

Faustino Collado

**La pre y pos corrupción en
República Dominicana**

Collado Taveras, Faustino
La pre y pos corrupción en República Dominicana
/ Faustino Collado Taveras.
Santo Domingo de Guzmán, 2020 (b).

Isbn: 978-9945-09-558-6

Primera edición
Santo Domingo de Guzmán, octubre, 2020

Editora:
Copyprint Cesar SRL.
Calle Juan Sánchez Ramírez No. 55, Zona Universitaria,
Santo Domingo de Guzmán, República Dominicana.

Diagramación:
José Aníbal Bonilla Espinal

Diseño de Portada:
José Aníbal Bonilla Espinal

ÍNDICE

- Presentación 7
- Introducción 11

1. Las debilidades constitucionales y legales frente a la corrupción..... 21

- La prescripción de la corrupción, una forma de lavado de capitales. 23
- Designación del Ministerio Público por parte del Presidente..... 28
- Las brechas opacas en las leyes 340 y 449 de Compras y Contrataciones..... 32
- Casos de exclusiones y excepciones en la aplicación de la ley 340-06. 32
- Caso de permanecer un único oferente en licitaciones públicas. 37
- Funciones recortadas al Órgano Rector entre agosto y diciembre de 2006..... 39

2. Debilidades legales y funcionales de la Cámara de Cuentas..... 45

- Mecanismo de proposición y selección. 47
- Deformación del control social en las leyes 10-04 y 10-07..... 49
- Nueva visión del control social a la luz de la Constitución..... 54
- Ejecución presupuestaria anual no analizada ni seriamente auditada..... 57
- Estructura del informe de la Cámara de Cuentas al Congreso Nacional. 59
- No existe una auditoria seria en el informe de la Cámara de Cuentas al Congreso. 61

- Cámara de Cuentas no hace análisis de la ejecución presupuestaria en su informe al Congreso Nacional.65
- ¿Se hizo análisis geográfico del gasto?.....70
- Observaciones de la Cámara de Cuentas.....72
- Plazo para la Cámara de Cuentas presentar al Congreso la ejecución presupuestaria del Ejecutivo, auditada y analizada.....75
- La reforma de la ley 10-04 y el relamo de ser parte acusatoria y de constituirse en parte civil.78

3. Críticas a la Cámara de Cuentas por su auditoría en Punta Catalina.....81

- Análisis de la llamada “Investigación especial” de la Cámara de Cuentas en Punta Catalina en 2017.83
- Contrato No. 101-14, de Ejecución de Ingeniería, Procura y Construcción de dos plantas en Punta Catalina. Carta a la CDEEE de Participación Ciudadana.....92
- Respuesta de la CDEEE Participación Ciudadana103
- Cuenta Construcción en Proceso No. 107000551 genera confusión.106
- Lo entregado a Odebrecht y lo gastado por la CDEEE al 2017.....109
- CDEEE cede ante Odebrecht-Tecnimont-Estrella. Con interpretación errada y violando el Contrato 101-14, realiza un “Acuerdo Marco”.....111
- Violación del “Acuerdo Marco”, nuevo acuerdo y el costo final de Punta Catalina120
- Mediación entre el gobierno y Odebrecht.....121

4. ¿Cuánto costó y vale hoy Punta Catalina?.....123

- ¿Cuánto costó y vale hoy Punta Catalina?125
- ¿Hubo sobrevaluación en Punta Catalina?127

5. Informes financieros partidos mayoritarios reflejan fallas contables, imprecisiones, derroche y mala calidad del gasto político con fondos públicos.141

- Informes de los partidos de 2018143
- Las nuevas reglamentaciones financieras para los partidos políticos.152

6. Ley de Regulación Salarial, un traje a la medida para la pre corrupción que favorece a los altos funcionarios del Estado.....159

- Dispersión de propósitos.....161
- Principio de equidad.162
- Principio de jerarquía.....164
- Salario base y salarios variables.....168
- Sueldo 13 y sueldo 14.....170
- Escala de remuneraciones.....171
- Las prestaciones sociales indirectas.....174
- Conflictos de interés en la Ley de Municipios.....180

7. Ley Orgánica de la Administración Pública. Contradicciones y clientelismo.....183

- Diferencia entre entes, órganos y organismos.185
- Acerca de los principios.....186
- Ministros sin cartera y órganos creados por el Presidente son inconstitucionales.....187
- El adefesio de los gabinetes ministeriales.....188

8. La anarquía del Estado dominicano propicia corrupción y desigualdad social.....191

- La anarquía orgánica193
- La anarquía funcional194
- La anarquía de las cinco concentraciones195
- La anarquía territorial196
- La anarquía de ejecución, evaluación, y de resultados198

-
- Conclusión201
 - Bibliografía.207

Presentación

Prologar un trabajo de investigación es una oportunidad exquisita, una simbología sin par, y más si se trata de un libro acerca de la corrupción con la especificidad y singularidad del que ahora tienen en sus manos.

Es una obra caracterizada por la acuciosidad, por hurgar en las raíces que abren, posibilitan la corrupción en República Dominicana en toda su vastedad.

Faustino Collado, un académico sumamente laborioso, que en su haber tiene ya más de 35 libros, nos depara en esta ocasión un trabajo inédito para encontrar las válvulas de la corrupción en *“La pre y pos corrupción en República Dominicana”*.

Nos resalta aquí cómo los vacíos e inobservancias en las normativas establecidas, son parte de un eje articulador de los que han detentado el poder político, conjuntamente con un empresariado que todavía hoy, no asimila lo que es la Responsabilidad Social Corporativa y su rol en una sociedad de mercado. Como nos dijera el padre de la economía moderna, Adam Smith *“El capitalismo solo funciona si se cumplen las leyes que lo regulan”*.

Si el delito de cuello blanco corre a borbotones en la sociedad dominicana, junto a la delincuencia política, sobre todo en los últimos 20 años, configuraron un Estado corporativo cuyo eje fue desarrollar y potencializar al máximo

la acumulación originaria de capital. Si la corrupción ha sido endémica, todo el cuerpo social, todo el tejido de la sociedad política, se entumeció en una corrupción sistémica, estructural e institucional.

El autor con este estudio aborda de manera concreta, en la praxis, que la corrupción tiene factores que la anidan: socioculturales, políticos, económicos, administrativos, internos, que gravitan en la individualidad de cada uno de nosotros, que se expresan en la codicia, avaricia, anhelo de poder y vacío existencial.

El autor nos lo relievra de una manera sistemática a lo largo de todo el texto, poniendo de manifiesto las carencias, falencias, debilidades, tanto en lo que concierne al estamento constitucional, como a tan importante órgano como es la Cámara de Cuentas. Su escalpelo, como buen cirujano, de investigador, nos permite conocer a fondo las interioridades de Punta Catalina, el punto de inflexión de la corrupción más desbordada en la sociedad dominicana: 1,945 millones de dólares su licitación original, para no saber hoy con objetividad y rigor, en cuanto terminó. Las auditorías practicadas nos indican la gangrena sobre la cual se encuentra la misma en materia de transparencia. La opacidad ha sido la norma desde la génesis de aquel viaje a Brasil.

Nuestro compañero Faustino Collado, un miembro de Participación Ciudadana que actualmente ostenta la Coordinación de la Comisión de Transparencia, se vuelca en

los intersticios más profundos de lo que allí ocurrió a través de los informes financieros que la misma institución del Estado en sus hallazgos habían realizado desde 2014 hasta 2017.

La pre y pos corrupción en República Dominicana no es una historia de la corrupción, es la corrupción presente en el presente que nos relieves lo que Alan K. Simpson nos decía “Si eres una persona íntegra, nada más importa. Si no eres una persona íntegra, nada importa ya”.

Esta significativa obra nos pauta en la comprensión de que se hacen las leyes, a veces, para responder a la demanda social, empero, no para prevenir ni mucho menos sancionar. Somos el país con el coeficiente de impunidad más alto solo superado por Venezuela y Haití. Aristóteles nos recrea, para asimilar el tránsito institucional en el que nos encontramos en materia de corrupción e impunidad *“El cargo público es el que dará a conocer al hombre”.*

El ser humano es lo que piensa y en función de ello, actúa y toma decisiones. Cuando Faustino Collado nos entrega este manantial de luces para internalizar el grave peligro en que nos situamos como sociedad, nos suministra el diagnóstico y el pronóstico. Una auscultación real desde las leyes, los contratos, auditorías e informes financieros, de importantes áreas del Estado, de sus inversiones, costos, desviaciones y el rol de las instituciones obligadas constitucionalmente a velar por el uso efectivo del dinero, en una sociedad pobre y vulnerable.

El da su paso como académico y su compromiso de participación ciudadana. Nos toca a nosotros seguir empujando el carro de la historia hacia una sociedad más decente, más inclusiva, más institucional, más propiciadora del imperio de las leyes, y eso solo es posible derrotando la corrupción. Aquí está el camino, con este Informe, estudio, para yugular la misma con los datos en las manos. ¡Aquí está, pose su mirada en él!

Gracias Faustino, gracias público que está leyendo esta importante investigación.

Cándido Mercedes

Introducción

Este estudio ha sido estimulado por el tratamiento público de casos relevantes de corrupción pública en la sociedad dominicana desde la quiebra bancaria del 2003 al caso ODEBRECHT de 2014-2020. Esos casos de corrupción, a los que les acompaña de manera paralela la impunidad judicial, la cual es la responsable de que en República Dominicana prácticamente no haya habido sentencias condenatorias de actos de corrupción, han motivado grandes oleadas de protestas cívicas, exigiendo el castigo de los culpables y el retorno de los recursos robados a la sociedad.

La corrupción ha venido creciendo de manera alarmante, y para comprobarlo solo basta dar cuentas del Latino Barómetro realizado en 18 países de América Latina en 2018, el cual verificó que la corrupción en Dominicana es el cuarto problema más grave, según los ciudadanos encuestados; por su parte, en el Barómetro de la Corrupción

de Transparencia Internacional de 2017, realizado en 20 países de América Latina, República Dominicana ocupó el segundo lugar más corrupto, con 46 puntos, detrás de México con 57; según el Índice de Competitividad Global, que realiza cada año el Foro Económico Global, y que analiza el desvío de fondos públicos, Dominicana ocupó el lugar 134 de 137 países; y la encuesta Gallup-Hoy, de noviembre de 2017, reveló que el 89% de los ciudadanos califica de alarmante la corrupción en el país, y el 83% dijo que era mayor que antes. Ese es el contexto de la corrupción en la sociedad dominicana, al que la academia, ciudadanía, los partidos decentes y los sectores sociales más conscientes deben prestar toda la atención.

El intelectual, el investigador, el político crítico y ético, el ciudadano y la ciudadana comprometidos no pueden ser indiferentes a esos hechos, a su denuncia y a su punto final, pues afecta directamente al desarrollo y bienestar nacional. Usando sus armas conceptuales y metodológicas, deben hurgar en las simientes, modalidades e instrumentos que utilizan los corruptos para burlarse de la sociedad y llevar a cabo sus crímenes económicos. Develando esas maniobras y prácticas, y proponiendo medidas correctivas, los

intelectuales, los ciudadanos conscientes y las comunidades cumplen con su rol científico y social en apoyo del buen gobierno y del uso correcto de los tributos aportados por los ciudadanos y ciudadanas. Pero, la tarea no es fácil por las raíces profundas de la corrupción dentro de los sistemas económico y político.

Las causas y los efectos de la corrupción pública van más allá de lo puramente administrativo y material. Este problema abarca la esencia ética de las personas y la concepción o filosofía política, lo que se refleja en los modelos de sociedad. La corrupción no solo ocasiona un daño financiero, sino, que abarca lo moral, lo institucional, la autoestima generacional, la cohesión familiar y social, la identidad nacional y la imagen internacional de un país.

Pero, indudablemente, es la corrupción política, basada en la preservación o ampliación del poder, que incluye el enriquecimiento ilícito, el mayor abuso, pues, ocasiona las peores consecuencias a las presentes y futuras generaciones al usarse el poder político y la administración para obtener ventajas ilegales, para sí, los asociados y allegados, poniendo en marcha desde lo alto del Estado una

acción u omisión depravada que se desparrama hacia las estructuras inferiores, minando y destruyendo símbolos, credibilidades, confianza, riquezas y esperanzas¹.

La corrupción pública ha sido favorecida en nuestro país de diferentes maneras. En el aspecto aquí estudiado, que son los instrumentos normativos y de control, se puede citar la denominada Ley No. 105 de 1967 sobre concursos públicos, la cual dejaba una amplia brecha al Poder Ejecutivo para realizar contratos de grado a grado y los llamados concursos especiales, burlando precisamente los verdaderos concursos². En esos años y en los siguientes, en que la inversión pública en infraestructura representaba dos tercios del presupuesto del gobierno, el principal esquema de corrupción lo constituían las comisiones/sobornos pedidos/ofrecidos por los ingenieros constructores, algo sabido por todos, pero sin que se produjeran los merecidos castigos³.

¹ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por la Asamblea General en su resolución 58/4 en 2003, vigente desde diciembre de 2005.

² Congreso Nacional, Ley No. 105, Gaceta Oficial No. 9026, del 26 de septiembre de 1966.

³ Virgilio Bello Rosa, ex Procurador General de la República, Palabras de apertura del Seminario Internacional sobre la Aplicación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, en "Ponencias y Recomendaciones", Editora Mediabyte, Santo Domingo, 2003, paginas 13-18.

En el año 2001, en el sometimiento a los tribunales que realizó el Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa (DPCA, Procuraduría General de la República, de casos de corrupción ocurridos entre 1966 y el año 2000, se evidenciaron nuevas modalidades de corrupción, como fueron la facturación de grandes cantidades de ayudas monetarias no entregadas, pero cobradas por funcionarios públicos, como se pudo conocer en el expediente judicial denominado “Caso PEME-PRODABA”⁴.

Al pasar por el gobierno nuevas administraciones fueron ocurriendo una serie de irregularidades en el manejo de la “Cosa pública”, algunas de las cuales tipifican la opacidad que antecede o se mezcla con la corrupción, siendo notorios el caso Sun Land⁵, y el esquema de donaciones utilizado para crear los activos de la Fundación Global, creada por el expresidente de la República, doctor Leonel Fernández⁶. Ese hecho motivó una querrela del dirigente

⁴ Departamento de Prevención y Persecución de la Corrupción Administrativa, PEME-PRODABA, un gran robo, Editora Amigo del Hogar, Santo Domingo, 2002.

⁵ Jaime Aristy Escuder, El lado oscuro de la Sun Land, Santo Domingo de Guzmán, 2012.

⁶ Guillermo Moreno, Querrela en contra de Leonel Fernández y la Fundación Global, Fiscalía del Distrito Nacional, enero de 2013.

político Guillermo Moreno, la cual posteriormente fue desestimada por la fiscal del Distrito Nacional en ese momento, Yeni Berenice Reynoso.

En ese terreno, ha realizado importantes aportes el movimiento cívico no partidista Participación Ciudadana (PC), fundada en 1993, la que en diferentes estudios ha develado varios aspectos del modus vivendi de la corrupción en nuestro país⁷.

En muchos de estos casos se presentan los hechos de corrupción, las violaciones, los posibles asociados y culpables, se insiste en los entramados políticos y éticos, pero no se ha profundizado lo suficiente en las debilidades conceptuales, literales, estructurales y procedimentales del andamiaje jurídico y administrativo dominicano, el cual, hasta cierto punto, permite y facilita la corrupción de manera “legal”.

⁷ Entre estos estudios se pueden citar:

- Inventario nacional de construcciones públicas paralizadas, 1960-2004, Editora Taller, 2005.
- Veinte años de impunidad, 1983-2003, Editora Mediabyte, 2004.
- La manzana y la serpiente, 2012.
- La corrupción sin castigo, Editora Universitaria, 2014.

En este trabajo se pone de manifiesto y analiza esas debilidades, en este caso técnicas, presentes en leyes, contratos, auditorias e informes financieros, principalmente aprobados a partir del año 2004, como la Ley de Contrataciones Públicas, la Ley de la Cámara de Cuentas, la Constitución de la República, la ley sobre el salario público, la ley orgánica de la Administración Pública, el contrato de construcción de las plantas de generación eléctrica de Punta Catalina, la Ley de Partidos Políticos, así como el financiamiento otorgado a estos, presentando los hallazgos más relevantes de esas debilidades y distorsiones, al tiempo que se realizan propuestas para fortalecer la labor legislativa y el control de la gestión del Estado frente a los intentos de corrupción.

Problema estudiado

Delimitando aún más el problema estudiado, nos encontramos que existe un conjunto de leyes sobre la administración pública, de contratos estatales, auditorías e investigaciones financieras del órgano de control externo de los fondos públicos, con vacíos, omisiones, brechas, inclusiones deliberadas, confusiones, ambigüedades, oscuridades, imprecisiones, en su contenido textual, en las indicaciones, plazos y regulaciones que de ellas se desprenden, que ha venido facilitando las violaciones de funcionarios, contratistas y receptores de fondos del Estado con voluntad engañosa, en perjuicio de instituciones específicas del Estado, de la credibilidad profesional y de toda la sociedad. Como se verá, no se trata solo de una ausencia de leyes o del desarrollo de estas, de las normas y sus reglamentos, o de su inobservancia, que también son problemas graves en República Dominicana, sino de la aprobación de normas retorcidas, tramposas, hechas como traje a la medida para usar el Estado para fines personales y facilitar la corrupción.

A ese complot por fuera y por dentro del Estado, pero institucional en todo caso, hemos denominado pre y pos corrupción. Estas dos nuevas esferas o etapas de la corrupción como proceso, también pueden ser tipificadas penalmente, pues contiene el concepto penal de la premeditación y la complicidad.

Los que luchamos en contra de la corrupción tenemos ahora nuevas tareas; además de descubrir y evidenciar el hecho corrupto en sí que genera beneficios ilícitos, hay un ciclo perverso a desenredar, que lo muestro con la siguiente figura: no solo develar la mota de algodón contaminada, sino, ir hacia atrás a buscar el sembrador de la semilla y hasta el creador de la variedad, y regresar a perseguir las hilachas envenenadas en corbatas, sombreros y maletines.

1

Brechas y debilidades constitucionales y legales frente a la corrupción

La prescripción de la corrupción, una forma de lavado de capitales

La Constitución dominicana aprobada en 2010, contiene un avance con respecto a las anteriores constituciones, al dar la posibilidad de que se extiendan los plazos de persecución de la corrupción. Dice el artículo 146.5 que: *“La ley podrá disponer plazos de prescripción de mayor duración que los ordinarios para los casos de crímenes de corrupción y un régimen de beneficios procesales restrictivo”*⁸.

Aunque se reconoce el avance, el mismo es de corto alcance, al mantener el paradigma de la prescripción o del otorgamiento de un plazo a partir del cual un criminal es eximido de ser procesado y que, en el caso de la corrupción, es una forma de lavado de capitales de procedencia estatal. El fundamento de ese paradigma es el supuesto olvido de la sociedad del crimen cometido, y de que, con el tiempo, van

⁸ Congreso de la República, Asamblea Nacional, Constitución de la República, proclamada el 26 de enero de 2010, Editora Serigraf, Santo Domingo, 2010.

desapareciendo las pruebas del delito, quedando recuerdos vagos e imprecisos que inducen a errores judiciales⁹.

Sin embargo, esa justificación carece de base cuando la prescripción no es del crimen o delito, sino de la pena ya pronunciada por una sentencia, que no se ha ejecutado en un plazo determinado. Aquí no puede haber olvido o recuerdos vagos, porque las evidencias y pruebas están descritas en la sentencia. Por eso, hay una debilidad en el texto constitucional, al referirse, de manera general, a la prescripción de la acción criminal y no referirse al segundo tipo de la prescripción, que es el de la pena pronunciada.

En cuanto a la acción criminal y el posible debilitamiento del rastro y de las pruebas en el tiempo, no puede ser presumido o decretado de antemano, sino que es el inicio o reinicio de un proceso el que lo debe determinar, siempre a partir de las pruebas que se puedan recolectar. En el caso del posible olvido, por ejemplo, si bien una persona física agraviada puede olvidar y desaparecer con su muerte, la sociedad, representada por el Estado, ni olvida ni muere,

⁹ Luis R. Del Castillo Morales, et al, Derecho Procesal Penal, Tomo I, Imprenta Amigo del Hogar, Santo Domingo, 1999, página 256-257.

aunque puede otorgar perdón, que es otro tipo de acción política del Estado.

Si bien se puede argumentar que la Constitución contempla que una ley supla esa deficiencia o concisión constitucional, tan sola bastaba incluir una o dos palabras para evitar un debate legislativo incierto en cuanto a nuevos plazos de la prescripción, más allá de los diez años actuales.

Recordando, que ya en nuestro Código Procesal Penal hay tres tipos penales donde no se admite la prescripción: *“El genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad son imprescriptibles”*, así que, agregar la corrupción, sería un acto en defensa de la sociedad y de lucha contra la corrupción inestimables¹⁰.

Incierto también queda el texto constitucional con el uso de la modalidad verbal del futuro simple *“podrá disponer plazos de prescripción de mayor duración...”*. No solo es que mantiene la prescripción, en este caso para el delito de la corrupción, sino que lo manda a la ley, pero no de manera

¹⁰ Código Procesal Penal, Ley No. 76-02 del 19 de julio de 2002, artículos 45 y 49.

expresa, con expresiones del tipo: “la ley establecerá...”, sino como una posibilidad.

Para que se vea la actitud indiferente del legislador ante la necesidad de cerrarle los caminos a la corrupción administrativa y política, ya en enero de 2020 se cumplieron diez años de aprobado el texto constitucional y nadie en el Congreso se ha ocupado de lo dispuesto en el artículo 146.5, que de por si es conservador, en cuanto a proponer una ley que amplíe los plazos de prescripción de la corrupción administrativa.

Es que los fundamentos legales y sociales de la prescripción del crimen son cuestionables, sobre todo cuando se trata de crímenes graves y que conmueven a toda la sociedad. El daño ocasionado a la sociedad por estos crímenes es permanente. Estando vivos los criminales y los afectados, no se puede hablar de olvido, pero aun si un afectado por el crimen olvida y perdona, la acción penal cuando es de carácter pública, como el asesinato y otros crímenes, ya no le pertenece al deudo, sino al Estado, es decir, a la sociedad, que ha sido lesionada al quitársele la vida a uno de sus miembros.

En el caso de delitos como el de la corrupción, que afecta directamente a la sociedad en todos los aspectos, el mantenimiento de la prescripción por los legisladores se convierte en un resguardo de los estamentos políticos y privados corruptos, que en relativamente poco tiempo quedarán fuera del alcance de la ley y la justicia, lavando sus fortunas mal habidas para seguir corrompiendo al Estado y la sociedad.

Por esta razón, cada vez en más países y estados, la prescripción no existe. En veintiún (21) estados de Estados Unidos de Norteamérica, la prescripción no existe para el asesinato, los delitos sexuales contra menores, para los delitos violentos y para los delitos con fondos públicos. Esto mismo sucede en otros países¹¹.

La referida iniciativa legislativa a que manda presentar el artículo 146.5, para ampliar el plazo de la prescripción de los delitos de corrupción debe ser aprobada sin dilación. De igual modo, en la próxima reforma constitucional esta prescripción debe desaparecer.

¹¹ <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/05/02/904655/Como-opera-la-imprescriptibilidad>.

Designación de los integrantes del Ministerio Público por parte del Presidente

Otra gran debilidad de nuestro sistema constitucional, que lo inhabilita para combatir la corrupción política y administrativa, es la forma establecida para seleccionar a los integrantes del Ministerio Público, empezando por su cabeza que es el Procurador General de la República, que son los encargados de investigar y acusar a los funcionarios corruptos y sus asociados.

La Constitución expresa que el Presidente de la República designa al Procurador General de la República y la mitad de los Procuradores Adjuntos. A su vez, la ley del Ministerio Público No. 133-11 señala que el Procurador General designará la otra mitad de entre los Procuradores de Cortes de Apelación. Es decir, se trata de un tinglado bajo control del presidente de la República que nombra al Procurador General y el Procurador General que nombra a los Procuradores Adjuntos. Una especie de la Burundanga de Celia Cruz: *“Songo le dio a Borondongo/Borondongo le dio a*

Bernabé/Bernabé le pegó a Muchilanga...". Por eso, la inexistencia de un Ministerio Público independiente del poder político ha hecho imposible la persecución de la corrupción¹².

Es cierto que desde el 2011, con la aprobación de la Ley Orgánica del Ministerio Público No. 133-11, que crea el Consejo Superior del Ministerio Público e instituye la Carrera para el ingreso y promoción de fiscalizadores, fiscales y procuradores, se inició un proceso de institucionalización, pero había y subsisten males de origen con los viejos integrantes, cuya mayoría, hasta hace poco, entraron por relaciones políticas o personales. De igual modo, los concursos de entrada no han sido del todo transparente, por lo cuales en esta área habría que hacer una especie de concurso para para los concursos. Se puede afirmar que el 90% de los integrantes del Ministerio Público no está apto, más que técnica, filosóficamente, para perseguir eficazmente la corrupción.

También es cierto que esta ley 133-11, igual que la anterior 78-03 del Ministerio Público, otorgan la independencia funcional, pero, este concepto es tan viejo

¹² Supra número 8, artículo 171; ley 133-11, G.O. Núm. 10621 del 9 de junio de 2011, artículo 31.

como la República. La verdad es que, si no hay independencia orgánica y presupuestaria, la independencia funcional estará completamente mellada.

La otra debilidad de esta independencia funcional es la dependencia para una parte importante de las investigaciones de la Policía Nacional, la cual pertenece a otro ministerio, y por si misma está descentralizada. Aunque las leyes dicen que el Ministerio Público dirige las investigaciones y pueden dar instrucciones a la Policía Nacional, lo cierto es que el ritmo del Ministerio Público es condicionado por la Policía Nacional en la primera fase de las investigaciones.

La decisión del actual presidente de la República, Luis Abinader, de nombrar una Procuradora General de la República no perteneciente al partido gobernante ni a ningún otro partido, presionado por la opinión pública nacional, es un caso particular y coyuntural que debe ser saludado, pero, la estructura legal politizada permanece intacta. Por eso, el país tiene que avocarse a una profunda reforma de su sistema judicial, incluido el Ministerio público, para no depender de los grupos de poder tradicionales que han dirigido el Estado.

Para corregir estas debilidades institucionales se requiere que el país tenga un Consejo Superior de la Magistratura con una composición diferente a la actual, para que prime en ese organismo las academias, los colegios profesionales, los trabajadores organizados, aunque formen parte del mismo el Ejecutivo y el Congreso; y que sea este Consejo Superior de la Magistratura, renovado, el que seleccione en un proceso abierto al país, al Procurador(a) General de la República y a sus Adjuntos, que serán, a su vez, integrante del Consejo Superior del Ministerio Público. Más adelante, deberá iniciarse el debate sobre la posibilidad de la elección popular de algunos integrantes del Ministerio Público, especialmente el representante a nivel municipal y barrial, que es el Fiscalizador.

De igual modo, el nuevo Ministerio Público que se necesita tiene que tener su propia policía judicial, seleccionada, nombrada y dirigida por él, la cual coordine con la policía preventiva y la policía comunitaria; esta última de carácter voluntario, que debe establecerse en el país para completar el sistema de seguridad ciudadana y la defensa de los bienes públicos.

Las brechas opacas en las leyes 340 y 449 de Compras y Contrataciones

Acerca de las limitaciones y distorsiones de estas dos leyes, nos referiremos a tres hallazgos fundamentales, suficientes para dejar en cuestionamiento el sistema de compra y contrataciones de República Dominicana, al margen de las buenas intenciones de uno u otro funcionario del área.

Casos de exclusiones y excepciones en la aplicación de la ley

La ley 340 del 2006, modificada por la ley 449-2006, fue una superación en varios aspectos de la vieja ley de concursos de obras No. 105 de 1967, y de la Ley de Aprovisionamiento del Gobierno No. 295 del 30 de junio de 1966, como es por ejemplo incluir los renglones de obras, bienes, servicios y concesiones, y abarcar a todas las instituciones y empresas del Estado u otras que contraten usando fondos públicos; sin embargo, hay defectos claves en

ella que la hacen una aliada de los funcionarios con voluntad de corromperse.

Esos defectos, que en principios son textuales y de baja calidad de elaboración, que entran dentro del concepto de pre corrupción, se pueden ver en el artículo 6 sobre las exclusiones, según las cuales los funcionarios pueden contratar sin observar la ley¹³.

En el referido artículo 6 hay un error conceptual en su mismo inicio o parte capital, al decir: *“Se excluyen de la aplicación de la presente ley los procesos de compras y contrataciones relacionados con:...”*, cuando el enfoque que debió prevalecer no era el de la exclusión, y muchos menos, con una tipología tan amplia, sino, el de la especialización. Debió y debe consignarse: **procesos de compras y contrataciones con disposiciones legales y reglamentarias especiales**. Pero no hablarse de exclusiones, porque de entrada ya condiciona cualquier reglamentación que se establezca.

¹³ Congreso Nacional, Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, No. 340-06, del 18 de agosto de 2006.

La parte que cuestionamos del artículo 6, abarcan la mayoría de sus exclusiones, que luego el artículo 4 de la ley 449-06 va a llamar excepciones. Veamos:

- 1. Actividades de seguridad nacional.*
- 2. Actividades de emergencia.*
- 3. Actividades de urgencia manifiesta.*
- 4. Adquisición de obras científicas, técnicas y artísticas.*
- 5. Restauración de monumentos históricos.*
- 6. Compras y contrataciones de bienes o servicios con oferentes exclusivos.*
- 7. Construcción, instalación o adquisición de oficinas para el servicio exterior.*
- 8. Compras destinadas a promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.*
- 9. Contratación de publicidad a través de medios de comunicación social.*

Se podría argumentar que para llenar las deficiencias de la ley está el reglamento, en este caso el reglamento de la ley 340-06, número 543-12¹⁴. Sin embargo, cuando se escudriña el texto de este reglamento se puede comprobar que, en algunos casos, al igual que en la ley, hay una

¹⁴ Reglamento de la ley 340-06, No 543-12, del 6 de septiembre de 2012, G. O. No. 10694 del 15 de septiembre de 2012.

premeditación de opacidad en su elaboración. Veamos esas oscuridades:

- a) sigue con definiciones generales, no con indicaciones reglamentarias;**

- b) avala la distorsión administrativa del conflicto de interés, de ser juez y parte, al dar potestad a los que compran declarar con exclusividad las situaciones de seguridad, emergencia y urgencia en sus instituciones y ejecutar todos los procesos de compras, esto es, al Ejecutivo, a los titulares de las instituciones y a sus comités de compras;**

- c) no tiene ninguna previsión para la colocación directa de la publicidad, y evitar el favoritismo, quedando a la discreción de los encargados de comunicación o prensa;**

- d) en cuanto a las compras obligatorias a las MIPYMES, de entre un 15% al 20% del total, pudiendo participar en el otro 80%, no existe una previsión para que no participen “MIPYMES testaferros” de empresas grandes, en cuyo caso se anula el efecto deseado;**

e) es evidente que el tratamiento a las MIPYMES, contenido en la ley 449-06 que modifica a la 340-06, fue incluido con la intención de favorecer a las empresas grandes, al establecer umbrales muy altos para clasificar a una pequeña empresa, consistente en que tenga ventas al año de hasta 40 millones de pesos, así como a una mediana, con ventas al año de hasta 150 millones de pesos y hasta 200 trabajadores¹⁵, siendo un caso claro de pre corrupción;

f) en el caso de bienes o servicios con exclusividad, es evidente que no tiene objeto la exclusión o excepción tal como se presenta, pues, si como dice el Reglamento 543-12, que son *“Aquellos que sólo pueden ser suplidos por un número limitado de personas naturales o jurídicas”*, queda claro que existen varios oferentes, y siendo varios pueden concursar.

¹⁵ Congreso Nacional, Ley 488-08 de apoyo a las MIPYMES del 19 de diciembre de 2008, artículos 21, 25 y 26.

Caso de permanecer un único oferente en las licitaciones públicas

La ley 340-06 y el Reglamento 543-12 tienen un vacío en las licitaciones públicas, cuando solo queda un oferente seleccionado en la oferta técnica, de tal manera que no tendrá competidores cuando se abra la oferta económica, estando obligada la institución a seleccionarla, aunque esa oferta económica sea excesiva. Precisamente, eso fue lo que ocurrió en la licitación de las plantas de generación eléctrica de Punta Catalina, que solamente quedó ODEBRECHT como única ofertante, puesto que no se les permitió a los demás oferentes subsanar los defectos no sustanciales de la oferta técnica.

Atendiendo a esa situación, la “Comisión especial” designada por el Presidente Danilo Medina para investigar la transparencia del contrato de Punta Catalina, mediante el decreto No. 6-17, recomendó incluir en la Ley de Compras y Contrataciones que se declare desierto una licitación cuando

no existe un mínimo de dos ofertantes clasificados al final del proceso de licitación¹⁶.

Al cabo de tres años de esa recomendación el pasado presidente Danilo Medina no envió esta modificación de la ley 340-06 al Congreso. Esperamos que ahora se haga, junto a otras modificaciones, tipo las que estamos presentando en este trabajo.

¹⁶ Participación Ciudadana, ODEBRECHT-Punta Catalina: más corrupción impune, Santo Domingo de Guzmán, enero 2018, páginas 38-39.

Funciones recortadas al Órgano Rector de Compras y Contrataciones entre agosto y diciembre de 2006 por la ley 449-06

En aspectos importantes para la defensa de los recursos públicos, no se le ha mantenido la fuerza necesaria al Órgano Rector del Sistema de Compras y Contrataciones del Estado, para contribuir a disminuir las distorsiones y violaciones al referido sistema de parte de algunos funcionarios de las instituciones públicas. Aunque el numeral 7 del artículo 36 de la ley 340-06, ahora numeral 6 del artículo 19 de la ley 449-06, dice: *“Verificar que en las entidades comprendidas en el ámbito de la ley se apliquen en materia de compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones las normas establecidas por esta ley, sus reglamentos, así como las políticas, planes, programas y metodologías”*, es evidente que no existe un mandato específico al Órgano Rector para actuar de manera ejecutiva, al usarse, maliciosamente, el término “Verificar”.

*No es lo mismo, si se hubiere usado otro término como “controlar”, “impedir”, o, que a continuación de lo expresado en el artículo 19.6 se agregara: **y, en caso contrario, tomar las medidas correspondientes, para que se ajusten a la legalidad, sin descartar la canalización de procesos administrativos y/o penales.** Como se ve, hay un lenguaje jurídico para facilitar la corrupción, que es una de las formas de lo que estamos conceptualizando como pre-corrupción.*

Resulta que en la modificación de la ley 340 por la ley 449 se dio un gran salto hacia atrás en este sentido, pues en la 340 el Órgano Rector si tenía fuertes funciones para detener cualquier violación a la ley. Esta maniobra sucedió entre el 18 de agosto de 2006, cuando se promulgó la ley 340, y el 6 de diciembre de ese año, cuando se promulgó la ley 449. En apenas 3 meses y 18 días se dio el zarpazo. Veamos lo que establecía el Párrafo VII del artículo 35 de la ley 340-06, suprimido por el artículo 19 de la ley 449, para que se compruebe el malsano plan de retroceso:

“Párrafo VII.- Funcionamiento y Facultades de la Dirección General del Órgano Rector. Compete a la Dirección General del Órgano Rector de Contrataciones Públicas, sujeta a los principios de legalidad, de garantías procesales establecidas y reconocidas por la Constitución de la República, y en conformidad con las disposiciones de esta ley:

- 1) Investigar y actuar de oficio en los casos en que existan indicios de violación a esta ley;**
- 2) Recibir las denuncias de parte interesada de violación a esta ley;**
- 3) Instruir y sustanciar los expedientes;**
- 4) Tomar todas las medidas necesarias para la sustanciación de los expedientes, incluyendo, requerir la presentación de documentos, la comparecencia de personas, el acceso a lugares, de manera voluntaria con la finalidad de llevar a cabo las investigaciones puestas a su cargo. En el caso de que dichas medidas sean compulsivas, deberá obtener la autorización previa del Pleno del Órgano Rector de Contrataciones Públicas, y podrá obtener el auxilio de la fuerza pública;**

-
- 5) Motivar la acusación a ser presentada al Pleno del Órgano Rector de Contrataciones Públicas;**
- 6) Archivar el expediente por inexistencia del hecho imputado, verificación de que el mismo no se encuentra sancionado por la presente ley, que el inculpado no pueda ser individualizado, por subsanación o por aplicación del criterio de oportunidad;**
- 7) Presentar al Órgano Rector las acusaciones y recomendar la imposición de las sanciones pertinentes de conformidad con lo previsto por la presente ley;**
- 8) Apoyar al Órgano Rector en la promoción y realización de estudios, trabajos y otras actividades de investigación y divulgación, con el fin de inducir una cultura de transparencia, eficiencia y priorización del interés público en materia de contrataciones públicas del país;**
- 9) Mantener relaciones de cooperación con organismos extranjeros homólogos”.**

Para que se vea la especie de indefensión en que se encuentra ahora el Órgano Rector, vamos a presentar lo ocurrido con una solicitud específica hecha por Participación Ciudadana a la Dirección General de Compras y Contrataciones Públicas (DGCP) para que en el caso de la violación por parte de la Oficina de Ingenieros y Supervisores

de Obras del Estado (OISOE) del artículo 7 de la ley 340, que limita a un 25% el aumento de los valores de los contratos licitados, en este caso en la remodelación y ampliación del hospital Luis Aybar, procediera según el pedimento siguiente:

“Por lo tanto, nuestra organización basados en esta investigación periodística (realizada por la destacada periodista de investigación Nuria Piera, F.C.), demandamos que se rescinda el contrato entre la OISOE y el Consorcio Consmara-Seminsa y se proceda con la inhabilitación de esta empresa como contratista, mientras se investigue el monto total de las sobrevaluaciones e irregularidades en el proceso de ejecución de este contrato y sean sometidos a la justicia para que sean castigados por sus responsabilidades civiles y penales”¹⁷.

A esa comunicación la DGCP, en la persona de su Directora General, contestó el 5 de marzo. Después de argumentar sobre sus funciones expresó:

“Por lo tanto...la autoridad de la DGCP...es verificar el cumplimiento de la normativa de compras y

¹⁷ Comunicación depositada por Participación Ciudadana en la Dirección General de Compras y Contrataciones Públicas (DGCP), el 28 de noviembre de 2018, recibida a las 14:58:59, número de comprobante: EX -DGCP-2018-03674.

contrataciones...sin que esta pueda abarcar que el Órgano Rector intervenga en la etapa de gerenciamiento de los contratos suscritos...pues estaría ejerciendo competencias propias de la institución contratante...Asimismo, de lo citado se depende que la referida normativa no le confiere la atribución de realizar auditorías de ningún tipo... Por consiguiente, esta DGCP...no podrá atender a su solicitud en cuanto a la rescisión del Contrato No. OB-OISOE-MP-040/2013...Por consiguiente, la solicitud de inhabilitación presentada es inadmisibile...”¹⁸.

Una a una, en su comunicación de siete páginas, la DGCP fue rechazando las solicitudes de Participación Ciudadana, y se puede decir que, en sentido general, con base legal, tenía razón, porque entre el 18 de agosto al 6 de diciembre de 2006, a menos de cuatro meses de aprobada la ley 340, esta fue desmontada en este aspecto del control por parte de la DGCP. Por eso, se impone que la redacción inicial de la ley 340-06, en este aspecto, sea restablecida, agregando que la actuación de la DGCP y de su Órgano Rector no impide la del Ministerio Público.

¹⁸ Comunicación a Participación Ciudadana de Yokasta Guzmán, Directora General de la DGCP, No. DGCP44-2019-001462, del 5 de marzo de 2019.

2

Debilidades legales y funcionales de la Cámara de Cuentas

Mecanismo de selección de la Cámara de Cuentas

La primera debilidad de la Cámara de Cuentas hasta ahora ha sido que en su selección y elección ha primado más el interés político por encima de lo técnico-profesional y lo institucional. El artículo 248 de la Constitución de la República atribuye esa prerrogativa de pre selección y elección a los diputados y senadores, como representantes del pueblo que son, pero, las selecciones realizadas, por término medio, no han dado los resultados esperados por la sociedad.

La experiencia ha sido que, en su mayoría, la selección ha recaído en personas políticamente afines, algunos sin la pericia técnica y la entereza adecuadas para llevar a cabo este trabajo que se vuelve odioso a los ojos y el sentir de muchos funcionarios públicos que desean tener las manos sueltas para incumplir la ley. Es cierto que, en el 2008, por la presión pública que se levantó, el Congreso aprobó el juicio político a todos los integrantes de la Cámara de Cuentas, los

cuales renunciaron horas previas a la sesión, menos uno (Alcides Decena Lugo), el cual tuvo al menos la valentía de defenderse, procediendo el Senado a destituirlo. En este sentido, se requiere que los integrantes de la Cámara de Cuentas tengan independencia de criterio, no tener conflicto de interés, ser exhaustivos técnicamente y proactivos en la tarea del control, para cambiar la práctica desarrollada hasta ahora.

No haberse conducido la Cámara de Cuentas de esa manera, es una de las razones por la cual en el país la corrupción ha ido en aumentando, según todos los índices de corrupción y por lo que se conoce como la “auditoria visual”, esto es, el enriquecimiento que se advierte en muchos funcionarios que no pueden justificar con el sueldo que reciben los bienes y lujos que exhiben¹⁹.

¹⁹ En 1995 República Dominicana ocupaba la posición 99 en el Índice de Percepción de la Corrupción, realizado por Transparencia Internacional, y en 2017 la posición 135, y el lugar 180 entre los países. [WWW. participación ciudadanada.org.do](http://WWW.participaciónciudadanada.org.do)

Deformación del control social en leyes 10-04 y 10-07

En los primeros años del 2000 se debatió el proyecto de nueva ley de la Cámara de Cuentas, y varios actores de la sociedad civil y quien escribe en particular, propusimos la inclusión del control social en lo que sería la ley No. 10-04. Sin embargo, cuando se aprobó tal concepto en el Congreso el mismo quedó aéreo y restringido, comprobándose una vez más la tesis de la pre-corrupción o coartada en la estructura legal y en la estructura de gestión, labor realizada por actores claves de este Estado patrimonialista y corrupto.

La ley 10-04, en cuanto a los elementos y funciones que estructura, dice que el Sistema Nacional de Control y Auditoría está integrado por: 1) Control externo; 2) Control interno; 3) Control legislativo; 4) Control social. En cuanto a este último el artículo 7.4 dice:

“Control social: La sociedad dominicana a través de sus entes auténticamente conformados y con representación legítima,

tiene el derecho y la obligación de contribuir con los organismos de control externo e interno y con los especializados en la prevención e investigación de la corrupción, para que los recursos públicos sean utilizados dentro del marco de la ley, con transparencia, eficiencia, eficacia y economía. Para tal efecto, los organismos públicos deberán facilitarle la información pertinente y la asesoría y los mecanismos de coordinación, dentro del marco de su competencia”. Al final de este artículo hay un párrafo el cual dice que “las organizaciones de la sociedad civil tendrán acceso a la Cámara de Cuentas para canalizar sus observaciones y sugerencias”²⁰.

Como se puede advertir, es un texto de descripción, definición, intenciones y ofrecimientos, que se aparta del significado efectivo de “control social” en el aspecto financiero y del gasto público, al no especificar una participación concreta dentro del sistema de control. Facilitar información, asesoría y ofrecer mecanismos de coordinación para realizar observaciones y sugerencias no es lo que la sociedad estaba y sigue reclamando en este aspecto del

²⁰ Congreso Nacional, Ley Orgánica 10-04 de la Cámara de Cuentas, 20 de enero de 2004, artículo 7.

control social, sino, una participación directa en el seguimiento y control de la gestión. Una innovación jurídica y de auditoría presentada en 2004 se quedó en puro esnobismo y en un lenguaje democrático.

Más restringido aun es la mención que sobre el control social hace la ley 10-07 de la Contraloría General de la República, a pesar de que se aprobó tres años posterior a la ley de la Cámara de Cuentas, cuando la opinión pública estaba más pendiente de este tema y se debatía en el Congreso el proyecto de Ley de los Municipios y el Distrito Nacional, que si contempla mecanismos más expeditos del control social a los gobiernos locales.

Los mismos diputados y senadores que se mostraron favorables a una ley con más transparencia a nivel municipal, se mostraron, al mismo tiempo, opacos con otra ley para fiscalizar al gobierno central. ¿Por qué actuaron con esa doblez? La hipótesis que se puede formular acerca de la razón de este comportamiento contradictorio es que mientras los presupuestos municipales son ínfimos (menos del 3% del presupuesto público), el nivel central, liderado por el Poder

Ejecutivo y al cual responden la mayoría de esos diputados y senadores, maneja casi todo el presupuesto del Estado, y es ahí que se necesita que las leyes favorezcan la opacidad de los concentradores del ingreso público, para facilitar las prácticas corruptas en el manejo de ese presupuesto.

Veamos lo que dice la referida ley 10-07.

“Artículo 10.- Interrelación con el Control Social. El control social como medio de fiscalización y participación ciudadana en defensa del gasto público en programas de impacto social y comunitario y en procura del adecuado manejo de los recursos públicos, se interrelaciona con el Sistema Nacional de Control Interno mediante la provisión de información relevante a la Contraloría General de la Republica”²¹.

Como se puede comprobar, este texto se limita en lo fundamental a definir lo que entiende el legislador por control social, que al final lo restringe al suministro de

²¹ Congreso Nacional, Ley No. 10-07 que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República, del 8 de enero de 2007, artículo 10.

información a la Contraloría General de la República. Eso evidentemente no es control, ni social ni de ningún tipo. Ese texto es un engaño, pues introduce el tema, pero vaciado de contenido. Otro caso de pre corrupción.

En cuanto a la Cámara de Cuentas, es cierto que esta creó un Departamento de Control Social, pero, al funcionar en base a lo prescrito en la ley reproduce la limitación orgánica. Precisamente eso se comprueba cuando se lee su misión: *“El departamento de Control Social de la Cámara de Cuentas es un medio abierto para que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) presenten sus denuncias y quejas, convirtiéndose en guardianes permanentes del cumplimiento de la Ley, el uso transparente de los recursos y la aplicación adecuada del control social en las instituciones públicas”*.²² Denuncias y quejas, a eso limitan el control social.

²² Congreso Nacional, Ley Orgánica de Presupuesto No. 423-06, del 17 de noviembre de 2006, artículo 35.

Nueva visión del control social a la luz de la Constitución de la República

La Constitución de 2010 introdujo también el concepto de control social. Lo hace en el artículo 246 titulado: **Control y fiscalización de fondos públicos**. Ese texto, producido para cuando ya en el país el concepto se había aireado bastante y diferentes sectores exigían su implantación, introduce una distinción particular que a nuestros legisladores ni por asomo se le ha ocurrido utilizar para en base a ella someter una reforma de las leyes 10-04 y 10-07, anteriores a la Constitución, lo que justifica con más razón su reforma para adaptarlas a la ley sustantiva de la nación.

Veamos el referido artículo: ***“El control y fiscalización sobre el patrimonio, los ingresos, gastos y uso de los fondos públicos se llevará a cabo por el Congreso Nacional, la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República, en el marco de sus respectivas competencias, y por la sociedad a través de los mecanismos establecidos en las leyes” (negritas mías, F.C.).***

¿En qué consiste la distinción, como la he calificado? En que la Constitución está elevando el control social al mismo rango que los otros tres controles estatales del Congreso, la Contraloría y la Cámara de Cuentas, al decir que “El control y fiscalización...” lo ejercen las tres indicadas instancias, “y por la sociedad...”, con lo que queda establecido que son cuatro instancias colocadas en igualdad jerárquica en cuanto al derecho y las funciones de control y fiscalización. Pero esto no ha sido advertido o, quizá, soslayado adrede, por la burocracia política y gubernamentales.

En este sentido, las nuevas leyes deben establecer los mecanismos a través de los cuales se va a ejercer ese control social. Por lo tanto, esos mecanismos no pueden ser solo para hacer denuncias o proveer información, como establecen las leyes 10-04 y 10-07, dado que con esto se rebaja la función de control a una especie de espectadores, que no es el rango constitucional que tiene.

No aspiramos a que los representantes de la sociedad realicen funciones tipo los auditores de la Contraloría, que están fijos en las instituciones, pero sí que la ley establezca

su involucramiento directo, fijo y permanente, por ejemplo, en hacer veeduría a los procesos de compras y estar representados en los comités o comisiones de compras, como ya está contemplado en la ley 176-07 a nivel municipal; pueden acompañar el proceso previo a la contratación de personal y revisar la nómina de las instituciones para verificar que se cumple la ley; deberían estar presentes, por ejemplo, en la Dirección General de Crédito Público, en la Dirección General de Compras y Contrataciones; en Bienes Nacionales; uno o varios representantes de la sociedad deberían participar en todas las auditorías que haga la Cámara de Cuentas; vuelvo a aclarar, no sustituyendo a los auditores, sino, dando seguimiento al proceso para detectar posibles anomalías que, muchas veces, se tapan.

Ejecución presupuestaria anual no analizada ni seriamente auditada por la Cámara de Cuentas

Una de las fallas más grandes en el ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales de la Cámara de Cuentas se verifica en lo relativo al informe que sobre la ejecución presupuestaria anual del Poder Ejecutivo debe enviar esta al Congreso Nacional a más tardar el 30 de abril de cada año. Esto así, porque la Cámara de Cuentas no se apega, como se demuestra a continuación, a las funciones expresas que le requiere el artículo 250.3 de la Constitución. Este texto expresa lo siguiente:

“Auditar y analizar la ejecución del Presupuesto General del Estado que cada año apruebe el Congreso Nacional, tomando como base el estado de recaudación e inversión de las rentas presentado por el Poder Ejecutivo, de conformidad con la Constitución y las leyes, y someter el informe correspondiente a éste a más tardar el 30 de abril del año siguiente, para su conocimiento y decisión”.

En este texto hay dos mandatos claros: primero, **“auditar y analizar”** la ejecución del Presupuesto del Estado, y, segundo, someter un informe sobre lo anterior al Congreso en fecha que no pase del 30 de abril. La Cámara de Cuentas ha venido cumpliendo con el segundo mandato, pero no cumple estrictamente con el primero.

En nuestra investigación revisamos varios de estos informes presentados por la Cámara de Cuentas al Congreso Nacional, comprobándose que los mismos distan de representar una auditoria de la ejecución anual del presupuesto y que en nada se parece a un análisis de la referida ejecución. Veamos en detalle este punto.

Estructura del informe de la Cámara de Cuentas al Congreso Nacional

El informe está dividido en capítulos, siendo el primero una descripción del contenido de la Ley de Gastos Públicos del año anterior, cuya ejecución se va a “auditar y analizar”. Es por tanto un resumen del presupuesto aprobado por el Congreso, así como de su modificación, si se ha realizado, vía la figura del presupuesto complementario que contempla la Ley Orgánica de Presupuesto No. 423-06, para realizar reajustes y transferencias de un capítulo a otro²³.

A continuación, viene el capítulo que la cámara de Cuentas llama “Análisis de la ejecución presupuestaria”. El capítulo tres se denomina “Observaciones, conclusiones y recomendaciones”. Luego, el dictamen final de los auditores, que se trata de una página con el cliché de los auditores, de que en los datos revisados se ha cumplido las normas de contabilidad generalmente aceptadas. A partir de ahí la

²³ Cámara de Cuentas, Informe sobre la Ejecución del Presupuesto General del Estado, correspondientes a los años 2016 y 2017, remitidos al Congreso Nacional, Biblioteca del Congreso.

Cámara de Cuentas incluye muchas cosas que no tienen nada que ver con el informe, como es su plan de trabajo y el cumplimiento del mismo, así como su informe financiero o auditoria externa que se le hace a la Cámara de Cuentas. Toda esta parte final es un segundo informe, bastante largo, que la Cámara debiera realizar en otro informe al Congreso, como órgano dependiente de este, y no mezclarlo con la evaluación del presupuesto público²⁴.

²⁴ Ibid 23, páginas 295-300

No existe una auditoria seria en el informe de la Cámara de Cuentas al Congreso

Los informes presentados por la Cámara de Cuentas al Congreso revelan que está en realidad no hace una auditoria seria de la ejecución presupuestaria. No hay en el informe un capítulo sobre la auditoría realizada, sino que en el capítulo dos hay una mezcla de lo que sería la auditoria y el análisis, resultando que no es ni una cosa ni la otra.

Lo que se acerca a un trabajo de auditoría, en el sentido de examen, revisión, verificación, pertinencia, comprobación y dictamen del cumplimiento o no de las normas, planes, políticas, lineamientos, tiempos y procedimientos establecidos, se encuentra en el referido capítulo dos del informe.

Allí se hace un contraste de lo presupuestado, resumido en el capítulo uno, en las dos vertientes de los

ingresos y los gastos. Para los ingresos se describen las fuentes y los montos recibidos durante el año; para los gastos se sigue las cuatro clasificaciones presupuestarias clásicas: el gasto institucional (los órganos que reciben fondos y ejecutan el presupuesto); por el objeto del gasto o en qué se gastó (bienes, servicios, transferencias, deuda); la económica (operaciones de gastos de capital y gastos corrientes); y la clasificación por funciones, que apunta a los servicios prestados por el gobierno directamente y los que son financiados por él. También, se presenta el informe de lo ejecutado según los programas o actividades principales realizadas por las instituciones.

La “auditoría” que realiza la Cámara de Cuentas sobre esos ingresos y gastos se le puede calificar de una “auditoría virtual”. En el referido informe se declara que los datos presentados han sido extraídos de las estadísticas del Banco Central y de lo que ofrece el SIGEF (Sistema Integrado de Gestión Financiera), que componen instituciones como la Dirección General de Presupuesto, la DGII, Contraloría, Hacienda.

No hay un descenso para una constatación de esas informaciones. De manera, que la Cámara de Cuentas capta en línea los datos de estas instituciones, las cuales, al ser parte del Poder Ejecutivo, el ente auditado, están interesadas en que ese ente político quede bien. Podrá decirse que la Cámara de Cuentas se pasa el año haciendo auditorías en las diferentes instituciones, y que eso le da una base para su informe anual al Congreso. Pero en realidad no es así. La Cámara de Cuentas no hace auditorías por instituciones con vista al referido informe, lo que se demuestra a continuación.

El informe sobre la ejecución presupuestaria del 2017, entregado en abril de 2018, la Cámara de Cuentas, como dijimos, lo acompañó de un informe de su gestión durante el 2017. Allí se expresa que se estuvo (y estaba) trabajando en 256 auditorías e investigaciones especiales, de las cuales solo 42 fueron terminadas y aprobadas en el 2017. De esas 42 auditorías solo 6 se practicaron en ministerios, que son los ejecutores más importantes del gasto, mientras que 14 fueron realizadas en ayuntamientos con ejecuciones muy pequeñas. Pero póngase atención a

este dato, de las 42 auditorías terminadas y aprobadas en 2017, solo 3 correspondían al 2017²⁵.

Por eso afirmamos que la Cámara de Cuentas no hace sus habituales auditorías con vista a su informe anual al Congreso sobre la ejecución presupuestaria del Poder Ejecutivo, ya que su trabajo cotidiano lo hace sobre años muy diferentes al último sobre el cual debe presentar su informe al Congreso Nacional.

Para que no se piense que minimizamos el trabajo de la Cámara de Cuentas al mencionar que solo 42 auditorías fueron terminadas y aprobadas en 2017, referimos que otras 38 auditorías se encontraban cuasi terminadas, estando en la fase de revisión por las instituciones auditadas, para luego volver a la Cámara de Cuentas y esta realizar los ajustes que correspondan. Sin embargo, si queremos destacar el dato que de estas 38 auditorías en su fase final solo había 4 ministerios, que, repetimos, son la base para evaluar el gasto público, y que ninguna de estas 38 auditorías correspondía al año 2017.

²⁵ Supra 23

Cámara de Cuentas no hace análisis de la ejecución presupuestaria en su informe al Congreso Nacional

En este punto se discute el mandato a la Cámara de Cuentas de hacer un análisis de la ejecución presupuestaria, como se vio en el texto del artículo 250.3 de la Constitución.

Del examen del capítulo dos de estos informes que la Cámara de Cuentas envía cada año al Congreso Nacional se puede concluir que se trata de una descripción financiera, de una comparación entre lo aprobado por el Congreso y lo ejecutado por el Poder Ejecutivo, pero no de un análisis.

Parecería elemental ocuparse sobre el significado del verbo analizar y del método analítico de investigación, pero un asunto constitucional y democrático tan serio como este, el de analizar los ingresos y los gastos que un gobierno gestiona durante un año, en representación de la sociedad, lo amerita.

Según la Gran Enciclopedia Espasa, analizar es: 1. Distinción y separación de las partes de un todo hasta llegar a conocer sus principios o elementos. 2. Examen que se hace de una obra, de un escrito o de cualquier realidad susceptible de estudio intelectual²⁶. Por su parte, el metodólogo Madé Serrano nos dice que el método analítico, *“Consiste en la extracción de las partes de un todo, con el objeto de estudiarlas y examinarlas por separado, para ver, por ejemplo, las relaciones entre las mismas”*²⁷. Además de lo dicho en estas dos fuentes, hay que agregar que el análisis tiene por propósito, también, separar lo que es importante y fundamental de lo que no lo es, lo que en el fondo está en la “distinción” a que se refiere la Enciclopedia Espasa.

De acuerdo a la definición de Espasa y a lo dicho por Serrano, las partes de un todo, en este caso las partidas de la ejecución del presupuesto anual, se separan para conocerlas, y al decir “en sus principios” significa para conocerlas en su esencia y a fondo. De igual modo, examinar

²⁶ Espasa Calpe, Gran Enciclopedia Espasa, volumen 2, Impresora Quebecor Word Bogotá, Colombia, 2005, página 659.

²⁷ Madé Serrano, Nicolás, Metodología de la investigación científica, Impresora Soto Castillo, provincia Santo Domingo, República Dominicana, 2009, página 70.

algo para un estudio intelectual, significa, lo mismo que conocer, poner en funcionamiento las capacidades humanas de abstracción, relación, asociación, eliminación, selección, síntesis, distinción de lo que es relevante de lo que no lo es, entre otras, de establecer efectos y consecuencias.

De esta manera, analizar es un procedimiento para el conocimiento, y conocer implica el establecimiento de la verdad, exponiendo la realidad de los hechos, no ya empíricos o en bruto, sino hechos analizados, es decir conocidos, pulidos, o hechos-objetos del conocimiento.

Ese procedimiento o método del conocimiento no es el que utiliza, en lo esencial, la Cámara de Cuentas. Esta describe y compara los ingresos y los gastos realizados en el año evaluado con el presupuesto aprobado el año anterior, para ver las diferencias cuantitativas. Así, por ejemplo, expone que la ley del presupuesto complementario que modificó el presupuesto de 2017 (ley 247-17), elevó el déficit corriente del gobierno de 84,393.85 millones de pesos (2.34% del PIB) a 96,674.78 (2.72% del PIB).

La Cámara de Cuentas se quedó ahí. No entró en el análisis. No buscó establecer, por ejemplo, si ese déficit tuvo algún vicio de ilegalidad, como debió ocurrir, dado que el presupuesto complementario fue sometido en diciembre de 2017, es decir, que ya el déficit o gasto de más se había materializado lo que significaba una violación a la Ley de Gastos Públicos No. 247-17.

La Cámara de Cuentas tampoco analizó el pedido del gobierno para que en ese presupuesto complementario se disminuyera lo aprobado previamente a varias instituciones y se le traspasara a otras la suma de RD\$29,567.2 millones. Simplemente restó y sumó, pero no vio la pertinencia del cambio, el efecto que esto pudo causar en el cumplimiento de las políticas presupuestarias, así como la incapacidad de ejecución de varias instituciones del presupuesto que se le aprobó, lo cual lleva que a final del año le “sobre” ese dinero.

Esa incapacidad de ejecución debe establecerse en un análisis, pues se trata de una parte de la ejecución (la no ejecución) que es relevante. Pero, también, la Cámara de Cuentas debió analizar, si esos RD\$29,567.2 millones que varias instituciones no ejecutaron a diciembre de 2017, en

realidad se trató de una no ejecución forzada, esto es, si se debió a retrasos, deliberados o no, en el cumplimiento de las erogaciones mensuales y trimestrales, por parte de la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES). Pero eso no se puede establecer de manera virtual desde la página del SIGEF, requiriendo de una búsqueda más exhaustiva, siempre que, haya claridad de la atribución constitucional que se tiene asignada o que, por el contrario, esa falta se cometa adrede.

A pesar de que la Cámara de Cuentas detectó en la ejecución de 2017 que de la partida a disposición del Presidente de RD\$4,647.99 millones que le asigna el Fondo del 5% del gasto corriente, establecido por la Ley Organiza de Presupuesto 423-06 (que no es más que el viejo Fondo 1401 balaguerista-trujillista disfrazado, a servicio de la discrecionalidad y el clientelismo presidencialista), solo se ejecutó la suma de RD\$3,586.99, millones, no rastreó hacia dónde fue a parar la diferencia, de si, por ejemplo, se transfirió a otras instituciones en el presupuesto complementario, y, como dijimos más arriba, buscar la razón de esa ejecución incompleta de la Presidencia de la República.

¿Se hizo análisis geográfico del gasto?

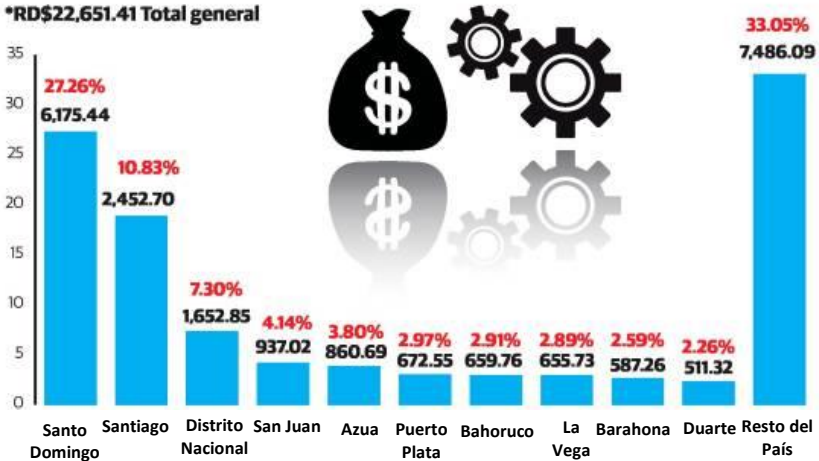
Otro aspecto no tocado por la Cámara de Cuentas en su informe, es el análisis geográfico del gasto, lo que debe realizar al tenor de lo establecido en el artículo 238 de la Constitución, que dice: *“Corresponde al Estado realizar una asignación equitativa del gasto público en el territorio...”*. Lo que se verifica en cada ejecución presupuestaria en todos estos años es todo lo contrario, y la Cámara de Cuentas no dice nada al respecto.

En la siguiente gráfica se aprecia que en solo tres provincias de 32 se concentró casi la mitad de la inversión pública de enero a junio de 2019 (un 45.39%). Si bien estas tres provincias tienen alrededor del 40% de la población dominicana, la asignación equitativa a que se refiere el artículo 238 de la Constitución debe tomar en cuenta muchos aspectos, no solo la población, como es la gran asimetría en el desarrollo de nuestras 32 provincias, donde existen 27 con un índice de desarrollo medio bajo y bajo, siendo una de las razones de este hecho el descuido gubernamental en su inversión social e infraestructura (28).

Inversión pública Gobierno Central enero-junio 2019

Datos en millones de RD\$

*RD\$22,651.41 Total general



Fuente: <http://www.do.undp.org/.....mapa-interactivo-de-desarrollo-humano-de-rd/>.

Esta desigualdad de la inversión tomando en cuenta lo territorial, que genera pobreza, es uno de los caldos de cultivo del clientelismo político y de programas sociales llevados a cabo por instituciones y funcionarios que entran en contradicción con sus funciones, y que a la larga genera corrupción. De manera que esta pobreza, por la desigualdad en la inversión territorial crea las condiciones para la pre y la pos corrupción.

Las pocas observaciones de la Cámara de Cuentas

En el capítulo tres, titulado “Observaciones, conclusiones y recomendaciones”, la Cámara de Cuentas en el informe de 2017 apenas realiza unas pocas observaciones, lo cual es consecuencia de la falta de análisis, suponiendo que la disposición de hacerlas existe.

Una de esas observaciones es que el estado de recaudación e inversión pública, no contiene el análisis sobre el comportamiento de los costos y los indicadores de eficiencia de la producción pública, a que se refiere el artículo 14 de la ley No. 126-01 de Contabilidad Gubernamental. El que no analiza pide análisis, pero está bien pedirlo.

Esta falta del Poder Ejecutivo no es cualquier cosa, se trata de la calidad del gasto público, y tiene grandes implicaciones y efectos en toda la sociedad y los contribuyentes, pero a la Cámara de Cuentas no le merece ningún análisis.

Otra observación, pero donde la Cámara de Cuentas no profundiza en el análisis de la ejecución presupuestaria de 2017, es el importante componente de la deuda pública del sector no financiero. Establece que en el endeudamiento del 2017 no se cumplió la ley 6-06 de Crédito Público, la cual dice en su artículo 11.3 que cuando el endeudamiento de un ejercicio fiscal pase del 3% del PIB, el Consejo de la Deuda Pública (Gobernador del Banco Central, Ministro de Economía y Ministro de Hacienda, F. C.) deben recomendar *“al Poder Ejecutivo la adopción de medidas especiales que tiendan a limitar todo nuevo incremento de la deuda pública”*, lo cual no se hizo, a pesar de que el incremento de esa deuda pública en 2017 fue de 4.94% del PIB²⁸. Sobre esta observación de la Cámara de Cuentas, el país espera un pronunciamiento institucional del Congreso Nacional, como ha de esperarse ahora en el 2020, cuando el incremento de la deuda pública pasa ya del 9% del PIB entre enero y septiembre.

Pero, la Cámara de Cuentas debió hacer un análisis financiero de los plazos, cuotas, tasas, condiciones de la

²⁸ Congreso Nacional, Ley de Crédito Público No. 6-06 del 20 de enero de 2006, artículos 10 y 11.

deuda y de los prestamistas, con que fue contratada la deuda del 2017, y así determinar la eficiencia y eficacia en su colocación; y hacer un análisis económico, sobre el destino de esa deuda, en términos de su efecto reproductivo para el desarrollo de la economía dominicana. Esto debe hacerlo en cada informe anual. Pero no lo hace, y esto propicia la pos corrupción.

La tercera observación fue puramente contable, sobre la diferencia de asiento del gasto de RD\$74.61 millones que pertenecía a la partida del 1% de los gastos corrientes destinados a calamidades públicas, que de acuerdo a la Ley Orgánica de Presupuesto: *“Estos recursos serán utilizados por disposición del Presidente de la República, en conformidad con las medidas que adopte la Comisión Nacional de Emergencias”*²⁹, y que el SIGEF no reportó la ejecución, pero la DIGEPRES lo reportó como parte de un gasto de RD\$11,618.15 millones. Ese hecho debe servirle a la Cámara de Cuentas para no limitarse a los datos virtuales, aplicando otros métodos de investigación, detectando posibles anomalías.

²⁹ Supra 22, artículo 33, y Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos”, del 22 de septiembre de 2002, artículos 20 y 21.

Plazo para la Cámara de Cuentas presentar al Congreso la ejecución presupuestaria del Ejecutivo, auditada y analizada

Reflexionando sobre el trabajo de la Cámara de Cuentas, específicamente lo relativo al informe anual de la ejecución presupuestaria, donde se pone de manifiesto su incapacidad técnica y falta de voluntad para cumplir con la ley y la Constitución, pero ahondando en otros elementos que puedan contribuir a aumentar la eficiencia del control externo, además de lo ya tratado sobre el control social, hemos pensado en otros aspectos que hasta la fecha no se ha debatido y, ni siquiera la Cámara de Cuentas en sus diferentes gestiones lo ha reclamado, que es el plazo disponible para realizar el referido informe, que a nuestro juicio es insuficiente para poder entregar al Congreso de la República un informe de calidad con el análisis de la ejecución presupuestaria del Poder Ejecutivo, fijada para el 30 de abril de cada año, siempre que se tenga la voluntad de hacerse, que en los últimos años no ha sido el caso, por las razones políticas ya apuntadas.

Dice el artículo 128.2.f de la Constitución que el Presidente de la República debe *“Depositar ante el Congreso Nacional, al iniciarse la primera legislatura ordinaria el 27 de febrero de cada año, las memorias de los ministerios y rendir cuenta de su administración del año anterior”*. A esas memorias, al tenor del artículo 250 de la Constitución, la Cámara de Cuentas debe *“Auditar y analizar la ejecución del Presupuesto General del Estado..., tomando como base el estado de recaudación e inversión de las rentas presentado por el Poder Ejecutivo... y someter el informe correspondiente a este a más tardar el 30 de abril del año siguiente, para su conocimiento y decisión”*.

Del 27 de febrero, en que el Presidente presenta sus memorias al Congreso, al 30 de abril, en que la Cámara de Cuentas debe presentar su informe al mismo Congreso, median sesenta días o dos meses. En ese tiempo, para auditar las memorias de los veinte y dos ministerios del Estado, con todas las decenas de organismos descentralizados, desconcentrados y autónomos adscritos a esos ministerios, y luego analizar la ejecución presupuestaria, que toma como base esas memorias, pero que no debe circunscribirse a ellas, como se desprende del texto del artículo 250, el tiempo es insuficiente.

Se puede decir que esos informes de gestión deben estar disponibles para la cámara de Cuentas desde el 1 de enero, pero en verdad, una gestión que finaliza el 31 de diciembre nunca lo va a tener disponible el primero de enero. Por eso es que desde el 1 de enero al 27 de febrero es que realmente se componen los informes ministeriales, que hacen parte de las memorias del Presidente que se presentan en el Congreso.

Aunque se disponga de mucho personal para ese trabajo, y desde final de año y del mes de enero se vaya recolectando información, porque no se trata simplemente de cotejar cifras de ingresos y gastos, sino de verificar, confirmar, contrastar, razonar, refutar justificaciones y todo lo que implica auditar y analizar, como dice el texto constitucional, se necesitaría más tiempo.

El período que dispone la Cámara de Cuentas, asumiendo que tiene la voluntad de cumplir su misión y su código de ética, debe ser considerado en una próxima reforma constitucional, para que sea ampliado al menos a tres meses, a partir de la fecha de la presentación de las memorias del Presidente el 27 de febrero.

La reforma de la ley 10-04 y el reclamo de la Cámara de Cuentas

La Ley de la Cámara de Cuentas debe ser modificada en los aspectos aquí apuntados, entre otros, así como en un importante punto en que los últimos integrantes de la Cámara de Cuentas han insistido. Se trata del contenido del artículo 10 sobre sus atribuciones, en cuyos numerales se encuentra una clara limitación de la Cámara de Cuentas para que, una vez encontradas violaciones a las normas que originan responsabilidad administrativa, civil o indicios de responsabilidad penal, tomar determinadas iniciativas para acelerar los procesos preventivos, de recuperación de los recursos públicos y de castigo a la corrupción.

En los 22 numerales de las atribuciones de la Cámara de Cuentas vamos a encontrar verbos como solicitar, formular, señalar, identificar, emitir, investigar, apoyar, que, según los textos que inician determinadas acciones claves se salen del ámbito de la Cámara, y van a depender de dos instancias: de los titulares de las instituciones donde ha encontrado obstáculos e irregularidades y del Ministerio

Público. De nuevo, se advierte en esas atribuciones el lenguaje opaco o lenguaraje de la pre y la pos corrupción.

Reconocemos que la Cámara de Cuentas, en varias ocasiones, ha depositados en la Procuraduría General auditorias con irregularidades, aunque casi siempre de los pequeños ayuntamientos, para que se proceda en consecuencia, sin embargo, la opacidad predomina. Por eso, es importante que la Cámara de Cuentas, siendo un órgano constitucional, con personería jurídica, pueda constituirse, no solo en parte civil, para defender el patrimonio estatal, sino, también, en parte acusatoria, en adición al Ministerio Público, en todos aquellos casos en que sus investigaciones le arrojen indicios de violaciones penales. Aquí tan solo se necesita modificar la Ley 10-04.

3

Críticas a la Cámara de Cuentas por su auditoría en Punta Catalina

Análisis de la llamada “Investigación especial” de la Cámara de Cuentas en Punta Catalina en 2017

En adición a las brechas, indefiniciones, contradicciones, ausencias y manipulaciones presentes en una variedad de textos legales de la administración del Estado dominicano, que hemos englobado bajo el concepto de opacidad preventiva, existe el complemento nefasto de la inacción y de la deficiente aplicación de la normativa existente, que resulta en una ampliación de la opacidad y en el retorcimiento de la verdad sobre el manejo de los fondos públicos. A todo eso denominamos pre-corrupción o corrupción proyectada.

Este es el caso de la inversión más grande del Estado dominicano, realizada en la construcción de plantas de generación eléctrica, conocida como el Proyecto Central Termoeléctrica Punta Catalina (CTPC). Esa inversión ha sido estimada como necesaria por muchos, dada la insuficiencia de oferta de energía que existe, y criticada por otros tantos,

por ser un proyecto contaminante basado en carbón mineral que contradice el Tratado sobre Cambio Climático o Acuerdo de París 2015, firmado por el Estado dominicano; críticas por el monto pagado y otros aspectos técnicos, que no toca examinar en esta investigación, que trata sobre las normas, formas e instrumentos usados por determinados órganos del Estado para examinar el uso de los fondos públicos, permitiendo escape, uso premeditados y burlas a esas herramientas legales y administrativas.

En lo que sigue, nos basamos en los importantes aportes que ha hecho Participación Ciudadana (PC), movimiento cívico no partidista, cuya Comisión de Transparencia le ha dado seguimiento al contrato del Estado dominicano con el Consorcio Odebrecht-Tecnimont-Estrella para la construcción de las plantas de Punta Catalina. Esta organización, ante la publicación por la Cámara de Cuentas de lo que llamó “Investigación especial a la CTPC”, hizo un examen de la misma, dando a conocer sus valoraciones, a las que agregamos nuestros comentarios, según corresponda:

- 1. “Pese a los cuestionamientos que por años se ha realizado a la inversión más grande del gobierno,**

realizada en Punta Catalina por más de 2,000 mil millones de dólares, la Cámara de Cuentas no tomó ninguna iniciativa de control externo, sino que su intervención fue el producto de una solicitud del Vicepresidente Ejecutivo de la CDEEE, del 21 de noviembre de 2017, para que se auditara el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2017, y no por razones de transparencia, sino por un requisito de la ley 100-13 que ordena la integración de la CDEE al Ministerio de Energía y Minas”.

2. Sobre esto, dice el artículo 9 de la referida ley 100-13 que “quedan adscritas al Ministerio de Energía y Minas: la Comisión Nacional de Energía, la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), la Superintendencia de Electricidad (SIE), la Dirección General de Minería, el Servicio Geológico Nacional (SGN); así como, cualquier organismo descentralizado creado o por crear con incidencia en el sector de energía y minas”.
3. “La modalidad de la auditoría realizada por la Cámara de Cuentas en el Proyecto Central Termoeléctrica

Punta Catalina (CTPC), denominada “Investigación especial”, basado en el Párrafo III del artículo 30 de la ley 10-04, no se correspondió con lo dispuesto en el referido artículo 30 de la Ley Orgánica de la Cámara de Cuentas, pues no se realizaron investigaciones especiales ante la presunción de “la existencia de irregularidades tipificadas por el Código Penal o por leyes especiales...”, limitándose los auditores a revisar los registros, contratos y facturas de la cuenta de la CDEE denominada Construcción en Proceso No. 107000551, como se indica en el Informe de la Investigación Especial (IIE), numeral 4”. Queda claro por lo dispuesto en el referido Párrafo III del artículo 30, que cuando se presume la existencia de estas irregularidades financieras, que hayan podido llevar a la comisión de “crímenes o delitos contra el patrimonio público”, el tipo de intervención, los instrumentos y técnicas a usarse, el conocimiento del personal profesional a emplearse, no puede ser el mismo que se usa para las auditorias normales que se hace en cualquier institución pública. Por el producto entregado por la Cámara de Cuentas y que critica Participación Ciudadana, se verifica que no se

hizo algo diferente en esa “investigación especial”, como lo afirma esta institución sin fines de lucro en el punto tres de su declaración pública.

4. “La investigación forense y la investigación económica, para determinar la racionalidad de los contratos, de los costos de las obras y su posible sobreevaluación estuvo ausente de esta investigación especial”.
5. “No se investigó, por ejemplo, la justificación de un pago por más de mil millones de pesos (RD\$1,086,139,835.00), por concepto de nivelación de terreno, limitándose los auditores a ver registrado el pago de esa suma en la referida cuenta No. 107000551”.
6. “Lo mismo puede decirse del valor pagado por los contratos de asesorías. Por ejemplo, al asesor ambiental se le pagó 191.5 millones de pesos, al asesor legal se le pagó 196.1 millones de pesos, al financiero 67.3 millones y al técnico 51.1 millones”.
7. “Otro de los gastos que debieron ser sometidos a escrutinio y a una opinión técnica-forense fue el de publicidad, ascendente a 465 millones de pesos,

entre el referido período 2013-2017. Gastos que se ha seguido incrementando, sin necesidad, durante los años 2018 y 2019”.

8. “Uno de los aspectos que más llama la atención de la extraordinaria inversión estatal en el proyecto de Punta Catalina, pero que a la Cámara de Cuentas le pasó desapercibido, es que siendo el contrato de la CDEEE con el consorcio Odebrecht-Tecnimont-Estrella del tipo “LLAVE EN MANO, de Ejecución de Ingeniería, Procura y Construcción” (Resolución del Congreso Nacional No. 219-14, que aprueba el contrato No. 101-14, de fecha 14 de abril de 2014), la CDEEE, al parecer, gastó de manera unilateral al 31 de diciembre de 2017, más de lo que le correspondía, sumando un total de 17,500 millones de pesos, habiendo entregado a la Odebrecht la suma de 78,000 millones de pesos, lo que refleja una falta de claridad en las responsabilidades de ambas partes, que debió ser aclarada por la “investigación especial”.
9. “La “Investigación especial” de la Cámara de Cuentas tampoco advirtió la contradicción financiero-legal del hecho siguiente: en el punto IV de la Investigación-auditoría, denominado “Hechos Subsecuentes”, se da

cuenta de que el 18 de junio de 2018 la CDEEE y el consorcio encabezado por Odebrecht firmaron un “Acuerdo Marco”, según el cual se ratifica que el proyecto CTPC no pasará de US\$1,945,000,000.00, como se establece en el contrato original; sin embargo, habiendo desembolsado la CDEEE al 31 de diciembre de 2017, con facturas recibidas, la suma de US\$1,943,622,629.00, y teniendo cuentas por pagar de 68.5 millones de dólares, ya el gasto se sitúa por encima de los 2,000 millones de dólares. Pero hay otra contradicción: el referido “Acuerdo Marco”, luego que la Odebrecht demandara al Estado dominicano por un pago adicional de 708 millones de dólares, crea un “Fondo Contingente”, por exigencia de Odebrecht para continuar la obra, por el monto de 336 millones de dólares, ya avanzado por el gobierno, estableciéndose que lo pagará la parte que pierda el arbitraje que hoy se lleva en una instancia de arbitraje de Estados Unidos. Esto significa que, si el laudo arbitral es contrario a la CDEEE, la planta de Punta Catalina le saldrá al pueblo dominicano por casi tres mil millones de dólares, incluyendo las pérdidas

cambiarías asumidas por la CDEEE que ascienden a más de 260 millones de dólares”.

10. “El referido “Acuerdo Marco” del 18 de junio de 2018, fijó la fecha de diciembre de 2018 y febrero de 2019 para que Odebrecht entregara las dos plantas en construcción, estableciendo una penalidad de US\$220,000.00 por cada día de retraso en la entrega. La Cámara de Cuentas, a pesar que usa el “Acuerdo Marco” como una referencia de su investigación, silencia lo que ha pasado con esta parte del Acuerdo, como lo ha silenciado la CDEEE y el Administrador General de la Termoeléctrica Punta Catalina”.

11. “Por todo lo anterior, la conclusión de la Cámara de Cuentas de que “el saldo de la cuenta correspondiente al Proyecto Central Termoeléctrica Punta Catalina (CTPC), se presenta de manera razonable...”, es sumamente superficial, carente de sistematicidad y rigurosidad desde el punto de vista forense y de una investigación especial para detectar posibles irregularidades”³⁰.

³⁰ Participación Ciudadana, Cuestionamiento público a la auditoría realizada por la Cámara de Cuentas a Punta Catalina, remitido a los medios de comunicación el 21 de agosto de 2019.

Aunque muchas veces la extensión de un informe técnico no garantiza su calidad, cabe señalar que al conocerse la referida “investigación especial” o auditoría de Punta Catalina, de una inversión que a la fecha de la tal “investigación especial” sobrepasada los RD\$90,378,000,000.00, y ver que se trata, exceptuando la introducción y los anexos, de poca relevancia, de cuatro páginas de datos financieros, más dos páginas de explicación de las notas, es decir seis páginas, para un asunto tan complejo, es un indicador de que el trabajo de los auditores de la Cámara de Cuentas adoleció de grandes ausencias investigativas.

Contrato No. 101-14, de Ejecución de Ingeniería, Procura y Construcción de dos plantas en Punta Catalina. Carta a la CDEEE de Participación Ciudadana

Producto de todas las incongruencias, fallas y dudas que generó la llamada “Investigación especial” de la Cámara de Cuentas en el proyecto CTPC, expuestas al país por Participación Ciudadana, este movimiento cívico dio un paso más en la investigación del problema de falta de transparencia en esta gran inversión pública.

Su Comisión de Transparencia, de la que el autor forma parte, se abocó a estudiar el referido contrato entre el Estado y Odebrecht-Tecnimont-Estrella empresa brasileña que representa al consorcio, encontrando incongruencias entre lo que dice el contrato y algunos de los gastos revelados por la “Investigación especial” de la Cámara de Cuentas, así como otras dudas y confusiones sobre la correcta defensa del interés nacional frente a estos contratistas.

Producto del examen de ese contrato, de cuatro volúmenes y 3,866 páginas, incluyendo sus anexos³¹, Participación Ciudadana remitió una comunicación al Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), señor Rubén Jiménez Bichara, firmante por el Estado dominicano, al cual se le solicitan un conjunto de informaciones y aclaraciones ante las diversas irregularidades detectadas. A continuación, copiamos el cuerpo de la referida comunicación.

“Señor Jiménez Bichara:

Cortésmente nos dirigimos a usted para solicitarle un conjunto de informaciones de interés nacional, relativas a la inversión del Estado dominicano en el Proyecto Central Termoeléctrica Punta Catalina (CTPC), formalizada mediante el Contrato de Ingeniería, Procura y Construcción (EPC) No. 101/14 del 14 de abril de 2014, aprobado por el Congreso mediante resolución No. 219-14, Gaceta Oficial No. 10763, firmado entre usted, en representación de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales, y el consorcio

³¹ Congreso Nacional, Resolución No. 219-14, Gaceta Oficial No. 10763 del 11 de junio de 2014, que aprueba el Contrato No. 101/14 entre el Estado dominicano y el Consorcio Odebrecht-Tecnimont-Estrella.

Odebrecht-Tecnimont-Estrella, representado por David Carvalho Neto.

La presente solicitud es motivada por el interés de nuestra organización de que el resultado financiero, técnico y ambiental del proyecto más grande de este gobierno sea transparentado, lo que ha resultado difícil de establecer tras la deficiente “Investigación especial” que realizara la Cámara de Cuentas al referido Proyecto CTPC, para el período del 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2017, la cual carece de informaciones, notas y anexos fundamentales para que la ciudadanía pueda estimar si los enormes fondos públicos invertidos en ese proyecto se han manejado de acuerdo al contrato firmado y a las leyes dominicanas. De igual modo, faltan informaciones de las operaciones y decisiones de los años 2018 y 2019, de las cuales surgen varias interrogantes.

En este sentido, dado que usted, en representación del Estado y de la CDEEE, es la contraparte de ese proyecto y del contrato correspondiente, le solicitamos esclarecer e informar de lo siguiente:

- 1. En base a qué fundamento contractual la CDEEE le reportó a la Cámara de Cuentas que pagó, con cargo al precio del Proyecto, 191.5 millones de pesos por concepto de asesoría ambiental, 67.3 millones de pesos por asesoría financiera, de 196.1 por asesoría legal (que es diferente a gastos legales del Proyecto) y de 465 millones de pesos en publicidad, pues ninguno de esos renglones está incluido en los artículos III y XII del Contrato sobre el precio de la construcción EPC. De igual modo, le solicitamos identificar las personas beneficiarias de esos contratos de asesoría, y si se verificó que no existían conflictos de interés en los mismos.**
- 2. En base a qué disposición legal se incluye como gastos del Proyecto los impuestos y tasas por 35.3 millones de pesos, si el numeral 4.2.5 del contrato dice que la CDEEE obtendrá a su propio costo todos los permisos, licencias o aprobaciones de todas las autoridades dominicanas pertinentes.**
- 3. Porqué la CDEEE validó pagos a ODEBRECHT por un monto de mil trescientos nueve millones de pesos (RD\$1,309,077,328.00) por concepto de supervisión de obras, si en el punto 3.2.1. del contrato se**

especifica que **“la Corporación realizará las actividades de supervisión, fiscalización y aprobación de los trabajos asociados al desarrollo y ejecución del proyecto”**, para lo cual la CDEEE constituyó la **“Unidad Ejecutora del Proyecto”**. ¿Incluyó la CDEEE su trabajo de supervisión, que se supone lo hace con su propio personal, en los costos del proyecto? Y de ser así, ¿cómo es que se llegó a tan elevada suma?

- 4. Debe ser explicado el hecho de que en la auditoría o investigación especial realizada por la Cámara de Cuentas esta registra al 31 de diciembre de 2017 gastos realizados en el Proyecto CTPC, con facturas en poder de la CDEEE, de un total de mil novecientos cuarenta y tres millones de dólares (US\$ 1,943,622,629.00), que sumados a los ciento cincuenta millones de dólares entregados como anticipos a Odebrecht al inicio del proyecto, suma dos mil noventa y tres millones de dólares (US\$2,093,622,629.00), lo que sobrepasa en ciento cuarenta y ocho millones de dólares (US\$148,622,629.00), lo aprobado por el Congreso Nacional de mil novecientos cuarenta y cinco millones de dólares (US\$1,945,000,000.00). Precizando la**

Cámara de Cuentas que a esa fecha faltaban, además, setenta y cuatro millones de dólares por pagar (US\$74,401,333.00).

5. Llegando los gastos enunciados en el punto anterior hasta el 31 de diciembre de 2017, le solicitamos informar cuál es el monto total en dólares/pesos de los gastos realizados en el Proyecto CTPC durante el 2018 y lo que va del 2019, recordando los puntos 12.1.2 y 12.1.3 del Contrato que tratan de gastos que no se incluyen en el precio del proyecto y que debe asumirlo el contratista, como son los costos de prueba.
6. Según el Contrato No. 101/14 entre la CDEEE y Odebrecht, aprobado por el Congreso Nacional por resolución con fuerza de ley No. 219/14, este concluía el siete (7) de octubre de 2017, debiendo entregar el contratista la primera unidad de generación el 7 de agosto de 2017 y la segunda unidad el siete (7) de octubre de ese mismo año (punto 7.2). Como se sabe esto no se cumplió. El Contrato, en previsión de esa situación establece en el punto 7.2.1 que a partir de esas fechas el contratista Odebrecht queda en **“mora de cumplimiento sin necesidad de requerimiento o**

notificación adicional por parte de la Corporación”. En este sentido, le preguntamos, si la CDEEE, ante esta falta de Odebrecht, llevó a cabo el derecho que le da el Contrato, en su artículo XIV, de ejecutar la póliza de “Garantía de Fiel Cumplimiento”, correspondiente al 4% del Precio del Contrato, equivalente a setenta y siete millones, ocho cientos mil dólares (US\$77, 800,000.00), en este caso una parte de este monto, pues el mismo cubre otras garantías.

7. Si esto no se hizo, ¿cuál fue la razón de ceder ese derecho? ¿Se admitió alguna causa contractual de fuerza mayor que exonerara a Odebrecht por el retraso? ¿Cómo quedó este aspecto legal registrado, atendiendo al punto 11.2 del Contrato acerca de la Notificación Inicial de Fuerza Mayor y la Notificación-Detalle de Fuerza Mayor?, notificaciones de las cuales le solicitamos copias, de existir, y las razones por las cuales la CDEEE aceptó los alegatos de ese retraso, que ha resultado en pérdidas para la sociedad dominicana.

8. Igual obscuridad existe acerca del precio total de este Proyecto CTPC-EPC, aprobado por US\$1,945,000,000.00, considerado por diferentes

fuentes como sobrevalorado, y que como se desprende de la auditoría de la Cámara de Cuentas ya iba muy por encima de los dos mil millones de dólares hasta el 2017. Pese a esto, Odebrech, siguiendo sus habituales prácticas ventajistas y corruptas de buscar la forma de obtener adenda para aumentar los costos de los proyectos que ejecuta, presionó al Estado dominicano para que este aceptara un aumento del costo del proyecto por 708 millones de dólares, y ante la negativa sometió al Estado dominicano a la Comisión-Centro de Arbitraje que establece el Contrato. Sin embargo, sin esperar los resultados de este arbitraje, usted firmó con Odebrecht, en fecha 18 de junio de 2018, un nuevo acuerdo, denominado “Acuerdo Marco”, donde se le acepta a Odebrecht sus alegatos, de manera provisional, pues se le empezó a desembolsar la suma de trescientos treinta y seis millones de dólares (US\$336,000,000.00) adicionales, con la salvedad de que si esa empresa pierde el arbitraje devolverá al Estado esa suma de US\$336,000,000.00. En el caso de que así ocurra, debemos hacer notar que extraña la benevolencia con que durante unos dos años se entrega 336 millones

de dólares sin costos cambiarios y bancarios, que ascienden a más de veinte y cinco millones de dólares, lo que es un regalo a Odebrecht. En este sentido, le solicitamos indicar las formalidades que llenó Odebrecht para reclamar y justificar un aumento en el Precio del Contrato por 708 millones de dólares, en función del Artículo IX del Contrato, específicamente lo dispuesto en los puntos 9.2.2 y 9.3.

9. Dado que el consorcio Odebrecht-Tecnimont-Estrella ha sometido al Estado dominicano a arbitraje, aspirando al referido pago adicional de 708 millones de dólares, le preguntamos si para ejercer ese derecho contractual la Odebrecht cumplió con lo dispuesto en el artículo XVIII del Contrato relativo a la Resolución de Disputas, y, si acudió previamente al Comité Mixto de Solución de Controversias, que crea el Contrato, y cuáles fueron sus alegatos fundamentales. De ser así, cuál fue la decisión del referido Comité, y quienes lo integraron. En este mismo sentido, estando ahora la disputa en el Tribunal de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional, con sede en la ciudad de New York, y de

acuerdo al Reglamento de Arbitraje de la referida Cámara, ¿cuál fue el miembro del Tribunal de Arbitraje que recomendó la CDEEE y cuál fue el tercer miembro-presidente que se designó por consenso con Odebrecht?

- 10.** Continuando con el “Acuerdo Marco” del 18 de junio de 2018, dado que este estableció que Odebrecht debía entregar la primera unidad de generación en diciembre de 2018 y la segunda en febrero de 2019, y que de no suceder así pagará a la CDEEE la suma de US\$220,000.00 por cada día de retraso, es de interés público conocer, dado que Odebrecht no ha cumplido con este nuevo Acuerdo-Contrato, si efectivamente usted ha cobrado o retenido esta suma que asciende a la fecha a más de treinta y nueve millones de dólares (US\$39,600,000.00).
- 11.** Por último, es de nuestro interés, como lo es de todo el país, que usted nos informe de todos aquellos otros aspectos del Contrato EPC No. 101/14 que el

Consortio Odebrecht-Tecnimon-Estrella ha cumplido y de los que no ha cumplido, total o parcialmente”³².

Esta comunicación fue respondida por el Vicepresidente-Administrador de la CDEEE a los 36 días, y gracias a la consulta permitida por Participación Ciudadana, nos haremos eco de ella y discutiremos algunos de sus argumentos y explicaciones³³.

³² Participación Ciudadana, Comunicación enviada a Rubén Jiménez Bichara, Vicepresidente Ejecutivo de la CDEEE, el 2 de septiembre de 2019, recibida con el número de registro: CDEEE-EX2019-007980.

³³ CDEEE, Rubén Jiménez Bichara, Comunicación dirigida a Participación Ciudadana, con el número CDEEE-IN-2019-015293, recibida el 10 de octubre de 2019.

La respuesta de la CDEEE y Rubén Jiménez Bichara

Sobre el punto uno (1) de la comunicación de PC, presentado más arriba, el señor Rubén Jiménez Bichara (RJB) le da la razón a esta organización cívica, al responder que esos pagos, ascendentes a 919.9 millones de pesos, “no fueron realizados con cargo al Precio del Contrato previsto en la Sección 12.1 del Contrato EPC”, tratándose de “aportes de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE) al Proyecto CTPC”.

Esos pagos no forman parte del contrato, por tanto, tampoco del Proyecto, por lo que RJB admite una anomalía, en el sentido de que el gobierno, vía la CDEEE, ha gastado más de lo aprobado por el Congreso Nacional para ser erogado de los fondos públicos para ese proyecto (US\$1,945,000,000.00). En ese mismo sentido, la CDEEE no ha justificado la necesidad del referido gasto, como es el gasto en publicidad, que para este año 2019 ya se había elevado a RD\$585,166,571.44, es decir, 120 millones más

de lo que contiene la auditoria de la Cámara de Cuentas al 31 de diciembre de 2017.

¿Cuál era la justificación de la asesoría ambiental? La “Investigación especial” de la Cámara de Cuentas y la comunicación de RJB no lo aclaran. Por supuesto que para la ejecución de ese proyecto se necesitaban estudios, permisos y medidas ambientales, pero de acuerdo al Contrato EPC, en su punto 4.2.4, todos los aspectos derivados de nuestras leyes ambientales corresponden al contratista.

En cuanto a la asesoría financiera, tampoco se justifica su realización, teniendo la CDEEE toda una estructura técnica financiera, con técnicos especializados que trabajan en proyectos. Llama la atención, sin embargo, los beneficiarios de esta asesoría financiera, que fue nada más y nada menos, que la Fundación Economía y Desarrollo (FED). Resulta que la FED fue fundada y dirigida por muchos años por Andrés Dauhajre, defensor entusiasta de ese proyecto, y Jaime Aristy Escuder. Este último fue uno de los nombrados por el Presidente Medina el 10 de enero del 2017 en la llamada “Comisión de Investigación del Proceso de Licitación y Adjudicación del Proyecto Punta Catalina”, que presidió

Monseñor Agripino Núñez Collado³⁴, y fue el vocero de la Comisión cuando esta rindió su informe el 30 de junio de 2017. Ese informe fue esencialmente favorable a los intereses de la CDEEE y del gobierno, y, curiosamente, a los pocos meses el señor Jaime Aristy Escuder era nombrado Administrador General del Proyecto Punta Catalina. Lo que deja ver los cálculos, los triángulos y los triálogos que han estado detrás de esas asesorías pagadas por la CDEEE, para conseguir defensores en los medios de comunicación hacer relaciones públicas.

³⁴ Decreto presidencial No. 6-17 del 10 de enero de 2017.

Cuenta Construcción en Proceso No. 107000551 genera confusión

La CDEEE ha recurrido a un ardid contable para confundir al país acerca de cuáles gastos corresponden fielmente al proyecto CTPC de acuerdo al contrato firmado y que son erogados de los fondos generales del gobierno, y cuáles otros gastos son realizados por la CDEEE, con cargo a sus propios fondos, con justificación o sin ella, lo que crea confusión acerca del costo total en que saldrá ese proyecto. Para eso, han creado una cuenta que denominan Cuenta Construcción en Proceso No. 107000551, donde asientan todo lo que el Estado gasta en ese proyecto, tanto lo que se le entrega al consorcio Odebrecht-Tecnimont-Estrella, como otros gastos que realiza la CDEEE, como las asesorías y los gastos de publicidad mencionados.

La Cámara de Cuentas se hizo ciega ante ese hecho, por eso, en su “investigación especial” hay una mescolanza y un listado anárquico de gastos que no se corresponde con lo pedido por el propio RJB, que en su comunicación del 21 de noviembre de 2017 le solicitó a la Cámara de Cuentas **“una investigación especial al Proyecto Central Termoeléctrica**

Punta Catalina (CTPC)". Y eso claramente tenía que restringirse a todo lo necesario para realizar ese Proyecto, que está estipulado en el contrato entre las partes, y no a aspectos fuera del proyecto. Estos gastos requieren de otra auditoria, profunda y seria, que devele esta pos corrupción.

Por lo analizado hasta ahora nos queda claro que una cosa son los gastos del Proyecto CTPC, especificados en el contrato, y otra los gastos que, de manera adicional, pueda realizar la CDEEE, no necesariamente justificables. Si bien hay unos pocos gastos que le corresponde a la CDEEE asumir y que forman parte del contrato, como son los relativos a los impuestos municipales, la CDEEE se ha excedido en otros. Por esta razón, la CDEEE debió crear dos cuentas, una para los gastos estrictos y contractuales del proyecto CTPC, y otra para sus gastos generales relacionados con el proyecto, que la CDEEE entendía se justificaba, aunque se demuestre que no, como se afirma aquí con los gastos de publicidad y determinadas asesorías. Pero la CDEEE no creó esas dos cuentas y la Cámara de Cuentas no se lo reprochó, ni dio un paso adelante para hacer recomendaciones y mandatos al respecto.

El propio RJB en su respuesta a PC admite indirectamente que la CDEEE ha incurrido en un gasto de 225 millones de dólares, que para nosotros es un exceso de gastos. Dice en el punto 5 de su comunicación que: *“En la Sección 12.1.2 del Contrato EPC se establecen otros costos/gastos por actividades vinculadas al proyecto Central Termoeléctrica Punta Catalina, que no se considera incluidos en el Precio Del Contrato y que deben ser cubiertos por la CDEEEE”*.

Cuando se va al referido punto 12.1.2 del contrato se advierte que este incluye tres renglones a cargo de la CDEEE:

1. Los permisos que sea necesario obtener.
2. Los materiales para las pruebas y arranque de la planta, como carbón, diésel y cal
3. Estudios e implementación de medidas de protección, contención o remediación derivados del posible impacto ambiental...

Al Consorcio se le exonera, también, del pago de todo tipo de tributo, y se contempla un reajuste a consecuencia de variaciones en el índice de precios. Así las cosas, se pudo advertir que en los registros de la Cuenta en Proceso hay gastos que no corresponden al contenido del punto 12.1.2 en el que pretende ampararse Jiménez Bichara, por lo que se trata de una violación de este contrato-ley de parte de la CDEEE, lo que motiva una investigación al respecto.

Lo entregado a Odebrecht-Estrella-Tecnimont y lo gastado por la CDEEE al 2017

En su respuesta a PC el señor RJB hace una precisión muy importante, y es que lo entregado al Consorcio Odebrecht-Tecnimont-Estrella al 31 de julio de 2017 fue de US\$1,718.4 millones, lo que incluye el anticipo de 150 millones de dólares, dato que se extrae de la “Investigación especial”, y que, por lo tanto, *“El resto de los pagos...ha sido cubierto con recursos del presupuesto de la CDEEE, para realizar actividades relacionadas con el Proyecto, pero que no forman parte del Precio del Contrato estipulado en la Sección 12.1 del Contrato de EPC”*.

Siendo el total de gastos comprobados por la Cámara de Cuentas al 31 de diciembre de 2017, registrados en la Cuenta Construcción en Proceso de la CDEEE, de un total de US\$1,943,622,629.00, y de estos se entregó a Odebrecht un total de US\$1,718, 400,000.00, el resto a que se refiere Jiménez Bichara asciende a US\$225,222,629.00, o lo que es lo mismo RD\$10,472,852,248.50, a una tasa dólar/pesos

promedio de 46.5, para el periodo 2013-2017. También resulta que a esa fecha faltaba por entregarle al Consorcio la cantidad de US\$226,600,000.00.

De lo anterior queda claramente establecido que es una falacia de que el Proyecto Punta Catalina fuera a tener el costo de US\$1,945,000,000.00 según lo aprobado por el Congreso Nacional, pues ya en 2017 la suma comprometida era de US\$2,170,222,629.00 (US\$1,945,000,000.00 del contrato + US\$225,222,629.00 gastado por la CDEEE), y la obra estaba aun con grandes retrasos.

CDEEE cede ante Odebrecht-Tecnimont-Estrella. Con interpretación errada y violando el Contrato 101-14, realiza un “Acuerdo Marco” ilegal

En el mes de julio de 2017 Odebrecht presentó una solicitud a la CDEEE de que se le erogara el monto de 708 millones de dólares adicionales a los US\$1,945,000,000.00 del contrato firmado entre las partes. Dice RJB en su respuesta a PC que *“Esto llevó a iniciar un proceso de negociaciones para evitar que la obra se detuviese y que desembocó en la firma del “Acuerdo Marco”, mediante el cual se estableció que todas las disputas, incluyendo las penalidades y consecuencias contractuales establecidas en el Contrato EPC, serian dirimidas mediante un proceso de arbitraje entre las partes”*.

Lo primero que hay que valorar es el error jurídico (puesto que no podemos asegurar que se trata de una componenda) presente en el punto 9.3 del contrato aprobado por el Congreso, donde se deja una amplia puerta para que Odebrecht pueda reclamar, por todo el tiempo del contrato, un reajuste del precio del mismo. Dice el referido punto 9.3:

“Si el contratista estimare que alguna circunstancia le da derecho al cobro de gastos adicionales...lo solicitará a la Corporación...”. Con esa redacción cualquier contratista estará feliz, pues siempre estimará que existen las referidas circunstancias, aunque sean prefabricadas por él mismo, para solicitar un aumento del monto convenido. Este punto 9.3 es un ejemplo claro de cómo los contratos se preparan para propiciar la corrupción. Esa premeditación, ese cheque blanco, entra en nuestra categoría de pre-corrupción.

En torno a los argumentos de Odebrecht para solicitar ese aumento de 708 millones de dólares, y del procedimiento que debe usar para ello, Participación Ciudadana preguntó a la CDEEE y a RJB si esa empresa había cumplido previamente el paso de dirigirse al Comité Mixto de Solución de Controversias descrito en el Artículo XVIII del contrato, relativo a Resolución de Disputas, toda vez que el punto 18.1 del referido Artículo XVIII dice que ***“Todas las reclamaciones, disputas...desacuerdos, controversias de cualquier tipo que surjan...deberán ser resueltas únicamente por medio de los procedimientos establecidos en esta Sección 18.1...”***. Al respecto, RJB contestó que ***“el Consorcio Odebrecht-Tecnimont-Estrella presentó solicitudes de pagos adicionales en el mes de julio de 2017 alegando ampararse***

en la Sección 9.3 del Contrato De EPC. Estas solicitudes de pagos adicionales fueron rechazadas en su totalidad por la CEDEEE, generándose una disputa entre las partes que será discutida y decidida en el proceso arbitral”. Pero eso no satisface la pregunta de PC en base al punto 18.1 del contrato, de si se habilito o no el Comité Mixto de Solución de Controversias.

Jiménez Bichara, tácitamente, está admitiendo que ni Odebrecht ni la CDEEE acudieron al mecanismo establecido por el Contrato-ley No. 219-14, que es el Comité Mixto de Solución de Controversias, paso previo para ir a un proceso de arbitraje, que también está establecido en el referido Artículo XVIII. ¿Qué hicieron la CDEEE, Rubén Jiménez Bichara y Jaime Aristy Escuder? Que, en violación a lo aprobado en el Congreso procedieron a realizar lo que llamaron un “Acuerdo Marco”, no contemplado en el Contrato de EPC, mediante el cual le adelantaron al Consorcio la suma de 336 millones de dólares de los 708 millones reclamados por ODEBRECHT de manera adicional.

¿Cómo defiende Jiménez Bichara la firma de ese “Acuerdo Marco”? Dice que “El “Acuerdo Marco” en modo alguno constituye una aceptación de la CDEEE y el Estado Dominicano a los alegatos del Consorcio Odebrecht-

Tecnimont-Estrella, sea de manera provisional o definitiva". Basa esa afirmación en que el "Acuerdo Marco" tiene por objetivo "asegurar la continuación, ejecución y conclusión total e ininterrumpida de las Obras Remanentes y el Proyecto Central Termoeléctrica Punta Catalina (CTPC)", y que "En la Sección 6.3 del "Acuerdo Marco" se indica que ese Fondo Contingente (el de los 336 millones de dólares adicionales entregados) no altera y/o modifica de manera alguna, el Precio Definitivo-Contrato de EPC (US\$1,945,000,000.00) y nada de lo establecido en el "Acuerdo Marco" y documentación relacionada podrá interpretarse en sentido contrario". Finalmente, dice Bichara que "El "Acuerdo Marco" establece claramente que la parte que resulte perdidosa en el proceso arbitral, será la responsable del pago del Fondo Contingente".

Lo anterior, aunque parezca lógico, es una explicación capciosa, como exponemos a continuación:

- 1. La afirmación de RJB de que "El "Acuerdo Marco" en modo alguno constituye una aceptación de la CDEEE y el Estado Dominicano a los alegatos del Consorcio Odebrecht-Tecnimont-Estrella, sea de manera provisional o definitiva", y de que "nada de lo establecido en el "Acuerdo Marco" y documentación***

relacionada podrá interpretarse en sentido contrario”, es una explicación capciosa, pues, al mismo tiempo, está admitiendo un posible aumento en el precio del contrato en base a una cifra predeterminada por Odebrecht de 708 millones de dólares. No me refiero a la posibilidad del aumento en sí, que pudiera tener alguna justificación, en todo caso a determinarse en el mecanismo de solución de controversias, sino que admiten en el “Acuerdo Marco” la cifra que Odebrecht le ha establecido de 708 millones de dólares, y que es el punto de partida para discutir el alegato de Odebrecht-Tecnimont-Estrella. Eso ya condiciona el arbitraje.

2. Pero no se trata solo de esa admisión, para la futura discusión, de un monto referencial de 708 millones de dólares, sino que la CDEEE convino en entregar al Consorcio la alta suma de 336 millones de dólares, que fue en el fondo una especie de avance y otra admisión de que los alegatos de Odebrecht-Tecnimont-Estrella pudieran ser válidos. Otra cosa muy diferente hubiera sido que la CDEEE se negara, como lo había hecho en el 2017, a entregar un dólar adicional no contemplado en el contrato, y se atuviera

a las cláusulas contractuales del artículo XVIII, que llevaba al comité mixto de controversias y, si era necesario, al arbitraje.

- 3.** Pero, no tiene sentido ni la solicitud de parte del Consorcio de nuevas sumas no contempladas en el contrato, ni la decisión del gobierno de entregarlas, toda vez que de acuerdo a la “Investigación especial” de la Cámara de Cuentas, al 31 de diciembre de 2017, lo entregado al Consorcio era de US\$1,718,373,666.00, por lo que Odebrecht tenía disponible la suma de US\$225,222,629.00, para completar la suma de US\$1,945,000,000.00, monto total del contrato. Está muy bien que RJB diga que la CDEEE no aceptó, como debía ser, las solicitudes de los 708 millones de dólares por parte de Odebrecht, sin embargo, cayó en una especie de trampa al propiciar el “Acuerdo Marco”, con el argumento de que así Odebrecht no paralizaría la obra y esta se terminaría en el 2018.
- 4.** Ese argumento es muy débil, pues cuando se firmó el “Acuerdo Marco”, en junio de 2018, ya Odebrecht tenía un retraso en la entrega de la planta número uno de 10 meses, y de 8 meses en la entrega de la planta

número dos, por lo cual ya la CDEEE tenía el derecho de ejecutar la “Garantía de Fiel Cumplimiento”, según el artículo XIV del contrato, que eran 78 millones de dólares. Después de firmado el “Acuerdo Marco”, y de pasar un año y cinco meses, no se realizó tampoco la entrega formal y definitiva de estas dos plantas, por lo que el perjuicio al pueblo dominicano de un doble retraso, como quiera ocurrió, funcionando el chantaje de Odebrehct-Tecnimont-Estrella.

5. Si la CDEEE hubiera iniciado la ejecución de esa garantía de fiel cumplimiento, podía ejercer una presión en la negociación con Odebrecht, pero, en vez de eso, el gobierno y RJB lo que hicieron fue incurrir en otra violación al Contrato-ley No. 219-14, pues, en el “Acuerdo Marco”, establecieron nuevos plazos de entrega de las plantas, eliminando el artículo XIV del contrato que establece un 4% del total del monto del contrato como penalización por los retrasos, y fijaron nuevos montos como sanción por los incumplimientos de las nuevas fechas, montos que son completamente ínfimos al no llegar a los 17 millones de dólares, con el perjuicio de que ahora la penalización por el nuevo retraso se pagaría cuando

finalizara el arbitraje por los 708 millones reclamados por el Consorcio. Insistimos que ni la CDEEE ni el Poder Ejecutivo tenían facultad para hacer ese “Acuerdo Marco” en violación de una ley del Congreso Nacional, beneficiando al contratista. Ese contrato debió volver al Congreso Nacional, pero no se hizo, porque evidentemente, eso habría producido un huracán categoría cinco, que dejaría al desnudo muchas irregularidades de todos los involucrados.

Lo segundo es que no es cierto que una solicitud del contratista, no atendida por la CDEEE, iba a dar paso, necesariamente, a una paralización de la obra. Como ya dijimos, la CDEEE tenía en sus manos una razón poderosa de 303 millones de dólares para presionar a Odebrecht a seguir la construcción en las condiciones iniciales (225 millones que faltaban por entregar del total, más 78 millones de la garantía de fiel cumplimiento).

Suponiendo que Odebrecht se negara a continuar la obra si no se le entregaba los 708 millones de dólares adicionales o los 336 millones que la CDEEE convino en entregarle, de manera ilegal, en una especie de avance de los 708, la CDEEE tenía a su favor los términos del contrato No. 101/14, el cual en su artículo XVII establece la facultad de la CDEEE

de terminar el contrato cuando lo desee, especialmente por incumplimiento del contratista.

Dice el artículo 17.1.1.b del contrato que, en caso de una terminación anticipada de este, *“la Corporación asumirá los contratos que tenga a la fecha suscritos el contratista con los fabricantes y proveedores de los principales equipos, sobre todo los que tienen que ver con las calderas y turbo-generadores del Proyecto”*.

La decisión de la CDEEE y de Jiménez Bichara de ceder a las presiones del Consorcio, firmando el “Acuerdo Marco”, constituyó una violación al contrato costándole al pueblo 336 millones de dólares, y eso influyó en decisiones posteriores, para que ODEBRECHT y sus socios siguieran sacando ventajas, perjudicando al pueblo con cerca de 100 millones de dólares adicionales, de acuerdo a las cifras oficiales.

Violación del “Acuerdo Marco”, nuevo acuerdo y el costo final de Punta Catalina

Como hemos establecido, el llamado “Acuerdo Marco” entre la CDEEE y el consorcio Odebrecht-Tecnimont-Estrella violó una resolución-ley del Congreso Nacional (Resolución No. 219-14). Pero, no solo sucedió eso, sino que ese “Acuerdo Marco”, también fue incumplido por estas empresas.

En cuanto a la nueva fecha de operación de la primera unidad, para diciembre de 2018, y en febrero de 2019 la segunda unidad, no se cumplió. Tampoco las fechas para la operación de prueba, fijada para el 8 de mayo para la primera unidad y el 9 de agosto para la segunda unidad³⁵.

Por lo establecido en el “Acuerdo Marco”, por cada día de retraso en la entrega el consorcio pagaría la suma de US\$220,000.00; sin embargo, no existe constancia del pago de esa penalidad ni de que la CDEEE lo reclamo en el acuerdo final al que nos referimos a continuación. Esta parte, también debe ser investigada, pues debe verificarse si los funcionarios a cargo defendieron o no el interés del Estado y el pueblo dominicano.

³⁵ Cámara de Cuentas, Investigación Especial en el proyecto CTPC, punto IV, Hechos Subsecuentes, página 14. Carta a PC de R. Jiménez Bichara, punto 10, página 6.

Mediación entre el gobierno y ODEBRECHT

El sometimiento a arbitraje que desde mediado de 2017 hizo el consorcio Odebrecht-Tecnimont-Estrella a la CDEEE, y que en el Acuerdo Marco se convino iniciarlo para cuando se terminara la obra, aceptando el gobierno adelantar al consorcio la suma de 336 millones de dólares, a ser cubierta por la parte que perdiera el arbitraje, finalmente no se llevó a cabo, y el mismo fue sustituido por una mediación, que estuvo a cargo de la señora Mercedes Terrazón, experta del Centro Internacional ADR de Solución de Controversias, perteneciente a la Cámara de Comercio Internacional, en la sede de New York.

Según este acuerdo, la CDEEE aceptó pagar adicionalmente a lo ya pagado por el contrato No. 101-14 del 14 de abril de 2014, que estableció la suma de US\$1,945,000,000.00, al consorcio Odebrecht-Tecnimont-Estrella, la suma de US\$395.5 millones. Como ya la CDEEE había adelantado 336 millones de dólares, quedó obligada a entregar la suma adicional de 59.5 millones de dólares³⁶.

³⁶ Periódico el Caribe del 18 de marzo de 2020, Santo Domingo de Guzmán, página 24.

Es bueno que se conozca que la reclamación de un pago adicional hecha por el Consorcio, depositada en el Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional en julio de 2017 fue por la suma de 708 millones de dólares, pero que en la actualización final de su expediente en 2019 la reclamación formalizada fue de US\$973.2 millones, es decir, US\$265.2 millones adicionales. Esto es muy importante, pues significa, desde el punto de vista de los intereses del consorcio privado, que la CDEEE, desde el 2017 al 2019 incumplió sus compromisos financieros o contribuyó de alguna manera a que el costo del proyecto siguiera aumentando, afectando a los recursos públicos. También, podría entenderse como una estrategia de negociación del Consorcio, para recibir una mayor suma a la hora del regateo.

El consorcio no logró los US\$973.2 millones de dólares adicionales a que aspiraba, pero logro, en adición a lo establecido en el contrato de US\$1,945,000,000.00, la suma de US\$395.5 millones de dólares, un 55.86% de los 708 millones a que aspiraba inicialmente, saliendo gananciosa e sus reclamos. Este pago adicional de más de 21,000 millones de pesos, es otra razón poderosa para investigar si realmente el mismo se justificó, y si en todo ese proceso se cometieron faltas y posibles delitos.

4

**¿Cuánto costó y vale hoy
Punta Catalina?**

¿Cuánto costó y vale hoy Punta Catalina?

Después de tres años de retrasos, cuando finalmente se hizo la entrega, prueba y operación de las dos plantas, y que estas fueron inauguradas por el Presidente Danilo Medina el 29 de julio de 2020, el administrador de las mismas, Jaime Aristy Escuder, en su discurso protocolar afirmó que el costo final de este proyecto ascendió a la suma de 2,454 millones de dólares³⁷.

Siendo el costo contratado originalmente, aprobado por el Congreso Nacional, de US\$1,945,000,000.00, el costo adicional, según los cálculos del gobierno, fue de 509 millones de dólares. Esto representa un 26.16% de aumento de costo, lo que ya es una violación de la Ley de Compras y Contrataciones No. 340-06, que admite solo un 25% de costo adicional a lo establecido en el contrato.

³⁷ Jaime Aristy Escuder, discurso en acto inaugural de la Central Termoeléctrica Punta Catalina, el Caribe 3 de agosto de 2020, página 7.

Se puede decir que como el dinero adicional que recibió el consorcio fue de 395.5 millones de dólares, y eso representa un 20.33% adicional a los 1,945 millones establecido en el contrato, no hay violación a la ley 340-06. El argumento tiene lógica, pero entonces, hay que establecer en qué se gastaron los 113.5 millones de dólares por encima de los 395.5 millones adicionales entregados a los constructores ($509-395.5=113.5$), para completar los 509 millones de dólares que informa el Administrador de Punta Catalina que se gastaron además de los US\$ 1,945,000,000.00 del contrato original.



¿Hubo sobrevaluación en Punta Catalina?

Cuando se contrató al consorcio representado por Odebrecht, de manera privilegiada, pues su oferta económica fue escogida sin competencia, ya que los demás oferentes fueron descartados en el paso de la oferta técnica, aspecto que ha quedado muy controvertido, y que llevó al ministro de Economía de entonces, Isidoro Santana, a renunciar del Comité de Licitación de la CDEEE, se dijo en fuentes acreditadas que el precio contratado de 1,945 millones de dólares estaba sobrevaluado.

Al respecto, la “Comisión Especial” designada por el Presidente Medina para “investigar todo lo concerniente al proceso de licitación y adjudicación de la obra CTPC”, integrada por empresarios y otros actores de la sociedad civil, basada en un informe de la empresa norteamericana FTI Consulting, contratada por estos, pero pagada con fondos del gobierno, concluyó que: *“Con relación al precio, la firma FTI considera que la CTPC tiene un costo menor*

aproximadamente a un 6% menos que el promedio de nuestra muestra utilizada basada en otras plantas similares en Latinoamérica. FTI concluye que la propuesta para la construcción de Punta Catalina estaba dentro de un rango aceptable de costos en comparación con otras plantas similares”³⁸.

Sin embargo, un reconocido técnico en el área, pasado embajador del país en Washington, Eulogio Santaella, demostró que la FTI Consulting estuvo equivocada en su valoración.

Santaella, explica la confusión de cálculo de la FTI, y la diferencia con otro cálculo que había hecho en 2014 la transnacional de auditoría Deloitte. Veamos el quid de la cuestión: *“Deloitte usó como referencia la capacidad bruta real de 720 MW y dividió el costo de US\$1,945 Millones entre 720 MW y obtuvo un valor de US\$2,702/ kW, que es un 4.5% por encima del erróneo valor calculado por FTI de US\$2,585/Kw, usando una capacidad inflada errónea de 752 MW. El cálculo de Deloitte tampoco es válido porque usó la capacidad bruta de 720 MW, no la “capacidad neta” como*

³⁸ Participación Ciudadana, Odebrecht, Punta Catalina, más corrupción impune, Santo Domingo de Guzmán, enero 2018, página 38.

estableció la propia FTI como premisa de su análisis. La cifra calculada por Deloitte y citada por FTI sería válida si el análisis planteado por FTI se basara en el costo unitario de la capacidad bruta, pero la base de FTI, repetimos, es la capacidad neta”³⁹

De manera que, según Santaella, la baratura referida por FTI Consulting y asumida por la “Comisión de Investigación”, tuvieron su base en una “capacidad inflada” asignada a las dos plantas de Punta Catalina de 752 MW, cuando en realidad era de 720 MW de capacidad bruta. Sobre la capacidad contratada e instalada de Punta Catalina ha habido un mar de contradicciones. El presidente ha dicho una cifra, la CDEEE ha dicho otra y el contrato dice otra. En el acto inaugural del 29 de julio pasado las autoridades insistieron que se trata de una capacidad bruta instalada de 752 MW o 376 MW por planta, y una capacidad neta de 337 MW, aunque Aristy Escuder dijo que se estaba llegando a una capacidad neta de 347 MW. En ese caso, el cálculo de la FTI Consulting sería correcto de US\$ 2,586.0/kw. Sin embargo, resulta sospechoso que el contrato 101/14 no habla por ningún lado de la capacidad bruta que debía tener la CTPC y

³⁹ (<https://www.loquesucedede.com/nacionales/eulogio-santaella-danilo-medin>)

solo se refiere a la capacidad neta garantizada de 674.78 MW. Así, hasta que una auditoria o certifique la capacidad bruta de MW, no se sabrá a cuánto salió cada MW en Punta Catalina.

Como se ve, esta maliciosa forma de hacer este contrato, lleno de imprecisiones en cuanto a la cantidad de MW en su diseño, es la típica manera de organizar los actos de pre corrupción.

Más adelante, Santaella, en la carta enviada a la Comisión de Investigación, publicada por el periódico Hoy, y recogida por Participación Ciudadana en su publicación ya citada, compara la construcción de plantas semejantes al menos en seis casos. Específicamente, citando al Maire Technimont Report 2008, que es una publicación de una de las empresas que construyó a Punta Catalina, señala la planta a carbón construida en la ciudad de Porto de Pecem, estado de Ceara, Brasil, idéntica a la de Republica Dominicana con capacidad bruta de 720 MW, por la suma de US\$910 millones. También la planta construida en Porto di Itaqui, estado de Maranhao, Brasil, de 360 MW, idéntica a una de las plantas de Punta Catalina, por US\$494,0 millones,

mientras que la dominicana fue contratada por 972.5 millones, 478.5 millones de dólares más, aunque al final salió por US\$1,227 millones⁴⁰.

Esa discusión iniciada en 2014 sobre la posible sobrevaluación de la CTPC en base a un costo de US\$1945.0 millones, quedó superada y pasó a otro nivel cuando en julio de 2020 el gobierno dominicano ofrece la cifra oficial de que el costo de Punta Catalina fue de 2,454.0 millones de dólares. Ahora, con más argumentos se puede hablar de sobrevaluación, y esa es otra de las razones para que el Ministerio Público investigue las bases de la erogación de todo ese dinero del pueblo dominicano.

¿Pero esos 2,454.0 millones de dólares es el costo real de Punta Catalina? Claro que no. En el discurso referido de Aristy Escuder, este también anunció que el gobierno había comprado los terrenos donde se encuentran la CTPC, rentados al Ingenio CAEI, propiedad de la familia Vicini, por 6.9 millones de dólares. No quedó establecido en las declaraciones de Aristy Escuder si este monto por la compra

⁴⁰ Supra 39, páginas 39-40.

de los terrenos está incluido en los 2,454 millones de dólares.

Debe establecerse, además, el costo financiero proyectado del préstamo de 550 millones de dólares al consorcio de bancos europeos, que en realidad es un préstamo de 632.5 millones de dólares, al tener el gobierno dominicano que comprar un seguro para este préstamo de 82.5 millones de dólares, en favor de la Sociedad Anónima de Crédito a la Exportación (SACE) de Italia. Para que se vea una especie de agiotismo de estos prestamistas europeos, la CDEEE recibió apenas 467.5 millones de ese préstamo de 632.5 millones, pues la SACE se descontó los 82.5 millones para el seguro del primer desembolso de 200 millones. Pero al monto de 550 millones hay que restarle las comisiones oficiales establecidas para los intermediarios, más los gastos legales y de trámites, entre otros. Todavía no se sabe en el país cuánto realmente se recibió de ese préstamo de 632.5 millones de dólares, recortado de inmediato a 467.5 millones.

Los voceros del gobierno pasado dijeron que se trataba de un préstamo blando, porque el interés estaba alrededor de 3.15%, sin embargo, no es lo mismo un 3.15% para un préstamo de 550 millones que de inmediato es llevado en libros a 632.5 millones, pero que el país recibe menos de 467 millones. Así que por este concepto hay que sumar cerca de 200.0 millones de dólares por pago de intereses en un período de 10 años, lo que lleva el costo de Punta Catalina a 2,654.0 millones de dólares (2,454+200).

A los costos financieros de ese préstamo externo, hay que sumarle los costos financieros por los préstamos internos, pues una parte importante de las inversiones del gobierno en Punta Catalina se hicieron con cargo al presupuesto público, y este, en los dos gobiernos encabezados por Danilo Medina, ha sido financiado con préstamos en un promedio de 20% del total cada año. Considerando los aportes con recursos nacionales en Punta Catalina en 2,000.0 millones de dólares, que es mayor dada la cifra final que aquí vamos a llegar, que son unos 100,000.0 millones de pesos, asumiendo una tasa promedio de 50 pesos por un dólar, y que de esos 100,000.0 millones de pesos unos 20,000.0 millones se aplicaron con

financiamiento interno, a una tasa promedio de 8%, que es lo que ha estado pagando Hacienda en sus emisiones de bonos, se tiene unos intereses de 320 millones de dólares en 10 años ($RD\$ 20,000 \times 0.08 = RD\$1,600 \times 10 = RD\$16,000 / 50 = US\320.0).

Ahora el costo real de Punta Catalina asciende a 2,974.0 millones de dólares: $2,454.0 + 200.0 + 320.0 = 2,974.0$

Como se descubrió en la auditoría o “Investigación Especial”, en realidad parcial, de la Cámara de Cuentas de finales de 2017, la Cuenta Construcción en Proceso No. 107000551 en la que la CDEEE registraba todos los gastos en el proyecto CTPC, incluía los que estaban bajo la responsabilidad de Odebrecht-Technimont-Estrella, según el contrato, más otros gastos que corrían por cuenta de la CDEEE, algunos contemplados en el contrato (impuestos, licencias, consultorías, supervisión) y otros no, como la publicidad.

A diciembre de 2017 esos gastos adicionales o paralelos por parte de la CDEEE se elevaban a 225 millones

de dólares. Hay que suponer que entre 2018 y 2019 la CDEEE incurrió en importantes gastos, que, siendo benevolentes solo lo estimaremos en 100.0 millones de dólares, tomando en cuenta que varios contratos ya se habían hecho y pagado en el periodo anterior. A esos 325.0 millones de dólares gastados directamente por la CDEEE vamos a restar 113.5 millones, quedando en 211.5 millones, suponiendo que estos 113.5 millones están incluidos en los 2,454.0 que informó Aristy Escuder del costo de Punta Catalina, pues al consorcio se le habrían pagado 2,340.5 (1945+395.5). Sobre esto no existe información oficial detallada, de manera que son estimaciones.

Los otros costos a calcular, además de los directos e indirectos o costos de inversión, son los costos de oportunidad, es decir, la afectación material y financiera al gobierno y a la sociedad por el retraso de la construcción o dicho de otro modo, los ingresos dejados de percibir por no tener un servicio de electricidad continuo y estable, los que algunos también llaman el “lucro cesante”.

Según la misma Comisión de Investigación nombrada por el Presidente Medina, encabezada por Monseñor Agripino Núñez Collado, esta estableció que el costo mensual para la

sociedad al no tener esas dos plantas produciendo era de 25.0 millones de dólares cada mes. Calculando solo dos años de retrasos, 2018 y 2019, porque las plantas debieron terminarse según el contrato aprobado por el Congreso entre agosto y octubre de 2017, la pérdida para la sociedad fue de 600.0 millones de dólares (24 meses X 25 millones).

Si el cálculo de lo que ha costado Punta Catalina se hace en pesos, el aumento es mucho más astronómico, pues en 2014 cuando se inició la obra la tasa de cambio era de 42 pesos por un dólar, y se está terminando con una tasa cercana a los 60 pesos por un dólar. En términos del valor en dólares de las dos plantas este no cambia, pero para el manejo macroeconómico si ha afectado, pues el gobierno ha tenido que desembolsar más pesos del presupuesto para adquirir los dólares con que ha pagado al consorcio, así como pagar más intereses por los préstamos en la medida se retrasó la terminación de las plantas.

De acuerdo a nuestros cálculos el costo de inversión, más el costo de oportunidad o costo social de Punta Catalina asciende a 3,785.5 millones de dólares distribuidos de la siguiente manera:

CUADRO No.1
COSTO DE INVERSION Y DE OPORTUNIDAD
EN PUNTA CATALINA
(En millones de dólares)

CONCEPTO	MONTO	%
Contrato inicial	1,945.0	61.05
Adelanto por Acuerdo Marco	336.0	10.54
Acordado con mediación de la CCI-CI ADR, adicional al Acuerdo Marco	59.5	1.86
Inversiones directas CDEEE-Consorcio	113.5	3.56
Gastos CDEEE, directos y asociados	211.5	6.63
Pago intereses préstamo externo	200.0	6.27
Pago intereses préstamos internos	320.0	10.04
Subtotal costos directos e indirectos	3,185.5	100.0
Costos de oportunidad o lucro cesante	600.0	15.84
Costo total para la sociedad	3,785.5	100.0

Fuente: preparado por el autor en base contrato 101-14, la investigación especial Cámara de Cuentas, informaciones ofrecidas por CDEEE y Administrador de Punta Catalina, y estimaciones propias.

El costo final real del proyecto CTPC no se sabrá con exactitud hasta que no se haga una nueva auditoría por parte de la nueva Cámara de Cuentas y una investigación forense por parte del Ministerio Publico, como punto de partida para otras investigaciones penales, en base a los indicios de irregularidades que existen.

Volviendo al discurso de Aristy Escuder en la inauguración de esta obra, este afirmó que el costo de mercado de Punta Catalina era de unos 2,600 millones de dólares. Esa declaración tuvo toda la perversidad que se pueda imaginar en contra de los intereses del gobierno y la sociedad. Esto lo decimos, por tres razones, sin agotar los argumentos:

1. Por todo lo expuesto aquí, que no escapa a los cálculos que también ha podido hacer Jaime Aristy Escuder, es evidente que la inversión financiera en las dos plantas de Punta Catalina sobrepasa los 3,000 millones de dólares.
2. Una obra de infraestructura iniciada en 2014, que realiza grandes inversiones inmobiliarias, que revaloriza un solar de más de un millón 300,000 metros cuadrados, que construye un puerto, carreteras, recibe en seis años una revalorización de activos y de capital extraordinaria. De manera que el valor ya no son los 2,454 millones de dólares admitidos oficialmente de inversión directa, para nosotros mucho más, ni los 2,600 millones de dólares lanzados como dardo envenenado por Escuder, sino

que su valor patrimonial de mercado se acerca a los 3,500 millones de dólares, pues ya, repetimos, no se trata solo de dos plantas eléctricas de alto retorno, sino de un conjunto inmobiliario y de infraestructura de uso múltiple por parte de tercero.

- 3.** Luego está el valor de mercado, propiamente dicho, que es la conjunción del valor patrimonial estimado, presente y potencial, y el valor comercial-financiero, a partir de los beneficios anuales esperados. Punta Catalina tiene un mercado eléctrico asegurado, al cual le venderá alrededor de 8 centavos de dólar el kilovatio hora, que, aunque se ha vendido a 7.5 centavos en los últimos meses, producto de la baja del petróleo en medio de la crisis provocada por la pandemia del Covi-19, también hay contratos por encima de 8 centavos y es previsible que la recuperación económica provoque un alza del petróleo y del costo de generación eléctrica basada en petróleo, lo que le da una ventaja a Punta Catalina basada en carbón.⁴¹ Tomando en cuenta el costo de producción, de alrededor de 4 centavos de dólar el

⁴¹ <https://acento.com.do/opinion/punta-catalina-vende-mas-carro-a-las-distribuidoras-que-el-mercado-spot-8818509.html>

kilovatio hora por mes, los impuestos, pago de intereses y depreciación, los beneficios netos anuales de Punta Catalina, estimados por su primera administración, estarán alrededor de unos 150 millones de dólares al año.

Por todo lo anterior, el valor de mercado de la Central Termoeléctrica Punta Catalina (CTPC), está cercano a los 4,000 millones de dólares. Lanzar la cifra de 2,600 millones como costo de mercado es una acción contraria al interés nacional, que puede entrar en la figura de la pre y la pos corrupción, al facilitar a cualquiera la promoción de la privatización de Punta Catalina a un precio de vaca muerta, como se hizo con las plantas de la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE), entre 1998 y 1999. Estaremos a la expectativa para defender el interés del pueblo dominicano, en este aspecto, oponiéndonos a cualquier privatización.

5

Informes financieros de los partidos reflejan fallas contables, imprecisiones, derroche y mala calidad del gasto político con fondos públicos

Informes de los partidos de 2018

La Comisión de Transparencia de Participación Ciudadana, realizó un estudio pormenorizado a los informes financieros correspondientes a 2018 de los cuatro partidos mayoritarios (PLD, PRM, PRD, PRSC), entregados a la Junta Central Electoral (JCE), ascendentes a un monto de mil millones de pesos, y que representan el 80% del financiamiento público a los partidos políticos, establecido en la Ley Electoral 275-97, sustituida por la ley 15-19, y en la ley de partidos políticos número 33-18.

En lo que sigue, nos basamos en el estudio de Participación Ciudadana, al que agregamos varias consideraciones producto de nuestra propia revisión de los referidos informes financieros.

- 1.** Ni la JCE ha exigido ni los cuatro partidos citados han adoptado un sistema contable consistente y homogéneo que facilite comparar las políticas y prácticas financieras de estos partidos. Tanto la pasada Ley Electoral No. 275-97, y con más detalles la actual ley de partidos políticos número 33-18, exigen a los partidos tener un sistema contable, el

cual han debido adoptar luego de un año de aprobada la actual regulación partidaria, sin embargo, el PRSC, por ejemplo, no presenta en su informe del 2018 el componente de su patrimonio, que forma parte de todo estado de situación financiera.

2. De igual modo, se observan importantes debilidades técnicas y conceptuales atribuidas a los contadores y auditores contratados por estos partidos. Por ejemplo, en los casos del PRM y del PRSC el informe del 2018 no se compara con el 2017, lo cual es de rigor en todo informe contable que vaya a ser auditado, para analizar los cambios de un año a otro y sus justificaciones; de la misma manera, en una misma cuenta se registran muchos tipos de gastos dispares, y hay subcuentas y partidas semejantes que se repiten en varias cuentas, como son alquileres, dietas y viáticos, transporte, etc.

3. En el caso del PRSC es evidente el error conceptual de, al tiempo de registrar algunos tipos de gastos en cuentas que son comunes en todo sistema de contabilidad, como “Gastos generales y administrativos”, registrar gastos semejantes no por cuentas, sino por estructuras orgánicas, como son las

secretarías de ese partido (General, Organización, Electoral y Comunicación), confundiendo el tipo de gasto con la instancia que ejecuta el gasto. Así, estas secretarías ejecutaron unos 18 millones de pesos de manera no transparente, pues no se dice el objeto del gasto. Algo parecido sucedió en el PRM con la Comisión Nacional de Organización la que ejecutó unos 38 millones de pesos.

4. En este mismo sentido, hay variadas cuentas y partidas difusas, que se pueden prestar, si hay la intención, para ocultar gastos no partidarios, como son “trabajos políticos”, “servicios prestados”, “contribuciones y ayudas”, etc. Sobre este último tipo de gastos la JCE debe hacer una interpretación estricta del artículo 71.3 de la ley 33-18 de partidos políticos, porque estas ayudas no deben ser aceptadas como parte de los gastos partidarios con fondos públicos. En el caso del PRD estas ayudas llegaron a casi 6 millones de pesos, y en el PLD a 5 millones. El PLD, además, hizo aportes a gremios por 2.7 millones de pesos, lo que es evidente no es un gasto en actividades del partido y, por tanto, es contrario a la ley.

5. En este mismo aspecto técnico-contable, no hay en las notas de los informes auditados una precisión conceptual sobre las cuentas de depreciación y la de reparación y mantenimiento. Solo en el informe del PRD se precisa en torno a la depreciación, el método utilizado y los porcentajes a depreciar por tipo de activo. Esta deficiencia es notoria en el caso del PRSC, el cual ha gastado más de 17 millones de pesos en reparación y mantenimiento de locales, y, se supone, por el alto monto, que parte de estas reparaciones debieran reflejarse en la revalorización de sus inmuebles y patrimonio. Pero esto queda en el aire.

6. Siguiendo con esta parte técnica, merece prestar atención a las observaciones que hacen los auditores al informe del PLD, de las cuales transcribimos la observación A2, sobre las políticas contables, referida a la formulación presupuestaria. Dicen los auditores: *“En nuestra revisión al área financiera, encontramos que la entidad no cuenta con la formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, lo que interpretamos, sumamente necesario, porque una institución para un manejo eficiente, eficaz, efectivo y transparente, es imprescindible y mandatorio, contar con la*

herramienta presupuestal adecuada; el manejo presupuestario es tan elemental que hasta en las pequeñas y medianas entidades y empresas es una herramienta esencial. Una institución o entidad sin presupuesto económico se maneja a la deriva y pone en riesgos hasta su propia existencia, propiciando la improvisación y descontrol en la realización de las operaciones económico-financiera, de manera que es imprescindible que las autoridades procedan a formular en el más breve plazo prudente, cumplir con el instrumento operacional presupuestario". Por la baja calidad que se aprecia en los informes financieros presentados por el PRD, PRM y PRSC, esta observación al PLD, que puede ser catalogada de demoledora contablemente hablando, también le aplica a los demás partidos.

- 7.** En estos partidos, pero, principalmente en el PLD, PRM y PRD, se registró un alto excedente o sobrante de ingresos, por encima de los 100 millones en el año 2018, más del 40% de lo que recibieron de la JCE, lo que cuestiona el alto monto que están recibiendo, por lo menos en años no electorales, y obliga a un debate sobre la necesidad de modificar la cantidad fija

recibida de 252 millones en el año a cada partido, para plantear otros modelos de financiamientos, uno de los cuales es una cantidad mínima de gastos fijos y el resto del financiamiento sobre la base de presentar proyectos políticos útiles y puntuales, como es el de la formación técnico-política y ciudadana.

- 8.** Otro aspecto que evidencia una falta de planificación política y de los gastos, así como la ausencia de políticas financieras, es lo oneroso que son los pagos de intereses a consecuencia de los préstamos bancarios que estos partidos realizan. En el caso del PRSC, este partido pagó 13 millones de intereses; el PRD pagó más de 14 millones; el PRM, también ha dependido mucho de los préstamos. Un hecho a considerar, en este aspecto, es la conveniencia o no de tomar prestadas altas sumas a personas físicas, por los efectos presentes y futuros que esto pueda tener en el partido de que se trate y en todo el sistema político. Este fue el caso del PRD, al cual el señor Nelson Cerda le prestó más de 80 millones de pesos. En este caso, como en otros partidos, no hay evidencia en los informes, a través de las notas aclaratorias, de que esos préstamos han sido aprobados por el

máximo organismo partidario, como manda la ley 15-19.

9. Una política financiera saludable sería que cada partido cree un fondo o acumule reservas, con depósitos mensuales, en previsión de los gastos de los grandes eventos partidarios, y así disminuir el efecto de los onerosos préstamos.

10. Llama la atención los altos gastos en alimentación, refrigerios, dietas, viáticos, fiestas. En el caso del PLD, solo en alimentación para sus empleados, no en actividades políticas, se gastaron 10.3 millones de pesos. Asumiendo que los empleados del PLD trabajan 265 días al año, están gastando unos RD\$39,000.00 diario en comida, lo que luce exagerado aun si el PLD tuviera una plantilla de 100 empleados fijos. En el caso del PRM se gastaron en fiestas unos 5 millones de pesos, lo cual es contradictorio a sus déficits acumulados de 120.4 millones de pesos y, se supone, debe tener una política financiera austera.

11. La cultura clientelar y la participación política retribuida que han venido desarrollando estos partidos en sus actividades es una carga para los fondos públicos, llegándose a la práctica, no solo de dar el combustible,

transporte, comida, bebidas, etc., sino, además, aportes en dinero, como en el caso del PRSC, que registró un gasto de más de 2 millones de pesos como aportes a delegados.

- 12.** Un caso que llama la atención en el informe financiero del PRM es cómo este partido registra en 2018 gastos por más de 6 millones de pesos correspondientes al 2011 y 2012, cuando ese partido no existía. Esto debe ser explicado por los contadores y la dirigencia del PRM.
- 13.** Es lamentable observar en estos informes cómo los ingresos propios de los partidos han descendido a montos ridículos, desde que reciben financiamiento proveniente de los impuestos que paga la población. En el caso del PLD solo recibió RD\$191,000.00 de cotizaciones y RD\$42,550 por venta de libros; el PRSC no recibió un solo centavo de su membresía y colaboradores, que no fuera RD\$202,595.56 de intereses por depósitos bancarios; el PRD no llegó a un millón, frente a 252 millones recibidos del Estado; y el PRM por igual. Es decir, ninguno de estos partidos se acerca al 1% en ingresos propios, a menos de que se dejen de registrar determinados aportes como son los

recibidos en especie, y que pueden no estar siendo valorados monetariamente.

14. Por último, cabe destacar los bajísimos gastos en educación política que estos partidos realizan en las actividades de su membresía y ciudadanía en general. El PRM gastó 2.7 millones, para solo un 1.09% del total; el PRD gastó 700 mil pesos, apenas un 0.27% del total; el PRSC, el que más gastó, porque es el único que tiene un instituto de formación política, ejecutó 4.5 millones, para un 1.78%; el PLD, penosamente, sepultando su tradición fundacional, no registra un solo peso en gasto de actividades educativas. Estos partidos, ahora que la ley 33-18, en su artículo 62, les obliga a invertir, a partir del 2019, un 10% de los fondos recibidos para educación, tienen un gran reto para pasar de las ínfimas sumas de 2018 a invertir más de 25 millones de pesos al año en educación, lo cual no se evidencia que haya sucedido en 2019, constituyendo una flagrante violación de la ley 33-18, y que la JCE deberá tener en cuenta a la hora de la distribución de estos fondos públicos⁴².

⁴² Participación Ciudadana, Segundo Informe de Observación Electoral, Editora Buho, Santo Domingo de Guzmán, octubre 2019, páginas 53-58.

Las nuevas reglamentaciones financieras para los partidos políticos

Con la aprobación de la Ley de Partidos Políticos, existen nuevas regulaciones para la distribución de los ingresos recibidos, para llevar la contabilidad partidaria y presentar los nuevos informes financieros de ingresos y gastos.

A partir de la aprobación de la nueva ley 33-18, promulgada el 13 de agosto de 2018, debe cumplirse desde el 2019 la nueva distribución del gasto partidario que esta establece. Esta distribución del gasto, en base a los fondos públicos recibidos, es como sigue, de acuerdo al artículo 62⁴³:

- 1) No menos de unos diez cientos (10%) será destinado a los gastos de educación y capacitación atendiendo al contenido del numeral 1), del artículo 38 de esta ley.***

⁴³ Congreso Nacional, Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos No. 33-18 del 13 de agosto de 2018, G. O. No. 10917 del 15 de agosto de 2018.

- 2) Un cincuenta por ciento (50%) para cubrir los gastos administrativos operacionales de la organización política (pago de personal, alquiler, servicios y otros).**
- 3) Un cuarenta por ciento (40%) para apoyar las candidaturas a puestos de elección popular de manera proporcional en todo el territorio nacional.**

Párrafo I.- En los años en que no se celebren elecciones de dirigentes, primarias y candidaturas a puestos de elecciones popular, el porcentaje establecido en el numeral 3) de este artículo será distribuido de acuerdo a las obligaciones del partido.

En este artículo 62 lo nuevo y más relevante es la obligación del gasto en educación, fijado en un 10 de % del total recibido, que hoy asciende a más de RD\$25 millones de pesos al año para cada partido mayoritario que recibe más de 250 millones de pesos al año. Para los casos del PRD y el PRSC que ya no son partidos mayoritarios a partir de la relación oficial de votos emitida por la JCE de las elecciones del 5 de julio de 2020, tienen que hacer sus informes financieros, en este caso del gasto en educación, como tales, pues recibieron sus partidas de 2019 y hasta mediados de 2020 como partidos mayoritarios.

En cuanto a la presentación de informes, el numeral dos del artículo 69 contiene algo novedoso. Veamos:

“Llevar un registro de contribuyentes, el cual contendrá los nombres y apellidos de los contribuyentes, así como la cédula de identidad y electoral, la dirección y el monto de la contribución. Este registro será visado por la Junta Central Electoral anualmente o antes si lo considera pertinente de conformidad con la reglamentación que la Junta Central Electoral disponga al respecto”

Como dijimos, ya esto se aplica para el 2019.

También hay novedad para los partidos con el sistema contable que se le impone, previsto en el artículo 71 de la ley, especialmente en el Párrafo II, el cual, por su importancia para este trabajo, transcribimos in extenso:

Artículo 71. “Párrafo II.- Los libros contables de inventarios y balances contendrán, conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados:

1) La cuenta de ingresos en la que se consignará, como mínimo, las siguientes categorías de ingresos:

- a) Ingresos provenientes del financiamiento público.**
- b) Ingresos provenientes de las donaciones y aportaciones previstas en la presente ley.**
- c) Los ingresos provenientes de las actividades propias del partido, agrupación o movimiento político, y**
- d) Los ingresos provenientes de aportes de los candidatos, según tipo de aporte.**

2) Registro de contribuyentes, el cual contendrá los nombres y apellidos de éstos, así como la cédula de identidad y electoral, la dirección y el monto del o los aportes y contribuciones.

3) La cuenta de gastos soportada por comprobantes fiscales o en su defecto, por recibos pre-numerados de imprenta con indicativo del concepto de las erogaciones, generales del beneficiario (nombre, cédula y domicilio). Las erogaciones ordinarias del partido consignarán como mínimo las siguientes categorías de gastos:

- a) Gastos de personal.**
- b) Gastos de adquisición de bienes y servicios.**
- c) Gastos financieros.**

- d) *Gastos de actividades propias de la organización política.*
- e) *Otros gastos administrativos.*

4) Cuenta de operaciones de capital relativa a:

- a) *Créditos o préstamos,*
- b) *Inversiones”.*

Hay un aspecto importante a destacar en este artículo 71, Párrafo II, punto 2. Queda claro que los contribuyentes de los partidos políticos solo pueden ser personas físicas, con nombres y apellidos, dirección y cédula. Por tanto, a las instituciones del Estado, las empresas, fundaciones y otras personas jurídicas les está prohibido hacer donaciones a los partidos, como va a establecer los artículos 63 y 64 de la ley 33-18, lo mismo que el artículo 206 de la ley 15-19.

Ya algunos partidos empezaron a violar esta disposición legal, y para la campaña electoral de marzo-julio de 2020 en los informes financieros a la JCE se advierten las donaciones de empresas y corporaciones privadas. Al respecto, la JCE tendrá que pronunciarse, pues el financiamiento público a los partidos busca, entre otros objetivos, que el dinero empresarial salga de la formalidad

financiera de las campañas, porque los partidos podrían ser usados para la corrupción público-privada y el lavado de activos.

Como hemos señalado, aunque esta nueva normativa representa un avance ante el desorden y la discrecionalidad tradicional en los partidos políticos, la misma debe hacerse cumplir, al tiempo que los aspectos oscuros en la ley, la JCE o el Congreso deberán aclararlos, en el sentido de establecer, por ejemplo, cuáles gastos no pueden hacerse con el dinero del pueblo para impedir un esquema de corrupción legalizado.

En ese esquema, la pre corrupción, evidenciada en estatutos partidarios, leyes y reglamentos, se empalma con la pos corrupción, presente en los informes financieros, totalmente opacos, que no se revisan en la Junta Central Electoral, no se rechazan y no se exige la devolución de lo gastado irregularmente.

6

Ley de Regulación Salarial, un traje a la medida para la pre corrupción que favorece a los altos funcionarios del Estado

En el 2013 fue aprobada la ley No. 105-13, denominada, “Ley de Regulación Salarial del Estado Dominicano”. Esta ley establece una serie de principios, varios de los cuales, aparte de una redacción oscura, son contradictorios entre sí. Si las bases conceptuales de una ley se tambalean, también ocurrirá con todos o parte de sus dispositivos. Esto es lo que ocurre con esta ley, otro lenguaje de pre corrupción como vamos a ver⁴⁴.

Dispersión de propósitos

De los siete principios establecidos en el artículo cinco, los primeros cuatro (equidad, democrático, conectividad y consistencia) están definidos en función de intereses institucionales generales y no entran en lo sustantivo del tema salarial y su regulación.

⁴⁴ Congreso Nacional, Ley 105-13 del 6 de agosto de 2013, G. O. No. 10722 del 8 de agosto de 2013.

Principio de equidad

Del principio de equidad se dice lo siguiente: *“Principio general del derecho mediante el cual se establece la aplicación de las normas y procedimientos establecidos en la presente ley de manera justa, a todos los servidores públicos, descartando cualquier excepción de manera exclusiva en ella”*. A este texto le falta claridad y sustancia. Lo primero es que la equidad no es un principio general del derecho, sino de la filosofía y la democracia, uno de cuyos pilares es la igualdad, como principio universal de los seres humanos en cuanto tales, para habitar, convivir y gobernarse, siendo esta igualdad, a su vez, uno de los fundamentos de la equidad, junto con la justicia, pero no igualándose en su universalidad, sino aplicándose en la funcionabilidad, en el quehacer o la acción humana. Lo que se debió formular no fue un principio filosófico, sino el principio funcional de la equidad laboral-salarial, porque se trata de una ley sobre el salario.

Es lo que hizo la Ley de la Función Pública, que sin rebuscamiento estableció en su artículo 3.4 lo siguiente: *“Equidad retributiva: Prescribe el principio universal, que a trabajo igual, en idénticas condiciones de capacidad,*

desempeño o antigüedad, corresponde siempre igual remuneración, cualesquiera que sean las personas que lo realice"⁴⁵. Este es el tipo de redacción que debió primar en la ley 105-13.

Es en el principio número siete que se intenta tal formulación, aunque de nuevo de manera confusa, con el siguiente texto: ***“Principio de equidad, complejidad y riesgo de las funciones encomendadas. Las escalas salariales procurarán un salario igualitario para todos los funcionarios o empleados del mismo nivel, rango o característica dentro del sector público”***.

La presencia de la palabra “procurarán” deja abierta la discrecionalidad de lo que está llena la ley 105-3, y que hemos develado como tácticas de pre corrupción. Así, el uso del concepto “salario igualitario” pierde fuerza. Se trata de una copia defectuosa del principio salarial universal de “a igual trabajo, igual salario”, que en este caso se debe aplicar ***“para todos los funcionarios o empleados del mismo nivel, rango o característica”***, es decir, que ocupen el mismo puesto o cargo y serie, cuando esta serie exista y tengan semejantes

⁴⁵ Congreso Nacional, Ley No. 41-08 del 16 de enero de 2008, artículo 3, numeral 4.

funciones y responsabilidades. Lo segundo es que pone al mismo nivel la equidad, la complejidad y el riesgo, cuando estas dos últimas tan solo pueden ser elementos de la equidad o formar parte de otros principios. Dos puestos pueden ser del mismo nivel y tener riesgos diferentes, por ejemplo, si uno se hace de día y otro de noche, si uno se hace en una oficina normal y otro se hace en un laboratorio químico o en un hospital.

Así que la equidad, como principio rector general, debe relacionarse con lo que es común, equivalente y proporcional dentro de los grupos ocupacionales de los servidores públicos y no donde hay complejidades que se evaluarán según el desempeño. Donde esto más se logra y debe ser el punto de partida de la equidad salarial es en la estructura de puestos del Estado, atendiendo a sus niveles, serie o numeración, con sus funciones respectivas.

Principio de jerarquía

En los referidos principios de la ley 105-13, solo se adiciona de manera específica el principio de jerarquía como base de diferencia salarial, pero en la forma que lo consigna echa por tierra todo lo que esta ley trata de perseguir. Veamos la redacción de ese principio:

“Principio de jerarquía salarial. Ningún servidor público del Estado dominicano, podrá devengar un salario mayor al del titular o titulares de los poderes del Estado, de los órganos y entes de origen constitucional, de los entes y órganos dependientes o vinculados al Poder Ejecutivo para la que labora. Asimismo, ningún servidor público, devengará un salario mayor al que perciba el cargo inmediatamente superior”.

En el texto anterior hay dos aspectos claros y que compartimos: 1. Un sabalterno no puede ganar más que su superior. 2. Ningún servidor público puede ganar más que el titular de su institución.

¿Cuáles son los defectos de este texto o principio sexto de la ley 105-13? Veamos:

- 1) A partir de ese principio, la ley 105-13 no es una “Ley de Regulación Salarial del Estado dominicano”, sino, una “Ley de Regulación Salarial Según las Instituciones del Estado dominicano”. Me explico. Se ha segmentado la regulación y la fijación de los salarios atendiendo a cada poder, a cada órgano o ente establecido en la Constitución, y a cada órgano dependiente de estos. Eso lo confirma el artículo 13 de la ley, cuando dice: **Artículo 13.- Escala salarial de los poderes, órganos y entes constitucionales del Estado. ...será establecida por resolución que dicte la autoridad competente, según el régimen propio establecido en la Constitución, ley o reglamento que lo rige...**
- 2) De lo anterior se desprende que el principio sexto de jerarquía anula el principio séptimo de equidad y complejidad, tan solo dando un salto de tortuga, pues el nivel o rango de cada puesto, como base de la equidad para fijar el salario, se aplica por institución y no a nivel de todo el Estado. También esto lleva a que el Manual General de Cargos Comunes Civiles

Clasificados del Poder Ejecutivo, y que es referente para todo el Estado, pierda utilidad, pues los incumbentes de los entes autónomos y descentralizados establecen sus escalas salariales dentro de las instituciones que dirigen. Así, se van a encontrar salarios muy diferentes para los mismos tipos y rangos de puestos en estas instituciones, aunque estén física y funcionalmente una al lado de la otra, haciendo cosas muy semejantes, como sucede con las Superintendencias, el Banco Central, la Contraloría General de la República, la Dirección General de Impuestos Internos, la Cámara de Cuentas, la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales y sus empresas distribuidoras, las instituciones de la seguridad social, también entre los ministerios, etc., que van a depender del presupuesto que maneje cada una de estas instituciones y no de una política pública general. Por eso, la ley 105-13 lo que hace es legalizar no la equidad, sino, la inequidad salarial en el Estado dominicano, en ausencia de criterios y políticas generales consistentes y expeditas, creando las condiciones para lo que vamos a denominar corrupción salarial.

Salario base y salarios variables

La ley 105-13 en su artículo 10 solo habla de dos tipos de salarios, el salario o sueldo base y el salario 13. Los salarios, sin embargo, y en este caso hablo del salario base, no solo puede depender del tipo o nivel de los puestos y de la correspondencia o equivalencia entre estos. Hay otros factores a considerar para fijar los salarios del Estado y de cualquiera otra organización, que son comunes, se pueden medir fácilmente, y, por tanto, deben ser de aplicación general en el Estado, pero que no están en esta ley, como son: horarios, antigüedad, grado escolar y titulación, distancia. La ley 105-13 solo establece dos factores adicionales que deben incidir en el salario base de los servidores públicos: la complejidad y el riesgo, sujetos a definición posterior del MAP, pero sin que la ley establezca criterios generales, dejando, otra vez, brechas para la discrecionalidad, en este caso institucional.

En cuanto al salario variable, se habla en la ley de los resultados alcanzados por cada servidor en su trabajo, que deben establecerse en base a la evaluación del desempeño (artículo 16). Tampoco en este aspecto la ley fija un criterio

general, como sería un porcentaje máximo del salario base que se aplicaría en el salario variable, dejando nueva vez abierta la discrecionalidad. En este renglón del salario variable, que la ley no lo asume como concepto, debe incluirse, también, un porcentaje de los beneficios de las empresas públicas no financieras y financieras a distribuirse entre sus empleados, y evitarse lo que se viene dando, por ejemplo, en el Banco de Reservas en que sus administradores y su consejo de administración toman decisiones con el dinero público para enriquecerse y favorecer a sus asociados y allegados, lo cual es corrupción al tenor del artículo 146 de la Constitución.

Aquí se supone que la regla a tener en cuenta, aunque no tiene que ser idéntica, es la del derecho laboral común, que establece un 10% de los beneficios de las empresas a ser distribuidos entre los trabajadores, antes del pago del impuesto sobre la renta. Debería agregarse, además, como un componente del salario variable, otro incentivo por las competencias verificadas, que deben agregar puntos en la evaluación del desempeño⁴⁶.

⁴⁶ Ministerio de Administración Pública (MAP), Resolución No. 48-2018 del 4 de mayo de 2018, que aprueba el Modelo de Gestión por Competencias y el Diccionario General de Competencias y Comportamientos.

Sueldo 13 y sueldo 14

La ley 105-13, establece el salario 13, como ya lo había establecido la Ley de la Función Pública 41-08, lo que comúnmente se llama salario de Navidad, e inapropiadamente regalía, y en algunos países denominan aguinaldo. Eso está muy bien, pues es una especie de bonificación después del trabajo de un año. Sin embargo, hay algunas instituciones que también entregan el sueldo 14 a sus empleados, como son los casos del Congreso, Suprema Corte de Justicia, y algunos ministerios, entre otras instituciones, que es diferente al incentivo de un máximo de un salario por el buen desempeño anual que ha contemplado el MAP en sus resoluciones⁴⁷. Pero, una buena parte de las instituciones no lo contemplan, porque, de hecho, no hay base legal para incluirlo en su presupuesto anual.

Se trata de una política diferenciada dentro del Estado, que aumenta la desigualdad y la inequidad salarial en el sector público. Conociendo el MAP y el Poder Ejecutivo esta situación, debieron tomarlo en cuenta cuando enviaron el proyecto de ley al Congreso, pero hicieron como el avestruz.

⁴⁷ Ministerio de Administración Pública (MAP), Resolución No. 041-2020 del 26 de febrero de 2020.

Escala de remuneraciones

La ley 105-13 se refiere en su artículo 12 a la escala de remuneraciones, que consiste en fijar los sueldos máximos para los cabezas de los poderes y órganos constitucionales, empezando con el Presidente de la República, con un sueldo bruto de RD\$450,000.00. Luego, va bajando 50 mil y 25 mil pesos, pasando por los ministros, con un sueldo de RD\$300,000.00, hasta llegar al Defensor del Pueblo, con un sueldo de RD\$250,000.00.

Sobre estos montos, advertimos un error metodológico, consistente en que desde hace 20 años el legislador había fijado los montos de referencia para guiar la acción estatal (administrativa y jurisdiccional), en base a salarios mínimos, lo que mantiene la progresividad de los valores monetarios, ya que el salario mínimo se aumenta al menos cada dos años, pero ahora se vuelve a montos absolutos, que van quedando desfasados en el tiempo debido al aumento del índice de precios y otros indicadores económicos.

En las empresas que el Estado tenga al menos el 75% de las acciones, el artículo 14 dice que el salario “será dispuesto por resolución del consejo directivo o autoridad competente de que se trate, en coordinación con el ministro de su dependencia o adscripción y el Ministerio de la Administración Pública, y su entrada en vigencia estará sujeta a la previa aprobación del Presidente de la República”.

Vuelvo al tema de la falta de criterios y de políticas en esta ley para establecer una regulación salarial racional y consistente. Habría que suponer que ningún empleado o funcionario público podría ganar más de los RD\$450,000.00 que devenga el Presidente de la República, pero no es así. ¿Por qué? Porque el artículo 12, donde se habla de la escala de remuneraciones, solo se refiere al cabeza de los órganos constitucionales (Ejecutivo, Congreso, Tribunal Constitucional, Suprema Corte, órganos electorales, Cámara de Cuentas, Defensor del Pueblo, ministros, Consultor Jurídico y Contralor General). Resulta que hay una serie de órganos autónomos y adscritos a ministerios cuyos incumbentes no están claramente incluidos en la ley. Esos son los casos del Banco Central, la UASD, las superintendencias, el Instituto Dominicano de las

Telecomunicaciones, Pro-Consumidor, entre otros. Por eso, en algunas de estas instituciones, como el Banco Central, los incumbentes tienen los sueldos más altos del Estado, y en algunos casos, más que duplican al sueldo del Presidente de la República.

De esta manera, se crea un irritante sistema de privilegios, que es parte de la corrupción del salario público a que me he referido, pues la distancia entre esos altos sueldos y el 89% que recibe menos de RD\$50,000.00 o el 99% que recibe menos de RD\$100,000.00, es tan grande que genera un beneficio personal no justificado y una odiosa desigualdad económica y social.

Esos privilegios son más odiosos e injustos aún, porque estos funcionarios más que beneficiar al país han ocasionado daños en gestiones ineficientes, mediocres, antinacionales y generadoras de crisis.

Las prestaciones sociales indirectas

Hay un sistema de privilegios en la ley 105-13, apuntalado en el artículo 20, que copiamos a continuación:

“Artículo 20.- Prestaciones sociales o indirectas. Los cargos de alto nivel contemplados en la Ley de Función Pública, así como los titulares de los poderes del Estado, órganos y entes de origen constitucional, disfrutarán de las siguientes prestaciones o beneficios indirectos o colaterales:

1) Servicios de comunicación móvil.

2) Vehículo oficial.

3) Combustible.

4) Chofer, mientras se encuentre en el ejercicio de sus funciones.

5) Cobertura de los gastos en que incurran en caso de desplazamiento oficial, incluyendo boletos aéreos, conforme lo establezcan de manera conjunta, el Ministerio de Administración Pública y la Contraloría General de la República.

6) Seguro de salud y seguro de vida.

7) Seguridad personal.

8) Otros que establezca el Presidente de la República mediante reglamento”.

Como dice la parte infine o inicial de este artículo, los beneficios enunciados y no limitativos, solo se les otorgan a los titulares o incumbentes de los órganos constitucionales, y a los cargos de alto nivel. Estos cargos de alto nivel, lo que llamaremos la oligarquía administrativa del Estado, están definidos en el artículo 20 de la Ley de la Función Pública, número 41-08, desde los ministros, viceministros, directores y administradores generales, gerentes, jefes, y todos los sub, además, los gobernadores civiles y representantes del Ejecutivo en las provincias y el Distrito Nacional. Sin embargo, volvemos a las brechas opacas que permiten ampliar esa relación del artículo 20 de la Ley 41-08. En tres de sus numerales, el 2, 4 y 5, se encuentran los textos que siguen: *“...y otros de jerarquía similar o cercana del Presidente de la República y de los altos ejecutivos de las instituciones públicas; ... y otros de naturaleza y jerarquía similares; ... y otros representantes del Poder Ejecutivo en el Distrito Nacional y en las provincias”.*

Sobre estos beneficios o “prestaciones indirectas” como les llama la ley, voy a referirme a dos. El gasto de representación, es de un máximo de 15% del salario base mensual, sin embargo, los siguientes cargos tienen gastos de representación ilimitados, como dice el artículo 21: *“Presidente y Vicepresidente de la República, Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, así como a los Presidentes de la Suprema Corte de Justicia, Tribunal Constitucional, Tribunal Superior Electoral, Cámara de Cuentas y la Junta Central Electoral”*. También estos titulares tienen gastos abiertos vía tarjetas de créditos, como dice el artículo 30: *“Queda prohibida la asignación y el uso de tarjetas de crédito a los funcionarios de alto nivel establecidos en esta ley, con excepción de los puestos correspondientes al Presidente y Vice-Presidente de la República, Presidentes de las Cámaras Legislativas, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, y los titulares de órganos y entes de origen constitucional”*.

La segunda prestación es la de combustible, que es de hasta un 10% del salario base mensual, sin limitación para el presidente y el vicepresidente de la República.

El artículo 23 autoriza a los titulares de los órganos constitucionales a establecer estas prestaciones en sus respectivas instituciones, según la estructura de sus cargos. De nuevo se amplía la discrecionalidad para, si se quiere, favorecer a los allegados y amigos (as).

Como vemos, los ingresos de amplios segmentos de la burocracia u oligarquía administrativa, como le he llamado, pueden incrementarse hasta un 25%, además de los gastos (ingresos reales) que les son pagados de comunicación, vehículos, viáticos, dietas, seguros especiales y complementarios de salud.

Cuando hablo de amplios segmentos de la administración, pareciera exagerado puesto que los cargos de alto nivel no son tantos. Sin embargo, lo que es demasiado son las estructuras del Estado dominicano, con los llamados poderes o ramas, que son siete (en realidad ocho, pues el Congreso es bicameral); 23 ministerios, más tres órganos con ese rango, con seis viceministros cada uno, pero, son más, pues, por ejemplo, en el caso del Ministerio de Defensa, este tiene cuatro cuerpos (nivel central, ejército, marina, aviación, donde cada cuerpo tiene jefe y subjeses); 32

gobernadores y otros representantes del Ejecutivo; luego están las instituciones autónomas y descentralizadas de carácter nacional; en fin, más de 400 estructuras nacionales donde hay varios cargos de alto nivel en cada una de ellas.

Un aspecto positivo de la nueva ley sobre salarios es haber eliminado los pagos por asistencia a determinados organismos colegiados. Dice el artículo 27 lo siguiente: *“...presidir o formar parte de algún Consejo, junta, comisiones, órganos decisorios, asesores o consultivos, no requieren remuneración especial adicional, incentivos o gastos de representación accesorios o diferentes a los prescritos en esta ley. Queda expresamente prohibida la recepción de pago de cualquier índole por el desempeño de estas funciones”*.

Sin embargo, existen órganos colectivos en varias instituciones del Estado, que tienen integrantes que no son funcionarios permanentes de esas instituciones, sino que son nombrados en ellos a título personal o en representación de algún sector de la sociedad, cuyas remuneraciones por asistir de vez en cuando a las reuniones de sus consejos, son exorbitantes. Estos son los casos de la Junta Monetaria del

Banco Central, el Consejo de Administración del Banco de Reservas, el Consejo Directivo del INDOTEL, entre otros. En estos Consejos la corrupción salarial también es irritante, pero legal, por lo que pertenece al esquema de pre y pos corrupción.

Finalmente, es dictatorial el mecanismo establecido en la ley 105-13 para revisar los sueldos de los servidores públicos. Veamos lo que dice la ley sobre la materia: ***“Artículo 17.- Revisión de escala salarial bianual. El Ministerio de la Administración Pública, queda facultado para revisar cada dos años y actualizar, si procede, las escalas salariales establecidas en los entes y órganos dependientes o vinculados al Poder Ejecutivo...”***. Fíjese el lector que una política parcialmente justa, pues la revisión salarial debería ser anual y no cada dos años, es tirada al piso con tan solo dos palabras: “si procede”, Y ese “si procede”, va a estar a la determinación de una sola persona, de un ministro, ni siquiera de un consejo o comisión donde participen los empleados públicos, representados por sus asociaciones.

Conflicto de interés en la Ley de los Municipios

Otro ejemplo del cálculo legislativo, que propicia en este caso los conflictos de intereses, se da en la ley de los municipios. Allí, el artículo 89 establece un mecanismo, también perverso, de aumento salarial de los regidores. Veamos el contenido del párrafo uno⁴⁸.

“Párrafo I.- El vice-síndico/a devengará un sueldo mensual de hasta el sesenta por ciento (60%) del que le corresponda al síndico/a”.

“Párrafo III.- Los miembros del concejo municipal no pueden recibir un salario mayor al del vice síndico/a”.

Expresamente no se establece el sueldo del síndico, hoy alcalde, sino el del vice-sindico, en porcentaje, pero, automáticamente aumente el del alcalde o alcaldesa, aumenta el del vice-alcalde/sa, y también se crean las condiciones para que los regidores ser aumenten sus suelos. Resulta, que quien hace el proyecto de presupuesto del año del ayuntamiento es el alcalde, y quienes lo aprueban son los

⁴⁸ Congreso Nacional, Ley de los Municipios y el Distrito Nacional No. 176-07 del 17 de julio de 2007, Gaceta Oficial No. 10426 del 20 de julio de 2007

regidores, de manera que ambos están interesados en incluir un solo aumento, el del alcalde, que puede arrastrar el de decenas de funcionarios. Ese mecanismo presenta un conflicto de interés, y es inconstitucional, a la luz del artículo 140 de la Constitución, que expresa lo siguiente:

“Artículo 140.- Regulación Incremento remuneraciones. Ninguna institución pública o entidad autónoma que maneje fondos públicos establecerá normas o disposiciones tendentes a incrementar la remuneración o beneficios a sus incumbentes o directivos, sino para un período posterior al que fueron electos o designados. La inobservancia de esta disposición será sancionada de conformidad con la ley”

Después de 10 años esto no se observa en República Dominicana, y no ha habido ninguna consecuencia, otra evidencia del despotismo existente que crea escenarios favorables para la corrupción.

7

Ley Orgánica de Administración Pública 247-12. Contradicciones y clientelismo

La Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP) No. 247-12, era una normativa necesaria para homogeneizar determinadas estructuras, procedimientos y criterios que contribuyan a hacer más eficaz la labor del Estado, pero fue distorsionada en varios aspectos⁴⁹, como analizamos a continuación

Diferencia entre entes, órganos y organismos

Así, por ejemplo, desde el punto de vista conceptual, hace la diferencia entre lo que es un ente público de lo que es un órgano. Sin embargo, no explica la diferencia entre lo que es un órgano y un organismo, sembrando confusión al respecto. Los órganos son unidades administrativas para la ejecución de los fines, planes y las políticas del Estado y su administración, mientras que los organismos son mecanismos colectivos para aprobar, validar, dar seguimiento, evaluar, fiscalizar esos planes, políticas y otras normativas. El Consejo de Ministro, por ejemplo, contrario a

⁴⁹ Congreso Nacional, Ley Orgánica de la Administración Pública No. 247 del 9 de agosto de 2012, Gaceta Oficial No. 10961 del 14 de agosto de 2012.

lo que dice la LOAP, no es un órgano, sino un organismo; son también organismos los consejos de desarrollo, de administración, consejos consultivos, los concejos de regidores, las cámaras del Congreso, las Junta de Aeronáutica Civil, entre otros.

Acerca de los principios

Es un aporte el establecer, como lo hace en el artículo 7, los requisitos para la creación de entes y órganos; de igual modo, homogeneizar y ampliar los principios fundamentales de la Administración Pública, dado que la Constitución de la República en su artículo 138 solo establece ocho, y existen muchas leyes con una gran variedad de principios, algunos de los cuales no son tales desde el punto de vista de la filosofía del Estado y de la Ética. En este caso los 17 principios de la ley 247-12, confirman muchos e introduce nuevos como el principio democrático de participación de las personas en el diseño, ejecución, seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas.

Ministros sin cartera y órganos creados por el Presidente son inconstitucionales

La ley 247-12 reincidente en una vieja práctica irracional y clientelar de contemplar los “ministros sin cartera”, aunque los haya reducido a tres. Es oportuno ir al artículo 134 de la Constitución que dice:

“Para el despacho de los asuntos del gobierno habrá los ministerios que sean creados por ley. Cada ministerio estará a cargo de un ministro y contará con los viceministros necesarios para el despacho de sus asuntos”. De manera que los “ministros sin cartera” no tienen bases constitucionales para ser contemplados en la ley 247-12.

Lo mismo sucede con toda una serie de órganos que los presidentes han ido creando hasta convertir al Estado dominicano en una telaraña administrativa y burocrática. Cuando se va a las funciones del presidente de la República contenidas en el artículo 128 de la Constitución, en ninguna de las 24 atribuciones como jefe de Estado y de gobierno

aparece la de crear estructuras administrativas. Porque, como se estableció más arriba, para el despacho de los asuntos de gobierno solo están los ministerios.

El adefesio de los gabinetes ministeriales

Uno de los daños que hace la LOAP es permitir aumentar esa telaraña administrativa a que hemos hecho referencia, facilitando nuevas cargas salariales privilegiadas en favor de asociados y allegados de los ministros y ministras. Eso sucede con los llamados “Gabinetes ministeriales”.

Desde el punto de vista conceptual, que un ministro convoque a todos sus subordinados e incumbentes de los órganos adscritos a reuniones periódicas para la coordinación de los trabajos y le llame a eso gabinete ministerial o le ponga cualquier otro nombre, no hay ningún problema institucional.

El problema consiste en que la ley 247-12 se ha inventado un “Director de gabinete”. Y digo problema, porque es una nueva carga presupuestaria, y porque introduce un

conflicto de jerarquía dentro del ministerio. De un plumazo se ha creado 23 nuevos cargos en el Estado, los que, además de su alto salario, tendrán vehículo, chofer, secretaria, entre otras facilidades, más los incentivos. Estamos hablando de decenas de millones de pesos que cargan el presupuesto de la nación. La corrupción salarial, como le he llamado.

Este es un acto típico de pre corrupción contemplado en una ley, que da lugar a la pos corrupción, pues habrá ministros que nombren personas no calificadas, hijos, familiares y socios en este cargo de Director de gabinete, violando el artículo 146 de la Constitución.

La misma ley 247-12 se contradice al decir en su artículo 33 sobre la coordinación que harían los gabinetes: “... sin que esta coordinación justifique la creación de nuevos órganos ni gastos desproporcionados”. Y son dos las contradicciones en vez de una. Cuando se va al artículo 6 sobre los entes y órganos administrativos se ve claramente que el “gabinete” es un órgano, así que el artículo 33 es contrario al 6; luego, para que el lector entienda cuando hemos creado la categoría de pre corrupción, el hablar de que no se incurra en “gastos desproporcionados”, es un

eufemismo, una brecha para que cada ministro o ministra lo entienda a su medida.

Este cargo de “Director de gabinete” es innecesario, pues el director de todas las personas que están en un ministerio es el ministro, el cual, si necesita la asistencia para dar seguimiento a algunos temas que salgan de las reuniones de su personal, tiene a los viceministros y otros funcionarios, y puede, en particular, encargar a uno de sus viceministros para esta tarea, o al encargado de planificación, a quien realmente le compete el seguimiento y evaluación de los planes.

Pero, como dijimos, se ha inventado este puesto, y, al darle la ley la función de que “asegarará... el seguimiento de su ejecución”, refiriéndose a los acuerdos, crea un conflicto de jerarquía, pues un funcionario de menor jerarquía pide ahora cuenta a los viceministros, que jerárquicamente son superiores a este director de gabinete, pues el artículo 27 de la misma ley 247-12 dice que la estructura interna de los ministerios tiene los niveles en orden descendente de: viceministerios, direcciones generales, direcciones, departamentos, divisiones y secciones.

8

La anarquía del Estado dominicano propicia corrupción y desigualdad social

Después de muchos años estudiando y observando la composición y funcionamiento del Estado dominicano, terminamos calificándolo de un Estado anárquico. En ese tenor, llegamos también a la siguiente clasificación de seis tipos de anarquía que propicia la corrupción, la pobreza y la inmoralidad.

1. Anarquía orgánica. Está referida a la estructura del Estado y su administración, compuesta por alrededor de 5000 entes, órganos y organismos. Las características principales de este tipo de anarquía se reflejan en la abundancia de instituciones y en su duplicidad. Esta duplicidad no solo ocurre de manera interinstitucional, sino también intrainstitucional. La cantidad de ministerios ya va por 23, más que en muchos países grandes y desarrollados; muchas divisiones se elevan a departamentos y direcciones, y estos a direcciones generales; para variadas funciones y actividades se crean nuevos órganos, en vez de asignarlas a órganos existentes, como es el caso de los centros de capacitación en varios ministerios (MIP, MH, MD, CGR, etc.) para lo cual está el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

La misma Presidencia de la República sufre de hidrocefalia orgánica, con todos los asesores, consejos, comisiones e instancias que uno se pueda imaginar, incluyendo las Gobernaciones provinciales, que no tienen ninguna justificación en un Estado pequeño, centralizado y sobre administrado. En la Administración pública dominicana se ha ido cumpliendo una a una las “Leyes de Parkinson de la Administración”, entre las cuales están: 1. Los funcionarios se crean trabajo unos a otros. 2. Todo funcionario quiere multiplicar sus subordinados, no los rivales (para aumentar su poder, agregamos nosotros, F.C.). 3. Ley de ocupación de los espacios vacíos y expansión de los espacios. ([https://es.wikipedia.org/wiki/ Ley_de_Parkinson#:](https://es.wikipedia.org/wiki/Ley_de_Parkinson#:)). Reaccionando a esta distorsión orgánica la actual senadora por el Distrito Nacional, Faride Raful, ha propuesto, valientemente, eliminar alrededor de 60 de estas estructuras duplicadas e infuncionales, pero, realmente, según nuestros cálculos sobrepasan los 200 órganos y organismos, incluyendo ministerio y viceministerio que eliminar y fusionar, tomando en cuenta la duplicidad intrainstitucional.

2. Anarquía funcional. La anarquía funcional se desprende de la anarquía orgánica, pero va mucho más allá. La duplicidad orgánica lleva a duplicidad de funciones, pero, existen, además, instituciones con funciones que no le corresponde de acuerdo a su ley o decreto de creación, como es la Oficina de Ingenieros y Supervisión de Obras del Estado (OISOE), dedicada a construir; legisladores con oficinas y programas de ayuda social con fondos públicos; las Fuerzas Armadas con programas de desarrollo comunitario y fronterizos; programas y oficinas sin ninguna base legal, como existieron en el pasado el PEME y PRODABA (1998), y existen hoy diferentes programas de la Presidencia de la República; muchas instituciones repartiendo útiles escolares o haciendo jornadas de salud; el Ministerio de Obras Públicas avasallando a los ayuntamientos, interviniendo los municipios hasta sin avisar a las autoridades locales.

3. Anarquía de las cinco concentraciones. Empieza, básicamente, en la concentración de poder y funciones en el Poder Ejecutivo, particularmente en el Presidente de la República. Se expresa en la concentración de los ingresos y gastos del Estado, con

un 97% para el gobierno central y 3% para todas las demás instancias; sumándoles las concentraciones de los ministerios, en perjuicio de lo local, como sucede con las áreas de medio ambiente y recursos naturales, construcciones, asuntos viales, aspectos tributarios, deportes y recreación, salud, educación, etc., las cuales están concentradas en el Ejecutivo nacional, mientras que los gobiernos locales son escaparates vacíos. De esta concentración funcional y política, deviene otra espacial, que es donde más se refleja esta anarquía, y es que todas esas funciones se concentran en la capital, sede del gobierno nacional. Este modelo político concentrado, contribuye a su vez a otras concentraciones y a otras anarquías, lo que he denominado en mi libro sobre la *“Ficción de una autonomía”* (2002) como “capitolismo” (de capitolio) o el modelo de las cinco concentraciones en la capital: política, económica, financiera, poblacional y cultural⁵⁰. Esto hace imposible la gobernabilidad de la capital, como sucede en muchas megalópolis del mundo (en

⁵⁰ Faustino Collado, *La gestión pública en Santo domingo de Guzmán. La ficción de una autonomía*, Santo domingo, Editora Mediabyte, 2002.

tránsito, delincuencia, contaminación, urbanismo, etc.), y de ahí las anarquías que conducen al soborno, a servicios públicos privatizados, doblemente pagados por los ciudadanos, a todo tipo de delincuencia organizada y sofisticada, incluyendo la corrupción.

4. Anarquía territorial. La demagogia política, el clientelismo, la falta de una concepción sobre el desarrollo nacional basada en la racionalidad y complementariedad territorial, ha llevado a que la división política administrativa del país se haya multiplicado tanto, que hoy tenemos un territorio despedazado y atomizado, con 32 provincias, 158 municipios y 235 distritos municipales. La expectativa es que este fenómeno no pare, porque ya existen varias propuestas de nuevas creaciones de provincias, municipios y distritos.

El efecto de esto, lo que en otras de mis publicaciones denominé “Tribalización territorial”⁵¹, es un gasto excesivo en logística administrativa y

⁵¹ Faustino Collado, *Revolución democrática y transformación territorial*, Santo Domingo de Guzmán, Editora Mediabyte, 22007).

funcionarios públicos, elegidos y designados, un incremento del nepotismo, y, en general, la debilidad tributaria, económica e institucional de estos espacios territoriales para apalancar el desarrollo local, con el agravante de que el gobierno central les da poco apoyo y viola el artículo 238 de la Constitución de la República que manda a realizar una inversión equitativa en el territorio.

Parecido a lo que ha venido pasando en la Administración pública, de que ante el surgimiento de una nueva necesidad o función se responde creando un nuevo órgano, aquí ante el justo reclamo de atención de las poblaciones pequeñas se ha respondido haciendo una nueva división territorial y creando un nuevo gobierno, en vez de practicar otro modelo político-administrativo, vasado en la desconcentración, la delegación, la cogestión y la autogestión de las comunidades y sus organizaciones.

La anarquía territorial que genera corrupción también se manifiesta en la urbanización dislocada y desproporcionada, con construcciones ilegales y una

distribución del suelo y del espacio aéreo basado en los intereses del capital inmobiliario y en la aglomeración de la pobreza que se rearticula ante la progresiva concentración de ese capital. La anarquía urbana florece ante prerrogativas confusas entre los concejos de regidores, alcaldes y las oficinas de planeamiento urbano, confusión agravada por la sentencia No. 0296/16 del Tribunal Constitucional, que ha hecho una lectura errada del artículo 52.c de la ley 176-07. Al final, los intereses se imponen con sobornos a policías y funcionarios, con la compra de resoluciones para cambios de uso de suelo y de alturas. El ciclo de la corrupción (pre-co-pos) se está haciendo vital para vivir en ciudades anarquizadas. Eso tiene que terminar.

Incluyo en este punto una práctica de pre corrupción de parte sobre todo de algunas instituciones autónomas y/o descentralizadas, consistente en convertirse en fiadoras solidarias de sus empleados y funcionarios, designados o electos.

Al ser fiadoras solidarias de préstamos convenidos, principalmente, con el banco comercial del Estado, estas instituciones terminan pagando sumas millonarias, puesto que hay una parte de estos servidores públicos que salen de nómina, sea por muerte, renuncia o abandono, cancelación, prisión, inelegibilidad, inhabilitación, emigración, etc.

En el fondo de esta práctica, lo que existe es un uso ventajoso de puestos y recursos públicos para aumentar el patrimonio personal. Se trata de una acumulación originaria de capital usando al Estado, que es una de las tantas prácticas privilegiadas que origina desigualdad en la sociedad dominicana.

En estos casos, las instituciones públicas tan solo deben dar las facilidades administrativas para el descuento por nómina de préstamos que cada quien gestione, según su historial de crédito y capacidad de pago, sin llegar a comprometerse a pagar con fondos públicos, préstamos personales.

5. Anarquía de ejecución, evaluación y de resultados. En el gobierno dominicano la planificación se ha institucionalizado, aunque no se crea en ella. Planes hay por doquier, pues en cada ministerio, instancia nacional y ayuntamiento hay o se contempla un departamento de planificación. El problema empieza en que, si no se parte de políticas públicas claras y sustantivas, a partir de la naturaleza social del Estado, que es la de propiciar el bien común y el bienestar general, los planes siempre estarán sesgados para favorecer intereses particulares y de grupos que, normalmente, ya alcanzaron el bienestar. Luego de aprobado estos planes y de validado el presupuesto empieza la anarquía de ejecución y presupuestaria, donde una buena parte de las instituciones no pueden ejecutar lo que planificaron, por incapacidad, ineficiencia y clientelismo; otra parte no recibe a tiempo las partidas aprobadas por ley; a otras la presidencia del gobierno les quita partidas y se las transfiere; la misma presidencia asume nuevas ejecutorias no planificadas, en función no solo de nuevas necesidades, sino de su dinámico interés político-electoral; la improvisación termina teniendo

fuerza directora y la ciencia de la planificación, evaluación incluida, no puede dar los beneficios para lo cual ha sido construida. Por estas razones, la Estrategia Nacional de Desarrollo, hecha ley en 2012, ha sido un esfuerzo desperdiciado.

Esta anarquía, que tiene que ver con la naturaleza del Estado, con sus recónditos intereses de grupos, es un terreno fértil para el florecimiento de la pre corrupción y la pos corrupción. Por eso, las denuncias, informaciones, evidencias, incongruencias, contradicciones, anormalidades, opacidades y deficiencias de la Administración pública presentadas en este trabajo, no se resuelven solo mejorando procedimientos e insistiendo en la ética gubernamental, sino que necesitan de una profunda transformación del Estado dominicano, pensando en la gente.

Conclusión

Se ha podido comprobar, en los casos estudiados, una marcada deficiencia sintáctica y de contenido en los textos jurídicos examinados, relacionados al control de los fondos públicos, a la prevención y al castigo de la corrupción. Se trata no solo de una mala calidad de los textos legales, producto de intenciones deliberadas, que en algunos casos han sido previamente redactados en despachos de conjurados, luego aprobados por la Rama Legislativa y promulgados por la Rama Ejecutiva, existiendo en ellos una gran opacidad política, que da pie a lo que hemos denominado las acciones de pre corrupción.

Muchos de estos textos tienen una redacción confusa, recortada, dubitativa, abierta, imprecisa, acomodaticia, condicionada, calculada, anti democrática y hasta perversa.

En el caso del contrato con Odebrecht-Estrella-Tecnimont, unas cuantas líneas dócilmente redactadas, le dio pie a estas empresas para reclamar, primero 708 millones de dólares, luego 973 millones de dólares, y a la CDEEE para gastar miles de millones de pesos de lo cual no

estaba obligada, a menos que no se quisiera favorecer al contratista.

La “investigación” recortada de la Cámara de Cuentas en el proyecto de Punta Catalina, una especie de “anti auditoría”, valida costosas anomalías en perjuicio del Estado y la sociedad.

Las insuficiencias técnicas, en este caso analíticas, de la Cámara de Cuentas, dejan flotando la fiel inversión de cientos de miles de millones de pesos, al presentar al Congreso Nacional informes inadecuados sobre la ejecución anual del presupuesto público.

La falta de sistemas contables, de consistencia, homogeneidad, rigurosidad, duplicidad, precisión conceptual, planificación, de políticas, y las incongruencias en el manejo de las finanzas del Estado, en especial las asignadas a los partidos políticos, genera un descontrol y un derroche intolerable de los dineros del pueblo, afectando el patrimonio y la moral públicos.

La irracionalidad e inequidad salarial que existe en el Estado dominicano propicia no solo actos de pre corrupción, presentes ya en la ley 105-13 de regulación del salario en el sector público, sino claramente una corrupción salarial a la cual hay que ponerle punto final, a partir de un solo salario base que no debe de estar por debajo de la canasta familiar, y de un salario máximo, siempre por debajo del salario del Presidente de la República.

El Estado dominicano está atravesado por una anarquía múltiple en su organización, funcionamiento y fines, que lleva al desperdicio y derroche de enormes riquezas creadas por el pueblo trabajador, y a enajenarse la oportunidad de un desarrollo integral con armonía territorial, basado en el desarrollo de abajo hacia arriba.

Por estas razones, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de ciudadanos que dan seguimiento a los temas de interés público; periodistas y medios de comunicación comprometidos con una actitud crítica, para obtener información de calidad y veraz; partidos, grupos y dirigentes políticos que no están atados a intereses particulares; fiscales, jueces y funcionarios de la

Administración, conscientes de que su misión es defender el interés general; sindicatos de asalariados, gremios, asociaciones de profesionales y organizaciones económicas, así como empresarios que cumplen con las leyes y son perjudicados por el sistema de privilegios tributarios, remunerativos y de escasa competencia; organizaciones comunitarias y de vecinos que sufren el deterioro de los servicios públicos, a consecuencia de la opacidad que favorece la corrupción; las universidades, sus académicos y centros de investigación, que disponen de herramientas técnicas y teóricas para esclarecer la labor intelectual de elaboración de las normas jurídicas y administrativas; en fin, ciudadanos y ciudadanas comprometidos con una vida decente y un país mejor para los que trabajan, quieren trabajar y crean riquezas, debemos dar seguimiento, a través de observatorios, veedurías, visitas, auditorías sociales, discusiones, debates, críticas, análisis, propuestas y protestas, publicaciones, redes sociales, etc., al quehacer de la burocracia gubernamental, de los funcionarios y socios privados, elegidos, designados o asociados, que toman las decisiones en nombre del pueblo, pero sin el pueblo, y para perjudicar al pueblo.

Esta tarea ciudadana es un imperativo ante las burlas y engaños de que hemos sido objeto. Que cada quien asuma este compromiso y le dé seguimiento, aunque sea a una sola ley, o a un decreto, o una resolución, o un solo contrato, o un informe o a la actuación de un solo funcionario, a una meta de desarrollo local, sectorial o nacional.

Si practicamos a nivel del Estado el principio democrático del control de todos por todos, veremos el salto positivo que dará República Dominicana hacia la transparencia, la institucionalidad, la democracia y su desarrollo humano, lo que se verá en la cara de cada dominicana y dominicano.

Bibliografía

- 1. Rico, José, y Salas, Luis, “La corrupción pública en América Latina. Manifestaciones y mecanismos de control”, Centro para la Administración de Justicia, Universidad Internacional de la Florida, 1996.**
- 2. <https://www.abogado.com/recursos/ley-criminal/ley-prescripcion-penal-plazos-cargo-estatales.html>.**
- 3. Ministerio de Administración Pública (MAP), Compendio de Normas sobre Profesionalización de la Función Pública, Impresora De Windt, Santo Domingo, novena edición, 2014.**
- 4. Collado, Faustino, El sistema de compras de la Administración Pública: propuestas para su transformación, editado por Participación Ciudadana, Editora Buho, Santo domingo de Guzmán, 2006.**
- 5. Congreso Nacional, Resolución No. 498 del 21 de octubre de 1998, que aprueba la Convención Interamericana Contra la Corrupción.**
- 6. Collado, Faustino, Leyes, proyectos de leyes y decretos anticorrupción, publicado por Participación Ciudadana, Editora Mediabyte, Santo Domingo de Guzmán, 2004.**
- 7. Congreso Nacional, Ley de los Municipios y el Distrito Nacional No. 176-07 del 17 de julio de 2007, Gaceta Oficial No. 10426 del 20 de julio de 2007.**
- 8. Ministerio de Administración Pública (MAP), Resolución No. 48-2018 del 4 de mayo de 2018, que aprueba el Modelo de Gestión por Competencias y el**

Diccionario General de Competencias y Comportamientos.

- 9. Congreso Nacional, Ley 105-13 del 6 de agosto de 2013, G. O. No. 10722 del 8 de agosto de 2013.**
- 10. Congreso Nacional, Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos No. 33-18 del 13 de agosto de 2018, G. O. No. 10917 del 15 de agosto de 2018.**
- 11. Participación Ciudadana, Segundo Informe de Observación Electoral, Editora Buho, Santo Domingo de Guzmán, octubre 2019.**
- 12. Participación Ciudadana, Comunicación enviada a Rubén Jiménez Bichara, Vicepresidente Ejecutivo de la CDEEE, el 2 de septiembre de 2019, recibida con el número de registro: CDEEE-EX2019-007980.**
- 13. CDEEE, Rubén Jiménez Bichara, Comunicación dirigida a Participación Ciudadana, con el número CDEEE-IN-2019-015293, recibida el 10 de octubre de 2019,**
- 14. Congreso Nacional, Resolución No. 219-14, Gaceta Oficial No. 10763 del 11 de junio de 2014, que aprueba el Contrato No. 101/14 entre el Estado dominicano y el Consorcio Odebrecht-Tecnimont-Estrella.**
- 15. Participación Ciudadana, Cuestionamiento público a la auditoría realizada por la Cámara de Cuentas a Punta Catalina, remitido a los medios de comunicación el 21 de agosto de 2019.**
- 16. Congreso Nacional, Ley de Crédito Público No. 6-06 del 20 de enero de 2006.**

17. Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos”, del 22 de septiembre de 2002.
18. <http://www.do.undp.org/.....mapa-interactivo-de-desarrollo-humano-de-rd/>.
19. Espasa Calpe, Gran Enciclopedia Espasa, volumen 2, Impresora Quebecor Word Bogotá, Colombia, 2005.
20. Madé Serrano, Nicolás, Metodología de la investigación científica, Impresora Soto Castillo, provincia Santo Domingo, República Dominicana, 2009.
21. Congreso Nacional, Ley Organiza de Presupuesto No. 423-06, del 17 de noviembre de 2006.
22. Cámara de Cuentas, Informe sobre la Ejecución del Presupuesto General del Estado, correspondientes a los años 2016 y 2017, remitidos al Congreso Nacional, Biblioteca del Congreso.
23. Congreso Nacional, Ley Orgánica 10-04 de la Cámara de Cuentas, del 20 de enero de 2004.
24. Congreso Nacional, Ley No. 10-07 que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República, del 8 de enero de 2007.
25. Comunicación depositada por Participación Ciudadana en la Dirección General de Compras y Contrataciones Públicas (DGCP), el 28 de noviembre de 2018, recibida a las 14:58:59, número de comprobante: EX -DGCP-2018-03674.
26. Comunicación a Participación Ciudadana de Yokasta Guzmán, Directora General de la DGCP, No. DGCP44-2019-001462, del 5 de marzo de 2019.

-
27. Participación Ciudadana, ODEBRECHT-Punta Catalina: más corrupción impune, Santo Domingo de Guzmán, enero 2018.
 28. Congreso Nacional, Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, No. 340-06, del 18 de agosto de 2006.
 29. Reglamento de la ley 340-06, No 543-12, del 6 de septiembre de 2012, G. O. No. 10694 del 15 de septiembre de 2012.
 30. Congreso Nacional, Ley 488-08 de apoyo a las MIPYMES del 19 de diciembre de 2008.
 31. Código Procesal Penal, Ley No. 76-02 del 19 de julio de 2002.
 32. Ley Orgánica del Ministerio Público No. 133-11, Gaceta Oficial Núm. 10621 del 9 de junio de 2011.
 33. Congreso de la República, Asamblea Nacional, Constitución de la República, proclamada el 26 de enero de 2010, Editora Serigraf, Santo Domingo, 2010.
 34. Luis R. Del Castillo Morales, et al, Derecho Procesal Penal, Tomo I, Imprenta Amigo del Hogar, Santo Domingo, 1999.
 35. Jaime Aristy Escuder, El lado oscuro de la Sun Land, Santo Domingo de Guzmán, 2012.
 36. Guillermo Moreno, Querrela depositada en la Fiscalía del Distrito Nacional, en contra de Leonel Fernández y la Fundación Global, enero de 2013.
 37. Participación Ciudadana, publicaciones institucionales sobre corrupción.

38. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por la Asamblea General en su resolución 58/4 en 2003, vigente desde diciembre de 2005.
39. Congreso Nacional, Ley No. 105, Gaceta Oficial No. 9026, del 26 de septiembre de 1966.
40. Virgilio Bello Rosa, ex Procurador General de la República, Palabras de apertura del Seminario Internacional sobre la Aplicación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, en “Ponencias y Recomendaciones”, Editora Mediabyte, Santo Domingo, 2003, paginas 13-18.
41. Procuraduría General de la República Dominicana, Departamento de Prevención y Persecución de la Corrupción Administrativa, El Caso PEME-PRODABA Editora Amigo del Hogar, Santo Domingo, 2002.
42. Dirección General de Ética Gubernamental, *“El compromiso ético de los altos funcionarios públicos con la sociedad dominicana y el Presidente Abinader”*, firmado el 16 de agosto en el Palacio Nacional.

Este libro: “La pre y pos corrupción en República Dominicana”, de Faustino Collado Taveras, se terminó de imprimir en Editora CopyPrint Cesar SRL. Santo Domingo de Guzmán, República Dominicana, en octubre 2020, con una tirada de 500 ejemplares.

