente encargado de normar y evaluar el Proceso de Salud Ambiental en el Sector, emitió en el año 2006 una Guía Técnica de Procedimientos de Limpieza y desinfección de Ambientes en los Establecimientos de Salud y Servicios médicos de apoyo [89], la cual erige una serie de principios que deben ser observados al momento de realizar la desinfección de los espacios, en el siguiente sentido: la desinfección de los espacios debe ser "*necesaria para evitar la proliferación de microorganismos, y por consiguiente posibles enfermedades*", acotando que *"los desinfectantes deberán ser elegidos considerando su eficacia, seguridad y facilidad en su uso, dando preferencia a los desinfectantes universales y de aplicación múltiple." Asimismo,* advierte que, *"los desinfectantes obligatoriamente deben contar con registro o autorización sanitaria, así como manual de instrucciones, estudios de eficiencia y toxicidad."* [90]

Básicamente, la Guía Técnica exige la concurrencia de los siguientes elementos: la necesidad ligada a la finalidad de evitar la propagación de los microorganismos, la eficacia y seguridad del desinfectante que se pretende aplicar y la autorización sanitaria emitida por el órgano competente. Al respecto, la OMS recomendó no rociar las calles

[88] OMS, "Preguntas y respuestas sobre la limpieza y desinfección de superficies del entorno inmediato en el contexto de la COVID-19 fuera del ámbito sanitario" de fecha 16 de mayo de 2020. Enlace: https://www.who.int/es/news-room/q-a-detail/q-a-considerations-for-the-cleaning-and-disinfection-of-environmental-surfaces-in-the-context-of-COVID-19-in-non-health-care-settings

[89] Resolución Ministerial N°372-2011-MINSA, de fecha 30 de mayo de 2006, por la cual se aprueba la Guía Técnica de Procedimientos de Limpieza y desinfección de Ambientes en los Establecimientos de Salud y Servicios médicos de apoyo. Obtenido de: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/272588/243707_RM372-2011-MINSA-Nuevo.PDF20190110-18386-1iyy23x.PDF

[90] Al respecto el apartado 5.2.3. "*Principios para la Desinfección*" de la Guía Técnica de Procedimientos de Limpieza y desinfección de Ambientes en los Establecimientos de Salud y Servicios médicos de apoyo.

con desinfectantes, pues no eran eficaces a efectos de disminuir los contagios por el virus del COVID19. No obstante, en el Perú, se detectó que mercados municipales, comisarías, entre otros realizaban estos procedimientos de desinfección y fumigación sin utilidad.

- Desinfección y fumigación de las unidades policiales de Piura y Tumbes

El presente caso inició a partir del Informe Policial N°047-2020-DIRNI-DIRCOCOR-PNP/JEFDDICC-DEPDICC-PIURA, de fecha 2 de mayo del 2020, elaborado por el Departamento Desconcentrado de Investigación Contra la Corrupción PNP de Piura, a partir del cual se pone en conocimiento las irregularidades advertidas en el Proceso de Contratación realizado por la Unidad Ejecutora N°03-MACREPOL – Piura, para la Fumigación de Locales Policiales de la jurisdicción de Piura y Tumbes.

#### *4.6.1.1 Direccionamiento de la empresa*

El 8 de abril del 2020, se tomó conocimiento de que el comandante PNP César Rogelio Salazar Obregón, en su calidad de Jefe encargado de Administración de la UE 003-MACREPOL-PIURA, entregó un salvoconducto a la empresa ECOGRUNE SAC para que preste servicio de desinfección y fumigación de todas las Unidades Policiales del Departamento de Piura y Tumbes por la suma de S/ 625.858.3.

Cabe resaltar que, Christhian Morales Medina, representante legal de la empresa ECOGRUNE SAC, es un capitán de la PNP en situación de retiro, quien ingresó a la escuela de oficiales el año 2008, fecha de egreso del Comandante PNP César Rogelio Salazar Obregón, quien es el Jefe encargado de Administración de la UE N°003- MACREPOL PIURA.

Entre las irregularidades que permiten identificar el direccionamiento ejercido en esta contratación estaría la alteración de la relación existente entre el requerimiento del área usuaria y el servicio contratado, toda vez que, el 31 de marzo del 2021, el encargado de elaborar el requerimiento solicitó el “Servicio de fumigación y desinfección de los locales policiales pertenecientes a la I MACREPOL – Piura y el frente policial de Tumbes”, el cual tuvo como objetivo garantizar que los locales se encuentren en un estado de limpieza y desinfección con la finalidad de garantizar la salud del personal policial en prevención del contagio por la COVID 19.

Asimismo, se buscó incrementar el valor estimado del servicio, enviando solicitudes de cotización a empresas de otras regiones, sin considerar a las empresas locales que realizan la actividad económica del servicio que se requería, lo cual no se condecía con la situación de emergencia existente.

Por otro lado, de manera irregular, la generación de la Orden de Compra se dio antes de haber obtenido la Certificación Presupuestal. Así pues, el 8 de abril de 2020, se solicitó a la Unidad de Planeamiento y Presupuesto la Certificación Presupuestal para la prestación del servicio. Dos días después, el 10 de abril, se generó la Orden de Servicio N° 0000160, en el proceso de Contratación Directa N° 006-2020-REGPOL-PIURA con el proveedor ECOGRUNE SAC; y el 11 de abril recién se emitió el Certificado de Crédito Presupuestal.

#### *4.6.1.2 Estado del caso*

Actualmente, el caso se encuentra en la etapa de diligencias preliminares por la presunta comisión del delito contra la administración pública en la modalidad de colusión en agravio del Estado.

Por último, en setiembre de 2020, la fiscalía a cargo del caso dispuso la ampliación de las diligencias preliminares en atención a la complejidad de los hechos.

## 4.7 CASO DENOMINADO "VACUNAGATE"

Uno de los casos más emblemáticos sobre presuntos actos de corrupción en tiempos de pandemia por COVID-19 que involucra a altos funcionarios es el identificado como "Vacunagate", el cual se dio en el marco del proceso de negociación con la empresa SINOPHARM para la adquisición de las vacunas para el COVID-19.

Este caso se inició el 10 de febrero del 2021, cuando el periodista Carlos Paredes reveló que el expresidente, Martín Vizcarra, habría sido vacunado en octubre de 2020 de manera secreta, cuando aún mantenía su cargo de jefe de Estado. Posteriormente, el 17 de febrero de 2021, el diario "El Comercio" publicó una nota periodística en la que se señaló que los miembros de la Comisión Multisectorial creada para la adquisición de las vacunas contra la COVID-19 habrían sido inoculados con la vacuna de Sinopharm entre setiembre de 2020 y febrero de 2021[91].

Al respecto, cabe tener en cuenta, en primer lugar, que mediante Resolución Suprema N° 079-2020-RE, de fecha 10 de agosto del 2020, se creó la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal encargada de realizar el seguimiento de las acciones orientadas al desarrollo, producción, adquisición, donación y distribución de las vacunas y/o tratamientos contra el COVID-19, el cual estaría conformado por:

[91] El Comercio, "Ocho miembros de la comisión que negoció con Sinopharm se vacunaron antes y después del acuerdo de compra", de fecha 17 de febrero de 2021. Enlace: https://elcomercio.pe/politica/ocho-miembros-de-la-comision-que-negocio-con-sinopharm-se-vacunaron-antes-y-despues-del-acuerdo-de-compra-noticia/

a) El/La Ministro/a de Relaciones Exteriores o su representante alterno/a, quien la preside;

b) El/La Ministro/a de Economía y Finanzas o su representante alterno/a;

c) El/La Ministro/a de Salud o su representante alterno/a;

d) El/La Presidente/a del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC) o su representante alterno/a;

e) El/La Jefe/a del Instituto Nacional de Salud (INS) o su representante alterno/a;

f) Un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros;

g) Un representante del Seguro Social de Salud-ESSALUD

h) Un representante de la Universidad Peruana Cayetano Heredia; y,

i) Un representante de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

El 9 de setiembre de 2020, en el marco del convenio suscrito entre el Laboratorio Sinopharm y el Estado peruano, llegaron al país 24,800 dosis entre candidatas a vacuna de Sinopharm y placebos que serían utilizados en los ensayos clínicos de dicha vacuna en nuestro país a cargo del Centro de Estudios Clínicos de la Universidad Peruana Cayetano Heredia.

Sin embargo, en un reportaje periodístico, se develó que, además de las 24,800 dosis, ingresaron a nuestro país 3,200 dosis de vacunas contra la COVID-19, mediante la DUA Nº 235-2020-10-113875-00. Estas no serían utilizadas para los ensayos clínicos de la vacuna de Sinopharm, sino para que fueran inoculadas al personal del Centro de Estudios Clínicos de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, parte del equipo que realizó los ensayos.

Sobre el particular, se reveló que, entre las personas inoculadas, se encontrarían funcionarios de la Presidencia del Consejo de Ministros, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Salud, de la Universidad Cayetano Heredia y de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; algunos de los cuales integraron la Comisión Multisectorial a cargo de las negociaciones para la adquisición de vacunas y/o tratamientos contra la COVID-19, así como terceros particulares de sus entornos personales y familiares. De esta manera, funcionarios de diversas entidades y particulares vinculados habrían obtenido un beneficio irregular con la inoculación de las vacunas, a pesar de no ser parte del ensayo clínico para el cual estaban destinadas las dosis. Estas habrían sido proporcionadas por el médico del ensayo clínico German Javier Málaga Rodríguez.

Así pues, la tesis fiscal sostiene que la entrega de este beneficio a ciertos funcionarios y a miembros de su entorno personal habría condicionado sus conductas en el ejercicio de su labor -como miembros de la Comisión Multisectorial o del Ministerio de Relaciones

Exteriores y Ministerio de Salud- para recomendar la adquisición de las vacunas del laboratorio Sinopharm (con un 79% de efectividad), a pesar de que hasta ese momento no habría sido aprobada por algún organismo internacional.

En la misma línea, se cuestiona el hecho de no haber considerado o incluso desechado las ofertas de otros laboratorios en similares o mejores condiciones como habría sido el caso del laboratorio Pfizer / BioNtech (95% de efectividad) y Sputnik V (91.6% de efectividad). Esta última vacuna habría sido ofrecida al gobierno del ex presidente Martín Vizcarra Cornejo en el mes de julio del 2020.

En razón de todo lo expuesto, mediante Disposición Nº1 del 18 de febrero del 2021, la Segunda Fiscalía Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios ordenó la apertura de diligencias preliminares por la presunta comisión del delito de negociación incompatible y la realización de diferentes actos de investigación.

Cabe señalar que, en cuanto al expresidente Martín Vizcarra y las exministras Pilar Mazzetti y Elizabeth Astete, en febrero de 2021, se inició paralelamente una investigación preliminar por los presuntos delitos de concusión y negociación incompatible a nivel del despacho de la Fiscal de la Nación, dada la prerrogativa constitucional del antejuicio político con la que cuentan estos exfuncionarios.

### 4.7.1 Acciones de la PPEDC

El 19 de febrero del 2021, la PPEDC solicitó, mediante un escrito dirigido a Fiscalía Provincial Especializada en Delitos de Corrupción a cargo del caso, la detención preliminar de siete implicados en el “Vacunagate”, debido a la presencia de peligro procesal para la investigación.

La solicitud de la PPEDC se sustentó en la presunta comisión del delito contra la administración pública en la modalidad de negociación incompatible, incluyendo al ex investigador principal de los ensayos clínicos de la vacuna Sinopharm en la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH), Dr. Germán Málaga.

Asimismo, se solicitó la detención de quienes entonces ocupaban los cargos de Rector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Orestes Cachay; el asesor de inmunizaciones del Ministerio de Salud Carlos Castillo; el director de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Relaciones Exteriores, Arturo Jarama; el ejecutivo adjunto segundo del Viceministerio de Salud Pública, Mario Rodolfo Tavera Salazar; el vicerrector de la Investigación de la Universidad Peruana de la Cayetano Heredia (UPCH), Alejandro Bussalleu Rivera, y el diplomático de la cartera de Exteriores Óscar Suárez.

### 4.7.2 Estado del caso

Actualmente, el caso se encuentra en investigación preliminar por la presunta comisión del delito de negociación incompatible en agravio del Estado peruano.

## 4.8 ADQUISICIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE CANASTAS BÁSICAS FAMILIARES EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA NACIONAL POR LA COVID-19

A través del Decreto Supremo N° 044-2020, de 15 de marzo del 2020, se declaró el Estado de Emergencia Nacional en el país a consecuencia del brote de la COVID-19. Posteriormente, a través del Decreto de Urgencia N° 033-2020 de 27 de marzo del 2020, se establecieron medidas extraordinarias en materia económica y financiera a fin de minimizar los efectos de las disposiciones de prevención dispuestas en la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional[92].

Entre estas medidas, se transfirieron S/ 213´650,000.00 (Doscientos Trece Millones Seiscientos Cincuenta Mil con 00/100 soles) a favor de los Gobiernos Locales, con la finalidad de adquirir y distribuir Canastas Básicas Familiares -CBF, compuesto por víveres de primera necesidad. Dichas canastas básicas debían ser distribuidas y entregadas a familias que se encontraban en situación de vulnerabilidad.

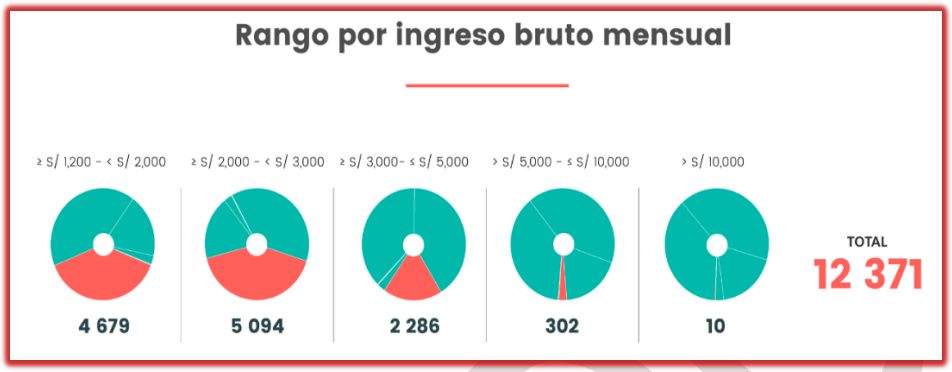
La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y la Contraloría General de la República (CGR) emitieron disposiciones específicas sobre la materia, tales como la "Guía de orientación: Gestión y distribución de canastas familiares en el marco de la Emergencia Nacional por el brote de la COVID-19"; y "Recomendaciones y buenas prácticas para las contrataciones y distribución de productos de primera necesidad de la canasta básica familiar en el marco de la Emergencia Nacional por la COVID-19". Dichos instrumentos establecieron recomendaciones relacionadas con aspectos del proceso de adquisición y distribución de productos de las Canastas Básicas Familiares.

La Contraloría General de la República, en el marco de sus competencias, diseñó una plataforma denominada "Monitor de control y transparencia COVID-19" para que las entidades registren información relacionada al proceso de adquisición, principalmente sobre el avance en la ejecución presupuestaria y el detalle del contenido de la canasta. A través de esta plataforma -hasta la fecha de cierre de este informe- se puso en conocimiento público que 12,371 funcionarios y servidores públicos (no pertenecientes al grupo de familias vulnerables), se habrían beneficiado de las canastas básicas

[92] Artículo 1. Objeto El presente Decreto de Urgencia tiene por objeto establecer medidas extraordinarias, en materia económica y financiera, para minimizar los efectos de las disposiciones de prevención dispuestas en la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional, aprobada mediante Decreto Supremo Nº 044-2020-PCM, en hogares vulnerables con bajos ingresos, así como en personas naturales y jurídicas cuyas actividades cotidianas han tenido que suspenderse en el marco de la referida situación de emergencia nacional y establecer medidas sobre financiamiento y otras disposiciones para respuesta frente a los efectos dla COVID-19.

familiares, develando así el mal uso de los fondos para la contratación y la distribución de éstas.

Sus ingresos oscilaban entre S/. 1,200.00, a S/. 10,000, los cuales no dejaron de percibirse, incluso en época de pandemia. En el recuadro a continuación, la Contraloría General de la República clasificó a los 12, 371 funcionarios y/o servidores que se habrían visto beneficiados por las Canastas Básicas Familiares, por rango de sus ingresos:




Fuente: Contraloría General de la República. Consulta de adquisición y distribución de bienes de primera necesidad de la canasta básica familiar

Así, por ejemplo, se pudo identificar a una funcionaria que trabajaba en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos – SUNARP, cuyo ingreso oscilaba entre S/ 5 000 (cinco mil nuevos soles) a S/10 000 (diez mil nuevos soles), que se habría beneficiado con las Canastas Básicas entregadas por la Municipalidad de San Isidro.

El 20 de junio del 2020, la Municipalidad Distrital de San Isidro (Lima) emitió un Comunicado en el que señala que la funcionaria pública de SUNARP Laura Lorena Rodríguez Agüero fue beneficiaria de las Canastas Básicas, dado que no se habría consignado su "ocupación" en el Acta de carácter de Declaración Jurada que debían completar todos aquellos que serían beneficiados con las canastas básicas.

Por estos hechos, la PPEDC solicitó información a la Municipalidad de San Isidro, la cual comunicó lo antes mencionado y puso de conocimiento a otros 5 funcionarios públicos que se habrían beneficiado de las canastas básicas. Posteriormente, se interpuso denuncia penal contra los involucrados por la presunta comisión de los delitos de falsedad genérica y falsedad ideológica en agravio de la Municipalidad Distrital de San Isidro. Actualmente, este caso se encuentra en investigación preliminar, desde el 21 de setiembre de 2020, por la presunta comisión del delito contra la administración pública en la modalidad de peculado doloso.

Asimismo, la PPEDC ha registrado numerosos casos relacionadas con la presunta comisión de delitos contra la administración pública por estos indebidos beneficios asistenciales, en agravio de las distintas Municipalidades a nivel nacional. Al respecto, la PPEDC pudo identificar una serie de irregularidades en la adquisición y distribución de las canastas:

Así, se puede mencionar el caso de la Municipalidad Distrital de Lagunas, provincia de Yurimaguas, en donde no se llevaron a cabo convocatorias ni invitaciones a otros proveedores a fin de direccionar la compra de canastas básicas en favor de una empresa. Asimismo, algunos de los víveres que componían las Canastas Básicas Familiares tenían fechas próximas a vencer y, además, ciertos víveres fueron intercambiados por otros de menor calidad. La Procuraduría Pública Anticorrupción de San Martín presentó la denuncia respectiva a la Fiscalía Anticorrupción del citado distrito judicial y, actualmente, el caso se encuentra en diligencias preliminares contra los que resulten responsables por los delitos de colusión simple y peculado agravado.

También se puede mencionar el caso de la Municipalidad Distrital de Chivay, provincia de Caylloma, departamento de Arequipa, donde se hallaron productos que carecían de registro sanitario, sin fecha de vencimiento y diferente peso.

Asimismo, se han evidenciado casos relacionados a una sobrevaloración de precios en la adquisición de los víveres como -por ejemplo- aquel que ocurrió en la Municipalidad distrital de Tamarindo, provincia de Paíta; en la Municipalidad distrital de Salitral, provincia de Morropón, ambos en el departamento de Piura; en la Municipalidades distritales de Chilca; Huancayo; Pilcomayo; San Agustín de Cajas de la provincia de Huancayo, departamento de Junín.

En cuanto a la distribución de las canastas básicas, se han podido apreciar también ciertas irregularidades como las referidas a la demora indebida en la distribución y la publicidad orientada a persuadir a la población para favorecer a autoridades u organización política en particular. Esto último habría ocurrido, por ejemplo, en la Municipalidad Distrital de Pítipo, provincia de Ferreñafe, departamento de Lambayeque, en la cual se entregaron las canastas con la participación del alcalde de dicha localidad.

Por otro lado, los casos de corrupción más recurrentes han sido aquellos relacionados con el proceso de empadronamientos de los beneficiarios de las Canastas Básicas Familiares. En el proceso de distribución de 6273 Canastas Básicas Familiares en la Municipalidad Distrital de Chorrillos, del departamento de Lima, se identificaron 44 casos de nombres y números de documentos nacional de identidad declarados por este Municipio, pero que los mismos o no existían en los registros del RENIEC o presentaban inconsistencias de nombres y apellidos. Actualmente, este caso se encuentra en etapa de investigación preparatoria formalizada desde el 30 de julio de 2021 por los presuntos delitos de peculado culposo agravado y cohecho pasivo propio.

Asimismo, se han identificado casos en los que trabajadores del propio municipio se habrían beneficiado indebidamente de las Canastas Básicas Familiares (como habría ocurrido en la Municipalidad distrital de Pallasca, departamento de Ancash) y casos en los que habrían sido beneficiarios de las Canastas Básicas familiares y/o amigos de funcionarios municipales, como sucedió en la Municipalidad distrital de Cajacay y de Aquia, ambos en la provincia de Bolognesi, departamento de Ancash.

# Capítulo 5 : OPORTUNIDADES DE MEJORAS Y MEDIDAS PREVENTIVAS CONTRA ACTOS DE CORRUPCIÓN EN EL MARCO DE ESTADO DE EMERGENCIA

La corrupción suele aparecer y expandirse allí donde se tiene un monopolio del poder público, altos márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones públicas y un nulo o deficiente control o fiscalización[93]. Se ha identificado, asimismo, que la corrupción es un fenómeno ubicuo multicausal o multifactorial (causas o factores personales, éticos, sociales, estructurales, etc.)[94], pero, además, el acto de corrupción no necesariamente proviene de un proceso gradual de transformación, a partir del cual se toman decisiones sobre problemas éticos (*slippery slope*), sino que resulta ser consecuencia del oportunismo de los individuos, del aprovechamiento de un resultado único e inesperado (*steef cliff*) [95].

Los altos desembolsos de caudales públicos que tuvieron lugar por el Estado de Emergencia por la pandemia– y de otros, como el sismo de Pisco del año del 2007 o el Fenómeno de El Niño Costero del 2017 - en concatenación con las deficiencias e irregularidades administrativas que se suscitaron en los procesos de contratación directa, han resultado siendo "oportunidades"[96] para quienes lejos de velar por el buen recaudo de los recursos públicos supieron aprovechar de la situación para procurarse una ventaja patrimonial indebida. Es por ello que el presente capítulo propone posibilidades de mejora en los procesos y mecanismos de contratación directas aplicables en el curso de un Estado de emergencia, tales como limitación de las compras que puedan realizar las entidades; la homogenización de los requerimientos y de los procesos; la implementación de orden en los sistemas de clasificación de los bienes y servicio; y el fomento de la transparencia y el sinceramiento de la información.

## 5.1 EVITAR LAS LIMITACIONES DE CIERTAS ENTIDADES PÚBLICAS EN PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN

La pandemia de la COVID-19 demandó una reacción rápida de las entidades del Estado para que, en el marco de sus respectivas competencias, pudieran continuar con sus funciones asignadas o intervinieran directamente en la gestión de la pandemia.

---

[93] BLANCO CORDERO, I. op. cit. p. 284.

[94] COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corrupción y Derechos Humanos. CIDH, Washington, 2019. pp. 51 y ss.

[95] C. Köbis, Nils; Prooijen, Jan-Williem; Righetti, Francesca; and Van ange, Paul. (2017). The road to bribery and corruption: slippery slope or steep cliff? En Psychological science ( Ciencia Psicológica) Vol. 28(3), pp. 297-306.

[96] La "oportunidad" de cometer un delito de corrupción, en tanto un "objetivo apropiado" para defraudar a las arcas estatales se puede apreciar en BLANCO CORDERO, I. op. cit. p. 280 y ss.

En algunos casos en que las entidades intervinieron directamente realizaron contrataciones para la adquisición de artículos que, al menos en apariencia, no estaban vinculados al marco de sus competencias, tal es el caso de entidades pertenecientes al sector educación como fueron la Universidad de Moquegua; la Universidad Antonio Abad del Cusco, o la Universidad Hermilio Valdizán o entidades como la empresa Petroperú del sector hidrocarburos, quienes adquirieron pruebas rápidas por un valor ascendente a medio millón de soles aproximadamente.

En esa línea, surgen dudas adicionales como es la capacidad que tuvieron para definir el requerimiento y para dar la conformidad a las prestaciones (muestra de ello es que los términos de referencia, plazos de entrega y condiciones difieren respecto de cada entidad).

Otro riesgo que puede asociarse a la intervención de entidades aparentemente incompetentes en compras de productos críticos es que los bienes y servicios adquiridos se mantengan bajo su control sin que entes rectores pudiesen conocer de su existencia y disponibilidad, por lo que eventualmente podrían quedar sin ser utilizados.

Este tipo de contrataciones ponen en riesgo la eficiencia del gasto y el cumplimiento de metas nacionales. Un ejemplo histórico es lo ocurrido durante el terremoto de Pisco del año 2007. Durante este Estado de Emergencia, varias entidades realizaron adquisiciones de bienes con la finalidad de enviarlos a las zonas de emergencia, lo cual supuso dificultades para el abastecimiento de artículos críticos como el agua embotellada y los botiquines de primeros auxilios.

La PPEDC considera que permitir la participación de entidades públicas cuya competencia no es clara, propicia que aquellas que tengan más presupuesto aprovechen dicha circunstancia para crear situaciones de privilegio en ciertas zonas o para ciertos grupos, respecto de otras que contasen con menos fondos, lo cual podría generar un tratamiento desigual para enfrentar la pandemia. Esto generó, por ejemplo, que algunos municipios cuentan con una planta de oxígeno frente a otras municipalidades de menores recursos que no pudieron hacerse de este bien.

En ese sentido, se considera como una oportunidad de mejora el otorgar facultades a los entes a cargo de las políticas nacionales para emitir listas de entidades autorizadas a realizar compras de bienes y servicios directamente vinculados a la situación de emergencia. Esta recomendación recoge la lógica de las compras corporativas obligatorias y con la misma finalidad: evitar el desorden en el abastecimiento, más aún tratándose de bienes y servicios críticos.

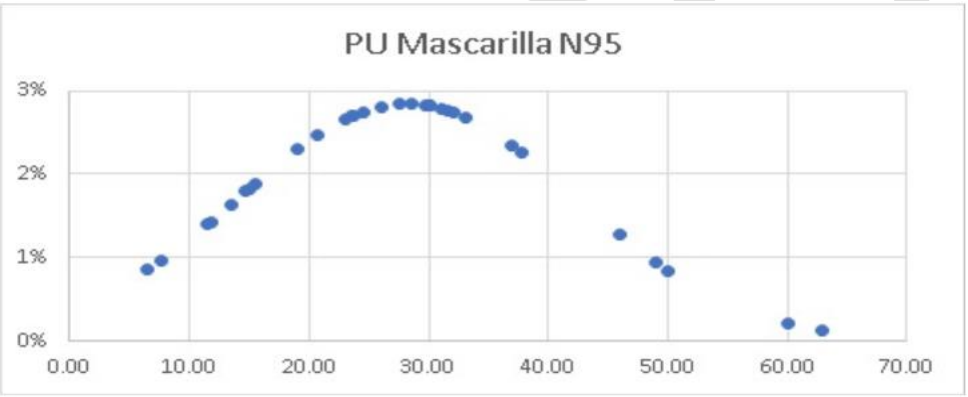
## 5.2 FOMENTAR CONTRATACIONES CORPORATIVAS Y COORDINADAS

Se ha registrado que durante la pandemia se realizaron compras simultáneas por diversas entidades para la adquisición de productos relacionados con la salud. Así se identificaron 100 procesos de selección convocados para la adquisición de pruebas

rápidas a los que debe sumarse un número aún no determinado de contrataciones menores[97].

El hecho de tener varias entidades realizando compras de manera no coordinadas pone en evidencia otro problema importante: la distorsión en el mercado. En este sentido y debido a que la pandemia fue un fenómeno a nivel nacional, la realización de compras simultáneas por parte de varias entidades aumenta de manera innecesaria la demanda y, por consiguiente, afecta los precios y la disponibilidad de los productos. Se genera de manera inconveniente una competencia entre las mismas entidades estatales.

Otro ejemplo se dio con el proceso de adquisición de mascarillas. De acuerdo con la información registrada en el SEACE, las contrataciones descentralizadas hicieron que el precio de estos insumos presente variaciones de hasta el 968%, como se muestra en la gráfica siguiente:




*Precio unitario de mascarillas en el periodo marzo-agosto de 2020*[98]

En este cuadro se puede apreciar que el costo unitario con el cual las entidades adquirieron las mascarillas N95 fluctuaron entre los S/. 5 y los S/.70 nuevos soles. Una revisión preliminar de los antecedentes de cada una de las transacciones anteriores evidenció que el precio se obtuvo a partir de cotizaciones de un único proveedor, lo cual genera duda de que los precios entre 50 y 60 soles obedezcan a condiciones reales del mercado.

Otra circunstancia que quedó en evidencia es que los gobiernos subnacionales no supieron aprovechar los recursos existentes, puesto que se priorizó la adquisición de servicios o la construcción de obras públicas, en vez de por ejemplo utilizar estadios, colegios y/o plazas de toros -características de las provincias al interior del país- con los que ya contaban a efectos de adecuarlos para ser empleados como albergues o

[97] El número podría ser mayor considerando que algunas entidades utilizaron denominaciones con términos que dificultan identificar el objeto real de la contratación.

[98] En todos los casos los precios unitarios corresponden al mismo tipo de mascarilla. Con la finalidad de no afectar las investigaciones el presente documento no precisará el tipo de mascarilla ni las entidades compradoras.

infraestructuras hospitalarias, tal como ocurrió con la Municipalidad Metropolitana de Lima. Cuando el Gobierno decretó en marzo del 2020 la cuarentena obligatoria se implementó la denominada "Casa de Todos", un proyecto de la Beneficencia de Lima con colaboración de la Alcaldía, que albergó a 180 personas desamparadas y de mayor riesgo frente al coronavirus en la Plaza de Toros de Acho. Asimismo, en cuanto a infraestructuras hospitalarias se refiere, el Gobierno Central aprovechó la disponibilidad de la Villa Olímpica de Villa El Salvador para la cuarentena de personas con diagnóstico positivo por COVID-19.

Además, la pandemia ha puesto en evidencia que, en una situación de emergencia, los esfuerzos coordinados entre los gobiernos subnacionales que conocen de primera mano la necesidad de la población y el gobierno central resultan de vital importancia, sobre todo cuando se agrega el factor de corrupción en las operaciones y procedimientos administrativos.

En este sentido, lo recomendable es que exista una estrategia de abastecimiento para los periodos de emergencia, es decir una estrategia de naturaleza temporal que sea dirigida desde el Gobierno Central; no obstante, y siendo conscientes de las dificultades logísticas y de transporte así como de la autonomía de los gobiernos subnacionales, la etapa de distribución debería ejecutarse desde las regiones, de tal manera que se recoja una demanda única, pero que reporte múltiples beneficios:

- Economías de escala, modelo que busca reducir los costes unitarios en la producción masiva[99].
- Mejorar las posibilidades de negociación en mercados con pocos proveedores.
- Menores costos de transacción totales (es más eficiente tener unos pocos procesos que muchos).
- Reduce el esfuerzo de control y otorga mayor transparencia a las compras.
- La mayor visibilidad reduce el riesgo de actos corruptos al generar mayores posibilidades de detección.
- Estandariza los bienes y servicios que serán adquiridos. Esto permite que, incluso en el caso de distribución de la buena pro, tanto la calidad como las condiciones se mantendrán dentro de parámetros uniformes.
- Desalienta la participación de proveedores ajenos al mercado específico.

Desde el punto de vista de la PPEDC, la realización de múltiples contrataciones dispersas en todo el territorio nacional durante los estados de emergencia supone también el riesgo de mayores oportunidades para la ocurrencia de casos de corrupción, debido al ocultamiento de estas transacciones, así como mayores costos de control.

[99] Ver al respecto: https://www.apd.es/que-es-economia-de-escala-y-tipos/



PPEDC

En ese sentido, se identifica como medida de mejora la realización de compras corporativas obligatorias para bienes y servicios calificados como críticos, lo que redundará en un mejor aprovechamiento tanto de los recursos financieros, como también de la capacidad operativa existente.

## 5.3 ESTANDARIZACIÓN DE REQUERIMIENTOS

Durante la elaboración del presente informe se advirtió que algunos bienes y servicios fueron requeridos de manera recurrente, como útiles de aseo, alcohol líquido y en gel, mascarillas, ropa protectora (mamelucos, sobretodos, etc.). Sin embargo, pese a la frecuencia de dichas compras se evidenció que tales contrataciones se realizaban bajo características y condiciones diversas.

Por ejemplo, en el caso de la adquisición de alcohol por parte de las entidades, se detectaron especificaciones en cuanto al tipo (en gel o líquido), plazos de entrega (entre 1 y 30 días), tamaños (desde 150 ml hasta 3,800 ml), tipo de tapa (push, de rosca, tipo rociador), colores (en algunos casos se pedían colores específicos) e incluso rotulado de envases primario y terciario personalizados (en al menos dos casos se pedía que el rotulado indicará el nombre de la entidad compradora y en otro que el embalaje terciario fuera tamaño específico). En el caso de mamelucos y prendas de protección descartables se incluyeron condiciones específicas como que estuviesen estampados o contasen con un sellado al vacío. Asimismo, se encontraron casos en que las entidades establecieron condiciones de recepción diferentes a las previstas en el Manual de Administración de Almacenes para el Sector Público Nacional (Resolución Jefatural N° 335-90-INA/DNA) como la verificación previa en instalaciones del proveedor, la entrega en lugares diferentes del almacén, la fijación de cuotas y citas para el ingreso de artículos, etc.

Es necesario resaltar que, pese a tratarse de prestaciones similares, se ha generado la apariencia de que cada contratación establece condiciones diferentes de las demás, circunstancia que en el mejor de los casos implica una pérdida de predictibilidad frente a los proveedores, pero además también podría ser evidencia de un direccionamiento indebido en la contratación.

Frente a estas situaciones, es recomendable limitar la alta discrecionalidad de las entidades en estos contextos y uniformizar las características técnicas y requisitos de calificación tanto con la finalidad de aumentar la competencia como para fomentar la interoperabilidad[100] de los recursos adquiridos, aspectos que redundan no sólo la

[100] La interoperabilidad está definida como "la capacidad que tienen los sistemas, unidades o fuerzas para suministrar y/o aceptar los servicios de otros sistemas, unidades o fuerzas y usar dichos servicios para operar conjuntamente de una forma efectiva" (OTAN, APP-6A, 1999), de modo que, que de ser necesario, los recursos adquiridos por una entidad, puedan ser trasladados a otra.

eficacia del abastecimiento, sino que también reducen el riesgo de actos colusorios asociados a la definición del requerimiento.

En esa línea, se debe resaltar el trabajo hecho por Perú Compras, organismo público adscrito al MEF, encargado de optimizar las contrataciones públicas a nivel nacional, que organizó los catálogos electrónicos de Acuerdo Marco para Materiales de protección para la salud del Ministerio de Salud, aprobando las especificaciones técnicas de la mascarilla de uso comunitario (RM 135-2020-MINSA)[101]. Asimismo, se rescata el trabajo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas al homologar la dotación de bienes de aseo y seguridad y vestuario para el personal militar durante la pandemia; iniciativas que redujeron la alta discrecionalidad de los operadores de compra[102].

Estas experiencias se consideran positivas frente a la alta discrecionalidad en la adquisición de los productos que genera riesgos de corrupción; no obstante, debe precisarse que estas acciones fueron reducidas en número y a menudo no adoptadas oportunamente[103].

En virtud de lo anterior, se identifica como una oportunidad de mejora la creación de equipos de trabajo especiales que, desde el inicio del estado de emergencia y de manera acelerada, prueben fichas homologadas y/u organicen catálogos electrónicos que permitan realizar las contrataciones de bienes y servicios críticos bajo condiciones homogéneas, reduciendo la discrecionalidad de los funcionarios y generando predictibilidad en los proveedores.

## 5.4 EXIGENCIA A PROVEEDORES DE DEDICARSE A ACTIVIDADES ECONÓMICAS SIMILARES AL RUBRO DE CONTRATACIÓN

Para conocer si las empresas que proveyeron bienes, servicios o construyeron una obra pública durante el Estado de Emergencia tenía como actividad económica el rubro de la contratación, se realizó una muestra de los 1446 casos registrados por la PEEDC. Esta muestra al azar arrojó que 42% de empresas no estaban relacionadas con el rubro de la contratación

Al respecto, el Decreto legislativo que modificó la Ley Nº 30225 Ley de Contrataciones del Estado[104] estipulaba en su artículo 18 que, en el caso de bienes y servicios, el órgano encargado de las contrataciones debía realizar un estudio de mercado. En complemento

[101] (IM-CE-2020-4) a partir del 25 de mayo de 2020. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/997810/18991230166173radB16BE20200712-20664-1x2updo.pdf

[102] El presente informe sólo resalta las iniciativas generales de dichas entidades, pero no convalida las actuaciones o irregularidades específicas que se hayan podido presentar en determinados casos.

[103] Por ejemplo, el Catálogo Electrónico para Dispositivos médicos de diagnóstico In vitro (IM-CE-2020-8) entró en vigor el 4 de setiembre/2020, casi 6 meses después de declarado el estado de emergencia y de serios cuestionamientos a la legalidad de las compras realizadas por el Minsa y ESSALUD.

[104] Mediante el Decreto Legislativo N°1341 del 16 de setiembre del 2018 se modificó artículos de la Ley General de Contrataciones del Estado, Ley N°30225 del 3 de abril del 2017.

con la disposición, el Reglamento de dicha Ley recogía taxativamente en su artículo 11, que el estudio de mercado debía realizarse entre proveedores cuyas actividades estén directamente relacionadas con el objeto de la contratación[105]. Esta disposición se vio afectada con las nuevas modificaciones que se realizaron a la Ley de Contrataciones del Estado vigentes a la fecha[106], en tanto esta última se limita a recoger el deber de establecer el valor estimado de las contrataciones de bienes y servicios, mas no refiere la necesidad de que el estudio de mercado se desarrolle con proveedores que realicen actividades directamente relacionadas al objeto del contrato. En la misma línea, su Reglamento solo recoge que, para la indagación de mercado, el órgano encargado de las contrataciones puede recurrir a información existente, incluidas las contrataciones que hubiera realizado el sector público o privado, respecto de bienes o servicios que guarden similitud con el requerimiento.

De esta manera, pudimos ver que empresas dedicadas a la venta de autopartes o cuya actividad principal era la construcción de edificios tenían en sus manos la provisión de bienes y servicios que debían entregarse de manera inmediata a los pacientes más afectados por la pandemia. Al no guardar relación directa con el rubro objeto de contrato, evidentemente los proveedores presentaron problemas con la ejecución de los contratos, incluso en algún caso, vieron la necesidad de buscar otros proveedores para tercerizar el servicio. Estas últimas empresas ofertaron precios mucho menores a los proveedores a quienes finalmente se les otorgó la Buena Pro.

Para la PPEDC, un cambio esencial es regular nuevamente lo establecido por el anterior artículo 11 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, de tal manera que se establezca la obligación de que el proveedor contratante deba tener una actividad comercial relacionada con el rubro de contratación.

## 5.5 MEJORAR EL REGISTRO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LAS BASES DE DATOS

En el marco del análisis de los casos del presente informe, se evidenció una situación de riesgo de corrupción recurrente y que limita el control que realiza, por ejemplo, la Contraloría General de la República: el desorden en el Catálogo Único de Bienes, Servicios y Obras (CUBSO).

El CUBSO es una herramienta prevista en la Ley de Contrataciones del Estado y en la Directiva N° 007-2016-OSCE/CD de fecha 10 de enero de 2016, el cual consiste en la catalogación ordenada de los bienes servicios y obras que pueden ser adquiridos por las entidades. A partir de esa catalogación, se esperaría que los distintos objetos

[105] Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley N°30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N°350-2015-EF. Decreto Supremo N°056-2017-E del 19 de marzo del 2017.

[106] Decreto Legislativo N°1444 del 16 de setiembre del 2018, Decreto Legislativo que modifica la Ley Nº 30225, Ley de contrataciones del Estado.

contractuales puedan ser agrupados con sus similares para obtener información como precios históricos, condiciones de compra, información de proveedores, externalidades, etc. Sin embargo, en los últimos 10 años, y principalmente por el abuso de algunas entidades, se han introducido fallas en la catalogación como la duplicidad, el exceso de detalle, la incorrecta asignación de familias y clases, etcétera. Algunos ejemplos de estos problemas se pueden mostrar a continuación[107]:

**Duplicidad**

- El amonio cuaternario desinfectante se colocó de tres distintas maneras, como si fuesen productos diferentes:

| Código | Título |
|---|---|
| 4228160400005752 | AMONIO CUATERNARIO AL 50% |
| 4228160400005787 | DESINFECTANTE AMONIO CUATERNARIO AL 50% |
| 4228160400005776 | DESINFECTANTE AMONIO CUATERNARIO AL 50% X 1 L |

- Servicios de telefonía celular figuran 3 veces de manera diferenciada:

| Código | Título |
|---|---|
| 8311160300232363 | SERVICIO DE TELEFONIA MOVILES (CELULAR) |
| 8311160300354175 | SERVICIO DE TELEFONÍA MÓVIL CON INTERNET |
| 8311151000232432 | SERVICIO DE RADIO - CELULAR |

- Un código por ítem

De otro lado, se tiene que el Sistema del SEACE sólo permite registrar un código por ítem, lo que impide el seguimiento de contrataciones realizadas por paquete. Por ejemplo, se tiene conocimiento de que las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y al menos otras 20 entidades públicas adquirieron durante la pandemia jabón carbólico como parte de los útiles de aseo; sin embargo, al solicitarse que realice un filtro por códigos sólo encontró un proceso y que además no correspondía a ninguna de las entidades referidas (memorándum N° D50-2021-OSCE-SCGU).

Un catálogo funcional permitiría que tanto operadores como quienes hacen control puedan tener acceso a tendencias e información de comportamiento de mercados. Sin ese catálogo se hace imposible la realización de controles masivos, se encarece costo del control y aumenta la posibilidad de que, en el desorden y cantidad, algunas

[107] La lista es ilustrativa y sólo lista los que se consideran ejemplos más resaltantes.



PPEDC

desviaciones o irregularidades sean detectadas. Un ejemplo funcional de lo que se propone ya se encuentra implementado en el control de almacén de medicamentos y productos farmacéuticos del Ministerio de Salud, que permite controlar los precios unitarios, proveedores y fechas de adquisición de productos, de tal manera que se permite identificar los casos de sobrecostos u otras anomalías en las compras.

En virtud de lo anterior consideramos como oportunidad de mejora el perfeccionamiento del CUBSO, la depuración de sus contenidos y el establecimiento de nuevas reglas para el registro de contrataciones, lo que permitirá generar información de calidad y eventual detección de desviaciones o irregularidades de una manera más oportuna y eficiente.

## 5.6 SINCERAMIENTO DE LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

Las políticas de transparencia son fundamentales para luchar contra el flagelo de la corrupción. Mejorar la transparencia de la información es esencial para tener un panorama completo del impacto de la COVID-19 a nivel económico, pero sobre todo a nivel social, pues es una forma de proteger y garantizar los derechos de las personas, especialmente de los más vulnerables que son las que dependen de las políticas sociales del Estado. La Defensoría del Pueblo en un estudio realizado en 319 municipalidades provinciales y distritales a nivel nacional sobre la distribución de las Canastas Básicas Familiares durante los primeros meses de la pandemia, advirtió que un 27% de las municipalidades no brindó información a la ciudadanía sobre el proceso de adquisición o entrega de canastas, a pesar de contar con un portal institucional o página de Facebook; y que solo el 19% de ellas tenían una apertura alta a la información[108]. La oportunidad que podemos identificar es la implementación de canales de denuncia y comunicación sobre las actividades realizadas en el marco de emergencia, las mismas que deben contar con información actualizada.

Por otro lado, en un estado de emergencia a nivel nacional, la demanda por la adquisición de bienes y servicios para atender las necesidades de la población se incrementa potencialmente; por tanto, es una obligación del Estado transparentar la información, la misma que debe darse de una forma oportuna, veraz y verificable. Así, el sistema del SEACE debe tener una plataforma actualizada de todas las contrataciones, de manera completa, la misma que debe ser alimentada con información de calidad proporcionada por las entidades públicas que realizan las convocatorias; de los proveedores quienes participan en dichas convocatorias y del OSCE como entidad supervisora.

La información de los procesos de contratación y licitaciones públicas debería estar publicada, por tanto, en formatos de datos abiertos y accesibles para los ciudadanos,

[108] Ver al respecto DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Transparencia y buenas prácticas de integridad en el proceso de adquisición y distribución de productos de la canasta básica familiar*. Defensoría del Pueblo, Lima, 2020.

para los entes de investigación y control, el Congreso, los mismos proveedores, los medios de comunicación y para todos aquellos que tengan interés en que se pueda conocer la oferta de los bienes y servicios de los proveedores con las entidades públicas; ello a fin de monitorear el destino de los recursos. No obstante, en la práctica, una serie de entidades públicas no cumplieron con su obligación de alimentar el sistema y por lo tanto los procesos que se visualizaban estaban incompletos.

De acuerdo con Transparencia Internacional, la información que se genere en materia de contrataciones públicas debe contar con al menos diez elementos[109]:

1. Información de los bienes o servicios adquiridos en el procedimiento de contratación, incluyendo las especificaciones técnicas del bien, la cantidad y calidad.
2. Precio unitario y global de los bienes o servicios contratados.
3. Tipo de procedimiento de contratación utilizado.
4. Un registro con información sobre la persona natural; o jurídica; con la que se celebró el contrato; identidad, ubicación, datos de contacto, datos fiscales, identidad de sus cuerpos de gobierno, información sobre los titulares de las acciones o participaciones sociales, ingreso total; entre otros.
5. Justificación técnica y económica para definir la contratación.
6. Información sobre los requisitos de cumplimiento del contrato, tales como fecha, lugar y condiciones de entrega.
7. Población o necesidad a la que responde la contratación.
8. Mecanismos y elementos para la verificación del cumplimiento de las condiciones de la contratación.
9. Entidad pública y funcionario responsable de la contratación y titular de la entidad pública que realiza la contratación.
10. Información sobre los resultados de las auditorías que se realicen a los procedimientos de contratación

Asimismo, debemos recordar que, mediante Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, se aprobó el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, el cual regula una serie de medidas de alcance nacional orientadas a lograr un nivel de institucionalidad que asegure, de modo global en el país, la prevención y la lucha contra

[109] Ver TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. "Contrataciones públicas en estados de emergencia: elementos mínimos que los gobiernos deben considerar para asegurar la integridad de las adjudicaciones que realicen durante contingencias". En: https://www.transparency.org/files/application/flash/COVID_19_Public_procurement_Latin_America_ES_PT.pdf . visitado el 25 de diciembre de 2021.

la corrupción de manera eficiente, involucrando a distintas entidades públicas, privadas, empresas, ciudadanía y colectivos sociales. Se postula que estas entidades deben implementar modelos de prevención y políticas orientadas a garantizar la transparencia y rendición de cuentas, así como mecanismos de control y supervisión de sus procesos en aras de combatir los actos de corrupción que puedan producirse en su seno.

Por otro lado, un grave problema que se ha presentado durante el primer año de la pandemia ha sido el sinceramiento de la información del número de fallecidos por la COVID-19. Durante el 2020, se desconoció el número real de fallecidos por la COVID- 19. Por un lado, se tenía la información que proporcionaba diariamente el Ministerio de Salud, y, de otro, la información que arrojaba el Sistema Nacional de Defunciones (SINADEF). Las cifras que arrojaban ambas entidades no coincidían, pues el SINADEF registró un mayor número de fallecidos, razón por la cual aparentemente existiría un subregistro del número real de decesos.

En febrero de 2021, mediante Informe de Hito de Control N°003-2021-OCI/0191-SCC[110], la Contraloría General de la República alertó sobre la necesidad de actualizar las cifras de fallecidos por COVID-19 en la Sala Situacional del Ministerio de Salud – MINSA, pues los reportes oficiales diferían de las cifras reales[111]. El informe señalaba que *"Se ha evidenciado que las cifras que reportan dichos sistemas tienen diferencias considerables, lo que genera que estas no se hayan contemplado para contabilizar la cifra total de fallecidos por COVID-19."*

Cabe señalar que esta no era la primera vez que el Ministerio de Salud recibía una alerta sobre las inconsistencias en sus reportes. El Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades (CDC) revisó la cifra de defunciones registradas al 8 de noviembre de 2020 y encontró que había 42 640 defunciones que cumplían con los criterios de casos confirmados, compatibles o sospechosos de COVID-19 y que, a pesar de ello, no habían sido añadidas a las estadísticas oficiales. Así pues, ese mismo día, la Sala Situacional del MINSA solo registraba 48 253 muertes confirmadas o sospechosas de COVID-19. La actualización del registro arrojó la cifra total de 90 893, cantidad muy superior a la reportada por el SINADEF que, hasta esa fecha, registraba 76 390 defunciones.

La pandemia evidenció que en nuestro país es un desafío importante contar con un reporte exacto de la cifra total de defunciones a causa del COVID-19, en tanto los sistemas de vigilancia epidemiológica y de registro de datos están fragmentados, saturados y desorganizados. Sumado a ello, durante el 2020*, "el desborde de casos de hospitalización provocó muertes en casas, en las colas de hospitales y en las calles. Estas*

[110]Ver el documento en: https://apps8.contraloria.gob.pe/SPIC/srvDownload/ViewPDF?CRES_CODIGO=2021CSI019100003&TIPOARCHIVO=ADJUNTO

[111] La misma que reporta y publica diariamente la situación a nivel local, regional y nacional de la evolución del COVID-19, en relación con las pruebas realizadas, casos positivos y negativos, hospitalizados, pacientes en UCI, disponibilidad de camas, dados de alta y fallecidos.

*muertes tardaron en ser registradas al igual que las ocurridas en hospitales, producto de la falta de personal autorizado para llenar certificados de defunción*"[112].

Con la finalidad de contrarrestar el problema en el reporte de las defunciones, en noviembre del 2020, se emitió la Directiva Sanitaria para la Vigilancia Epidemiológica de la Enfermedad del Coronavirus en el Perú[113], cuyo ámbito de aplicación obligatoria se extiende a todas las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS) del Sector Salud, sean públicas o privadas, a nivel nacional. La Directiva establece una serie de procesos, metodología e instrumentos para la vigilancia epidemiológica de la COVID-19 en el país, entre estas se encuentra el conteo y registro de las defunciones a consecuencia del virus. Asimismo, en el mes de abril del 2021 y bajo la Resolución Ministerial N° 095-2021-PCM del 14 de abril del 2021, se creó el Grupo de Trabajo Técnico de naturaleza temporal para proponer los criterios para actualizar los datos de fallecidos por la COVID-19, el mismo que presentó un informe incorporando dichos criterios técnicos.

Al respecto, cabe afirmar que la necesidad de determinar la cifra real de defunciones a causa de la COVID-19 es fundamental para el Estado, dado que permite la elaboración de políticas públicas eficientes para enfrentar al virus como el rastreo de aquellas zonas en donde se concentra la gravedad de la pandemia para controlar la propagación, establecer cuarentenas e inmovilización de recursos humanos y equipos médicos, etc.[114]

PPEDC

[112] Idem.

[113] Aprobada con Resolución Ministerial N°905.-2020-MINSA de 3 de noviembre de 2020.

[114] Salud con Lupa. "El Minsa ignora dos alertas de la Contraloría sobre el subregistro de muertos por COVID-19". 23 de marzo de 2021. Enlace en: https://saludconlupa.com/noticias/el-ministerio-de-salud-ignora-dos-alertas-de-la-contraloria-sobre-desfases-de-las-cifras-de-muertos-por-COVID-19/

# CONCLUSIONES

1. La pandemia generada por el COVID–19 ha develado no solo la debilidad de nuestro sistema de salud, sino la fragilidad del sistema de contrataciones con el Estado para la adquisición oportuna y transparente de bienes y servicios, así como de obras públicas durante el estado de emergencia.

2. Pese a los cuantiosos recursos que estuvieron disponibles durante la pandemia COVID-19, los gobiernos nacionales y subnacionales han demostrado tener una capacidad limitada de gestión de los caudales públicos. En línea con lo mencionado, la disponibilidad de grandes montos para la atención de los más afectados por la pandemia por Covid-19, así como la alta discrecionalidad, el relajamiento de los procedimientos y la reducción de los controles fue considerado como una especial oportunidad por parte de algunos servidores y funcionarios públicos para defraudar al Estado.

3. En los primeros meses de la pandemia, cuando cada Entidad pública estuvo a cargo, no solo de definir los requerimientos para la adquisición de bienes y servicios, sino también de la ejecución de las contrataciones, muchas de éstas aprovecharon el alto nivel de discrecionalidad para seleccionar de manera arbitraria a los proveedores. Esto, junto a la alta volatilidad de precios por el incremento de la demanda, fueron importantes factores de riesgo de corrupción en el seno de la administración pública.

4. La información estadística registrada por la PPEDC, evidencia que los niveles de gobierno en los que se han detectado un mayor número de posibles hechos de corrupción son los gobiernos locales y regionales. A nivel de gobierno nacional, la mayor incidencia se encuentra en unidades ejecutoras adscritas a Ministerios y a EsSalud.

5. A nivel estadístico, también se advierte que el peculado y la colusión fueron los delitos de corrupción más recurrentes. Asimismo, de los 1446 casos registrados por la PPEDC hasta el 31 de junio del 2021, las regiones más golpeadas por la corrupción durante la pandemia, han sido Ayacucho (172 casos), Lima (172 casos), Áncash (151 casos), Junín (133 casos) y Huánuco (121 casos).

6. Sobre la base de los casos analizados por la PPEDC, se evidencia que las modalidades delictivas recurrentes de corrupción en la marco del Estado de Emergencia sanitario se materializaron en los pedidos de contratación innecesarios y/o que no satisfacen la necesidad, la contratación de empresas que se dedican a una actividad económica distinta al rubro de la contratación, el direccionamiento de contrataciones para beneficiar a algún proveedor, la utilización fraudulenta de empresas fachada, la sobrevaluación indebida de precios, el incumplimiento de la entrega del bien o el

servicio, el incumplimiento de las especificaciones técnicas y la apropiación y aprovechamiento indebido de bienes con fines asistenciales.

7. Los mecanismos de prevención, control y supervisión en la adquisición de bienes y servicios y obras públicas deben fortalecerse durante los estados de emergencia, en especial en lo referido a los procedimientos de contratación directa. Existen oportunidades de mejora como por ejemplo, la estandarización de criterios para la adquisición de bienes y servicios; el fomentar contrataciones corporativas y coordinadas, el uso de catálogos electrónicos; el exigir a proveedores que se dediquen a una actividad similar al rubro de contratación, el sinceramiento de la información pública y la transparencia institucional.

8. Promover y fortalecer las políticas de transparencia de la información y el sinceramiento de datos son tareas estatales pendientes para tener un panorama completo del impacto económico y social de la COVID-19. De esta forma, también se contribuye con la labor de proteger y garantizar los derechos de las personas, especialmente de los más vulnerables que son los que dependen en mayor medida de las políticas sociales del Estado.

9. La PPEDC ha venido dando una respuesta rápida a los casos sobre presunta comisión de delitos contra la administración pública durante el Estado de Emergencia por el COVID-19. Sin embargo, dada la alta demanda de denuncias y casos en el marco de la pandemia, las Entidades Públicas encargadas de la persecución del delito y el cobro de la reparación civil a favor del Estado, debe ser dotadas de mayores recursos económicos y humanos para mejorar la capacidad de atención y respuesta de los casos.

10. La cultura de la integridad al interior de las entidades públicas se ha visto amenazada durante la pandemia por el COVID-19; en razón de ello, surge la imperiosa labor del Estado de fortalecer las estrategias y políticas anticorrupción y de integridad institucional en el marco de lo establecido por el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021.

PPEDC

# BIBLIOGRAFÍA


1. Blanco Cordero, Isidoro. “La corrupción desde una perspectiva criminológica un estudio de sus causas desde las teorías de las actividades rutinarias y de la elección racional”. En: *Serta: in memoriam Alexandri Baratta*. 2004. pp. 267-298.
2. Blondet Cecilia, Reseña del Libro “Historia de La Corrupción en el Perú” de Alfonso W. Quiroz. Instituto de Estudios Peruanos -IEP. Edición Nª 2, Lima, mayo 2013.
3. C. Köbis, Nils; Prooijen, Jan-Williem; Righetti, Francesca; and Van Lange, Paul. “The road to bribery and corruption: slippery slope or steep cliff?” Association for Psychological science. Vol. 28(3), 2017.
4. Chanjan Documet, Rafael y otros. Claves para reconocer los principales delitos de corrupción. Idehpucp, Lima, 2020.
5. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Corrupción y Derechos Humanos. CIDH, Washington, 2019.
6. Contraloría General de la República “Control de la Pandemia por la Covid-19. Informe de gestión del control gubernamental en la Emergencia Sanitaria a los 365 días “marzo 2021.
7. Contraloría General de la República, Informe de Orientación de Oficio N°025-2020-OCI/5991-SOO, cuyo periodo de evaluación comprende desde el 24 de marzo al 1 de abril de 2020.
8. Contraloría General de la República “Control de la Pandemia por la Covid-19. Informe de gestión del control gubernamental en la Emergencia Sanitaria a los 365 días “marzo 2021.
9. Enco Tirado, Amado. “Los delitos de corrupción en el Perú: Un enfoque desde la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción”. Editorial Gaceta Jurídica. Lima, setiembre del 2020.
10. Glosario de Términos del Compendio Estadístico 2018 del Instituto Nacional de Defensa Civil- INDECI
11. Guzman Napuri, Christian. Manual de la ley de contrataciones del Estado. Gestión pública & Control, Lima, 2020. p. 61.


PPEDC

12. Informe de Acción de Oficio Posterior N°027-2020-2-3792-AOP
13. Informe N°56-2020-DIRADM PP/DIVLOG/DEPALM de fecha 18 de marzo del 2020
14. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el informe técnico Perú: Comportamiento de los Indicadores del Mercado Laboral, elaborado con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO). Nª 3, agosto del 2020.
15. Kobis, Nils, "The Social Psychology of Corruption". Kurt Lewin Institute Dissertation Series. Amsterdam, 2017.
16. Montoya Vivanco, Yvan. Manual de delitos contra la administración pública. Idehpucp, Lima, 2015.
17. Opinión Técnica del OSCE N° 174 – 2018, de fecha 18 de octubre de 2018
18. Opinión Técnica del OSCE N°111 – 2018. de fecha 16 de julio de 2018
19. Organización Panamericana de la Salud, "Directrices de Laboratorio para la Detección y Diagnostico de la Infección con el nuevo coronavirus 2019 (2019-nCoV)", de fecha 1 de febrero de 2020.
20. Organización Panamericana de la Salud, "Directrices de Laboratorio para la Detección y el Diagnóstico de la Infección con el Virus COVID-19", de fecha 30 de marzo de 2020.
21. Organización Panamericana de la Salud, "Información y criterios para la priorización de pruebas diagnósticas del SARSCoV-2 para dirigir las necesidades de adquisición por los sistemas de salud", de fecha 8 de abril de 2020.
22. Organización Mundial de la Salud. "Advice on the use of point-of-care immunodiagnostic tests for COVID-19", de fecha 8 de abril del 2020.
23. Organización Panamericana de la Salud. "Información y criterios para la priorización de pruebas diagnósticas del SARS- COV-2 para dirigir las necesidades de adquisición por los sistemas de salud", de fecha 8 de abril de 2020.
24. OMS "Interpretación de resultados de laboratorio para diagnóstico de COVID-19" del 6 mayo del 2020.
25. OMS, "Preguntas y respuestas sobre la limpieza y desinfección de superficies del entorno inmediato en el contexto de la COVID-19 fuera del ámbito sanitario" de fecha 16 de mayo de 2020.
26. Organización Mundial de la Salud. "Directrices de laboratorio para la detección y el diagnóstico de la infección por el virus responsable de la COVID-19", de fecha 8 de julio del 2020.

PPEDC

27. Principios para la Desinfección" de la Guía Técnica de Procedimientos de Limpieza y desinfección de Ambientes en los Establecimientos de Salud y Servicios médicos de apoyo.
28. Quiroz Alfonso W. "Historia de La Corrupción en el Perú", Instituto de Estudios Peruanos -IEP. Edición Nª 1. Lima, mayo 2013.
29. Arrowsmith, Sue, & Hartley, Keith Eds, "Public Procurement", Vol. 1 Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2002.

## NORMATIVA

30. Constitución Política del Perú de 1993.
31. Código Civil de 1984.
32. Código Penal de 1991.
33. Ley N°26850 del 30 de julio de 1997, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.
34. Ley N°29783 publicada el 20 de agosto del 2011. Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.
35. Ley N°30225 publicada el 11 de julio del 2014. Ley de Contrataciones del Estado.
36. Decreto Legislativo N°1156 del 6 de diciembre del 2013. Decreto Legislativo que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones.
37. Decreto Legislativo N°1252 del 1 de diciembre de 2016, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, conocido en adelante como INVIERTE.PE
38. Decreto Legislativo N°1341 publicado el 7 de enero del 2017. Decreto que modifica la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
39. Decreto Legislativo N°1444 publicado el 15 de setiembre del 2018. Decreto que modifica la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
40. Decreto de Urgencia N°025-2020 del 11 de marzo del 2020. Dictan Medidas Urgentes y excepcionales destinadas a reforzar el sistema de vigilancia y respuesta sanitaria frente al covid-19.

PPEDC

41. Decreto Supremo N°008-2020-SA del 11 de marzo del 2020. Decreto Supremo que declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19.
42. Decreto Supremo N°044-2020-PCM del 15 de marzo de 2020. "Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19.
43. Decreto Supremo N°011-2006-VIVIENDA, del 11 de junio de 2006. Reglamento Nacional de Edificaciones.
44. Decreto Supremo N°007-2014-SA del 8 de mayo del 2014. Aprueban Reglamento del Decreto Legislativo N°1156, que dicta Medidas destinadas a Garantizar el Servicio Público de Salud en los casos en que exista un riesgo elevado o Daño a la Salud y la Vida que las Poblaciones.
45. Decreto Supremo N°034-2014-PCM del 13 de mayo del 2014.Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres PLANAGERD 2014-2021
46. Decreto Supremo N°350-2015-EF publicado el 10 de marzo del 2015. Aprueban Reglamento de la Ley N°30225, Ley de Contrataciones del Estado.
47. Decreto Supremo N°056-2017-E del 19 de marzo del 2017. Decreto Supremo que modifica el
    Reglamento de la Ley N°30225, Ley de Contrataciones del Estado.
48. Decreto Supremo N°344-2018-EF del 30 de enero de 2019 que aprueba el Reglamento de la Ley N°30225, Ley de Contrataciones del Estado.
49. Decreto Supremo 082-2019-EF del 14 de marzo de 2019, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N°30225, Ley de Contrataciones del Estado.
50. Resolución Ministerial N°372-2011-MINSA, del 30 de mayo de 2006, por la cual se aprueba la Guía Técnica de Procedimientos de Limpieza y desinfección de Ambientes en los Establecimientos de Salud y Servicios médicos de apoyo.
51. Resolución Ministerial N°1361-2018-MINSA del 30 de diciembre de 2018.Petitorio Nacional Único de Medicamentos Esenciales para el Sector Salud.
52. Resolución Ministerial N°135-2020-MINSA del 30 de marzo del 2020. Aprueban el documento denominado: Especificación Técnica para la confección de mascarillas faciales textiles de uso comunitario, que como anexo forma parte integrante de la presente Resolución Ministerial.

53. Resolución Ministerial N°239-2020, del 28 de abril del 2020, mediante la cual se aprueba el documento técnico “Los lineamientos para la vigilancia, prevención y control de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición a COVID-19”.
54. Resolución Ministerial N°447-2020-MINSA del 30 de junio del 2020, se resolvió aprobar el Documento Técnico denominado “Recomendaciones sobre el uso de Escudos Faciales (Caretas) en los Establecimientos de Salud y en la comunidad en el contexto de la pandemia de COVID-19”
55. Resolución Ministerial N°905-2020-MINSA del 3 de noviembre de 2020, mediante la cual se aprueba la Directiva Sanitaria N°122-MINSA/2020/CDC "Directiva Sanitaria para la Vigilancia Epidemiológica de la Enfermedad por Coronavirus (COVID-19) en el Perú".
56. Resolución Ministerial N°972-2020/MINSA del 27 de noviembre del 2020, mediante la que se aprobó el Documento Técnico denominado “Lineamientos para la vigilancia, prevención y control de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición a SARS-Cov-2”.
57. Resolución N°01/2020 del 10 de abril de 2020 “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Adoptado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH”.

## ENLACES WEB

58. La República, “Tres empresas y 14 funcionarios del Minsa investigados por compra de pruebas rápidas”, de fecha 13 de diciembre de 2020. Enlace: https://larepublica.pe/politica/2020/12/13/tres-empresas-y-14-funcionarios-del-minsa-investigados-por-compra-de-pruebas-rapidas/?ref=lre
59. Perú21. “Ayúdenme, no me quiero morir: este fue el pedido del excongresista Glider Ushñahua luego que le negaran la atención en hospital”, del 19 de abril 2020. Enlace en: https://peru21.pe/peru/coronavirus-en-peru-ucayali-glider-ushnagua-ayudeme-no-me-quiero-morir-este-fue-el-pedido-del-excongresista-glider-ushnagua-luego-que-le-negaran-la-atencion-en-hospitales-noticia/
60. El Comercio. “Perú supera a Bélgica y es el país con la mayor tasa de mortalidad del mundo por COVID-19”. 27 de agosto de 2020. Enlace en: https://elcomercio.pe/mundo/actualidad/coronavirus-peru-supera-a-belgica-y-se-

PPEDC

convierte-en-el-pais-con-la-mayor-tasa-de-mortalidad-del-mundo-por-COVID-19-fotos-nndc-noticia/

61. El Comercio. "Ocho miembros de la comisión que negoció con Sinopharm se vacunaron antes y después del acuerdo de compra". 17 de febrero de 2021. Enlace: https://elcomercio.pe/politica/ocho-miembros-de-la-comision-que-negocio-con-sinopharm-se-vacunaron-antes-y-despues-del-acuerdo-de-compra-noticia/
62. El Comercio. "Áncash: descubren fallas en nueva infraestructura para la atención de pacientes graves por COVID-19". 25 de mayo del 2020. Enlace: https://elcomercio.pe/peru/ancash/ancash-hallan-deficiencias-en-construccion-de-nueva-zona-para-pacientes-COVID-19-coronavirus-en-peru-hospital-construccion-nnpp-noticia/
63. Gestión. "FT: Perú, el peor país del mundo en manejo de la pandemia". 6 de abril del 2021. Enlace: https://gestion.pe/peru/ft-peru-el-peor-pais-del-mundo-en-manejo-de-la-pandemia-noticia/
64. Gestión. "OMS: Rociar las calles con desinfectante es peligroso y poco eficaz". 16 de mayo del 2020. Enlace: https://gestion.pe/mundo/oms-rociar-las-calles-con-desinfectante-es-peligroso-y-poco-eficaz-coronavirus-COVID-19-noticia/
65. Gestión. "Contraloría detecta sobrecosto por S/. 4.3 millones en compra de mascarillas" 2 de abril del 2020. Enlace:https://gestion.pe/economia/contraloria-detecta-sobrecosto-por-s-43-millones-en-compra-de-mascarillas-noticia/
66. BBC News Mundo: Perú duplica las muertes por covid-19 tras una revisión de cifras y se convierte en el país con la mayor tasa de mortalidad per cápita del mundo. 31 de mayo del 2021. Enlace: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57310960.
67. France 24. Según Transparencia Internacional, en 2020 la pandemia agravó la corrupción en el mundo. 29 de enero del 2021. Enlace en: https://www.france24.com/es/europa/20210129-transparencia-internacional-pandemia-agravo-corrupcion
68. Cabral, E., & Castilla, Ó. (2020). "Covid19: Perú compró pruebas rápidas sin certificación de autoridad china". Ojo Público. Enlace: https://ojo-publico.com/1768/COVID-19-peru-compro-test-rapidos-sin-certificacion-china.

PPEDC

69. Canal N. “COVID-19: Perú se convirtió es el país con la mayor mortalidad del mundo por virus”. (2020). 19 May 2021. Enlace: https://canaln.pe/actualidad/COVID-19-peru-pasa-pais-mayor-mortalidad-mundo-virus-n424411
70. Macronorte. “PNP: Más irregularidades en proceso para desinfectar comisarías de La Libertad y Áncash” 31 de mayo del 2021. Enlace: https://macronorte.pe/2020/05/31/pnp-mas-irregularidades-en-proceso-para-desinfectar-comisarias-de-la-libertad-y-ancash/
71. Miranda, E., Del Mar, J., & Montaño, F. (2021). Proveedor investigado por tres casos de corrupción logró S/ 5 millones en contratos con el Estado durante crisis por el COVID-19. Enlace: https://convoca.pe/investigacion/proveedor-investigado-por-tres-casos-de-corrupcion-logro-s-5-millones-en-contratos
72. Rocca Luna Victoria, F. “La sobrevaloración en las contrataciones del Estado” LP, 2019. Enlace: https://lpderecho.pe/sobrevaloracion-contrataciones-estado/
73. Lumensoft. “Especificaciones técnicas y Términos de Referencia en las Contrataciones con el Estado. Elaboración de especificaciones técnicas (EETT) o términos de referencia (TDR) para compras eficientes”. 22 de noviembre del 2017.
Enlace en: https://www.lumensoft.pe/peru-contrataciones/especificaciones-tecnicas tdr/#:~:text=Especificaciones%20t%C3%A9cnicas%20o%20T%C3%A9rminos%20de%
74. Programa periodístico Panorama. Reportaje denominado “Ancash: ineptitud o corrupción, construcción de UCI, COVID-19, bajo investigación”. Enlace https://www.youtube.com/watch?v=clUEFoURjPI; Diario El Comercio “Áncash: descubren fallas en nueva infraestructura para la atención de pacientes graves por COVID-19”. Edición del 25 de mayo del 2020.
75. Programa periodístico Cuarto Poder. Reportaje denominado “Audios dan luces sobre irregularidades en compras al interior de la aviación policial” Enlace: https://www.youtube.com/watch?v=_VTqmNxetFI. Edición del 5 de octubre del 2020.
76. Asociación para el Desarrollo Profesional Adeprin, “Clan familiar de policías ganó más de 100 contratos con PNP”, de fecha (no indica). Enlace en: https://www.adeprin.org/clan-familiar-de-policias-gano-mas-de-100-contratos-con-pnp/

PPEDC

77. Programa periodístico Punto Final. Reportaje denominado "El destape de las compras policiales" Enlace en: https://www.facebook.com/watch/?v=2753991028165076. Edición del 19 de julio del 2020.
78. Convoca, "Proveedor investigado por tres casos de corrupción logró S/ 5 millones en contratos con el Estado durante la crisis por el COVID-19", de fecha 28 de enero de 2021. Enlace: https://convoca.pe/investigacion/proveedor-investigado-por-tres-casos-de-corrupcion-logro-s-5-millones-en-contratos
79. Universidad San Sebastián en conjunto con el Instituto de Políticas Públicas en Salud – IPSUSS, "Ventilación mecánica: cuándo se usa, en qué tipo de pacientes y cuál es la diferencia para niños y adultos", del 8 de abril de 2020 Enlace: http://www.ipsuss.cl/ipsuss/actualidad/ventilacion-mecanica-cuando-se-usa-en-que-tipo-de-pacientes-y-cual-es/2020-04-08/123254.html
80. Redacción médica "Covid: la OMS considera el oxígeno medicinal como un medicamento esencial", del 13 de abril de 2021. Enlace: https://www.redaccionmedica.com/secciones/tecnologia/Covid-oxigeno-medicinal-medicamento-esencial-oms-4373
81. Ojo Público, "Dos compañías globales dominan negocio del oxígeno con el sector salud del Perú" de fecha 2 de junio de 2020. Enlace: https://ojo-publico.com/1842/dos-companias-globales-dominan-negocio-del-oxigeno-en-peru
82. Salud con Lupa. "El Minsa ignora dos alertas de la Contraloría sobre el subregistro de muertos por COVID-19". 23 de marzo de 2021. Enlace en: https://saludconlupa.com/noticias/el-ministerio-de-salud-ignora-dos-alertas-de-la-contraloria-sobre-desfases-de-las-cifras-de-muertos-por-COVID-19/
83. OMS, "Pruebas de laboratorio para el nuevo coronavirus de 2019 (2019-nCoV) en casos sospechosos de infección en humanos/Orientaciones Provisionales", de fecha 17 de enero de 2020. Enlace: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/330861/9789240001237-spa.pdf
84. Plataforma Digital Única del Estado. Coronavirus en el Perú: casos confirmados. 6 de marzo de 2020. Enlace en: https://www.gob.pe/8662-coronavirus-en-el-peru-casos-confirmados
85. Instituto Nacional de Salud (INS). MINSA a través del INS está preparado para implementar diagnóstico del nuevo coronavirus que se propaga en China. 23 de enero

de 2020. Enlace en: https://web.ins.gob.pe/index.php/es/prensa/noticia/minsa-traves-del-ins-esta-preparado-para-implementar-diagnostico-del-nuevo.

86. Comunicado N°047-2020-Perú Compras/Dam Acuerdo Marco Im-Ce-2020-4 del 19 de mayo del 2020. "Catálogo Electrónico de materiales de protección para la salud - Modificatoria del Cronograma". Enlace en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/997810/18991230166173radB16BE20200712-20664-1x2updo.pdf
87. Contrata con el Estado. "La formulación del requerimiento en las compras públicas".18 Mayo 2021. Enlace https://www.contrataconelestado.com/la-formulacion-del-requerimiento-en-las-compras-publicas/
88. Agencia APD. "¿Qué es economía de escala y qué tipos existen?".28 de mayo del 2019. Enlace en: https://www.apd.es/que-es-economia-de-escala-y-tipos/

PPEDC