

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
GUATEMALA, C. A.

DIRECCIÓN LEGISLATIVA
- CONTROL DE INICIATIVAS -

NÚMERO DE REGISTRO

5870

FECHA QUE CONOCIÓ EL PLENO:

INICIATIVA DE LEY PRESENTADA POR EL ORGANISMO EJECUTIVO.

INICIATIVA QUE DISPONE APROBAR LEY PARA EL
FINANCIAMIENTO Y ADQUISICIÓN DE VACUNAS CONTRA EL
CORONAVIRUS COVID-19.

TRÁMITE:



Handwritten notes and stamps:

4

4

2

11/01/2020

16:32 hrs.

Recibido

OFICIO No.6

Guatemala, 11 de enero del año 2021

Señor Presidente:

Atentamente me dirijo a usted y por su digno medio al Honorable Congreso de la República, para remitir la siguiente Iniciativa de Ley:

LEY PARA EL FINANCIAMIENTO Y ADQUISICIÓN DE VACUNAS CONTRA EL CORONAVIRUS COVID-19

En razón de lo anterior y en ejercicio de la función que me confiere el artículo 183 literal g) de la Constitución Política de la República, remito a usted la documentación relativa a la referida Iniciativa de Ley, para consideración y aprobación del Honorable Congreso de la República, a tenor del precepto constitucional citado.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterarle las muestras de mi consideración y estima.



Alejandro Eduardo Giammattei Falla
Presidente de la República

Alvaro González Ricci
MINISTRO DE FINANZAS
PÚBLICAS

Marta Amelía Flores González
MINISTRA DE SALUD PÚBLICA
Y ASISTENCIA SOCIAL

Señor
Allan Estuardo Rodríguez Reyes
Presidente del Congreso de la República
Su Despacho

Luz Susana Lomus Arriaga
SECRETARIA GENERAL
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

Los desastres naturales son considerados y analizados como riesgos fiscales. Estos son consecuencia de fenómenos que desencadenan procesos que provocan daños físicos, pérdidas de vidas humanas y de capital; al tiempo que alteran la vida de comunidades y personas trastornando la actividad económica de los territorios afectados. La recuperación después de dichos eventos requiere de la acción de los gobiernos y en muchos países, de recursos externos para dicha recuperación. En la terminología de la Gestión de Riesgo, se encuentran los denominados desastres biológicos (CEPAL, 2014) los cuales se relacionan con enfermedades que adquieren difusión a nivel de endemia, epidemia o pandemia.

Nuestro país, junto al resto del mundo, atraviesa por una de las más grandes amenazas a la salud de sus habitantes de la historia, ocasionada por la emergencia del COVID-19. Derivado de la emergencia, el Gobierno de la República de Guatemala, entre otras acciones, declaró el Estado de Calamidad Pública mediante el Acuerdo Gubernativo 5-2020, del 5 de marzo de 2020, que fue ratificado por el Congreso de la República el 12 de marzo de 2020. Para finales de abril 2020, la cifra en cuanto al número de infectados era moderado, el bajo nivel de contagio se asoció e parte a la efectividad de las medidas adoptadas. Las medidas de distanciamiento social, cuarentena, toque de queda y restricciones de movilidad pretendían retrasar y contener el avance en el número de contagios, lo que se ha denominado "aplanar la curva de la epidemia" y así evitar sobrecargar a los servicios de salud para que puedan brindar los cuidados de forma adecuada a quienes los requieran. La idea que subyace es la de ralentizar (o frenar) la propagación del coronavirus, de modo que el número de casos se distribuya en el tiempo en lugar de experimentar un fuerte y descontrolado aumento en una fase temprana.

Para la atención de la pandemia, el Gobierno de la República de Guatemala diseñó el **Plan Nacional de Emergencia y Recuperación Económica**, el cual, si bien se orientó a atenuar los efectos económicos en la etapa de control y mitigación de la emergencia, también contiene acciones cuyo efecto podría rebasar dicho período de emergencia y propiciar una recuperación económica que vuelva a ubicar al país en una senda de crecimiento como la observada previo a la crisis por Covid-19. Dado lo anterior, el desafío de la política fiscal será encontrar el balance entre la disminución de ingresos y el aumento del gasto, que le obligan inevitablemente, a la utilización de recursos provenientes del endeudamiento interno y externo; y al incremento del déficit fiscal para asegurar los fondos necesarios para combatir la pandemia, así como la búsqueda de mecanismos para minimizar efectos sobre el crecimiento y la sostenibilidad fiscal.

La atención de la emergencia provocada por el COVID-19, en la fase de contingencia y atención, enfoca los esfuerzos en aplanar la curva epidemiológica; sin embargo, las medidas necesarias para lograr este objetivo reducen la actividad económica. De esta forma, la recesión resultante, es una medida necesaria de salud pública. Mantener a los trabajadores lejos del trabajo y a los consumidores lejos del



consumo reduce la actividad económica. (Baldwin & Weder di Mauro, 2020). Para reducir y mitigar estos efectos es necesaria la coordinación entre la política de salud orientada a contener el contagio, atender la emergencia sanitaria y la política económica para contener la recesión y atender los efectos e impactos económicos resultantes de la crisis.

Gasto Público para la atención de la emergencia

Los recursos asignados a la atención de la emergencia, la etapa de contención y recuperación provienen de diversas fuentes de financiamiento del gasto público aprobadas mediante las ampliaciones presupuestarias realizadas, entre ellas, Fondos Patrimoniales, Financiamiento Público Externo a través de la aprobación de Créditos Contingentes, Préstamos de apoyo presupuestario, Colocaciones de bonos en el mercado local y los mercados globales.

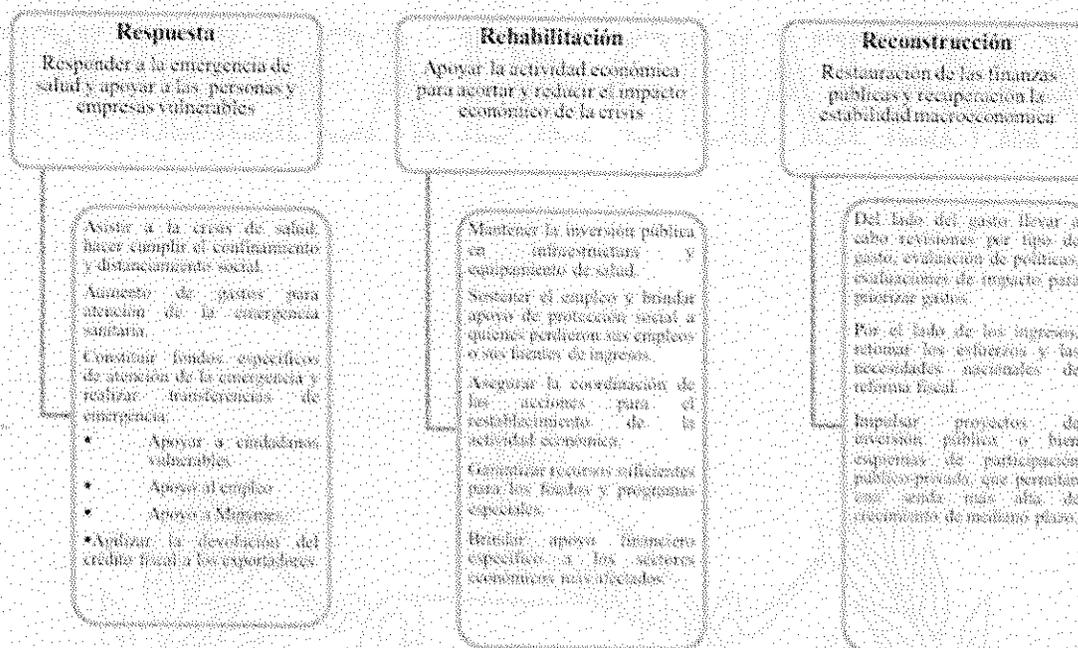
Como una herramienta de transparencia y rendición de cuentas, para el seguimiento de los programas y medidas sociales y económicos más relevantes aprobados mediante los **Decretos 12-2020, 13-2020 y 20-2020**, así como otros ejecutados con fondos ordinarios y donaciones, se implementó en el portal del Ministerio de Finanzas Públicas un apartado especial denominado "Seguimiento a los Programas Sociales y Económicos" en el cual es posible generar los informes relacionados con el gasto asignado y ejecutado por las entidades del Sector Público, en relación con los programas creados en el marco de la Emergencia COVID-19.

Para financiar el conjunto de medidas en el sector salud, atendiendo simultáneamente los aspectos económicos y financieros, la estrategia financiera que se utiliza, considera la implementación de diversos instrumentos, atendiendo la dimensión temporal de la necesidad de recursos, el costo asociado al uso de cada instrumento y su disponibilidad, en las etapas de atención incluida en la Estrategia Financiera ante el Riesgo de Desastres, que implementa el MINFIN.

CENTROAMERICA



Dimensión Temporal de las Necesidades de Recursos ante desastres



Fuente: DTF MINFIN, con base en: MINFIN, 2018. Estrategia Financiera ante el Riesgo de Desastres; OCDE. 2020. Covid-19 and fiscal relations across levels of Government.

Recursos para adquisición de vacunas contra el COVID-19

A pesar de las acciones oportunas implementadas, Guatemala continúa teniendo como uno de los principales desafíos de gobierno las amenazas a la salud de sus habitantes ocasionada por la emergencia del COVID-19. Dicho reto hace imprescindible contar con los mecanismos presupuestarios, financieros, administrativos y legales para hacer posible la adquisición, distribución y suministro de los medicamentos e insumos necesarios para la protección de la población.

El Congreso de la República de Guatemala oportunamente ha facilitado los recursos para el fortalecimiento del sistema de salud en su conjunto: infraestructura, recurso humano, medicamentos e insumos tanto para su prevención como para la atención de los guatemaltecos a nivel nacional en forma gratuita, esfuerzo que deberá continuarse durante varios meses hasta reducir los impactos causados por este virus y controlar la pandemia en el país. El avance científico acelerado por la emergencia global, permitió que a su vez países desarrollados focalizarán esfuerzos para la creación de vacunas contra el COVID-19, dado el alto número de contagios y decesos a nivel mundial, a pesar de haber adoptado medidas preventivas y de mitigación oportunamente.

Para la adquisición de vacunas contra el COVID-19 que sean eficaces, seguras y con costo accesible para Guatemala, el **Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS-** participa en el mecanismo **COVAX**. Todas las vacunas que se adquieran a través de este mecanismo serán precalificadas por la Organización



Mundial de la Salud (OMS), lo que garantiza que cuenten con las evidencias científicas que permiten determinar la calidad, seguridad y eficacia de las mismas.

El pasado mes de noviembre en conferencia de prensa conjunta MSPAS-COPRECOVID, la ministra de Salud, Dra. Amelia Flores, reiteró que **Guatemala gestionó el 15% del fondo necesario para una primera compra de 6.74 millones de dosis para 3.37 millones de personas** que corresponde al 20% de la población de Guatemala, que es lo que el mecanismo COVAX asigna a los países que buscan adquirir la vacuna. El anticipo realizado con el mecanismo COVAX de Q83,500,000.00 garantiza la entrega de la vacuna.

De igual forma, anticipando las condiciones necesarias para la implementación de los planes de vacunaciones, se construye un cuarto frío en el Centro Nacional de Biológicos del MSPAS, en el cual se almacenará la vacuna, dado que, según cada fabricante, varían los requerimientos para el manejo de la cadena de frío de las vacunas, a la vez que se fortalecen los cuartos fríos en las Áreas de Salud y los medios de transporte para que mantengan la temperatura necesaria.

El Comité Nacional de Coordinación para la Vacunación contra COVID-19 tiene las siguientes funciones:

- a) Revisión continua de la evidencia de avances en el desarrollo de las vacunas candidatas contra COVID-19.
- b) Coordinación intersectorial del desarrollo del Plan Estratégico Nacional de Vacunación contra COVID-19, cálculo de coberturas por población priorizada.
- c) Revisión y propuesta de medidas regulatorias para aprobación de registro de vacunas.
- d) Velar por el cumplimiento de acceso gratuito de vacuna equitativo a toda la población guatemalteca, sobre la seguridad.
- e) Vigilar el cumplimiento de las Políticas nacionales para asegurar el manejo de la información, la cadena de frío para la garantía de calidad de la vacuna y otros.

Adquisición de vacunas

El objeto de la presente iniciativa de ley, es garantizar los recursos financieros para la adquisición de vacunas contra COVID-19, y a la vez facilitar los mecanismos legales que permitan con la agilidad requerida, y con los fabricantes bajo las condiciones que más favorezcan al Estado, la adquisición, conservación y movilización de vacunas contra el Covid-19 y las que se requieran como consecuencia de la evolución del virus, así como del equipo e insumos necesarios para su conservación y movilización.

Para su **financiamiento** en la presente etapa se utilizarán Ingresos Corrientes y saldos de fuentes de los Decretos 12-2020, 13-2020 y 20-2020. Para ello el Organismo Ejecutivo realizará una readecuación al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal vigente, incrementando el presupuesto de egresos del MSPAS por el monto de **Q1,500.00 millones**.



Con el objeto de facilitar al MSPAS la adquisición de las vacunas más convenientes a los intereses del Estado directamente con los fabricantes y sin comisiones de intermediarios, es necesario establecer el mecanismo de adquisición que lo haga posible, dado que no existe certidumbre sobre los costos y capacidades de oferta de los fabricantes, ante el desborde de la demanda mundial. Cada día avanzan diferentes fabricantes en el desarrollo y aprobación de las vacunas contra el COVID-19 algunas con mayores beneficios para Guatemala dado sus condiciones de almacenamiento y distribución, dosis, eficacia y varios aspectos que son analizados y considerados por el **Comité Nacional de Coordinación para la Vacunación contra COVID-19**, creado para el efecto.

En cuanto a la legislación nacional, la **Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento** no tiene previsto compras directas en el extranjero, ya que este tipo de adquisiciones no pueden estar sujetas a requisitos y disposiciones contenidas en la misma.

Por ejemplo, el artículo 5 de la citada normativa, permite importar bienes directamente, esta posibilidad es viable hasta por el monto de cotización (Q900 mil) según literal a) del mencionado artículo.

En el mismo la ley vigente requiere que previa adquisición los proveedores se encuentren inscritos en el Registro de General de Adquisiciones del Estado (RGAE), no habiendo representación o registro de los fabricantes extranjeros que están desarrollando y comercializando la vacuna contra el COVID-19. En la actualidad al realizarse negociaciones y adquisiciones directas, las mismas se rigen, como en el caso de los préstamos al sector externo o los convenios con organizaciones internacionales, por las disposiciones pactadas entre las partes, y no por la legislación nacional. De esta cuenta, tampoco podría someterse la adquisición de vacunas a lo dispuesto en las disposiciones contenidas en los artículos contenidos en el Título III; requisitos del Régimen de Licitación y Cotización Pública); Título V (Garantías y seguros); Título VI (Registros); ni a lo dispuesto al Capítulo III, referente a los pagos, según el cual únicamente son posibles los anticipos hasta por el 20% para obras, y no se contempla anticipo para bienes, lo cual es requerido por todos los fabricantes de vacunas contra el COVID-19 para poder reservar o negociar compras. Incluso la normativa que rige contrataciones en el país, se vincula a la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República, la cual indica en su artículo 33 ter que las entidades a que se rigen por dicha normativa, *deberán cumplir con los procedimientos establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado para la contratación de obras y la adquisición de bienes, servicios e insumos, a la vez que se limita lo relacionado con los anticipos de los recursos.* Finalmente, si bien se contempla en el artículo 44 Casos de Excepción, no hay ningún caso que permita la compra con los fabricantes.

Por las razones anteriores, y dado que no se realizará durante un Estado de Excepción, por no ser una Ley que tenga prevista su temporalidad, es necesario excluir la adquisición de las vacunas contra el Coronavirus COVID-19 y las que se requieran como consecuencia de la evolución del virus, así como del equipo e insumos necesarios para su conservación y movilización.



Con el objeto de garantizar la fiscalización y auditoria social, serán de acceso público todas las actuaciones y documentación de respaldo a través del Sistema GUATECOMPRAS, en el transcurso de los siguientes 30 días. De igual forma todas las instituciones del sector salud, involucradas en acciones de vacunación, deben asegurar el reporte completo y oportuno de los datos de vacunación y vigilancia epidemiológica a través del sistema de información electrónico que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social establezca.

CENTROAMERICA



DECRETO NÚMERO
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO

Que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común, garantizando que todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos; y que siendo el goce de la salud un derecho fundamental del ser humano, es obligación del Estado desarrollar acciones de prevención, promoción y recuperación, a fin de procurar el bienestar físico, mental y social de toda la población. En consecuencia, con base en dichos valores fundamentales, el Estado debe velar por el desarrollo de acciones relacionadas con la salud y llevar a cabo intervenciones para garantizar la viabilidad presupuestaria y financiera para los programas estratégicos que llevará a cabo para contribuir a las condiciones de vida de la población y dar cumplimiento al mandato constitucional.

CONSIDERANDO

Que es obligación del Estado de Guatemala propiciar por los distintos medios ejecutivos y legislativos, soluciones y medidas, con el objetivo de procurar el derecho humano a la salud, el cual se encuentra amenazado en este momento, dada la situación que se vive en la República de Guatemala debido al flagelo mundial y como consecuencia de la emergencia nacional del COVID-19, debe propiciar los mecanismos legales para el financiamiento, adquisición y distribución de medicamentos e insumos necesarios para protección de la población bajo parámetros de legalidad y transparencia.

CONSIDERANDO

Que el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2021 no fue aprobado en el término que establece la Constitución Política de la República de Guatemala y continúa en vigencia el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado mediante el Decreto Número 25-2018 del Congreso de la República; y que dicho Decreto no dispone de los recursos para atender la demanda inicial y el acceso gratuito a la población para la vacunación contra COVID-19, ni de los mecanismos idóneos para la adquisición directa de los mismos y la responsabilidad de los proveedores en beneficio de la población guatemalteca.

POR TANTO

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el inciso a) del artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala.



DECRETA

La siguiente:

LEY PARA EL FINANCIAMIENTO Y ADQUISICIÓN DE VACUNAS CONTRA EL CORONAVIRUS COVID-19

Artículo 1. Readecuación presupuestaria para el financiamiento y adquisición de vacunas contra el Coronavirus Covid-19. Se faculta al Ministerio de Finanzas Públicas a readecuar el Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Vigente, hasta por el monto de **MIL QUINIENTOS MILLONES DE QUETZALES (Q1,500,000,000)**, con el objetivo que se incremente el presupuesto de egresos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, para adquirir las vacunas contra el Coronavirus COVID-19 y las que se requieran como consecuencia de la evolución del virus.

Artículo 2. Para financiar y viabilizar el suministro de la vacuna de manera gratuita, universal y voluntaria, conforme a lo establecido en el Artículo 1 de la presente ley, el Organismo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, realizará la readecuación de las fuentes de financiamiento que se describen a continuación:

**Administración Central
Readecuación de Fuentes de Financiamiento
Ejercicio Fiscal 2021
(Montos en Quetzales)**

Detalle	Monto
Total	1,500,000,000.00
Fuente 11 Ingresos corrientes	244,000,000.00
Fuente 43 Saldos de caja de Colocaciones internas	<u>1,240,000,000.00</u>
Saldos del Fondo de Crédito para Capital de Trabajo (Decreto 13-2020)	460,000,000.00
Saldos de Bonos del Tesoro (Decreto 20-2020)	780,000,000.00
Fuente 52 Préstamos externos	<u>16,000,000.00</u>
Programa de Administración Tributaria y Transparencia	14,100,000.00
Segundo Préstamo para Políticas de Desarrollo sobre Gestión del Riesgo de Desastres con una opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes (CAT DDO)	1,900,000.00



Artículo 3. Se autoriza al Ministerio de Finanzas Públicas hacer uso de los saldos de los préstamos aprobados en el Decreto Número 12-2020 Ley de Emergencia para Proteger a los Guatemaltecos de los Efectos Causados por la Pandemia Coronavirus Covid-19, así como de los saldos de caja de Bonos del Tesoro de la emisión aprobada en los Decretos Números 13-2020 y 20-2020, Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos Causados por el Covid-19; y, Ampliación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Veinte, todos del Congreso de la República de Guatemala.

El uso de los recursos presupuestarios aprobados en la presente Ley que financian gastos de funcionamiento, se exceptúan de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 61 del Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto.

Artículo 4. Adquisición y mecanismos de transparencia. Se autoriza al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, así como al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la compra de vacunas contra el COVID-19 y del equipo y servicios necesarios para su conservación y movilización en forma directa con fabricantes, sin sujetarse a los requerimientos establecidos en el Decreto Número 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, lo cual se realizará bajo la estricta supervisión de las autoridades superiores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social e Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, y la estricta responsabilidad de las autoridades encargadas de la ejecución presupuestaria, a través de sus respectivas unidades de administración financiera, debiendo velar que los precios sean los más convenientes para el Estado y observar parámetros de transparencia y publicidad de las acciones realizadas.

La modalidad de pago podrá realizarse en forma de anticipos y de convenir a los intereses del Estado hasta por el total de la negociación. Están exentas del pago del Impuesto al Valor Agregado, las importaciones de las vacunas y otros insumos de salud directamente vinculados con su transporte y conservación.

Las autoridades superiores de las entidades, deberán garantizar a través de los instrumentos legales idóneos la formalización y cumplimiento de la negociación, así como la rendición de cuentas de todo lo actuado, incluyendo lo relativo con la política de vacunación, beneficiarios y su distribución, para garantizar la auditoría social y la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas. Las actuaciones y documentación de respaldo deberán publicarse en el Sistema GUATECOMPRAS, en un plazo no mayor a los 30 días finalizada la negociación y adquisición.

Todas las instituciones del sector salud, involucradas en acciones de vacunación, deben asegurar el reporte completo y oportuno de los datos de vacunación y vigilancia epidemiológica a través del sistema de información electrónico que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social establezca.



El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social deberá hacer público el Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19 para la protección de la población en Guatemala, dentro de los 30 días posteriores a la vigencia del presente Decreto.

Artículo 5. Vigencia. El presente decreto entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario de Centro América.

DADO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA EL ____ DE ____ DEL DOS MIL VEINTIUNO.



CENTRO AMERICA