



Nº C.C.:
Nº NIS : 8196
PERIODO : 2016
Nº INGRESO DPECC :

CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DIRECCIÓN DE AUDITORÍA DE PROYECTOS Y AMBIENTAL

DAPyA-AI-0008-2016

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL IESS

INFORME GENERAL

A los procesos precontractual, contractual, ejecución y liquidación de los contratos CDC-IESS-DPP-2-2013 y CDC-IESS-DPP-3-2013, suscritos el 22 de abril de 2013; y, a la remodelación y equipamiento ejecutados en los pisos 5 y 7 del edificio Parque de Mayo

TIPO DE EXAMEN : EE **PERIODO DESDE :** 2013/01/01 **HASTA :** 2015/08/31

Orden de Trabajo : 0005-IESS-AI-2015

Fecha O/T : 27/10/2015



CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DIRECCIÓN DE AUDITORÍAS INTERNAS

PARA USO EXCLUSIVO DE LA CGE

ORDEN DE TRABAJO N° 0005-IESS-AI-2015 de 2015/10/27

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL IESS

INFORME GENERAL

A los procesos precontractual, contractual, ejecución y liquidación de los contratos CDC-IESS-DPP-2-2013 y CDC-IESS-DPP-3-2013, suscritos el 22 de abril de 2013; y, a la remodelación y equipamiento ejecutados en los pisos 5 y 7 del edificio Parque de Mayo

TIPO DE EXAMEN : EE **PERIODO DESDE :** 2013/01/01 **HASTA :** 2015/08/31

Orden de Trabajo : 0005-IESS-AI-2015
Fecha O/T : 27/10/2015

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

Examen Especial A los procesos precontractual, contractual, ejecución y liquidación de los contratos CDC-IESS-DPP-2-2013 y CDC-IESS-DPP-3-2013 suscritos el 22 de abril de 2013; y, a la remodelación y equipamiento ejecutados en los pisos 5 y 7 del edificio Parque de Mayo en el INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL, IESS, ubicado/a en el cantón Quito, provincia de Pichincha, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de agosto de 2015.

AUDITORÍA INTERNA DEL IESS

Quito – Ecuador

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

| | |
|-------------------|---|
| Arq. | Arquitecto |
| Art. (s) | Artículo (s) |
| CD | Consejo Directivo |
| Cía. Ltda. | Compañía limitada |
| C.P. | Convenio de pago |
| DPP | Dirección provincial de Pichincha |
| Eco. | Economista |
| IESS | Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social |
| INCOP | Instituto Nacional de Compras Públicas |
| IVA | Impuesto al Valor Agregado |
| LOGGE | Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado |
| LOSNCP | Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública |
| NCI | Norma de Control Interno |
| No. | Número |
| PAC | Plan anual de contratación |
| RBU | Remuneración Básica Unificada |
| SERCOP | Servicio Nacional de Contratación Pública |
| SGSIF | Seguro General de Salud Individual y Familiar |
| SSI | Subdirección de Servicios Internos |
| USD | Dólares de los Estados Unidos de América |
| % | Porcentaje |

ÍNDICE

| CONTENIDO | PÁGINA |
|--|--------|
| - Carta de presentación | 1 |
| CAPÍTULO I INFORMACIÓN INTRODUCTORIA | |
| - Motivo del examen | 2 |
| - Objetivos del examen | 2 |
| - Alcance del examen | 2 |
| - Base legal | 3 |
| - Estructura orgánica | 3 |
| - Misión | 3 |
| - Monto de recursos examinados | 3 |
| - Información de los proyectos | 4 |
| - Servidores relacionados | 5 |
| CAPÍTULO II RESULTADOS DEL EXAMEN | |
| - Seguimiento de recomendaciones | 6 |
| Contrato CDC-IESS-DPP-002-2013 | |
| - Términos de referencia establecidos en los pliegos no concuerdan con el objeto de la contratación | 6 |
| - Se recibió del único consultor invitado, una oferta antes del inicio del proceso de contratación | 12 |
| - Oferta económica se negoció sin contar con parámetros que aseguren su conveniencia | 15 |
| - Desarrollo del proceso de ejecución de la Consultoría | 17 |
| - Contrato CDC-IESS-DPP-003 | |
| - Antes del inicio del proceso de contratación se recibió oferta del único consultor invitado | 24 |
| - Términos de referencia establecidos en los pliegos fueron modificados durante la ejecución de la consultoría | 26 |

- Oferta económica negociada, no fue mejorada respecto al presupuesto referencial ni sustentada documentalmente 33
- Remodelación y equipamiento de los pisos 5 y 7 del Edificio Parque de Mayo 36

Anexos

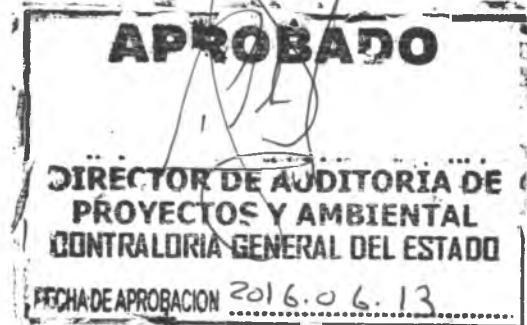
1. Servidores relacionados con el examen



Ref.: Informe aprobado el.....

Quito DM,

Señores
Presidente y Miembros del Consejo Directivo
Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
Presente



De mi consideración:

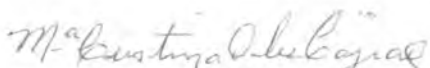
La Contraloría General del Estado, a través de la Unidad de Auditoría Interna del IESS, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen a los procesos precontractual, contractual, ejecución y liquidación de los contratos CDC-IESS-DPP-2-2013 y CDC-IESS-DPP-3-2013 suscritos el 22 de abril de 2013; y, a la remodelación y equipamiento ejecutados en los pisos 5 y 7 del edificio Parque de Mayo en el INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL, IESS, ubicado/a en el cantón Quito, provincia de Pichincha, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de agosto de 2015.


Nuestra acción de control se efectuó de acuerdo con las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Contraloría General del Estado. Estas normas requieren que el examen sea planificado y ejecutado para obtener certeza razonable de que la información y la documentación examinada no contienen exposiciones erróneas de carácter significativo, igualmente que las operaciones a las cuales corresponden, se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, políticas y demás normas aplicables.

Debido a la naturaleza de la acción de control efectuada, los resultados se encuentran expresados en los comentarios, conclusiones y recomendaciones que constan en el presente informe.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las recomendaciones deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio.

Atentamente,
Dios, Patria y Libertad,


Eco. María Cristina Orbe Cajiao
Auditora Interna del IESS

000 

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, se realizó con cargo al Plan Operativo de Control 2015 de la Unidad de Auditoría Interna del IESS, y en cumplimiento a la Orden de Trabajo 0005-IESS-AI-2015 del 27 de octubre de 2015, suscrita por el Auditor Interno – Jefe.

Objetivos del examen

- Determinar el cumplimiento de las disposiciones constantes en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; Resoluciones del SERCOP; y Resoluciones Institucionales relacionadas con la adquisición de bienes y servicios.
- Determinar la propiedad, veracidad, legalidad de los pagos efectuados.

Alcance del examen

El examen cubrió los procesos precontractual, contractual, ejecución y liquidación de los contratos CDC-IESS-DPP-2-2013 y CDC-IESS-DPP-3-2013 suscritos el 22 de abril de 2013, y la remodelación y equipamiento ejecutados en los pisos 5 y 7 del edificio parque de Mayo en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, ubicado/a en el cantón Quito, provincia de Pichincha, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de agosto de 2015.

Base Legal

Con Decreto Supremo 9, publicado en el Registro Oficial 6 de 29 de junio de 1970, se suprimió el Instituto Nacional de Previsión; y, con Decreto Supremo 40 de 2 de julio de 1970, publicado en el Registro Oficial 15 de 10 de julio de 1970 se transformó la Caja Nacional del Seguro Social en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

La Constitución de la República aprobada en el 2008, en su artículo 370 establece que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, será responsable de la prestación de las contingencias de seguro universal obligatorio a sus afiliados.

bos 

Estructura orgánica

Conforme consta en el Reglamento Orgánico Funcional del IESS, vigente a la fecha de suscripción de los contratos bajo examen, contenido en la Resolución CD 021 de 13 de octubre de 2003, las áreas involucradas tuvieron la siguiente estructura:

Nivel de Gobierno y Dirección Superior:

- Dirección General
- Dirección Provincial, con las siguientes dependencias:
La Subdirección de Servicios Internos, con los Departamentos de: (a) Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería; y, (b) Servicios Generales

Las áreas involucradas en la ejecución de obras en los pisos 5 y 7 del Edificio Parque de Mayo, parte de la presente acción de control, estuvieron estructuradas conforme a las disposiciones contenidas en el Reglamento Orgánico Funcional del IESS, aprobado mediante Resolución CD 457 de 8 de agosto de 2013:

2.- Dirección General

2.2.1 Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar

2.2.1.2 Subdirección de Control del Seguro de Salud

2.2.1.3 Unidad de Presupuesto del Seguro de Salud

Misión

Según el artículo 17 de la Ley de Seguridad Social, el IESS tiene la misión de proteger a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, invalidez, vejez y muerte, en los términos que consagra esta Ley.

Monto de recursos examinados

El monto de recursos examinados es de 192 564,70 USD, y corresponde a los valores de los contratos CDC-IESS-DPP-2-2013 y CDC-IESS-DPP-3-2013 suscritos el 22 de abril de 2013, y los convenios de pago firmados para la remodelación y equipamiento

IESS (W)

ejecutados en los pisos 5 y 7 del edificio Parque de Mayo, detallados en el siguiente cuadro:

| Contrato | Valor USD |
|---|------------------|
| CDC-IESS-DPP-2-2013 | 52 000,00 |
| CDC-IESS-DPP-3-2013 | 52 000,00 |
| C.P.No.21000000-UJ-04-2014 de 2014-05-20, cancelado con boletín de egreso 16575 de 2014-05-29 (Remodelación pisos 5 y 7 edificio parque de mayo). | 47 455,20 |
| C.P.No.21000000-UJ-05-2014 de 2014-05-20 cancelado con boletín de egreso 16704 de 2014-05-30 (Equipamiento pisos 5 y 7 edificio parque de mayo) | 41 109,50 |
| Total Recursos examinados: | 192 564,70 |

Información de los proyectos

El Director Provincial de Pichincha, el 22 de abril de 2013, suscribió los contratos de consultoría CDC-IESS-DPP-002-2013 para la elaboración de estudios técnicos y planificación del diseño que cumpla con los requisitos actuales y futuros, previo construcción de una infraestructura arquitectónica (galpones) para el almacenamiento y mantenimiento de los bienes institucionales y CDC-IESS-DPP-003-2013 para la ejecución de los estudios para el desarrollo del proyecto arquitectónico integral para la remodelación de los pisos once y doce del edificio Matriz del IESS.

En cada contrato se estableció para la presentación de los estudios un plazo de 30 días, contados a partir de la fecha de entrega del valor del anticipo, que en ambos casos fue del 70 % del monto del contrato y fueron transferidos a las cuentas de los consultores el 29 de abril de 2013.

Hasta el 22 de enero de 2016, fecha de la conferencia final de resultados, los dos contratos de consultoría no han sido recibidos por el Director Provincial de Pichincha, en razón de que el servidor designado como Administrador de los contratos, consideró que los estudios realizados para ambas consultorías no se sujetaron a los objetos establecidos en los contratos; a esta fecha no se encuentran vigentes las garantías previstas en los contratos.

CASTRO
[Firma]

Para el caso de la consultoría de los estudios para la construcción de los galpones, el terreno previsto para la implantación del proyecto, acusó problemas de uso de suelo y la obtención del Informe de Regulación Metropolitana, impedimento técnico legal que constituye causal para dar por terminado de mutuo acuerdo el contrato suscrito; sin embargo, esta decisión no fue tomada oportunamente, permitiendo la dilatación de la solución, que conllevó a que luego de transcurridos aproximadamente siete meses de vencido el plazo contractual, el consultor obtenga la recepción de hecho de un Manual de Galpones, como producto final de su trabajo, documentos que no corresponden al estudio que permita la construcción de una infraestructura arquitectónica, objeto de la contratación; y, que el Director General del IESS, considerando el informe técnico emitido por el Administrador del contrato, declare la terminación unilateral y anticipada del contrato, aduciendo incumplimiento de los plazos contractuales.

La consultoría para la remodelación de los pisos 11 y 12 del edificio Matriz, no contó con términos de referencia para la ejecución del estudio, aspecto que fue revelado por el Administrador del contrato cuando revisó el borrador de informe definitivo, presentado por el Consultor como resultado de su trabajo, éste informe dio inicio a un proceso de consultas para dar por finalizado el contrato, sin embargo el Administrador del contrato con posterioridad, preparó los términos de referencia que entregó al consultor para que elabore otro proyecto, fijando un nuevo plazo para la ejecución del contrato, sin que hasta la fecha de la lectura del borrador se cuente con la recepción y liquidación del contrato.

El Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar el 20 de enero de 2014, autorizó la remodelación y adquisición de mobiliario para los pisos 5 y 7 del Edificio Parque de Mayo; la adquisición de mobiliario ascendió a un valor de 41 109,50 USD y la remodelación a 47 455,20 USD; para la consecución de estos hechos, no se contó con pliegos, términos de referencia, presupuesto, resoluciones de aprobación, adjudicación ni contratos, el Director del Seguro de Salud suscribió las actas de entrega recepción de las obras y muebles, sin parámetros de referencia, inobservando expresas disposiciones legales y reglamentarias, generando obligaciones que fueron canceladas mediante convenios de pago autorizados por el Director General del IESS.

Servidores y terceros relacionados

Constan en Anexo 1

CISCO (P) (S)

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento de recomendaciones

La Contraloría General del Estado y la Unidad de Auditoría Interna del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no han realizado auditorías o exámenes especiales a estos contratos, remodelaciones y equipamiento, consecuentemente no han sido formuladas recomendaciones susceptibles de seguimiento para evaluar su aplicación.

Contrato CDC-IESS-DPP-002-2013 (Estudios para construcción de galpones)

Términos de referencia establecidos en los pliegos no concuerdan con el objeto de la contratación

El Subdirector de Servicios Internos de la Dirección Provincial de Pichincha, argumentando que el Proceso de Inventarios y el Juzgado de Coactivas no cuentan con áreas de bodega para los activos fijos en desuso y embargos coactivos, sin justificar técnica ni económicamente el requerimiento, con oficio 13221700-83 de 15 de febrero de 2013, solicitó al Director Provincial de Pichincha disponga la contratación de una consultoría que realice el estudio y la planificación del diseño para una infraestructura arquitectónica que cumpla con los requisitos actuales y futuros para el almacenamiento, clasificación y mantenimiento de los bienes muebles institucionales; el Director Provincial de Pichincha, mediante nota manuscrita de 19 de febrero de 2013, inserta en el mismo documento autorizó con clave de correspondencia 3.

La Responsable del Proceso de Adquisiciones, con oficio 13221700-A-102 de 4 de marzo de 2013, solicitó a la Jefa del Departamento de Servicios Generales:

“...se sirva recabar de la Unidad Requirente la información y documentación necesaria para la elaboración de pliegos y proceder con esta contratación (...);”

Sobre esta disposición, no se encontró documentos que evidencien el cumplimiento, ni la obtención de la información; lo que no permitió disponer de elementos para el análisis y diagnóstico previos al inicio del proceso de contratación.

SEIS
C/10/11

El Director Provincial de Pichincha, con base en las certificaciones de disponibilidad de recursos presupuestarios y de que el objeto del contrato constaba en el PAC, con Resolución 001 de 26 de marzo de 2013, autorizó el gasto, aprobó los pliegos (elaborados por "procesos de Adquisiciones del Departamento de Servicios Generales" según consta en esta Resolución) y el inicio del proceso CDC-IESS-DPP-002-2013, disponiendo su publicación en el Portal de Compras Públicas.

El Director Provincial de Pichincha, con Resolución de Adjudicación de 10 de abril de 2013, adjudicó el Proceso de Contratación de Consultoría Directa CDC-IESS-DPP-002-2013 al único consultor invitado; y, el mismo día, con Resolución Administrativa 002 de RECTIFICACIÓN EN LOS PLIEGOS, modificó el sector en el que se realizaría la Consultoría, disponiendo: que el estudio se lo ejecute en el lote ubicado en el sector de Luluncoto, en razón de que, de conformidad con lo establecido en la línea de fábrica, no se podrá construir ningún tipo de bodega de almacenamiento en el lote anterior, este documento no consta publicado en el Portal de Compras Públicas.

El Director Provincial de Pichincha y el Consultor, suscribieron el 22 de abril de 2013 el contrato CDC-IESS-DPP-002-2013 Estudios técnicos y planificación del diseño que cumpla con los requisitos actuales y futuros, previo construcción de una infraestructura arquitectónica (galpones) para el almacenamiento y mantenimiento de los bienes institucionales, en el que, por aplicación de la resolución de RECTIFICACIÓN EN LOS PLIEGOS, se estableció que los servicios que son objeto del contrato, se los ejecutará en el inmueble de propiedad institucional denominado Hacienda Luluncoto, en la calle Pedro Pinto y Matiz, de la ciudad y cantón Quito, provincia de Pichincha, mientras que los pliegos, documentos integrantes del contrato señalan:

"... Capítulo Términos de Referencia.- la Dirección Provincial cuenta con un lote de terreno apto, ubicado en la cabecera norte del antiguo Aeropuerto Mariscal Sucre, en una zona cuyo uso de suelo ha cambiado y permite ejecutar una edificación diseñada de acuerdo a las necesidades institucionales, se plantea la necesidad de realizar a través de una consultoría los estudios previos que permitan en una segunda etapa la construcción de un inmueble apto para tal efecto.- Aspectos Generales.- De la Metodología de Trabajo.- Las actividades serán todas aquellas requeridas para el cumplimiento de los productos establecidos en los mencionados términos, dentro del ámbito profesional de la arquitectura y la consultoría y de cada una de las especialidades requeridas, considerando previamente las condiciones establecidas y tratándose de una intervención en un edificio existente, por lo que existen referentes técnicos previos con los cuales se debe contar obligatoriamente (...) Diseño Arquitectónico.- El diseño se referirá a espacios,

CETE 

accesos, desplazamiento que integren el área ya construida con las áreas propuestas.- Sistema mecánico de acondicionamiento climático.- se deberá proveer los planos definitivos del proyecto y el listado de materiales a utilizarse, especificaciones técnicas de los equipos a instalarse, tomando en cuenta los equipos existentes (...)”.

De lo señalado se desprende que el objeto del contrato fue contar con estudios que permitan la construcción futura de una edificación nueva para el almacenamiento de los bienes institucionales; sin embargo, los términos de referencia, parte de los pliegos para la contratación, refieren una intervención en una edificación ya existente, que incluso cuenta con equipamiento que debe ser considerado en el planteamiento del diseño.

Por lo expuesto, los términos de referencia que constan en los pliegos aprobados por el Director Provincial, no fueron claros y precisos; no tuvieron coherencia entre las condiciones requeridas y el objeto del contrato; no contaron con una definición de los requisitos del espacio físico para la implantación del proyecto, condición específica bajo la cual tenía que desarrollarse la consultoría, lo que impidió que se cuente con los estudios para la construcción de una infraestructura para el almacenamiento de los bienes institucionales.

El Director Provincial de Pichincha, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de mayo de 2013, sin supervisar el contenido de los documentos, aprobó los pliegos que incluyen los términos de referencia y autorizó el inicio del proceso por lo que éstos presentan contradicciones entre el objeto del contrato y las especificaciones de los estudios requeridos, por tanto, la información de referencia, no es clara, precisa, completa, permitiendo diferentes interpretaciones a la ejecución del contrato, sin asegurar la satisfacción de las necesidades institucionales; y, mediante resolución fechada el día de la adjudicación del contrato, modificó el objeto del contrato señalando como sitio de implantación del proyecto objeto de la consultoría un lote diferente al identificado en los términos de referencia, inobservó el número 2 del artículo 34 Cancelación del procedimiento, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; la Norma de Control Interno 401-03 Supervisión, incumplió las letras a) y c) del numeral 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.


2010 

El Subdirector de Servicios Internos de la Dirección Provincial de Pichincha, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 23 de septiembre de 2013, no presentó al Director Provincial del IESS Pichincha, la justificación técnica y económica para la contratación de los servicios de consultoría, que sustenten la necesidad institucional de contar con una infraestructura arquitectónica que cumpla con los requisitos actuales y futuros para el almacenamiento, clasificación y mantenimiento de los bienes muebles institucionales, y como titular de la Unidad requirente, no supervisó el contenido de los términos de referencia presentados para aprobación del Director Provincial, por lo que éstos presentan contradicciones entre el objeto del contrato y las especificaciones de los estudios requeridos, por tanto, la información de referencia, no es clara, precisa, completa, permitiendo diferentes interpretaciones a la ejecución del contrato, sin asegurar la satisfacción de las necesidades institucionales, incumplió el número 5 del Art. 26:- Responsabilidades del Proceso de Servicios Internos de la Resolución CD 021 del IESS; el número 2. de la Disposición General Tercera y la Disposición General Quinta de las Normas para la ejecución de los procesos internos de contratación del IESS, emitidos mediante la Resolución C.D. 275 del IESS, inobservó el artículo 5.- Elaboración de los términos de referencia, de la Resolución INCOP 054-2011 y la Norma de Control Interno 401-03 Supervisión, incumplió las letras a) y c) del numeral 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Conforme lo establece el artículo 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y para los fines previstos en el artículo 22 de su Reglamento, los resultados provisionales fueron comunicados al Director Provincial del IESS y al Subdirector de Servicios Internos que intervinieron en este proceso, con oficios 51000000.CPR.002 y 005 de 18 de enero de 2016, respectivamente.

El Director Provincial en funciones entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de mayo de 2013, en comunicación de 20 de enero de 2016, señaló:

“...la SUBDIRECCION DE SERVICIOS INTERNOS como unidad requirente, realizó(...) los estudios respectivos y determinó la ubicación del terreno donde debía implementarse el proyecto de construcción de bodegas.- Aclaro que el referido profesional(...) técnico del Departamento de Servicios Generales del Proceso de Propiedades fue quien(...) en su calidad de “técnico” de propiedades y arquitecto, fue el responsable de determinar la ubicación del terreno.- (...)jamás el Director Provincial de Pichincha, interviene en la elaboración de términos de referencia, peor aún en la elaboración de los

NUEVE 

pliegos(...).- De lo que recuerdo los informes de los términos de referencia y los pliegos fueron elaborados por profesionales afines de la Subdirección de Servicios Internos, por el proceso de adquisiciones del Departamento de Servicios Generales.- (...)los pliegos una vez elaborados por los técnicos responsables del proceso de adquisiciones del Departamento de Servicios Generales, mediante informe ponen en consideración y aprobación de la máxima autoridad, confiando este último en el criterio técnico y legal de quienes elaboran los documentos de la referencia (...)".

El Subdirector de Servicios Internos mediante comunicación de 20 de enero de 2016, indicó:

"... Los pliegos para la contratación de una consultoría CDC-IESS-DPP-2-2013 fueron elaborados por el grupo de trabajo designado para el efecto conformado por profesionales de la Subdirección de Servicios Internos, y autorizados por el señor Director Provincial.- Debo manifestar en mi calidad de Subdirector de Servicios Internos, mi intervención en el proceso precontractual fue como queda señalado solicitando como Unidad Requirente la autorización al señor Director Provincial del inicio del proceso de contratación y disponiendo al equipo de adquisiciones proceda de acuerdo a la normativa vigente (...)".

Con posterioridad a la conferencia final de comunicación de resultados, efectuada el 22 de enero de 2016, el ex Director Provincial, con comunicación de 28 de enero de 2016 señaló:

"... Lo que realizó el compareciente... para inicio de un proceso es sumillar el pedido... con la clave 3 que es autorización.- Los términos de referencia así como los pliegos NO SON REALIZADOS por el Director Provincial de Pichincha si no por la unidad requirente(...) lo que el compareciente hizo fue autorizar los pliegos realizados por el proceso de Adquisiciones del Departamento de Servicios Generales(...) por lo tanto que estos no hayan sido claros y precisos y que no hayan tenido coherencia entre las condiciones requeridas y el objeto del contrato, SON DE EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD DE LOS TECNICOS DE LA SUBDIRECCION DE SERVICIOS INTERNOS que realizaron los mismos (...)".

El Subdirector de Servicios Internos que actuó entre el 1 de enero de 2013 y el 23 de septiembre de 2013 con comunicación de 27 de enero de 2016, indicó:

"...contando con la autorización del Director Provincial, se dispone a los técnicos del Departamento de Servicios Generales la preparación de la documentación de rigor que se necesita para la ejecución de la contratación; cabe manifestar que el Subdirector de Servicios Internos, dentro de sus competencias no está la elaboración de documentos precontractuales si no que dispone a los técnicos de procesos de Propiedades y Adquisiciones la elaboración de las especificaciones técnicas; y contando con recursos económicos que financien la contratación presente y futura los técnicos designados para el efecto sugieren al Director Provincial, la suscripción de la

DEZ 

Resolución de inicio del proceso y la publicación en el portal de Compras Públicas.- Como se puede determinar mi actuación se limita a solicitar la autorización del inicio del proceso para la contratación de una consultoría para dar cumplimiento a las disposiciones de los organismos de control... dentro de mis competencias no está la elaboración de justificativos técnicos, económicos y de la planificación existe un equipo técnico en el Departamento de Servicios Generales, quienes son los encargados de la elaboración de los justificativos técnico-económicos, mi actuación se limita en solicitar la autorización de inicio del proceso (...)”.

El Subdirector de Servicios Internos, responsable de la elaboración de los pliegos del proceso y el Director Provincial quien los aprobó y autorizó el inicio del proceso, no presentan ningún argumento ni documento contrario al criterio de auditoría, respecto al contenido de los términos de referencia y cambio del objeto del contrato; y, ratifican que los documentos precontractuales no fueron supervisados previo a su aprobación y publicación.

Conclusiones

El Subdirector de Servicios Internos de la Dirección Provincial de Pichincha, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 23 de septiembre de 2013, incumplió el número 5 del Art. 26:- Responsabilidades del Proceso de Servicios Internos de la Resolución CD 021 del IESS; el número 2. de la Disposición General Tercera y la Disposición General Quinta de las Normas para la ejecución de los procesos internos de contratación del IESS, emitidos mediante la Resolución C.D. 275 del IESS, inobservó el artículo 5.- Elaboración de los términos de referencia, de la Resolución INCOP 054-2011 y la Norma de Control Interno 401-03 Supervisión, incumplió las letras a) y c) del numeral 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, porque no justificó técnica y económica la contratación de la consultoría y no supervisó el contenido de los pliegos presentados para aprobación del Director Provincial del IESS, lo que originó que no se cuente con términos de referencia claros, precisos, coherentes entre las condiciones requeridas y el objeto del contrato, lo que no permitió la ejecución del contrato acorde a las necesidades institucionales.

El Director Provincial de Pichincha, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de mayo de 2013, inobservó el número 2 del artículo 34 Cancelación del procedimiento, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; la Norma de Control Interno 401-03 Supervisión, incumplió las

ORICE 

letras a) y c) del numeral 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, porque aprobó los pliegos del proceso sin supervisar su contenido y dispuso la iniciación del proceso de contratación de la consultoría de estudios para la construcción futura de una edificación para el almacenamiento de los bienes institucionales, además en la misma fecha en que concluyó la etapa precontractual con la adjudicación del proceso, mediante resolución administrativa, que no se encuentra publicada en el Portal de Compras Públicas, rectificó los pliegos y cambió el objeto del contrato disponiendo la implantación del proyecto en un lote de terreno diferente, conforme consta en el contrato suscrito con el único consultor invitado.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS Pichincha

1. Previo a la aprobación de pliegos para los procesos de contratación de bienes y/o servicios, incluidos los de consultoría, exigirá al titular de la unidad requirente, adjunte un informe que justifique técnica y económicamente la necesidad de contar con el objeto de la contratación; e, implementará procedimientos de supervisión que le permitan establecer la concordancia integral del contenido de los documentos precontractuales y su aplicación en la etapa de ejecución.

Se recibió del único consultor invitado, una oferta antes del inicio del proceso de contratación

Para el análisis y revisión de pliegos; recepción, análisis, convalidación y calificación de ofertas, preguntas y aclaraciones, del proceso de contratación cuyo inicio fue autorizado el 26 de marzo de 2013, el Director Provincial de Pichincha, conformó una "Comisión Técnica" integrada por servidores del Departamento de Servicios Generales, actuaciones que constan en las actas elaboradas entre el 26 de marzo de 2013 y 9 de abril de 2013, cuyos resultados le fueron comunicados para las decisiones del caso.

Entre los documentos que conforman el expediente de este proceso, consta la oferta de 18 de marzo de 2013, presentada por el consultor invitado y posteriormente adjudicado, denominada "*servicios de Consultoría para el Desarrollo del Proyecto*

DOCE 


arquitectónico integral para la Bodega de bienes incautados y activos fijos del IESS, incluidas ingenierías", por un monto de 52 000,00 USD, sin IVA, incluye todos los aspectos referidos en la oferta que para el proceso de contratación publicado el 26 de marzo de 2013, presentó en el formato 7 de los pliegos. En el documento recibido, antes del inicio del proceso precontractual, el Director Provincial de Pichincha insertó la nota manuscrita "S.S.I., 3, *proceder conforme normas legales, 20.03.2013*" (S.S.I. = Subdirección de Servicios Internos y 3 = Autorizado).

Luego de la negociación de la oferta económica presentada por el único oferente, el Director Provincial de Pichincha y el Consultor, el 22 de abril de 2013 suscribieron el contrato para los "Estudios técnicos y planificación del diseño que cumpla con los requisitos actuales y futuros, previo construcción de una infraestructura arquitectónica (galpones) para el almacenamiento y mantenimiento de los bienes institucionales".

Estos hechos evidencian que el Director Provincial del IESS en Pichincha, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de mayo de 2013, recibió y autorizó se tramite "conforme a normas legales" una oferta antes del inicio del proceso de contratación, la misma que fue adjudicada con la única modificación en el nombre del proyecto, afectando la transparencia del proceso y su apego a la normativa vigente relacionada con los principios de legalidad, trato justo e igualdad que rigen la aplicación de la Ley y de los contratos por lo que inobservó el artículo 4 Principios de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; además, tratándose de una consultoría tramitada bajo la modalidad de contratación directa, conforme lo establecido en el artículo 40 del mismo cuerpo legal, el Director Provincial de Pichincha, es el responsable de la selección, calificación, negociación y adjudicación; por lo que incumplió las letras a) y c) del número 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Los resultados provisionales se dieron a conocer al Director Provincial del IESS con oficio 51000000.CPR.002 de 18 de enero de 2016, conforme a lo establecido en los artículos 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 22 de su Reglamento, a fin de que presente sus opiniones y puntos de vista.

En comunicación de 20 de enero de 2016, respondió:

TRECE 

“...si en un proceso contractual se pone a consideración una documentación para mi conocimiento debía atender el mismo (...) y estoy poniendo el autorizado para inicio de proceso conforme normas legales.- el proceso de contratación no lo realicé yo en mi calidad de Director Provincial de Pichincha sino la Subdirección de Servicios Internos que es una de sus funciones y atribuciones (...)”.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, con escrito de 28 de enero de 2016, ratificó lo manifestado en la comunicación de 20 de enero de 2016.

Lo expuesto por el Director Provincial, no desvirtúa lo comentado por auditoría en razón de que siendo el responsable de la selección, calificación, negociación y adjudicación, autorizó se tramite una oferta antes del inicio del proceso de contratación.

Conclusión

El Director Provincial del IESS en Pichincha, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de mayo de 2013, recibió y dispuso mediante nota manuscrita, la tramitación de una oferta con fecha anterior al inicio del proceso de contratación, lo que afecta la transparencia del proceso y el trámite conforme a la normativa vigente, en base a los informes presentados por la comisión por él designada, posteriormente adjudicó y suscribió el contrato con el oferente, único consultor invitado para esta adquisición de servicios, por lo que inobservó el artículo 4 Principios de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; además, tratándose de una consultoría tramitada bajo la modalidad de contratación directa, conforme lo establecido en el artículo 40 del mismo cuerpo legal, el Director Provincial de Pichincha, es el responsable de la selección, calificación, negociación y adjudicación; por lo que incumplió las letras a) y c) del número 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS Pichincha

2. Se abstendrá de recibir o autorizar la recepción de documentos que no correspondan a procesos de contratación de bienes y/o servicios, incluidos los de

CATORCE 


consultoría, legalmente iniciados y publicados en el portal de compras públicas, verificando que los documentos precontractuales cumplen las formalidades requeridas, previo a la suscripción de resoluciones de adjudicación y contratos.

Oferta económica se negoció sin contar con parámetros que aseguren su conveniencia

Conforme "Acta de Negociación CDC-IESS-DPP-002-2013" de 9 de abril de 2013, en representación del Director Provincial de Pichincha, actuó el Subdirector de Servicios Internos, y negoció la oferta económica de 52 000,00 USD presentada inicialmente por el oferente, subida al Portal de Compras Públicas (Formulario No. 7), sin que exista evidencia de que ésta fue acordada con sustento en estudios de mercado u otras herramientas, que demuestren la negociación en las mejores condiciones de costo beneficio para la institución, por lo que no existe ninguna diferencia entre el presupuesto referencial del proyecto y el valor acordado, adjudicado y por el cual se contrató el proyecto, situación que no fue observada por el Director Provincial de Pichincha previo a la suscripción del contrato de consultoría.

El Subdirector de Servicios Internos de la Dirección Provincial del IESS en Pichincha, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 23 de septiembre de 2013, negoció la oferta económica presentada por el único consultor invitado, sin obtener ninguna mejora entre el presupuesto referencial y el valor a contratar, y no presentó evidencia de que éste se fundamentó en estudios de mercado u otras herramientas, que sustenten la relación Calidad y Costo de la consultoría, inobservó el número 19 del artículo 6 Definiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública e incumplió el literal a) del número 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

El Director Provincial del IESS en Pichincha, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de mayo de 2013, delegó al Subdirector Provincial de Servicios Internos la representación en la sesión de negociación, y no verificó que el precio acordado haya sido mejorado con relación al presupuesto referencial, basado en elementos que demuestren las mejores condiciones costo beneficio para la institución, por lo que no existe diferencia entre el presupuesto y el valor negociado, inobservó el número 19 del artículo 6 Definiciones de la LOSNCP, y la Norma de

QUINCE 

Control Interno 401-03- Supervisión, incumplió el literal a) del número 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

De conformidad a lo estipulado en el artículo 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y 22 de su Reglamento, se dio a conocer los resultados provisionales al Director Provincial y al Subdirector de Servicios Internos mediante oficios 51000000.CPR.002 y 005 de 18 de enero de 2016 respectivamente, a fin de que presenten sus opiniones y puntos de vista.

El Director Provincial, en comunicación de 20 de enero de 2016, indicó:

“... Sobre el acta de negociación (...) resulta inoficioso aclarar (...) quien participó en dicha negociación estaba autorizado por la ley (...).”

Respecto de esta opinión, cabe aclarar que la participación del Subdirector de Servicios Internos fue basada en la delegación del Director Provincial y no porque sea una de las responsabilidades asignadas a dicho funcionario.

El Subdirector de Servicios Internos, mediante comunicación de 20 de enero de 2016, señaló:

“...mi participación en la (...) negociación por disposición del Director Provincial de Pichincha (...) procedí con la negociación, obteniendo como resultado (...) la señalética necesaria para las bodegas (...).”

Con posterioridad a la conferencia final de comunicación de resultados, en escrito de 27 de enero de 2016, ratificó lo manifestado el 20 de enero de 2016.

Las opiniones de los servidores no aportan con nuevos elementos sobre los hechos comentados por tanto, no modifican el criterio de auditoría.

Conclusión

El Director Provincial del IESS en Pichincha, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de mayo de 2013, inobservó el número 19 del artículo 6 Definiciones de la LOSNCP, y la Norma de Control Interno 401-03-Supervisión, incumplió el literal a) del número 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 23 de septiembre de 2013, delegó al Subdirector Provincial de

DIRECCIÓN
DIRECCIÓN

Servicios Internos, su representación en la sesión de negociación de la oferta económica presentada por el consultor invitado, en la cual no se consiguió ninguna mejora con relación al presupuesto referencial y tampoco se sustentó en información que demuestre la mejor relación costo beneficio para la institución, por tanto no existe diferencia entre el presupuesto y el valor contratado.

El Subdirector de Servicios Internos de la Dirección Provincial del IESS en Pichincha, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 23 de septiembre de 2013, negoció la oferta económica presentada por el único consultor invitado, sin obtener ninguna mejora entre el presupuesto referencial y el valor a contratar, y no presentó evidencia de que éste se fundamentó en estudios de mercado u otras herramientas, que sustenten la relación Calidad y Costo de la consultoría, inobservó el número 19 del artículo 6 Definiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública e incumplió el literal a) del número 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS Pichincha

3. Previa a la suscripción de resoluciones de adjudicación y contratos para la adquisición de bienes y servicios, incluidos los de consultoría, exigirá al titular de la unidad requirente, le entregue los estudios de mercado, proformas de otros proveedores o adjudicaciones anteriores de adquisiciones similares, que le permitan establecer la relación costo beneficio para obtener las mejores condiciones de negociación.

Desarrollo del proceso de ejecución de la Consultoría

El Contrato de consultoría CDC-IESS-DPP-002-2013 suscrito el 22 de abril de 2013, establece en sus cláusulas, entre otras, que el proyecto se realizará en el lote denominado Hacienda Luluncoto y especifica:

“... Cuarta: Objeto del Contrato.- El Consultor se obliga para con el Contratante para realizar los “Estudios técnicos y planificación del diseño que cumpla con los requisitos actuales y futuros, previo construcción de una infraestructura arquitectónica (galpones) para el almacenamiento y mantenimiento de bienes institucionales”. Según el siguiente detalle: 1. Diseño arquitectónico definitivo.-

Diecisiete *Die*

2. Diseño estructural.- 3. Diseño eléctrico electrónico.- 4. Diseño hidrosanitario.-
5. Diseño de seguridad.- 6. Planos aprobados por el Municipio de Quito (...)."

El Consultor recibió la transferencia por 40 768,00 USD, correspondientes al 70% de anticipo del contrato, incluido IVA, el 29 de abril de 2013, por lo que el plazo contractual se cumplía el 28 de mayo de 2013; sin embargo, en comunicación de 3 de mayo de 2013, solicitó al Director Provincial el cambio de predio, en razón de que el terreno asignado en la Hacienda Luluncoto "no calificó municipalmente" para el desarrollo de los estudios por problemas de uso de suelo y la obtención del Informe de Regulación Metropolitana (IRM).

El Director Provincial mediante nota manuscrita inserta en la comunicación del consultor, solicitó al Subdirector de Servicios Internos atender el pedido, quien a su vez dispuso al Administrador del Contrato la atención a lo requerido, este servidor en oficio 13221700-P-415 de 20 de mayo de 2013, ratificó al Subdirector de Servicios Internos la imposibilidad de utilizar el predio "Hacienda Luluncoto" e informó que los otros inmuebles institucionales denominados "macro lotes", ubicados en Quito, están destinados a fideicomisos, por lo que se carece de terrenos que cumplan con los requerimientos para la infraestructura arquitectónica de galpones.

El Subdirector de Servicios Internos el 21 de mayo de 2013, mediante sumilla en el oficio de la referencia, dispone al servidor del Proceso de Propiedades "Verificar si en el predio El Inca en Amaguaña se puede construir galpones", quien le informó sobre la imposibilidad de dicha alternativa.

El Administrador del contrato con comunicación 13221700-P-491 de 20 de junio de 2013, informó al Subdirector de Servicios Internos:

"... Con los antecedentes expuestos se determina que la consultoría referida no puede ser realizada SEGÚN LO ESTIPULA LA CLAÚSULA Cuarta: Objeto del Contrato (...)."

Y con oficio 13221700-P-501 de 25 de junio de 2013, advirtió al contratista:

"... Es importante recalcar que el referido proyecto no se podrá ejecutar de acuerdo a los requerimientos institucionales dejando sin efecto esta consultoría (...)."

Mediante oficio 64000000-2436 de 11 de julio de 2013, el Director Provincial del IESS Pichincha, solicitó al Procurador General del IESS el criterio relacionado con la

DIECIOCHO 

presunta inejecutabilidad de la consultoría, quien en atención a la nota manuscrita inserta por el Director General, expuso las razones por las cuales podía darse por terminado el contrato por mutuo acuerdo o en forma unilateral, dependiendo de las causas que impidan el cumplimiento de lo contratado, criterio que fue trasladado al Director Provincial de Pichincha quien a su vez lo remitió al Subdirector de Servicios Internos y éste al Administrador del contrato, servidor que en oficio 3221700-P-572 de 18 de julio de 2013, solicitó al Consultor presente los justificativos de los trabajos de Consultoría relacionados con la implementación en el predio Luluncoto.

El Consultor, adjunto a su comunicación del 18 de julio de 2013, remitió, como producto de la consultoría contratada un "MANUAL DE GALPONES", para la revisión y análisis del Administrador, quien mediante oficio 13221700-P-605 de 30 de julio de 2013, le indicó que no era posible aceptar ni aprobar dicho "Manual", por cuanto no se sujeta al objeto del contrato y por lo tanto devuelve dicha documentación, novedad que también puso en conocimiento del Director Provincial con oficio 13221700-P-634 de 5 de agosto de 2013.

El 21 de agosto de 2013, conforme Acta de Reunión suscrita por el Administrador del contrato, los servidores del Área Legal y Técnica de Propiedades, y el consultor, se le requirió a este último presente una propuesta económica de los costos incurridos, para liquidar el contrato de consultoría, por acuerdo de las partes; propuesta que fue entregada el 28 de agosto de 2013, en la que a la vez que propone la terminación por mutuo acuerdo y bajo el título IV. VALORACIÓN DE LOS TRABAJOS DE CONSULTORÍA DESARROLLADOS señala que en anexo entrega la valoración de la consultoría que deberá ser considerada en la liquidación económica del contrato, la cual es coincidente con el valor total del contrato, considera la amortización del 100% del anticipo recibido, excluye el 5% que corresponde a la aprobación de los planos, e indica que existe un valor pendiente de cancelación de 13 000,00 USD, reiterando se realice la entrega recepción parcial de los productos que le fueron devueltos el 30 de julio de 2013.

No existe evidencia del pronunciamiento del Director Provincial del IESS sobre la propuesta presentada por el consultor; sin embargo, con comunicación de 18 de septiembre de 2013, la Notaria Décima Primera de Quito, notificó al Director General

BIENHECHOS
Dial

del IESS, la recepción de pleno derecho del contrato de consultoría presentada por el consultor contratado.

De su parte, el Director Provincial del IESS Pichincha, en base al informe técnico presentado por el Administrador del contrato, con oficio IESS-DPP-2013-0023-OF de 22 de noviembre de 2013 comunicó al consultor la decisión de iniciar los trámites para la terminación del contrato en forma unilateral y anticipada, argumentando básicamente el vencimiento del plazo para el cumplimiento del contrato; y, el Director General del IESS, con Resolución IESS-DG-2013-002-R de 23 de diciembre de 2013, declaró la terminación unilateral del contrato, amparado en el numeral 1 y 4 del artículo 94 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; se comunique al Consultor y publique la resolución en el Portal de Compras Públicas.

De lo expuesto, se desprende que el 3 de mayo de 2013, el Consultor informó al Director Provincial del IESS Pichincha que el terreno objeto de la consultoría no calificaba municipalmente para el desarrollo de los estudios por problemas de uso de suelo y la obtención del Informe de Regulación Metropolitana.

Este impedimento técnico legal constituye causal para dar por terminado de mutuo acuerdo el contrato suscrito; sin embargo, esta decisión no fue tomada oportunamente, permitiendo la dilatación de la solución, que conllevó a que luego de transcurridos aproximadamente siete meses de vencido el plazo contractual, el consultor solicite ante la Notaría Décima Primera del cantón Quito, la recepción de hecho de un Manual de Galpones, como producto final de su trabajo, documentos que no corresponden al estudio que permita la construcción de una infraestructura arquitectónica, objeto de la contratación; y, que el Director General del IESS, considerando el informe técnico emitido por el Administrador del contrato, declare la terminación unilateral y anticipada del contrato, aduciendo incumplimiento de los plazos contractuales, conflicto que no permitió la liquidación del contrato hasta el 22 de enero de 2016, fecha de la conferencia final de comunicación de resultados.

El informe presentado por el Consultor como resultado de su trabajo, en el número 4. Informe.- expone afirmaciones tales como:

“... Las dimensiones de los galpones dependerán de los bienes que se incauten y que requieran almacenamiento.- Los consultores consideramos que

VEINTE 

el IESS debería tener un espacio de almacenamiento en cada aeropuerto que esté funcionando en el país.- Queda para la decisión de los directivos del IESS la Implantación de los Galpones y su dimensionamiento.- Cada galpón que se implante deberá tener su estudio de suelos y revisión estructural de acuerdo a la región donde se implante.- Los galpones de hecho deberán ser puntos reflejos de imagen institucional IESS, por esto recomendamos que se realice una consultoría complementaria en caso de no tenerla para que se logre este importante objetivo institucional.- La implementación interior es vital para el proyecto en su forma de almacenamiento. Se requiere una planificación adicional dependiendo de la decisión que tomará el IESS de como almacenará los productos almacenados (sic)...”.

Lo transcrito demuestra que el documento final de la consultoría, no tiene ninguna relación específica con el objeto del contrato que fue los “Estudios técnicos y planificación del diseño que cumpla con los requisitos actuales y futuros, previo construcción de una infraestructura arquitectónica (galpones) para el almacenamiento y mantenimiento de bienes institucionales en el lote denominado Hacienda Luluncoto”, por lo cual, debió considerar las características propias de dicho terreno, aparte de que según informó el 3 de mayo de 2013, existían impedimentos técnico legales para su ejecución.

Los Directores Provinciales de Pichincha que actuaron entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de mayo de 2013; y, entre el 11 de junio de 2013 y el 15 de octubre de 2013, respectivamente; el Subdirector de Servicios Internos, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 23 de septiembre de 2013, no tomaron acciones oportunas para tramitar la terminación del contrato, por mutuo acuerdo ante la imposibilidad de su desarrollo por falta de terreno apto; dando lugar a que el consultor realice la entrega recepción presunta del producto del contrato, ante la Notaria Décima Primera del cantón Quito, inobservaron lo previsto en el artículo 93 Terminación por mutuo acuerdo; de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; e incumplieron el literal a) del número 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

El Consultor contratado recibió la transferencia por 40 768,00 USD, correspondientes al 70% de anticipo del contrato, incluido IVA, el 29 de abril de 2013, y no presentó el producto de la consultoría en los términos establecidos en los pliegos del proceso, su oferta presentada y el contrato suscrito.

VERÓNICA QUESADA

Los resultados provisionales se dieron a conocer a los Directores Provinciales, al Subdirector de Servicios Internos y al Consultor contratado con oficios 51000000.CPR.002, 003, 005 y 004 de 18 de enero de 2016 respectivamente, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 90 de la LOGGE y 22 de su Reglamento.

El Director Provincial del IESS en Pichincha, en funciones del 11 de junio de 2013 al 15 de octubre de 2013, en su respuesta contenida en oficio 003 de 21 de enero de 2016, no hace ninguna referencia a la decisión de terminación del contrato que debió tomar durante su gestión, por lo que no aporta con criterios que modifiquen el comentario.

Luego de la conferencia final de comunicación de resultados realizada el 22 de enero de 2016, el Consultor conjuntamente con su abogado patrocinador, en documento de 29 de enero de 2016, entre otras cosas, concuerda con el criterio de auditoría respecto a la existencia de circunstancias técnicas imprevistas que obligaban a la entidad contratante a terminar de mutuo acuerdo el contrato, hecho que debió ser expuesto el 3 de mayo de 2013 cuando conoció del impedimento municipal por uso de suelo del lote señalado en el contrato.

En referencia al documento entregado como producto de la consultoría, afirma que *"...la idea de contar con un "Manual de Galpones" nació de las exigencias del Administrador del Contrato..."*; de esto se desprende que el consultor acepta que entregó un Manual de Galpones y no los estudios requeridos en el objeto de la contratación; y, adicionalmente desconoce que los cambios en la ejecución del contrato son potestad de la máxima autoridad institucional o de la que por delegación suscribió el contrato por lo que escapa de las atribuciones del Administrador del contrato.

También ratifica que en dos oportunidades entregó los productos de su consultoría y añade que:

"...los diseños definitivos fueron elaborados cumpliendo en forma integral todas las actividades, especificaciones técnicas, señaladas en la metodología de trabajo establecida en los pliegos precontractuales y demás requerimientos normativos nacionales y del Distrito Metropolitano de Quito, para la implementación en el predio de propiedad del IESS denominado Hacienda Luluncoto..."

VERDADEROS 

Afirmación contradictoria con su exposición inicial que refiere el impedimento regulatorio para la implementación de cualquier edificación en dicho lote.

Respecto a la entrega presunta realizada en la Notaría Décima Primera del cantón Quito, protocolizada el 19 de septiembre de 2013, el consultor acepta que se trató de una "entrega recepción parcial", modalidad no prevista en las disposiciones relacionadas con los contratos de consultoría, incluidas en el artículo 81 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en concordancia con el artículo 122 de su Reglamento, que señalan la procedencia de una sola recepción definitiva, para lo cual el contratista debió presentar un informe final provisional que luego de revisado por la entidad contratante, en el plazo de 15 días debió absolver las observaciones y presentar el informe final definitivo e íntegro.

El Director Provincial del IESS, cuyo período de actuación fue del 1 de enero de 2013 al 31 de mayo de 2013, en su comunicación de 28 de enero de 2016, enfatiza que no fue responsable de la elaboración de los términos de referencia sino de su aprobación, criterio que concuerda con el de Auditoría.

El Subdirector de Servicios Internos, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 23 de septiembre de 2013, en su comunicación de 27 de enero de 2016, no aportó con elementos que modifiquen los hechos comentados.

Conclusión

Los Directores Provinciales de Pichincha, que actuaron entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de mayo de 2013; y, entre el 11 de junio de 2013 y el 15 de octubre de 2013, respectivamente; y, el Subdirector de Servicios Internos, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 23 de septiembre de 2013, inobservaron lo previsto en el artículo 93 Terminación por mutuo acuerdo; de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; e incumplieron el literal a) del número 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, porque no tomaron acciones oportunas para tramitar la terminación del contrato, por mutuo acuerdo ante la imposibilidad de su desarrollo por falta de terreno apto; dando lugar a que el consultor que recibió 40 768,00 USD por el 70% de anticipo del contrato incluido IVA, sin presentar el producto de la consultoría, en los términos establecidos

VEUTITRES 

en los pliegos, oferta y contrato suscrito, realice la entrega recepción presunta del producto del contrato, ante la Notaria Décima Primera del Cantón Quito, y que el Director General del IESS resuelva la terminación unilateral del contrato, conflicto que no permite la liquidación del mismo.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS Pichincha


4. Previo a la adopción de decisiones que impliquen la continuidad o terminación de relaciones contractuales, requerirá informes técnicos y legales que le permitan identificar las causales y definir el procedimiento a seguir, en procura de salvaguardar los recursos institucionales y prevenir conflictos con terceros relacionados.

Contrato CDC-IESS-DPP-003-2013 (Remodelación pisos 11 y 12)

Antes del inicio del proceso de contratación se recibió oferta del único consultor invitado

Con Resolución Administrativa 001, de 26 de marzo de 2013; el Director Provincial del IESS Pichincha, autorizó el gasto, el inicio del proceso, aprobó los pliegos y dispuso su publicación en el Portal de Compras Públicas; el mismo día, mediante documento "Contratación Directa Consultoría CDC-IESS-DPP-003-2013, Sección I, Invitación", invitó al Arquitecto Consultor para que presente su oferta técnica y económica para la realización de los estudios para el desarrollo del Proyecto arquitectónico integral para la remodelación de los pisos once y doce del edificio Matriz del IESS.

Para el análisis y revisión de pliegos; recepción, análisis, convalidación y calificación de ofertas, preguntas y aclaraciones, el Director Provincial, conformó una "Comisión Técnica" integrada por servidores del Departamento de Servicios Generales, actuaciones que constan en las actas elaboradas entre el 26 de marzo de 2013 y 10 de abril de 2013, cuyos resultados le fueron comunicados para las decisiones del caso.

VEINTICUATRO 

Entre los documentos que conforman el expediente de este proceso, consta la oferta de 18 de marzo de 2013, presentada por el consultor invitado y posteriormente adjudicado, denominada *“Desarrollo del Proyecto arquitectónico integral de la REMODELACIÓN DE LOS PISOS ONCE Y DOCE DEL EDIFICIO DEL IESS, incluidas ingenierías”*, por un monto de 52 000,00 USD, sin IVA, incluye todos los aspectos referidos en la oferta que para el proceso de contratación publicado el 26 de marzo de 2013, presentó en el formato 7 de los pliegos. En el documento recibido, antes del inicio del proceso precontractual, el Director Provincial de Pichincha insertó la nota manuscrita *“S.S.I., 3, proceder conforme normas legales, 20.03.2013”* (S.S.I. = Subdirección de Servicios Internos y 3 = Autorizado).

Luego de la negociación de la oferta económica presentada por el único oferente, el Director Provincial y el Consultor, el 22 de abril de 2013 suscribieron el contrato para los *“Estudios para el desarrollo del proyecto arquitectónico integral para la remodelación de los pisos once y doce del edificio Matriz del IESS”*.

Estos hechos evidencian que el Director Provincial del IESS en Pichincha, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de mayo de 2013, recibió y autorizó se tramite *“conforme a normas legales”* una oferta antes del inicio del proceso de contratación, la misma que fue adjudicada con la única modificación en el nombre del proyecto al que se incluyó la frase *“Estudios para el”*, la recepción anticipada de una oferta afecta la transparencia del proceso y su apego a la normativa vigente relacionada con los principios de legalidad, trato justo e igualdad que rigen la aplicación de la Ley y de los contratos por lo que inobservó el artículo 4 Principios de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; además, tratándose de una consultoría tramitada bajo la modalidad de contratación directa, conforme lo establecido en el artículo 40 del mismo cuerpo legal, el Director Provincial de Pichincha, es el responsable de la selección, calificación, negociación y adjudicación; por lo que incumplió las letras a) y c) del número 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Conclusión

El Director Provincial del IESS en Pichincha, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de mayo de 2013, inobservó el artículo 4 Principios

VEINTICINCO 

de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; además, tratándose de una consultoría tramitada bajo la modalidad de contratación directa, conforme lo establecido en el artículo 40 del mismo cuerpo legal, el Director Provincial de Pichincha, es el responsable de la selección, calificación, negociación y adjudicación; por lo que incumplió las letras a) y c) del número 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, porque recibió y dispuso mediante nota manuscrita, la tramitación de una oferta con fecha anterior al inicio del proceso de contratación, lo que afecta la transparencia del proceso y su trámite conforme a la normativa vigente; en base a los informes presentados por la comisión por él designada, posteriormente adjudicó y suscribió el contrato con el oferente, único consultor invitado para esta adquisición de servicios.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS Pichincha

5. Se abstendrá de recibir o autorizar la recepción de documentos que no correspondan a procesos de contratación de bienes y/o servicios, incluidos los de consultoría, legalmente iniciados y publicados en el portal de compras públicas, verificando que los documentos precontractuales cumplen las formalidades requeridas, previo a la suscripción de resoluciones de adjudicación y contratos.

Términos de referencia establecidos en los pliegos fueron modificados durante la ejecución de la consultoría

El Director Provincial del IESS Pichincha, con oficio 13001700-178 de 1 de marzo de 2013, requirió al Subdirector de Servicios Internos de la Dirección Provincial de Pichincha, disponga al Proceso de Propiedades prepare el informe técnico relacionado con las oficinas ubicadas en el décimo primer piso del edificio Matriz, informe que fue presentado mediante oficio 13201700-100 de 8 de marzo de 2013, en el que el Subdirector de Servicios Internos traslada al Director Provincial el informe y recomendación emitidos por el servidor de Propiedades.

Mediante nota manuscrita de 11 de marzo de 2013, con clave de correspondencia 3, el Director Provincial autorizó "*Conforme su pedido proceder conforme normas legales*",

VEINTISEIS 

a su vez, el Subdirector de Servicios internos trasladó a Servicios Generales la autorización concedida, incluyendo las claves de correspondencia 23 (conocer) y 26 (proceder).

El Director Provincial de Pichincha, con base en la certificación de disponibilidad de recursos presupuestarios, con Resolución 001 de 26 de marzo de 2013, autorizó el gasto, aprobó los pliegos elaborados por el proceso de Adquisiciones del Departamento de Servicios Generales, según consta en esta Resolución y el inicio del proceso CDC-IESS-DPP-003-2013, disponiendo su publicación en el Portal de Compras Públicas.

El Director Provincial de Pichincha, con Resolución de Adjudicación de 11 de abril de 2013, adjudicó el Proceso de Contratación de Consultoría Directa CDC-IESS-DPP-003-2013 al único consultor invitado,

El Director Provincial de Pichincha y el Consultor, suscribieron el 22 de abril de 2013 el contrato CDC-IESS-DPP-003-2013 "Estudios para el desarrollo del proyecto arquitectónico integral para la remodelación de los pisos 11 y 12 del edificio Matriz del IESS", con un plazo de 30 días contados a partir del 29 de abril de 2013, fecha en la que se entregó al consultor el 70% de anticipo del contrato, más IVA por un total de 40 768,00 USD.

En comunicación de 14 de mayo de 2013, el consultor solicitó al Director Provincial del IESS Pichincha, se le entregue el Informe de Regulación Metropolitana (IRM) y los planos aprobados de la última modificación realizada en los pisos once y doce del indicado edificio, pedido que fue atendido con la entrega del Informe de Regulación emitido en 2012, puntualizando que uno de los requisitos de la consultoría es entregar los planos de los pisos a remodelar, aprobados por el Municipio.

En oficio 13221700-P-434 de 28 de mayo de 2013, el Administrador del contrato informó al Subdirector de Servicios Internos que los contratistas no han presentado los estudios respectivos, situación que también fue de conocimiento del consultor, señalando que ha incurrido en mora por incumplimiento del plazo contractual.

VEINTISIETE 

En comunicación de 3 de junio de 2013, el consultor señala como causal de la demora en la realización de los estudios, la falta de documentos solicitados al IESS el 14 de mayo de 2014, los que no le fueron entregados en su totalidad, sin embargo de que en el contrato la Institución se comprometió a presentarlos. Esta aseveración es corroborada por el Administrador del contrato en el informe contenido en oficio 13221700-P-487 de 18 de junio de 2013, dirigido al Subdirector de Servicios Internos en el que ratifica que se entregó al consultor el IRM 2012 y que los levantamientos planimétricos de los pisos 11 y 12 del edificio Matriz, no existen; sin embargo, asevera que el consultor incumplió los plazos establecidos en el contrato.

En cumplimiento de las obligaciones contractuales, con oficio jvp-iess-09-2013 de 6 de junio de 2013, el consultor entrega al Director Provincial del IESS Pichincha, el borrador del informe definitivo de la consultoría, anexando los documentos requeridos en el contrato.

Las observaciones al informe de consultoría fueron presentadas el 20 de junio de 2013, mediante oficio 13221700-P-493 dirigido al Subdirector de Servicios Internos, por dos técnicos del proceso de Propiedades, siendo uno de ellos el Administrador de contrato, quienes en el título liquidación de plazos señalan:

“...Por lo expuesto anteriormente, se desprende que el anteproyecto fue presentado con 9 días de retraso injustificados, puesto que los documentos que el arquitecto(...) solicitó, son requisitos para aprobación de los planos, para lo cual cuenta un plazo de 45 días hábiles a partir de la fecha de recepción del proyecto definitivo...”.

Sobre esta afirmación, se debe puntualizar que el contrato y los documentos que lo integran tales como pliegos y oferta adjudicada, no contemplan el plazo para la aprobación de planos conforme afirman los técnicos informantes; y, el administrador del contrato y Director Provincial del IESS Pichincha, no aclararon que los documentos municipales requeridos por el consultor, no fueran necesarios para el desarrollo de la consultoría.

En las observaciones relacionadas con los estudios presentados, los técnicos que suscriben el informe, transcriben la cláusula cuarta del convenio y agregan:

“...no existen términos de referencia claros y precisos, es necesario considera (sic) que se trata de una reconstrucción con una nueva estructura con un

VEINTICHO 

cambio total de funciones ocupacionales, por lo que es importable (sic) definir el futuro uso, la o las dependencias que ocuparán dicha área, sólo de ese modo se podrá establecer los términos de referencia, especificaciones técnicas y distribución de espacios para un correcto diseño...”.

Cabe señalar que conforme a la cláusula décima tercera del contrato, el Administrador del contrato asumió, entre otras, la obligación de velar por el cumplimiento de las normas legales y compromisos contractuales...durante todo el período de vigencia del contrato y reportar de su gestión al Director Provincial del IESS Pichincha todos los aspectos operativos, técnicos, económicos y de cualquier naturaleza que pudieran afectar al cumplimiento del objeto del contrato; sin embargo, no se encontró ningún documento con el que durante la ejecución de la consultoría, el Administrador del contrato advierta sobre la carencia de términos de referencia claros y precisos para su desarrollo, por lo que el consultor ejecutó su trabajo acorde a los pliegos aprobados en la fase precontractual del proceso.


En oficio 13221700-P-499 de 24 de junio de 2013, los técnicos que analizaron el borrador de informe definitivo presentado por el consultor, solicitan al Director Provincial de Pichincha (e):

*“... Por lo expuesto y en razón de que el IESS ha cambiado a sus Autoridades, solicitamos a Usted señor Director Provincial, **convoque a una reunión URGENTE**, con la finalidad de establecer los términos de referencia para los ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO ARQUITECTÓNICO INTEGRAL PARA LA REMODELACIÓN DE LOS PISOS 11 Y 12 DEL EDIFICIO MATRIZ DEL IESS” de acuerdo a los requisitos Institucionales...”.*

El 3 de julio de 2013, con oficio 13221700-P-524, el Administrador del contrato informó al consultor:

“...Realizado el análisis y revisión de los documentos, le comunicó (sic) que en el anteproyecto presentado no cumple con los (sic) exigencias institucionales, por lo que se dispone la suspensión temporal de la Consultoría, hasta definir los requerimientos implementados por las Autoridades Institucionales...”.

En base de lo informado en los dos últimos documentos transcritos, con oficio 13001700-436 de 4 de julio de 2013, el Director Provincial de Pichincha (e), solicitó al Director General, trasladar a la Procuraduría General el trámite a fin de obtener el pronunciamiento legal, argumentando:

VEINTIDUEVE 

“...el anteproyecto no cumple con los términos de referencia y especificaciones técnicas del Contrato...”

Esta afirmación, no concuerda con lo expresado en el informe de los técnicos que revisaron el borrador de informe definitivo presentado por el consultor, el cual no se refiere al incumplimiento de los términos contractuales, sino a la supuesta no existencia de términos de referencia que debieron incluirse en los pliegos aprobados para el proceso contractual.

El requerido pronunciamiento, fue emitido por el Procurador General del IESS el 26 de agosto de 2013, en el que básicamente señaló que por ser temas de competencia del Director Provincial era su obligación dar solución eficiente y oportuna.


El Subdirector de Servicios Internos, en memorando del 30 de agosto de 2013, para dar cumplimiento a la orden del Director Provincial, sobre el criterio emitido por el Procurador General del IESS, le solicitó al Administrador del contrato:

“...1. Se proceda con la revisión y análisis de la documentación presentada por el Consultor y si esta cumple con el objeto contractual; 2. Se informe técnicamente si es posible efectuar modificaciones al proyecto propuesto; y, 3. Se mantenga una reunión de trabajo para definiciones de términos...”

El Administrador del contrato, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 16 de enero de 2014, malinterpretó estas disposiciones y elaboró nuevos términos de referencia para la ejecución de la consultoría, los que puso en conocimiento del Director Provincial mediante oficio 62001700-226 de 27 de septiembre de 2013 y entregó al consultor con oficio 62001700-238 de 30 de septiembre de 2013, para continuar con el contrato de consultoría, con un plazo de 30 días calendario a partir de la fecha de recepción de esa comunicación.

Consta en el acta de reunión efectuada el 10 de octubre de 2013, suscrita por el Administrador del contrato y el Consultor que:

“... De común acuerdo entre las partes el consultor acorde a los antecedentes acepta realizar el nuevo proyecto con los términos de referencia recibidos el 10 de octubre de 2013 de acuerdo al oficio del 30 de septiembre del 2013, suscrito por el Administrador del Contrato, para lo cual de ser necesario sin modificar el Objeto del contrato se pondrá a consideración del Señor Director Provincial de Pichincha, la elaboración de un adendum al Contrato original, para su cabal cumplimiento...”


TREINTA 

En base del acuerdo establecido, el consultor entregó el 28 de octubre de 2013 un segundo informe de su consultoría y el 30 de octubre de 2013, el Administrador del contrato le informó que hasta obtener respuesta del Director Provincial respecto a la suscripción de un adendum al contrato original, todos los trabajos quedaban suspendidos.

Al respecto, el artículo 20 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece que para el proceso de contratación, la entidad contratante elaborará los pliegos que serán aprobados por la máxima autoridad o su delegado; en concordancia, el artículo 22 del mismo Reglamento señala que los pliegos podrán modificarse por la máxima autoridad, su delegado o la comisión técnica, según el caso, dentro de la etapa precontractual; y, la Resolución INCOP 054-2011, en el artículo 1 obliga a que antes de iniciar un procedimiento de contratación la entidad cuente con los términos de referencia para consultoría, de conformidad con lo que establezcan los análisis, diseños, diagnósticos o estudios con los que, como condición previa debe contar la Entidad.

Adicionalmente, según lo estipulado en la cláusula décima tercera del contrato, concordante con las disposiciones del artículo 121 del Reglamento antes citado, son obligaciones del Administrador del contrato velar por su cabal cumplimiento conforme las estipulaciones contractuales, las que no le dan atribuciones para modificar los términos de referencia luego de haberse cumplido el plazo contractual ni para suspender los trabajos.

Por lo expuesto, el Administrador del contrato, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 16 de enero de 2014, no cumplió con las obligaciones que le fueron asignadas, en las observaciones realizadas al borrador del informe definitivo de la consultoría incluyó que no existían términos de referencia para el trabajo realizado, novedad que no comunicó a los niveles superiores durante la vigencia del contrato, mal interpretó las disposiciones emitidas por el Subdirector de Servicios Internos por lo que elaboró nuevos términos de referencia con los cuales el consultor debió realizar un nuevo proyecto, suspendió por dos oportunidades la ejecución de los trabajos, manteniéndose esta condición por más de 39 meses ; y, fijó un nuevo plazo para la ejecución del contrato, esto difirió la conclusión e impidió la liquidación del contrato, inobservó la cláusula décima tercera del contrato, el artículo

TREINTA Y OCHO 

121 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, incumplió las letras a) y c) del numeral 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

A partir del 5 de diciembre de 2013, el Director Provincial del IESS Pichincha designó un nuevo Administrador del contrato quien en oficio IESS-DPP-2013-0045-OF de 13 de diciembre de 2013, informó al Consultor que no acepta el producto parcial presentado, refiriéndose al segundo informe generado en base a los términos de referencia entregados el 10 de octubre de 2013. Con esta notificación inició un nuevo proceso tendiente a la terminación unilateral del contrato por incumplimiento de plazos, que no ha concluido hasta el 22 de enero de 2016, fecha de la conferencia final de comunicación de resultados.

Conforme lo establece el artículo 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y para los fines previstos en el artículo 22 de su Reglamento, los resultados provisionales fueron comunicados el 18 de enero de 2016 así: al Director Provincial del IESS y al Subdirector de Servicios Internos que intervinieron en este proceso, con oficios 51000000.CPR.002 y 005, al Consultor con oficio 51000000.CPR.008; y, al Administrador del contrato con oficio 51000000.CPR.007.

Luego de la conferencia final de comunicación de resultados, el consultor contratado, oficio jvp-iess-01-2016 de 26 de enero de 2016 resume el proceso de ejecución de los servicios de consultoría y ratifica su decisión de dar por terminada la relación contractual por mutuo acuerdo, solicitud que la planteó el 23 de diciembre de 2013, con oficio jvp-iess-21-2013, sobre el cual no ha recibido respuesta alguna, a pesar de que han transcurrido 39 meses desde la suspensión de los trabajos, dispuesta por el Administrador del contrato.

Conclusiones

El Administrador del contrato, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 16 de enero de 2014, inobservó la cláusula décima tercera del contrato, el artículo 121 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, incumplió las letras a) y c) del numeral 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, por cuanto, durante la ejecución de la

TREINTA Y DOS 

consultoría, no emitió ningún informe relacionado con el cumplimiento de las obligaciones contractuales ni de la normativa vigente, por lo que al término del plazo contractual el Consultor presentó el borrador de informe definitivo, documento que fue revisado por el Administrador del contrato quien entre las observaciones incluyó que no existían términos de referencia para el trabajo realizado.

Este informe dio inicio a un proceso de consultas para dar por finalizado el contrato, entre las acciones realizadas, el Subdirector de Servicios Internos, dispuso al Administrador del contrato mantenga reuniones para definir los términos, en base de lo cual, elaboró nuevos términos de referencia entregados al consultor quien debió realizar un nuevo proyecto, fijó un nuevo plazo para la ejecución del contrato. A partir de la recepción del primer informe entregado por el consultor, suspendió por dos oportunidades la ejecución de los trabajos, encontrándose vigente esta disposición por más de 39 meses, impidiendo la liquidación del contrato.


Recomendación

Al Director Provincial del IESS Pichincha

6. Previa la obtención de informes legales y técnicos, solicitará al Director General la autorización correspondiente para que el contrato, cuyos trabajos se encuentran suspendidos por disposición del Administrador del contrato, se termine por mutuo acuerdo con el Consultor, permitiendo su liquidación.

Oferta económica negociada, no fue mejorada respecto al presupuesto referencial ni sustentada documentadamente

Conforme "Acta de Negociación CDC-IESS-DPP-002-2013" de 10 de abril de 2013, en representación del Director Provincial de Pichincha, actuó el Subdirector de Servicios Internos, y negoció la oferta económica de 52 000,00 USD presentada inicialmente por el oferente, subida al Portal de Compras Públicas (Formulario No. 7), sin que exista evidencia de que ésta fue acordada con sustento en estudios de mercado u otras herramientas, que demuestren la negociación en las mejores condiciones de costo beneficio para la institución, por lo que no existe ninguna diferencia entre el presupuesto referencial del proyecto y el valor acordado, adjudicado y por el cual se

TREINTA Y TRES 

contrató el proyecto, situación que no fue observada por el Director Provincial de Pichincha previo a la suscripción del contrato de consultoría.

El Subdirector de Servicios Internos de la Dirección Provincial del IESS en Pichincha, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 23 de septiembre de 2013, negoció la oferta económica presentada por el único consultor invitado, sin obtener ninguna mejora entre el presupuesto referencial y el valor a contratar, y no presentó evidencia de que éste se fundamentó en estudios de mercado u otras herramientas, que sustenten la relación Calidad y Costo de la consultoría, inobservó el número 19 del artículo 6 Definiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública e incumplió el literal a) del número 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

El Director Provincial del IESS en Pichincha, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de mayo de 2013, delegó al Subdirector Provincial de Servicios Internos la representación en la sesión de negociación, y no verificó que el precio acordado haya sido mejorado con relación al presupuesto referencial, basado en elementos que demuestren las mejores condiciones costo beneficio para la institución, por lo que no existe diferencia entre el presupuesto y el valor negociado, inobservó el número 19 del artículo 6 Definiciones de la LOSNCP, y la Norma de Control Interno 401-03- Supervisión, incumplió el literal a) del número 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

De conformidad a lo estipulado en el artículo 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y 22 de su Reglamento, se dio a conocer los resultados provisionales al Director Provincial y al Subdirector de Servicios Internos mediante oficios 51000000.CPR.002 y 005 de 18 de enero de 2016 respectivamente, a fin de que presenten sus opiniones y puntos de vista.

El Director Provincial, en comunicación de 20 de enero de 2016, indicó:

"... Sobre el acta de negociación (...) resulta inoficioso aclarar (...) quien participó en dicha negociación estaba autorizado por la ley..."

TREINTA Y CUATRO 

Respecto de esta opinión, cabe aclarar que la participación del Subdirector de Servicios Internos fue basada en la delegación del Director Provincial y no porque sea una de las responsabilidades asignadas a dicho funcionario.

El Subdirector de Servicios Internos, mediante comunicación de 20 de enero de 2016, señaló:

“... mi participación en la... negociación por disposición del Director Provincial de Pichincha... procedí con la negociación, obteniendo como resultado(...) la señalética (...).”

Auditoría no comparte el criterio de que lo conseguido constituya valor agregado que mejore las condiciones de la contratación, en razón de que no se trata de un contrato de ejecución de obras, caso en el cual la señalética puede considerarse como una mejora al valor respecto de los trabajos a ejecutar o bienes a entregar.

Con posterioridad a la conferencia final de comunicación de resultados, en escrito de 27 de enero de 2016, ratificó lo manifestado el 20 de enero de 2016.

Las opiniones de los servidores no aportan con nuevos elementos sobre los hechos comentados por tanto, no modifican el criterio de auditoría.

Conclusión

El Director Provincial del IESS en Pichincha, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de mayo de 2013, delegó al Subdirector Provincial de Servicios Internos la representación en la sesión de negociación, y no verificó que el precio acordado haya sido mejorado con relación al presupuesto referencial, basado en elementos que demuestren las mejores condiciones costo beneficio para la institución, por lo que no existe diferencia entre el presupuesto y el valor negociado, inobservó el número 19 del artículo 6 Definiciones de la LOSNCP, y la Norma de Control Interno 401-03- Supervisión, incumplió el literal a) del número 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

El Subdirector de Servicios Internos de la Dirección Provincial del IESS en Pichincha, que actuó en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 23 de septiembre de 2013, negoció la oferta económica presentada por el único consultor

TREINTA Y CINCO 

invitado, sin obtener ninguna mejora entre el presupuesto referencial y el valor a contratar, y no presentó evidencia de que éste se fundamentó en estudios de mercado u otras herramientas, que sustenten la relación Calidad y Costo de la consultoría, inobservó el número 19 del artículo 6 Definiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública e incumplió el literal a) del número 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS Pichincha


7. Previa a la suscripción de resoluciones de adjudicación y contratos para la adquisición de bienes y servicios, incluidos los de consultoría, exigirá al titular de la unidad requirente, le entregue los estudios de mercado, proformas de otros proveedores o adjudicaciones anteriores de adquisiciones similares, que le permitan establecer la relación costo beneficio para obtener las mejores condiciones de negociación.

Remodelación y equipamiento de los pisos 5 y 7 del Edificio Parque de Mayo

El Subdirector de Control del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS con memorando IESS.SDCSS-2013-0136-M de 05 de diciembre de 2013 solicitó al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS, la reubicación de los servidores de las áreas de gestión pertenecientes a la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar, que laboran en el Edificio Parque de Mayo.

Con fecha 15 de enero de 2014, en comunicaciones dirigidas al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar, las empresas Info Mueble, Tecni Mueble, y Red Muebles presentaron las proformas correspondientes al mobiliario; y, las empresas Proyectos Constructivos Livianos, Cmasverde, y M.E.Y.S., las proformas respecto a la remodelación, de los pisos 5 y 7 del Edificio de Parque de Mayo.

Con memorando IESS.SDCSS-2014-0124-M de fecha 20 de enero de 2014, el Subdirector de Control del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS solicitó al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS, autorice

TREINTA Y SEIS 

la remodelación y adquisición de mobiliario para los pisos 5 y 7 del Edificio Parque de Mayo, autorización que el Director dio con nota manuscrita inserta en el mismo documento.

De acuerdo a los montos que se pagó y en conformidad a la LOSNCP, correspondía realizar un proceso de Subasta Inversa Electrónica para la adquisición de mobiliario que ascendió a 41 109,50 USD, por tratarse de bienes normalizados; y, de Menor Cuantía en la remodelación de los pisos 5 y 7 por un valor de 47 455,20 USD, por tratarse de obras, no homologadas; sin embargo, de acuerdo a la documentación existente en el expediente de estos trabajos, se evidencia que no se realizó ningún proceso precontractual y contractual, únicamente existe un cuadro comparativo de las proformas presentadas; documento que no tiene ninguna firma de responsabilidad de su elaboración y/o aprobación.

El 7 de febrero de 2014, el Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar, que actuó en el período comprendido entre el 5 de julio de 2013 y el 17 de abril de 2014, suscribió las actas de entrega recepción de la remodelación y recepción del mobiliario para los pisos 5 y 7 del Edificio Parque de Mayo, con las empresas M.E.Y.S e INFOMUEBLES, sin contar con documentos que permitan establecer la conformidad de lo ejecutado, por cuanto no existen pliegos, términos de referencia, presupuesto, resoluciones de aprobación, adjudicación ni contratos, evidenciando la inobservancia de los artículos 1 y 21 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y las Normas de Control Interno 402-03 Control previo al devengado y 406-03 Contratación e incumplió las letras a) y c) del número 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Estos hechos originaron para la Institución una obligación y afectación presupuestaria, que fue cubierta mediante la suscripción de convenios de pago autorizados por el Director General del IESS, documentos que se efectivizaron el 20 de mayo de 2014.

Con oficio 51000000.DPP.013 de 04 de diciembre de 2015, se solicitó al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS, que actuó en el período comprendido entre el 5 de julio de 2013 y el 17 de abril de 2014, información sobre los hechos comentados, quien en comunicación de 09 de diciembre de 2015, respondió:

TREINTA Y SIETE 

“... Mediante nota manuscrita inserta en memorando IESS.SDCSS-2014-0124-M de fecha 20 de enero de 2014 se autoriza al Ing. (...), Subdirector de Control del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS en funciones, inicie con el proceso basado en lo que determina la normativa legal, es decir los procesos de la remodelación y equipamientos en los pisos 5 y 7 del edificio Parque de Mayo en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social estuvieron a cargo del Ing. (...), Subdirector de Control del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS a esa fecha (...).”


De su parte, el Subdirector de Control del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS, que actuó en el período comprendido entre el 1 de octubre de 2013 y el 23 de enero de 2014, en respuesta al oficio 51000000.DPP.014 de 9 de diciembre de 2015, con comunicación de 17 de diciembre de 2015, expuso:

“... Desde la fecha de aprobación del Ing. (...) hasta mi salida que se efectuó el 23 de Enero, no autoricé por escrito el pedido de proforma alguna de precios, ni procedí con la selección de proveedor alguno, o ninguna acción en mencionado proceso (...).”

Por lo expuesto, el Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS, que actuó en el período comprendido entre el 5 de julio de 2013 y el 17 de abril de 2014, autorizó el inicio del proceso de contratación al Subdirector de Control del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS, quien permaneció tres días en funciones, por tanto no inició el proceso y no existe más documentación de estas contrataciones a parte de las actas de entrega recepción suscritas por el Director del Seguro Especializado, las que no se sustentaron en documentos que demuestren la conformidad entre lo requerido y lo entregado por los proveedores, generando obligaciones que se solventaron mediante convenios de pago.

De conformidad a lo estipulado en el artículo 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y 22 de su Reglamento, se dio a conocer los resultados provisionales al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS y al Subdirector de Control del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS mediante oficios 51000000.CPR.010 y 013 de 18 de enero de 2016 respectivamente, a fin de que presenten sus opiniones y puntos de vista.

El Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS, en funciones del 5 de julio de 2013 al 17 de abril de 2014, en comunicación de 19 de enero de 2015,

TREINTA Y OCHO 

ratifica que suscribió las actas de entrega recepción, en base del informe presentado por el Administrador del edificio, y que en conocimiento de que estos procesos no se realizaron a través del portal de compras públicas tramitó el pago mediante la suscripción de convenios de pago.

Conclusión

El Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS, que actuó en el período comprendido entre el 5 de julio de 2013 y el 17 de abril de 2014, autorizó la remodelación y adquisición de mobiliario para los pisos 5 y 7 del Edificio Parque de Mayo, sin contar con pliegos, términos de referencia, presupuesto, resoluciones de aprobación, adjudicación ni contratos, suscribió las actas de entrega recepción de las obras y muebles, sin parámetros de referencia, inobservando los artículos 1 y 21 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y las Normas de Control Interno 402-03 Control previo al devengado y 406-03 Contratación e incumplió las letras a) y c) del número 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Recomendación

Al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS

8. Se abstendrá de autorizar la contratación, recepción y pago por bienes y/o servicios, cuyos procesos no se hayan efectuado a través de los medios legalmente establecidos y que cuenten con los documentos precontractuales y contractuales que garanticen la concordancia entre lo adquirido, recibido y cancelado.

Atentamente,


Eco. María Cristina Orbe Cajiao
Auditora Interna del IESS

TREINTA Y NUEVE 