



CAPITULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial en los hospitales Nivel III, Carlos Andrade Marín y José Carrasco Arteaga, 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 12921-17-2015 del 15 de mayo de 2015, suscrita por el Auditor Interno.

Objetivos del examen

- Determinar el cumplimiento de las disposiciones constantes en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General y las Resoluciones emitidas por el SERCOP.
- Determinar la propiedad, veracidad, legalidad de los pagos efectuados.

Alcance del examen

Se efectuó el análisis a los procesos precontractual, contractual, ejecución y liquidación de los contratos 64000000-4957C y 64000000-5065C suscritos el 27 y 24 de diciembre de 2010, en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013.

No forma parte de esta acción de control el análisis del contrato 64000000-4952C por cuanto este fue asumido por la Delegación Provincial de la Contraloría General del Estado del Guayas, conforme actividad 2.9, constante en “Imprevistos Plan Anual de Control 2015”, de la Contraloría General del Estado.

El 20 de octubre de 2009, se suscribió el contrato de consultoría para la ejecución de los estudios integrales para la construcción del búnker del acelerador lineal, braquiterapia y áreas anexas en los hospitales de nivel III, Carlos Andrade Marín, Teodoro Maldonado Carbo y José Carrasco Arteaga; período que se encuentra fuera de nuestro alcance, lo que se constituye una limitante para nuestro análisis.

Base Legal

El Art. 58 de la Constitución Política de la República atribuye al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social la responsabilidad de la prestación del seguro general obligatorio.

El Congreso Nacional, el 27 de noviembre de 2001, expide la nueva “Ley de Seguridad Social” 2001-55, publicada en el Registro Oficial 465, de 30 de noviembre de 2001, donde se establece que los órganos y niveles responsables de las prestaciones del seguro social no pueden ser otros que los señalados en la Ley de Seguridad Social, el Consejo Directivo del IESS, en concordancia a lo previsto en el artículo 25 de la citada Ley, mediante Resolución C.I. 056 de 26 de enero de 2000, expidió el Reglamento General de las Unidades Médicas del IESS, que se clasifican de acuerdo a su complejidad, en:

1. Hospitales de Nivel III;
2. Hospitales de Nivel II;
3. Hospitales de Nivel I;
4. Centros de Atención Ambulatoria (Dispensarios Tipo A y B); y,
5. Unidades de Atención Ambulatoria (Dispensarios Tipo C).

Estructura orgánica

Según el Reglamento General de las Unidades Médicas, los hospitales de Nivel III, Carlos Andrade Marín de Quito y José Carrasco Arteaga de Cuenca tienen la siguiente estructura:

Nivel Directivo:

- Director Administrativo

Nivel Técnico:

- Director Médico

Dependencias de Apoyo de la Dirección Administrativa:

- Jefatura Financiera
- Jefe de Servicios Generales

Nivel Operativo:

- Unidad de Presupuesto y Contabilidad

- Unidad de Facturación y Consolidación de Costos
- Unidad de Recaudación y Pagos
- Compras Públicas
- Bodega
- Informática

Dependencias de Apoyo de la Dirección Médica:

- Jefatura de Farmacia
- Jefatura de Enfermería

Objetivo de la entidad

Los Hospitales de Nivel III del IESS, tienen como objetivo prestar atención médica en cirugía, clínica, cuidado materno infantil, medicina crítica, y auxiliares de diagnóstico y tratamiento, a los afiliados de su jurisdicción

Proceso Precontractual

El Consejo Directivo del IESS, en sesión ordinaria de 8 de septiembre de 2010, en conocimiento de los oficios 21000000-2232 y 2233 de 17 de agosto de 2010 de la Dirección General; 21000000-2216 y 2218 de 9 de agosto de 2010 de la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar; 64000000-2960 y 2961 de 9 de agosto de 2010 de la Procuraduría General del IESS; 133031101-2201 de 15 de julio de 2010 del Director del Hospital José Carrasco Arteaga; 111012104-684 de 16 de julio de 2010 del Departamento Financiero del Hospital Carlos Andrade Marín, en los que se presentó la documentación técnica, legal y presupuestaria respectiva, resolvió autorizar al Director General, el inicio de los procesos de contratación para la construcción del búnker del acelerador lineal, braquiterapia y áreas anexas en los hospitales Carlos Andrade Marín de la ciudad de Quito y José Carrasco Arteaga de la ciudad de Cuenca, como consta en los oficios 110000000.621.CD y 623.CD de 8 de septiembre suscritos por el Presidente del Consejo Directivo del IESS.

Para cada proceso precontractual de licitación para la construcción de los búnker para el HCAM y HJCA, el Director General conformó la Comisión Técnica correspondiente, integrada en ambos casos por el Subdirector General del IESS, en calidad de Presidente del Comité, y el Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar

como Vocal del área requirente, y el Consejo Directivo del IESS, designó como Vocal Técnico para cada proceso a un servidor del correspondiente hospital.

El Director General, con Resoluciones Administrativas CT-IESS-094-2010 y 095 de 22 de septiembre de 2010, aprobó los pliegos y autorizó la publicación de la convocatoria a la licitación a través del portal de compras públicas, hecho que se realizó el 23 de septiembre de 2010.

La Comisión Técnica del proceso de Licitación LICO-IESS-006-2010, para la construcción del búnker en el HCAM, mediante oficio CT-IESS1433-2010 de 24 de noviembre de 2010, acogiendo los informes presentados por la Subcomisión de Apoyo, resolvió sugerir al Director General, la adjudicación del contrato por un valor de 1 495 917,25 USD a la empresa que cumplió todas las especificaciones y requerimientos técnicos, financieros y jurídicos solicitados en los pliegos y haber obtenido el mayor puntaje en la calificación de las ofertas, entre las tres habilitadas (94,5 sobre 100) y por presentar el menor costo.

El Director General, en base a este informe mediante Resolución Administrativa CT-IESS-12-2010 de 3 de diciembre de 2010, adjudicó al oferente mejor puntuado el contrato para la construcción del búnker del acelerador lineal, braquiterapia y áreas anexas, el mismo que se suscribió el 24 de diciembre de 2010.

La Comisión Técnica de la Licitación LICO-IESS-007-2010, para la construcción del búnker en el HJCA, mediante oficio CT-IESS1435-2010 de 5 de noviembre de 2010, luego de analizar el informe de la Subcomisión de Apoyo sobre los aspectos financiero, técnico y jurídico, sugirió al Director General, se adjudique por 1 510 039,52 USD el contrato a la empresa que cumplió con todas las especificaciones y requerimientos solicitados en los pliegos y ofreció a la Institución las mejores condiciones presentes y futuras y obtuvo entre las dos empresas habilitadas el mayor puntaje (95,82 puntos).

El Director General aceptó lo sugerido por la Comisión Técnica y mediante Resolución Administrativa CT-IESS-123-2010 de 9 de noviembre de 2010, adjudicó el contrato para la construcción del búnker del acelerador lineal en el HJCA, a la empresa que mayor calificación obtuvo y lo suscribió el 27 de diciembre de 2010.

Proceso Contractual

La contratación para la construcción de los búnker en los dos Hospitales de III Nivel, por ser una construcción tipo, mantienen en sus aspectos principales consideraciones similares, diferenciando fechas y montos, así:

- Contratante: Director General
- Contratista: Ing. ...
- Fecha de contratos:
 - HCAM: 24 de diciembre de 2010
 - HJCA: 27 de diciembre de 2010
- Objeto.- El contratista se obliga con el IESS, a ejecutar, terminar y entregar a entera satisfacción al contratante, la construcción del búnker del acelerador lineal, braquiterapia y áreas anexas tanto en el HCAM como en el HJCA. Se compromete al efecto, a realizar dicha obra, con sujeción a su oferta, planos, especificaciones técnicas generales y particulares de la obra, anexos, instrucciones de la entidad y demás documentos contractuales, respetando la normativa legal aplicable.
- Monto.- El valor de los contratos es:
 - HCAM 1 495 917,25 USD
 - HJCA 1 510 039,52 USD
- Forma de pago.- En calidad de anticipo; el valor correspondiente al 50% del valor total de cada contrato.

El valor restante de la obra, se cancelará mediante pago contra presentación de planillas en forma mensual, debidamente aprobadas por la Fiscalización. De cada planilla se descontará la amortización del anticipo y cualquier otro cargo debidamente establecido.
- Garantías.- La del fiel cumplimiento, que rendirá el Contratista, por el valor del 5% del monto total del Contrato; Garantía por el anticipo del 50% del valor del contrato; y, Garantía técnica por la que el contratista garantiza la calidad de los materiales y los equipos colocados como parte de la construcción en los términos otorgados por el fabricante de los equipos.
- Plazo.- El plazo para la ejecución y terminación de la totalidad de los trabajos contratados es de 120 días, contados a partir de la entrega del anticipo.
- Multas.- Por cada día de retardo en el cumplimiento de la ejecución de las obligaciones contractuales conforme al cronograma valorado, se aplicará la multa de 1 por mil del valor del contrato.

- Reajuste de precios.- El reajuste de precios se reconocerá mediante la aplicación de la fórmula polinómica constante en cada contrato.

Descripción del Proyecto

La construcción de los búnker se lo realizó en áreas externas a las edificaciones existentes de los hospitales, en espacios considerados en los proyectos iniciales como áreas verdes, se los ubicó en espacios colindantes al Servicio de Oncología, en consideración de que estas obras van a mejorar y actualizar las prestaciones de este servicio.

El proyecto trata de un búnker para el acelerador lineal y áreas anexas, esta complejidad se da por dos aspectos como son la "funcionalidad", pues, este tipo de construcción requiere dos espacios diferenciados, uno es el búnker, donde la estructura de sus muros y losa de hormigón armado que por sus niveles de seguridad que se requieren para éste tratamiento que se lo realiza por medio de radiaciones controladas y puntuales es lo que caracteriza a éste espacio; y la otra área que corresponde a áreas anexas como complementos de apoyo en dicho tratamiento.

El otro aspecto son las "instalaciones", que por el procedimiento que se utiliza, se requiere contar con tecnología y equipos de última generación.

Los proyectos cuentan con el búnker para el acelerador lineal, las áreas anexas para el tac simulador, la braquiterapia, el quirófano para implantes, cuarto de moldes, área de dosimetría y planeamiento, oficina de Físicos y radiólogos y espacios complementarios como baños y cuartos de mantenimiento y equipos entre otros; además sistemas de instalaciones eléctricas, electrónicas, hidrosanitarias y mecánicas.

La estructura construida tiene un área aproximada de 890,00 metros cuadrados, compuesta por dos bloques de hormigón de 280 kg/cm² y en el contrapiso el hormigón es de 350 kg/cm².

En forma general en ambos proyectos, se ejecutaron obras preliminares, preparación del suelo, mamposterías de bloque vibropresado y paredes de gypsum, enlucidos, revestimientos en pisos de porcelanato, vinyl de alto tráfico y vinyl conductivo en

quirófano, estucado en paredes y pintura, cielo raso de fibra mineral, aluminio vidrio, carpintería en madera, muebles modulares, piezas sanitarias y grifería señalética, instalaciones hidráulico sanitarias, sistema contra incendios, climatización, gases medicinales, instalaciones eléctricas y electrónicas, las cuales se encuentran en funcionamiento.

Las obras han sido construidas de acuerdo a especificaciones y detalles de planos constructivos, los sistemas eléctricos, hidro-sanitarios, sistemas contra incendios, mecánicos, electrónicos, gases medicinales, se encuentran funcionando, en ellos se han realizado las pruebas respectivas.

De conformidad con los pagos realizados por planillas de avance de obra, excesos de volumen, rubros nuevos y reajuste de precios el resumen económico de lo invertido en los dos hospitales de Nivel III es el siguiente:

TIPO DE PLANILLA	HCAM		HJCA	
	No.	VALOR	No.	VALOR
NORMALES	12	1 089 047,63	14	1 087 051,71
EXCESOS	3	216 132,27	13	311 095,09
RUBROS NUEVOS	7	167 570,99	5	165 328,32
REAJUSTE		116 387,06		121 745,17
TOTAL		1 589 137,95		1 685 220,29

Servidores relacionados

Anexo 1

CAPITULO II

Comentarios y Conclusiones

Seguimiento de recomendaciones

La Contraloría General del Estado y la Auditoría Interna del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no han realizado auditorías o exámenes especiales a este proceso, consecuentemente no han sido formuladas recomendaciones.

Se inició proceso precontractual sin contar con estudios definitivos debidamente aprobados por las instancias correspondientes

El Director General del IESS y la Gerente General de Hospiplan Cía. Ltda., el 20 de octubre de 2009, suscribieron un contrato de estudios integrales de consultoría para la construcción del búnker del acelerador lineal, braquiterapia y áreas anexas en los hospitales de nivel III, Carlos Andrade Marín, Teodoro Maldonado Carbo y José Carrasco Arteaga; contrato en el que se estipuló en el numeral 7.02 que la consultora deberá entregar los planos con la respectiva aprobación del Municipio, Empresa Eléctrica y Bomberos de la localidad y de la Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica.

El Director General de Salud Individual y Familiar, con oficios 21000000-3519 y 3520 de 28 de octubre de 2009, designó como Administrador del contrato a la Directora Técnica del HCAM y como Supervisora del contrato a una arquitecta del SGSIF, servidoras que el 3 de agosto de 2010, suscribieron con la representante de la empresa consultora, el *“Acta de Recepción Única y Definitiva del Contrato de Consultoría No. 64000000-3214” “Estudios Integrales de Consultoría para la Construcción del BUNKER del Acelerador Lineal, Braquiterapia y Áreas Anexas en los Hospitales de Nivel III Carlos Andrade Marín, Teodoro Maldonado Carbo y José Carrasco Arteaga”*, que comprendió los estudios integrales de consultoría para la construcción del búnker, en la que se hace referencia a la entrega de los estudios preliminares, anteproyecto y proyecto definitivo que consta de planos, memorias, especificaciones técnicas, análisis de precios unitarios, volúmenes de obra, presupuestos referenciales, cronogramas, estudio de impacto y manejo ambiental, estableciendo que la Consultora ha cumplido con el objeto del contrato; sin embargo,

sobre la aprobación del proyecto definitivo por parte de las instancias correspondientes no existe pronunciamiento.

El Consejo Directivo del IESS, en base a la información y requerimientos generados mediante oficios 21000000-2232 y 2233 de 17 de agosto de 2010 de la Dirección General; 21000000-2216 y 2218 de 9 de agosto de 2010 de la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar, con los que entregó el producto de la consultoría; 64000000-2960 y 2961 de 9 de agosto de 2010 de la Procuraduría General del IESS; 133031101-2201 de 15 de julio de 2010 del Director del Hospital José Carrasco Arteaga; 111012104-684 de 16 de julio de 2010 del Departamento Financiero del Hospital Carlos Andrade Marín, en los que se presentó la documentación técnica, legal y presupuestaria respectiva, en sesión ordinaria celebrada el 8 de septiembre de 2010, resolvió autorizar al Director General, el inicio de los procesos de contratación para la construcción del búnker del acelerador lineal, braquiterapia y áreas anexas en los hospitales Carlos Andrade Marín de la ciudad de Quito y José Carrasco Arteaga de la ciudad de Cuenca, como consta en los oficios 110000000.621.CD y 623.CD de 8 de septiembre suscritos por el Presidente del Consejo Directivo del IESS.

Para cada proceso de contratación bajo la modalidad de licitación para la construcción de los bunker para el HCAM y HJCA, el Director General conformó la Comisión Técnica correspondiente, integrada en ambos casos por el Subdirector General del IESS, en calidad de presidente del Comité, y el Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar como vocal del área requirente, y el Consejo Directivo del IESS, designó como vocal técnico para cada proceso a un servidor del correspondiente hospital.

Comisiones que en sus informes producto de varias reuniones, no observaron ni alertaron al Director General, que los planos no se encontraban aprobados por las instancias correspondientes, como Municipios, Bomberos, SCIAM, entre otros.

El Director General, en consideración de los informes señalados anteriormente, aprobó los pliegos de las licitaciones LICO-IESS-006-2010 Y LICO-IESS-007-2010, para la construcción de los bunker del acelerador lineal, braquiterapia y áreas anexas en los hospitales Carlos Andrade Marín y José Carrasco Arteaga, respectivamente;

concluidos los procesos precontractuales adjudicó la ejecución de las obras a través de resoluciones administrativas y suscribió los contratos correspondientes; como se detalla a continuación:

PROCESO	HOSPITAL	DOCUMENTO	FECHA
APROBACION DE PLIEGOS	CAM	RESOLUCION CT-IESS-094-2010	22.09.2010
	JCA	RESOLUCION CT-IESS-095-2010	22.09.2010
CONVOCATORIA A LA LICITACION	CAM	PORTAL COMPRAS PUBLICAS	23.09.2010
	JCA	PORTAL COMPRAS PUBLICAS	23.09.2010
ADJUDICACION EJECUCION DE OBRA	CAM	RESOLUCION CT-IESS-122-2010	03.12.2010
	JCA	RESOLUCION CT-IESS-123-2010	09.11.2010
SUSCRIPCION DE CONTRATO	CAM	CONTRATO 64000000-5065-C	24.12.2010
	JCA	CONTRATO 64000000-4957-C	27.12.2010

CAM	Carlos Andrade Marín
JCA	José Carrasco Arteaga

El Hospital JCA inició la ejecución de la obra el 1 de marzo de 2011; conforme lo señalado por el Fiscalizador en oficio 2103.059.11-F-BUC de 8 de agosto de 2011 y como consta en el acta de entrega recepción definitiva de la obra de construcción de 13 de julio de 2012; sin las definiciones y aprobaciones de los diseños arquitectónicos, estructurales y sobre todo las aprobaciones de la Subsecretaría de Control, Investigación y Aplicaciones Nucleares (SCIAM); por lo que la obra fue suspendida el 23 de marzo de 2011 y reiniciada oficialmente el 29 de agosto de 2011, es decir, aproximadamente cinco meses después.

El Fiscalizador de obra, en oficio 2103.059.11.F-BUN de 8 de agosto de 2011, informó al Director del HJCA, Administrador del Contrato, que:

“... La paralización de la obra se debe al hecho real de no contar con los “estudios definitivos”. El Contratista de la construcción del bunker del HJCA, se negó al inicio de la obra y se niega a continuar con los trabajos posibles de emprender, mientras la Institución no le entregue la documentación técnica aprobada y autorizada, misma que le permitiría obtener el permiso de construcción. Oficios No. 001-BUMKRC, de 22-11-10; No. 011-ByC-IESS de 13-04-11, No.016-ByC-IESS de 9-05-11, No. 028-ByC-IESS de 29-07-11.-... con fecha 29 de junio del 2011, el Departamento de Planificación del Municipio de Cuenca revisó únicamente el ANTEPROYECTO, para lo cual la fiscalización de obra, tuvo que realizar con el consentimiento de... algunos cambios en los planos arquitectónicos exigidos por el Departamento de Planificación del Municipio y el propio trámite para conseguir la revisión mencionada...”.

Sobre las autorizaciones y aprobaciones relativas a la construcción del búnker por parte de las instancias correspondientes, el equipo de control evidenció lo siguiente:

- Solicitud de revisión de anteproyectos arquitectónicos ante el Municipio de Cuenca, realizada el 23 de junio de 2011, en solicitud de revisión No. 00249.

- Permiso para continuar con el trámite municipal de construcción otorgado por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Cuenca, el 10 de octubre de 2011.
- Autorización de construcción del búnker por parte de la SCIAM del 5 de diciembre de 2011.
- El Jefe del Departamento de Distribución Zona 3, de la empresa eléctrica Regional Centro Sur de Cuenca, en oficio DIDIS-0000860 de 15 de febrero de 2012, informó que se aprobó el rediseño eléctrico para el HJCA.
- Formulario de Aprobación de planos No. 004574, reingresado al Municipio de Cuenca el 6 de junio de 2012.
- Fotocopia de planos arquitectónicos donde consta el sello de aprobación de planos de la Dirección de Control Municipal del Municipio de Cuenca, de 6 de agosto de 2012.
- Aprobación del estudio de impacto ambiental, emitida por la Comisión de Gestión Ambiental, en oficio No. CGA-0031-2013 de 4 de enero de 2013.

El Hospital Carlos Andrade Marín, inicio las obras de construcción del búnker, el 5 de junio de 2011, aproximadamente a los 4 meses de haberse entregado el anticipo (2 de febrero de 2011), fecha en la que contractualmente se debió iniciar la construcción.

El Fiscalizador al respecto, en oficio 111011101-PH-0411 de 7 de julio de 2011, informó a la Directora del HCAM, que se iniciaron los trabajos en esa fecha debido a lo siguiente:

- El área de trabajo no estaba liberada por la existencia de un árbol de secoya en el lugar que debía implantarse el proyecto, que para su reubicación o tala era necesario contar con la aprobación del Municipio de Quito, previo informe favorable del Jardín Botánico de Quito.
- Cuando se realizó el replanteo se comprobó que el proyecto “no alcanza” en el espacio físico, por lo que se realizó una nueva implantación, la que autorizó el 13 de mayo de 2011, en oficio 111011101-PH-0329.
- Por pedido de la SCIAM, se realizó cambios de las barreras primarias, incrementando el espesor de las mismas, lo que entregó el 24 de mayo de 2011 mediante oficio 111011101-PH-0340.
- En razón de la nueva implantación de las edificaciones a construir, se pidió a los proveedores una certificación de los equipos, considerando su ubicación y radio de

acción, por lo que se autorizó el inicio de las obras el 3 de junio de 2011, en oficio 111011101-PH-0356.

En el acta de entrega recepción definitiva de la construcción del búnker en el Hospital CAM de 6 de mayo de 2013, se hace constar que:

“... hasta la presente fecha no se cuenta con el registro de planos permisos y licencias emitidas por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Empresa Eléctrica, Bomberos, etc; La Dirección del Hospital Carlos Andrade Marín se dignará tomar las acciones pertinentes para su inmediata consecución, para el efecto se entrega los planos de registro (“as built”) a los delegados técnicos (Departamento de Mantenimiento H.CAM) de esta diligencia.- Durante el proceso constructivo se ha obtenido: La aprobación de la Empresa Eléctrica Quito de la cámara de transformación.- Licencia Ambiental emitida por la Secretaría de Ambiente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.- Autorización de construcción de blindajes emitida por la SCIAM...”.

El Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar, como área requirente, remitió al Director General la documentación técnica producto de la consultoría de los estudios, cuyos planos no se encontraban aprobados por las instancias correspondientes; a fin de que se alcance del Consejo Directivo la autorización para el inicio del proceso de contratación; lo que ocasionó que los procesos precontractual, contractual, ejecución, liquidación del contrato y recepción de las obras se efectúen sin contar con los permisos; el retrasó en el inicio de las obras; su cabal ejecución; la dilatación del plazo previsto para su entrega; y la demora en la obtención de los permisos de construcción, facultad de los Municipios previa verificación que los proyectos a ejecutarse cumplan con los requisitos; incumplió los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, número 1. Titular de la entidad, letra h), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; e inobservó la Disposición General Tercera, número 2., de las Normas para la Ejecución de los procesos Internos de Contratación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, emitidas con Resolución C.D. 275 de 26 de agosto de 2009.

El Director General alcanzó del Consejo Directivo la autorización para el inicio del proceso de contratación, aprobó los pliegos de las licitaciones LICO-IESS-006-2010 Y LICO-IESS-007-2010, para la construcción de los búnker del acelerador lineal, braquiterapia y áreas anexas en los hospitales Carlos Andrade Marín y José Carrasco Arteaga, respectivamente, autorizó las convocatorias a la licitación, adjudicó la ejecución y suscribió los contratos de ejecución de las obras de construcción de los

búnker, sin contar con los estudios y diseños completos y planos aprobados por las instancias correspondientes; lo que ocasionó que la ejecución, liquidación del contrato y recepción de las obras se efectúen sin contar con los permisos; el retrasó en el inicio de las obras; su cabal ejecución; la dilatación del plazo previsto para su entrega; y la demora en la obtención de los permisos de construcción, facultad de los Municipios previa verificación que los proyectos a ejecutarse cumplan con los requisitos; incumplió los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, número 1. Titular de la entidad, letra h), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; y, artículo 23 Estudios, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Los Miembros de las Comisiones Técnicas conformadas para cada uno de los procesos de licitación para la construcción de los bunker, en los hospitales CAM y JCA, no advirtieron e informaron al Director General que los planos producto de la consultoría integral de los estudios de los búnker, no estaban aprobados por las instancias correspondientes; lo que ocasionó que el Director General apruebe los pliegos y que los procesos precontractual, contractual, ejecución, liquidación del contrato y recepción de las obras se efectúen sin contar con los permisos; el retrasó en el inicio de las obras; su cabal ejecución; la dilatación del plazo previsto para su entrega; y la demora en la obtención de los permisos de construcción, facultad de los Municipios previa verificación que los proyectos a ejecutarse cumplan con los requisitos; incumplieron los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, número 2. Autoridades de las unidades administrativas y servidores, letra a), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; artículo 23 Estudios, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; e inobservaron el artículo 8 Responsabilidades, letra a), de las Normas para la Ejecución de los procesos Internos de Contratación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, emitidas con Resolución C.D. 275 de 26 de agosto de 2009.

Los fiscalizadores de los contratos de construcción de los bunker en los hospitales CAM y JCA, dispusieron el inicio de los trabajos de construcción sin contar con el permiso de construcción por parte de los correspondientes Municipios y los Administradores de dichos contratos, en conocimiento de estas circunstancias no dispusieron la realización de los trámites pertinentes para la obtención de los permisos correspondientes, previo el inicio de los trabajos; lo que ocasionó que la ejecución,

liquidación del contrato y recepción de las obras se efectúen sin contar con los permisos; el retraso en el inicio de las obras; su cabal ejecución; la dilatación del plazo previsto para su entrega; y la demora en la obtención de los permisos de construcción, facultad de los Municipios previa verificación que los proyectos a ejecutarse cumplan con los requisitos; incumplieron los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, número 2. Autoridades de las unidades administrativas y servidores, letra a), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; artículo 121 Administrador del Contrato, del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; e inobservaron las Normas de Control Interno 408-17 Administrador del contrato; 408-18 Jefe de Fiscalización y 408-19 Fiscalizadores.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece:

“... Art. 23.- Estudios.- Antes de iniciar un procedimiento precontractual, la entidad contará con estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes...”.

“... Art. 49.- De las Fases Preparatoria y Precontractual.- La fase preparatoria de todo procedimiento licitatorio comprende la conformación de la Comisión Técnica requerida para la tramitación de la licitación así como la elaboración de los pliegos...”.

El Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, señala:

“... Art. 121.- Administrador del contrato.- En todo contrato, la entidad contratante designará de manera expresa un administrador del mismo, quien velará por el cabal y oportuno cumplimiento de cada una de las obligaciones derivadas del contrato. Adoptará las acciones que sean necesarias para evitar retrasos injustificados e impondrá las multas sanciones a que hubiere lugar...”.

Las Normas para la ejecución de los procesos internos de contratación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, emitidas mediante Resolución C.D. 275 de 26 de agosto de 2009, contemplan:

“... Art. 8.- Responsabilidades.- Son responsabilidades de la Comisión Técnica.- a) Revisar los pliegos y remitirlos al Ordenador de Gasto respectivo, para su aprobación...”.

“... Disposiciones Generales.-... TERCERA.- previo al inicio de un proceso de contratación, la Unidad Requirente deberá contar con lo siguiente:... 2. Estudios, especificaciones técnicas y diseños completos, definitivos y actualizados...”.

Las Normas de Control Interno, establecen:

“... 408-17 Administrador del contrato.-... Son funciones del administrador del contrato, entre otras:- a) Velar y responsabilizarse porque la obra se realice de acuerdo a lo programado...”.

“... 408-18 Jefe de Fiscalización.-... El jefe de fiscalización, se asegurará de que la obra se ejecute de conformidad con las bases establecidas en los estudios de preinversión, es decir, de acuerdo con el diseño definitivo, las especificaciones y demás normas técnicas aplicables, para lograr obtener del proyecto los beneficios esperados. No obstante, antes de iniciar la construcción, debe revisar los pliegos con el fin de detectar oportunamente cualquier error u omisión, así como cualquier imprevisión técnica que luego pueda afectar en forma negativa el desarrollo del proceso constructivo... Son funciones del jefe de fiscalización, entre otras:... j) Excepcionalmente cuando se presenten problemas que afecten condiciones pactadas en cuanto a plazos, calidad o presupuesto, comunicarlo al administrador del contrato para que resuelva...”.

“... 408-19 Fiscalizadores.-... Las funciones de los fiscalizadores, cada uno en el área de su competencia, son las siguientes:... p) Verificar que el contratista disponga de todos los diseños, especificaciones, programas de trabajo, licencias, permisos y demás documentos precontractuales...”.

Los resultados provisionales se dieron a conocer con oficios 51000000.B.CPR.01, 02, 03, 04, 05, 07, 08, 09, 10, 11 de 21 de octubre de 2015, a los: Director General del IESS; Subdirector General del IESS, Presidente de las Comisiones Técnicas de los Contratos 64000000-5065C y 4957C; Directoras Administrativas HCAM, Administradoras del Contrato 64000000-5065C; Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar, Vocal de las Comisiones Técnicas de los Contratos 64000000-5065C y 4957C; Administrador del Contrato 64000000-4957C; Vocal de la Comisión Técnica del Contrato 64000000-5065C; Miembro de la Comisión Técnica y Fiscalizador del Contrato 64000000-4957C; Fiscalizadores del Contrato 64000000-5065C; y, Contratista, 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 presenten sus opiniones y puntos de vista.

El Miembro de la Comisión Técnica y Fiscalizador del Contrato 64000000-4957C, con memorando IESS-HJCA-JATSGCM-2015-0799-M de 26 de octubre de 2015, señaló:

“... la comisión técnica como parte de los documentos precontractuales contó con la entrega recepción definitiva de los estudios integrales para la construcción de los bunkers, y uno de los componentes del objeto del contrato de consultoría en los términos de referencia se establece que los planos y estudios deben contar con las aprobaciones de los Municipios, Empresas Eléctricas, Bomberos y de la SIAN, es decir la comisión técnica si contó con los estudios aprobados por el IESS...”.

Con posterioridad a la conferencia final de comunicación de resultados, efectuada el 27 de octubre de 2015, el Vocal de la Comisión Técnica del Contrato 64000000-5065C, con comunicación de 5 de noviembre de 2015, expresó:

“... el proyecto para la ejecución de la obra de acelerador lineal braquiterapia y áreas anexas del HCAM contaba con aprobaciones de las instancias administrativas correspondientes de la institución y es así que existe el informe legal que viabiliza la aprobación por parte del máximo organismo. Las instancias sugeridas por Auditoría Interna como Municipios, Bomberos, SCIAM entre otros son trámites que se pueden y deben resolver previo al inicio de ejecución de los trabajos es decir en la etapa posterior a la precontractual...”

El Director General, con comunicación de 4 de noviembre de 2015, aclaró:

“... 4.- Cabe señalar que la Resolución Adjudicación del contrato para la construcción del Bunker del Hospital Carlos Andrade Marín No. CT-IESS-122-2010 del 3 de diciembre de 2010, fue suscrita por el señor Director General del IESS Subrogante.- 5.- A la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar y a la Procuraduría General del IESS, les correspondía revisar si la documentación que habilita el pedido de la Unidad requirente, cumple con los requisitos, condiciones, exigencias legales internas y externas como es el caso de los permisos del Municipio, Bomberos, SCIAM.- 6.-... a las dos comisiones les correspondió y correspondía ejecutar todas las operaciones legales que viabilicen la ejecución del proceso y su contratación... al director General del IESS, no le correspondería revisar todo lo actuado...”

La Directora Administrativa del Hospital Carlos Andrade Marín, Administradora del Contrato 64000000-5065C hasta el 5 de enero de 2012, con comunicación de 5 de noviembre de 2015, señaló:

“... no fui advertida de dicho incumplimiento ya que por mi formación profesional desconocía de varios temas técnicos específicos, más aún cuando no costaban en las cláusulas contractuales...”

La Directora Administrativa del Hospital Carlos Andrade Marín, Administradora del Contrato 64000000-5065C hasta el 15 de febrero de 2013, con comunicación de 5 de noviembre de 2015, explicó:

“... no fui advertida de dicho incumplimiento ya que por mi formación profesional desconocía de varios temas técnicos específicos, más aún cuando no costaban en las cláusulas contractuales...”

Lo expuesto por los servidores no modifica el criterio de auditoría, por cuanto el Director General previo a disponer el inicio del procedimiento precontractual y nombrar las Comisiones Técnicas correspondientes debió satisfacerse de que los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados se encuentren debidamente aprobados por las instancias correspondientes; lo que no fue verificado por las Comisiones Técnicas previo la elaboración de los pliegos, ni por el Fiscalizador de la obra al

disponer el inicio de los trabajos y tampoco advertidos por las administradoras del contrato con el fin de evitar retrasos y demoras.

Conclusión

El Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar, como área requirente, remitió al Director General la documentación técnica producto de la consultoría de los estudios, cuyos planos no se encontraban aprobados por las instancias correspondientes, a fin de que se alcance del Consejo Directivo la autorización para el inicio del proceso de contratación; los Miembros de las Comisiones Técnicas conformadas para cada uno de los procesos de licitación para la construcción de los bunker, en los hospitales CAM y JCA, no advirtieron e informaron al Director General que los planos producto de la consultoría integral de los estudios de los búnker, no estaban aprobados por las instancias correspondientes; documentos con los que el Director General aprobó los pliegos de las licitaciones LICO-IESS-006-2010 Y LICO-IESS-007-2010, para la construcción de los bunker del acelerador lineal, braquiterapia y áreas anexas en los hospitales Carlos Andrade Marín y José Carrasco Arteaga, respectivamente, autorizó las convocatorias a la licitación, adjudicó la ejecución de las obras y suscribió los contratos de ejecución de las obras de construcción de los búnker; y los fiscalizadores de los contratos de construcción de los bunker en los hospitales CAM y JCA, dispusieron el inicio de los trabajos de construcción sin contar con el permiso de construcción por parte de los correspondientes Municipios y los Administradores de dichos contratos, en conocimiento de estas circunstancias no dispusieron la realización de los trámites pertinentes para la obtención de los permisos correspondientes, previo el inicio de los trabajos, lo que ocasionó retrasó en el inicio de las obras; su cabal ejecución; dilató el plazo previsto para la entrega de las obras, e impidió que se obtenga el permiso de construcción para iniciar los trabajos, facultad que otorgan los Municipios previa verificación que los proyectos a ejecutarse cumplan con los requisitos; inobservando lo establecido en las Normas de Control Interno 408-17, 408-18 y 408-19.

Recomendación

Al Director General del IESS

1. Verificará que previo a disponer el inicio de un proceso precontractual de obras y nombrar las Comisiones Técnicas, los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados estén debidamente aprobados por las instancias correspondientes.

En liquidación de plazos no se consideran todos los días trabajados por contratista

En el Contrato 64000000-4957C para la construcción del búnker en el HJCA, se estableció 120 días de plazo para la ejecución de la obra, a partir de la entrega del anticipo, mismo que fue transferido a la cuenta del contratista el 28 de febrero de 2011, como consta en el boletín de egreso No 110200258; de acuerdo al plazo contractual la obra debió entregarse el 28 de junio de 2011; las actividades de construcción se iniciaron con el replanteo del proyecto el 1 de marzo de 2011.

Por pedido del Director Administrativo del Hospital JCA, el Director General del IESS, mediante nota inserta en oficio 133031101-3783 de 13 de diciembre de 2010, designó a un profesional del mencionado hospital como fiscalizador de la construcción del búnker en esa localidad,

Como consta en el informe de fiscalización del 8 de enero de 2013, por falta de definiciones y aprobaciones de los diseños del proyecto especialmente por parte de la SCIAM, suspendió la ejecución de la obra a partir del 23 de marzo de 2011; reiniciándose el 29 de agosto de 2011, ante lo cual, el Fiscalizador y Administrador de la Obra solicitaron al Director General la aprobación de la reprogramación de la obra en la que por aspectos de carácter técnico administrativo se incluyó una prórroga de 30 días adicionales en el plazo de ejecución; pedido que fue autorizado mediante oficio 64000000-3369 de 2 de noviembre de 2011, en donde se establece que la nueva fecha de terminación de las obras debía ser el 17 de febrero de 2012.

El Director General, en oficio 64000000-748 de 28 de febrero de 2012, autorizó una segunda ampliación de plazo y reprogramación de obra, de 65 días, en razón de encontrarse a la espera de las aprobaciones de los estudios por parte de Entidades Públicas y Municipales, determinando que la obra debería concluirse el 22 de abril de 2012.

Ante pedido del Contratista aduciendo la ejecución de rubros nuevos y mayor cantidad de volúmenes de obra a los previstos en el contrato, el Director General, contando con informes favorables del fiscalizador y administrador del contrato, concedió mediante nota inserta en oficio 64000000-1732 de 16 de mayo de 2012, autorizó una nueva

prórroga de 26 días, con lo que la nueva fecha de conclusión de los trabajos fue el 19 de mayo de 2012.

En razón de que el contratista concluyó las obras el 30 de mayo de 2012, la fiscalización estableció una mora de 12 días y calculó la multa de acuerdo a lo previsto en el contrato de construcción.

Del análisis realizado por el equipo de control se observó que en la primera reprogramación de la obra, no se consideró los 22 días que el contratista utilizó en la ejecución de los trabajos desde el inicio de la obra hasta la fecha de suspensión dispuesta por el Fiscalizador.

El fiscalizador recibió y avaló la solicitud de la primera prórroga del contratista, sin que en la reprogramación presentada se incluyan los tiempos de trabajo utilizados por el contratista correspondientes al período comprendido entre el inicio y la suspensión de la obra; lo que permitió que el contratista use mayor tiempo al autorizado sin que exista la imposición de la multa correspondiente por la mora en el cumplimiento de los plazos de ejecución; incumplió los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, número 2. Autoridades de las unidades administrativas y servidores, letra a), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; e inobservó las Normas de Control Interno 408-18 Jefe de Fiscalización y 408-27 Prórrogas de plazo.

Las Normas de Control Interno, establecen:

“...408-18 Jefe de fiscalización.-... El jefe de fiscalización establecerá un sistema para asegurar la correcta ejecución de la obra mediante el control de la calidad, el avance físico y el avance financiero de la obra...”.

“... 408-27 Prórrogas de plazo... Para determinar los días de prórroga que se concederán... el jefe de fiscalización o fiscalizador examinará la incidencia de los atrasos en la ruta crítica; así, únicamente se otorgará prórroga por el número de días que aumente el plazo original... La documentación probatoria a las solicitudes de prórroga, deberán reunir las siguientes características: ser pertinente, es decir, debe pertenecer al proyecto en cuestión, ser confiable, lo cual implica estar exenta de errores y además, que los datos suministrados correspondan a la realidad de la obra y luego, ser clara y concisa...”.

Los resultados provisionales se dieron a conocer con oficios 51000000.B.CPR.08 y 11 de 21 de octubre de 2015, al Fiscalizador del Contrato 64000000-4957C y al

Contratista, 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 presenten sus opiniones y puntos de vista.

El Fiscalizador del Contrato 64000000-4957C, con memorando IESS-HJCA-JATSGCM-2015-0799-M de 26 de octubre de 2015, señaló:

*“... no se trató de una prórroga de plazos en la cual por efectos de excesos de volumen, rubros nuevos, o condiciones climáticas que afectaron al cronograma contractual, lo que ocurrió en el presente caso fue una paralización total de la obra que dio lugar obviamente a una reprogramación integral con un nuevo cronograma partiendo de la **FECHA DE REINICIO** de la obra considerando aspectos técnicos de cambio de cotas de cimentación, rendimientos, condiciones climáticas, etc. Es decir trasladando la fecha de inicio establecida en el cronograma inicial a la fecha de reinicio de la obra...”*

Criterio del Fiscalizador que no modifica el criterio de auditoría, pues cualquier tiempo transcurrido desde el inicio de la obra, suspensión y reinicio de la misma, son parte de los plazos de ejecución de la obra para su liquidación.

Conclusión

El fiscalizador recibió y avaló la solicitud de la primera prórroga del contratista, sin que en la reprogramación presentada se incluyan los tiempos de trabajo utilizados por el contratista correspondientes al período comprendido entre el inicio y la suspensión de la obra; lo que permitió que el contratista use mayor tiempo al autorizado sin que exista la imposición de la multa correspondiente por la mora en el cumplimiento de los plazos de ejecución; inobservó las Normas de Control Interno 408-18, y 408-27 Prorrogas de plazo.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

2. Dispondrá a los administradores de contratos de obra, verifiquen que el Fiscalizador incluya en la liquidación financiera y de plazos de la obra, todo el tiempo utilizado por el contratista, con prorrogas autorizadas o no, y de ser el caso determinen las multas por incumplimiento de plazos de ejecución.

3. Dispondrá al Gerente General del Hospital José Carrasco Arteaga, que conjuntamente con el Fiscalizador, reliquiden el Contrato 64000000-4957C, incluyendo en los plazos todo el tiempo utilizado por el contratista, determinen el tiempo real de retraso en la entrega de la obra y la multa correspondiente, notifique al constructor para su reconocimiento y pago, caso contrario efectuar las acciones pertinentes para notificar al SERCOP como contratista incumplido.

Atentamente,

Eco. Vicente Saavedra Alberca
Auditor Interno del IESS