



INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA DEL IESS

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial a la Dirección Provincial del IESS Los Ríos, 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 12921-5-2015 del 15 de enero 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 la remodelación del nuevo edificio en la Dirección Provincial del IESS Los Ríos, según contrato No. COM-COTO-DPIESSLR-002-2012, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2014.

La elaboración de los estudios para la remodelación del ex edificio Filanbanco, se realizó en el 2011, período que se encuentra fuera de nuestro alcance, hecho que constituyó 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.D. 021 de 13 de octubre de 2003, expidió el Reglamento Orgánico Funcional del IESS, estableciendo las competencias y responsabilidades de la “Dirección Provincial” y su ubicación de nivel según su complejidad, así:

Nivel 1.- Administran servicios para menos de 10 000 afiliados, y en este nivel se ubican las provincias de: Napo, Carchi, Bolívar, Orellana, Pastaza, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Galápagos.

Nivel 2.- Administran servicios para más de 10 000 afiliados y hasta 30 000 afiliados, y en este nivel se ubican las provincias de: El Oro, Chimborazo, Los Ríos, Esmeraldas, Cotopaxi, Sucumbíos y Cañar.

Nivel 3.- Administran servicios para más de 30 000 afiliados, y en este nivel se ubican las provincias de: Azuay, Tungurahua, Manabí, Imbabura y Loja.

Nivel 4.- Constituye el nivel de mayor complejidad y administran servicios para más de 150 000 afiliados. En este nivel se ubican las provincias de: Pichincha y Guayas.

Estructura orgánica

La estructura organizacional del IESS se rige por la Resolución C.D. 457 de 30 de agosto de 2013, de acuerdo al siguiente esquema:

1. Consejo Directivo
 - 1.1 Presidencia del Consejo Directivo
 - 1.2 Unidad Técnica de Asesoría
 - 1.3 Comisión Nacional de Apelaciones
 - 1.4 Dirección Actuarial y de Investigación
 - 1.5 Auditoría Interna
 - 1.6 Unidad de Servicio de Atención a Afiliados, Beneficiarios y Empleadores

2. Dirección General
 - 2.1 Subdirección General
 - 2.4 Coordinación General de Gestión Estratégica
 - 2.4.1 Dirección Nacional de Planificación
 - 2.4.2 Dirección Nacional de Procesos
 - 2.4.3 Dirección Nacional de Tecnología de la Información
 - 2.4.4 Dirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento

2.9 Coordinación General de Territorio

La Dirección Provincial del IESS de Los Ríos jerárquicamente está ubicada en el nivel de complejidad 1 y cuenta con la siguiente Estructura Orgánica Territorial (Nivel 1 y 2):

3. Zona 5 Dirección Provincial – Guayas (Nivel 4)

Dirección Provincial de Los Ríos (Nivel 2)

3.8 Grupo Provincial de Comunicación Social

3.2 Grupo Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud

3.3 Grupo Provincial del Seguro Social Campesino

3.4 Grupo Provincial de Prestaciones de Pensiones y Riesgos del Trabajo

3.5 Grupo Provincial de Aportes, Fondos y Reservas

3.6 Grupo Provincial de Apoyo a la Gestión Estratégica

3.7 Grupo Provincial de Servicios Corporativos.

En el proceso de planificación y ejecución de la construcción del edificio, intervinieron los grupos provinciales de Apoyo a la Gestión Estratégica y de Servicios Corporativos.

Objetivo de la entidad

La Dirección Provincial de Los Ríos, será el órgano responsable de la aplicación de las estrategias de aseguramiento obligatorio, recaudación oportuna de las aportaciones de los empleadores y asegurados y calificación del derecho a prestaciones de los afiliados.

Fuente: Art. 4, número 3, del Reglamento Orgánico Funcional del IESS

La Dirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento depende de la Coordinación General de Gestión Estratégica, está a cargo del Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento, fue responsable de la administración y equipamiento de bienes inmuebles de propiedad del IESS y tiene entre sus funciones las siguientes:

- a) Desarrollar y dar seguimiento a la aplicación de la normativa, lineamientos y estándares nacionales e internacionales de diseño, restauración y construcción de infraestructura y de equipamiento mayor de unidades médicas.

- i) Monitorear la ejecución y avance de obras y procesos de equipamiento sanitario a nivel nacional, en coordinación con las direcciones provinciales.

Fuente: Art. 2.4.4, del Reglamento Orgánico Funcional del IESS

Proceso Precontractual

El Director Provincial mediante oficio 13001200-0520 de 11 de mayo de 2011, conformó la Comisión Técnica encargada de la fase preparatoria y precontractual del proceso de cotización para la remodelación del edificio de la Dirección Provincial de Los Ríos.

Con Resolución Administrativa DPIESSLR-015-2012, de 14 de mayo de 2012, el Director Provincial, aprobó los pliegos y autorizó el inicio del proceso de cotización COTO-DPIESSLR-01-2012, para la remodelación del nuevo edificio administrativo, con la publicación de la convocatoria al concurso, a través del Portal de Compras Públicas.

La Comisión Técnica, el 28 de mayo de 2012, realizó la apertura de sobres de las ofertas, dejando constancia en el acta correspondiente que ante la convocatoria realizada se presentaron cuatro ofertas y que se designó a dos profesionales de la institución como integrantes de la Subcomisión de Apoyo, encargados de presentar los informes de los análisis técnicos sobre dichas ofertas.

Los miembros de la Subcomisión Técnica, en oficio 13001200-0566 de 28 de mayo de 2012, pusieron en consideración de la Comisión Técnica, los resultados del análisis a la oferta habilitada, indicando que dicha oferta alcanzó una evaluación de 88 puntos, en razón de cumplir con los requisitos técnicos y estar bien estructurada, por lo que es conveniente a los intereses institucionales; el Director Provincial en base a este informe mediante Resolución Administrativa DPIESSLR-024-2012 de 31 de mayo de 2012, adjudicó al oferente habilitado el contrato para la remodelación de la II etapa del edificio administrativo, el mismo que se suscribió el 8 de junio de 2012.

Proceso Contractual

La contratación consideró entre otros los siguientes aspectos:

- Contratante: Director Provincial de Los Ríos
- Contratista: Ing. ...
- Fecha de contrato: 08 de junio de 2012
- Objeto: El contratista se obliga con el IESS, a ejecutar, terminar y entregar a entera satisfacción al contratante, la remodelación del nuevo Edificio de la Dirección Provincial de Los Ríos, en la ciudad de Babahoyo. 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 del contrato es el de 235 681,63 USD de conformidad con la oferta presentada por el Contratista.
- Forma de pago: En calidad de anticipo; el valor de 117 840,82 USD equivalente al 50% del valor total del 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, es decir 11 784,08 USD; Garantía por el anticipo del 50% del valor del contrato que corresponde a 117 840 USD; y, Garantía técnica del fabricante de los equipos instalados.
- Plazo: El plazo para la ejecución y terminación de la totalidad de los trabajos contratados es de 90 días.
- 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 contratista renunció de manera expresa al reajuste de precios.

Información del Proyecto

El Director Provincial de Los Ríos con el objeto de contar con oficinas apropiadas que mejoren las condiciones de trabajo y la imagen institucional en beneficio de los afiliados, jubilados y servidores, y para continuar con la remodelación del ex Edificio Filanbanco de la ciudad de Babahoyo, en su segunda etapa, contrató un consultor para la elaboración de dichos estudios.

De acuerdo al contenido de la tabla de descripción de rubros, unidades, cantidades y precios, y de las inspecciones realizadas durante el desarrollo de la auditoría, se estableció que el proyecto concebido en forma general se orientó a la intervención de la primera y segunda plantas altas en lo concerniente a cambio de tumbados y piezas sanitarias, enlucido y pintura de paredes, cerámica en baños, tabiquerías modulares,

instalaciones eléctricas y sanitarias, adquisición e instalación de transformador trifásico y equipos de aire acondicionado; y la renovación de la fachada y acceso principal del edificio.

El Director Provincial contando con la certificación de disponibilidad de fondos, mediante resolución DPIESSLR-015-2012 de 14 de mayo de 2012, autorizó el inicio del proceso de Cotización COTO-DPIESSLR-01-2012, para la remodelación de la II etapa del edificio de la Dirección Provincial, con un presupuesto de 243 490,33 USD.

Descripción del Proyecto

El Edificio de la Dirección Provincial de Los Ríos se encuentra en la ciudad de Babahoyo, ubicado en la avenida Malecón, entre Eloy Alfaro y Sucre, es un edificio que cuenta con una estructura de hormigón armado, la cubierta a dos aguas techada con planchas galvanizadas se apoya sobre una estructura metálica; la concepción arquitectónica tiende a contar con espacios abiertos; para delimitar las diferentes áreas de trabajo se utilizó mamparas de aluminio vidrio.

La edificación cuenta con tres niveles; la plata baja destinada a los servicios que brindan atención al público, tal como historia laboral, área de archivos y equipos informáticos; en el primer piso alto funciona el área administrativa y en el segundo piso alto, actualmente se encuentra la sala de reuniones, todos los niveles cuentan con bodegas y baterías de baños.

De conformidad con los pagos realizados por planillas de avance de obra, hasta el 21 de diciembre de 2012, fecha de cancelación de la última planilla presentada por el contratista, existió un avance de obra del 88,61 %; se encuentra pendiente la presentación de la planilla de liquidación, correspondiente a excesos de volumen y rubros nuevos. A partir de enero de 2015, el edificio se encuentra en funcionamiento prestando un adecuado servicio a la comunidad, los rubros contratados para la segunda etapa de la remodelación se encuentran ejecutados.

El contrato, para la ejecución de la remodelación estableció un plazo de noventa días, que corrió a partir del 15 de junio de 2012, fecha en que se inició los trabajos de remodelación, fueron autorizadas dos ampliaciones de 30 días cada una, la recepción provisional de las obras se efectuó el 16 de junio de 2014, sin contar con la liquidación de la obra.

El análisis económico se resume en el siguiente cuadro:

Monto del Contrato: 243 490,33 USD (Sin IVA)

Anticipo concedido: 117 840,82 USD

CONCEPTO	VALOR PLANILLAS SIN IVA	PLANILLAS DE AVANCE DE OBRA				TOTAL PLANILLA
		VALOR CON IVA	DESCUENTOS			
			ANTICIPO	RENTA	IVA	
ANTICIPO 50%						117 840,82
AVANCE DE OBRA 1	89 248,82	99 958,68	44 624,46	892,49	3 212,96	51 228,77
AVANCE DE OBRA 2	91 989,35	103 028,07	45 994,68	919,89	3 311,62	52 801,88
AVANCE DE OBRA 3	34 542,43	38 687,52	17 271,22	345,42	1 243,53	19 827,35
TOTAL	215 780,60	241 674,27	107 890,36	2 157,80	7 768,11	241 698,82

Se encuentra pendiente por parte del contratista la presentación de una planilla de avance de obra, para poder liquidar el contrato; hasta el 21 de diciembre de 2012, fecha de cancelación de la planilla de avance de obra número tres, falta por recuperarse el valor correspondiente al saldo para devengar el anticipo concedido al contratista.

El estudio de garantías es el siguiente:

TIPO DE GARANTIA	FORMA DE GARANTIA	NUMERO DE GARANTIA	FECHA DE INICIO	FECHA DE VENCIMIENTO	VALOR ASEGURADO	ENTIDAD EMISORA
BUEN USO DEL ANTICIPO	PÒLIZA	303903	2012.06.05	2012.09.03	117840,08	TOPSEG-S.A.
BUEN USO DEL ANTICIPO	PÒLIZA	303903	2012.09.03	2012.11.02	117840,82	TOPSEG-S.A.
BUEN USO DEL ANTICIPO	PÒLIZA	303903	2012.11.02	2012.12.17	73216,36	TOPSEG-S.A.
BUEN USO DEL ANTICIPO	PÒLIZA	303903	2012.12.17	2013.01.31	27221,23	TOPSEG-S.A.
FIEL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	PÒLIZA	305063	2012.06.05	2013.03.02	11784,08	TOPSEG-S.A.
FIEL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	PÒLIZA	305063	2013.03.02	2013.04.16	11784,08	TOPSEG-S.A.
FIEL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	PÒLIZA	R-134-2011	2013.04.17	2013.09.01	11784,08	ARCOIRIS
FIEL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	PÒLIZA	1202-R1-134-2011	2013.09.02	2013.11.01	11784,08	ARCOIRIS
FIEL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	PÒLIZA	1245-R3-134-2011	2013.11.02	2014.04.01	11784,08	ARCOIRIS
FIEL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	PÒLIZA	1245-R3-134-2011	2014.04.02	2015.01.02	11784,08	ARCOIRIS

La Dirección Provincial acepto del contratista garantías por el fiel cumplimiento del contrato de una entidad no autorizada para emitir dichos documentos; el detalle de los hechos se expone en el comentario correspondiente.

Fiscalización y Supervisión

Para realizar el control técnico y económico que asegure la inversión del IESS en la remodelación del nuevo Edificio Administrativo de la Dirección Provincial de Los Ríos, el Director Provincial, designó a un servidor de la Dirección del Seguro Campesino para que se desempeñe como Fiscalizador, vigilando que las obras se ejecuten de conformidad con la documentación técnica presentada en la oferta y de acuerdo a las normas de construcción.

Se designó Administradora del Contrato, a la Responsable del G.T. Subproceso de Servicios Generales de la Dirección Provincial de Los Ríos, que tuvo la obligación de velar por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato, así como de controlar que el Fiscalizador cumpla con las obligaciones contraídas.

La Unidad de Contabilidad y Presupuesto de la Dirección Provincial, es la encargada de elaborar los boletines de egresos verificando previamente la documentación de sustento y la legalidad de la misma para su cancelación; previo el visto bueno del Director Provincial, la Tesorera, pagó las planillas presentadas por el contratista y custodio las garantías presentadas por el contratistas para el fiel cumplimiento del contrato.

Monto de recursos examinados

El monto de recursos examinados es de 241 698,82 USD, que corresponde al valor erogado por la institución en razón del contrato COTO-DPIESSLR-002-2012, para la remodelación del nuevo edificio de la Dirección Provincial de Los Ríos, Etapa II.

Servidores relacionados

Anexo 1

CAPÍTULO II

Resultados del Examen

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.

Archivo de documentos de respaldo de los procesos de contratación sin orden, identificación ni seguridades.

Los documentos de sustentó del proceso de cotización para la contratación de las obras de remodelación del edificio para la Dirección Provincial, como: documentación precontractual, actas de reuniones y de adjudicaciones, autorizaciones de la máxima autoridad, entre otros; traslados desde el edificio antiguo a la Secretaría de la Dirección Provincial del edificio remodelado, local que no reúne las características ni seguridades para archivo; fueron ubicados en una estantería, en cajas, sin orden, identificación ni seguridades, lo que no permitió su utilización en forma ágil y oportuna.

Una Oficinista, removida del cargo el 9 de agosto de 2013, entregó a la Directora Provincial con comunicación de 26 de agosto de 2013, documentos que se encontraban en Secretaria de la Dirección, entre los que constaban los relativos al proceso de cotización objeto de este examen.

La Secretaria de la Dirección Provincial, con memorando IESS-DPR-2015-0774-M de 14 de mayo de 2015, informó:

“... La... Directora Provincial del IESS durante el período de junio 2013 a junio 2014 dispuso a la suscrita de forma verbal se entregue toda la documentación relacionada del edificio remodelado al... Asesor Jurídico en dicha dependencia... para realizar la respectiva denuncia por no haberse realizado la entrega – recepción en el plazo estipulado de acuerdo al contrato...”

La Directora Provincial, que actuó en el período comprendido entre el 18 de junio de 2013 y el 6 de junio de 2014, no implementó ni aplicó políticas y procedimientos para la conservación y mantenimiento de los archivos completos, con identificación y seguridades, lo que no permitió su fácil acceso y utilización, causando dificultades y demoras en las labores de control; incumplió los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, número 1. Titular de la entidad, letra a), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; e inobservó la Norma de Control Interno 405-04 Documentación de respaldo y su archivo.

Los resultados se dieron a conocer a la Directora Provincial, con oficio 51000000.LR.CPR.09 de 28 de abril de 2015, de conformidad con 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 justifique documentadamente; sin recibir respuesta.

Conclusión

La Directora Provincial, que actuó en el período comprendido entre el 18 de junio de 2013 y el 6 de junio de 2014, no implementó ni aplicó políticas y procedimientos para la conservación y mantenimiento de los archivos completos, con identificación y seguridades, lo que no permitió su fácil acceso y utilización, causando dificultades y demoras en las labores de control, incumplió Norma de Control Interno 405-04.

Recomendación

Al Director Provincial

1. Asignará un local con adecuaciones y mobiliario destinado para archivo y designará un servidor responsable del mismo, que implemente un sistema de recepción, registro, administración, archivo y egreso de la documentación.

Director Provincial inició el proceso de contratación sin autorización ni delegación del Director General

El Director Económico Financiero del IESS, con oficio 61110000-88 de 29 de marzo de 2012, dirigido al Director General, informó:

“... En atención a sumilla inserta por usted en oficio No.- 13001200-0038 de 17 de enero de 2012, suscrito por el... Director Provincial IESS Los Ríos, mediante el cual solicita se le considere asignación presupuestaria por USD. 370.823,33 en la partida presupuestaria No.- 530402101 “Instalación Mantenimiento y Reparación de Edificios y Locales” en el presupuesto vigente de esa Dirección Provincial, a fin de culminar la Remodelación integral del inmueble... al respecto me permito informar lo siguiente:- Con el propósito de contar con los respaldos necesarios y a fin de considerar el financiamiento de recursos desde el nivel central para la terminación integral de la remodelación del ex edificio Filanbanco en la Provincia de Los Ríos Babahoyo, por un monto de USD. 370.823,33 el... funcionario del Dpto. Nacional de Presupuesto viajó a esa ciudad de lo cual me permito presentar el siguiente informe:- ANTECEDENTES.- Oficio No.- 13001200-1648 de 11 de noviembre de 2011 del Dr... con el cual solicita autorización de gasto por USD. 370.823,33 en vista que el monto límite para la Provincia de nivel II es de USD. 167.651,75 de acuerdo a la Resolución C.D.375.- Oficio No.- 62000000-1349 de 17 de noviembre de 2011 suscrito por... funcionaria de la Dirección de Servicios Corporativos, mediante el cual indica que se cumplió con el asesoramiento y el seguimiento para que se lleve a cabo la remodelación del edificio antes en mención; sin embargo manifiesta que para esta obra es necesario el Presupuesto referencial, certificación de disponibilidad presupuestaria, pliegos y más documentos necesarios para el proceso.- RECOMENDACIONES.- Por lo expuesto, y luego del estudio realizado al Proyecto de remodelación del edificio ex Filanbanco, y en vista que cuenta con todos los justificativos y estudios técnicos, es de su competencia aprobar este requerimiento y de esta manera se podrá ejecutar la segunda etapa utilizando recursos del presupuesto vigente del Nivel Central por USD. 370.823,33. En el que incluye el cableado estructurado.- Por último señor Director, me permito manifestar que esa Jurisdicción cuenta con un lote de terreno de propiedad del Seguros de Pensiones, con el espacio suficiente para habilitarle como parqueadero, por lo que se ha coordinado con funcionarios de ese Seguro, existiendo la predisposición de habilitar este terreno como parqueadero compartiendo el gasto entre las dos Unidades de Negocio de usted aprobarlo...”

El Director General, el 4 de abril de 2012, mediante apostilla en el oficio de la referencia, dispuso:

“.. 3 - DEF.- 23-14-17-DGSP En lo referente a lo manifestado en el último párrafo del presente informe...”

Conforme “Código de Despacho”, adoptado por la Dirección General, los números tienen los siguientes significados: “3 Autorizar”, “23 Conocer”, “14 Estudiar” y “17 Informar por escrito”.

El Director Provincial, con oficio 13001200-0520 de 11 de mayo de 2012, conformó la Comisión Técnica para llevar a cabo el proceso bajo la modalidad de cotización, para

la segunda etapa de remodelación del edificio, y a través de Resolución Administrativa DPIESSLR-015-2012, de 14 de mayo de 2012, autorizó el inicio del proceso; aprobó los modelos de los pliegos y convocó a constructores a través del Portal de Compras Públicas a participar en el citado proceso.

Luego del proceso correspondiente, con Resolución Administrativa DPIESSLR-024-2012 de 31 de mayo de 2012, notificó al oferente habilitado, la adjudicación de la remodelación del edificio y suscribió el contrato el 8 de junio de 2012.

El Director Provincial, que actuó en el período del 1 de enero al 2 de septiembre de 2012, asumiendo que el Director General con la apostilla inserta en el oficio 61110000-88 de 29 de marzo de 2012, le facultó y delegó funciones; autorizó el inicio del proceso de contratación bajo la modalidad de cotización, aprobó los modelos de los pliegos; dispuso la convocatoria a través del Portal de Compras Públicas; conformó la Comisión Técnica; notificó al oferente habilitado la adjudicación de la remodelación del edificio; y suscribió el contrato, sin contar por el monto, con la autorización y delegación del Director General, lo que originó que el proceso, adjudicación y suscripción del contrato, se encuentren con vicios insubsanables; incumplió los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, número 1. Titular de la entidad, letra a), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; 19 Responsabilidades, número 3, del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, emitido con Resolución C.D. 21 de 13 de octubre de 2003; y la Disposición General Tercera, de las Normas para la ejecución de los procesos internos de contratación del IESS, emitidas mediante Resolución C.D. 275 de 26 de agosto de 2009, que establece: “...previo al inicio de un proceso de contratación, la unidad requirente deberá contar con lo siguiente:.- 5. Autorización de gasto e inicio del proceso por el funcionario competente...”; e inobservó la Norma de Control Interno 200-08 Adhesión a las políticas institucionales.

Los resultados se dieron a conocer al Director Provincial, con oficio 51000000.LR.CPR.01 de 28 de abril de 2015, de conformidad con 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 justifique documentadamente; quien oficio 13001201-021 de 14 de mayo de 2015, informó:

“... El... Director Económico Financiero (E) al solicitar al... Director General a esa fecha, la aprobación de mi requerimiento presupuestario, solicitó también conjuntamente la autorización del gasto y el inicio del proceso de contratación

a favor de la Dirección Provincial de Los Ríos. Es así, que el Director General, autoriza con la numeración (3) a la Dirección Económica Financiera, como dependencia administrativa que genera el oficio, no para que ellos ejecuten la obra...”

Criterio del servidor con el que no comparte auditoría, pues no se evidenció autorización expresa al Director General, para el inicio del proceso y delegación para la suscripción del contrato.

Conclusión

El Director Provincial inició el proceso de contratación bajo la modalidad de cotización, aprobó los modelos de los pliegos; dispuso la convocatoria a través del Portal de Compras Públicas; conformó la Comisión Técnica; notificó al oferente habilitado la adjudicación de la remodelación del edificio; y suscribió el contrato, sin contar, por el monto, con la autorización y delegación del Director General, lo que originó que el proceso, adjudicación y suscripción del contrato, se encuentren con vicios insubsanables; incumplió el artículo 19, número 3, del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, Resolución C.D. 21 de 13 de octubre de 2003 y la Disposición General Tercera, de las Normas para la ejecución de los procesos internos de contratación del IESS, Resolución C.D. 275 de 26 de agosto de 2009; e inobservó la Norma de Control Interno 200-08.

Recomendación

Al Director General

2. Delegará y facultará al Director Provincial, mediante Resolución Administrativa, en los montos de su potestad, el inicio de procesos de contratación de obras y la suscripción de los contratos en su representación.

Proceso precontractual, contractual y de ejecución de obras de remodelación del edificio de la Dirección Provincial, sin estudios completos, ocasionó cambios en los diseños e instalaciones previstas

El Director Provincial, con oficio 13001200-1648 de 11 de noviembre de 2011, dirigido al Director General señaló:

“... Mediante oficio N° 13001200-1478 de 2011-10-10 informe a usted el contenido del oficio del... Director de Servicios Corporativos encargado, una

vez que la Dirección Provincial de los Ríos cuenta con: - “Estudios entregados por la consultoría contratada por esta Dirección, para ejecutar el presupuesto referencial y especificaciones técnicas de obra del proyecto de remodelación del edificio...”

Apoyado en estos documentos y sin contar con la concepción definitiva, integral ni actualizada del proyecto, estudios, diseños y especificaciones técnicas, con Resolución Administrativa DPIESSLR-015-2012 de 14 de mayo de 2012, aprobó los pliegos y autorizó el inicio del proceso de contratación de la remodelación del edificio de la Dirección Provincial - Segunda Etapa, bajo la modalidad de cotización, COTO-DPIESSLR-01-2012; convocó a la participación en el concurso, a través del Portal de Compras Públicas; adjudicó la obra; y, suscribió el contrato.

Con oficio 13001200-0003 de 26 de julio de 2012, a los 41 días de iniciadas las obras (15 de junio de 2012), que tenían un plazo de ejecución de 90 días, designó a un servidor del Seguro Social Campesino como fiscalizador, función desempeñada por dicho servidor a partir del 2 de agosto de 2012; y quien con oficio IESS-PNB-001-2012 de 7 de agosto de 2012, a los 5 días de actuación puso en conocimiento del Director Provincial:

“... de la inspección realizada a la obra se encontró que el contratista... no cuenta con planos arquitectónicos, sanitarios del proyecto, solo cuenta con los planos eléctricos del mismo, por lo que se solicita indicar a quien corresponda facilitar planos del proyecto en referencia...”

Así también con informe técnico SCC-PNB-025-2012 de 7 de septiembre de 2012, dirigido a la Administradora del Contrato, a los 38 días de actuación y 84 días de iniciada la obra de remodelación, faltando 6 días para que concluya el plazo contractual, reportó no contar con planos arquitectónicos ni sanitarios y que el Director Provincial en reunión de trabajo del 14 de agosto de 2012, al respecto le indicó:

“... lo que habían entregado en formato digital era toda la información que existía, documentación enviada desde la Dirección Nacional del IESS de Quito...”

El equipo de control, conjuntamente con el fiscalizador y el contratista, el 24 de marzo de 2015, verificó las obras ejecutadas, tomando como base la tabla de descripción de rubros, unidades, cantidades y precios, presentada por el contratista en su oferta, ante la carencia de planos arquitectónicos y sanitarios, y determinó:

- El contratista, con la aceptación del fiscalizador y ante la falta de planos, instaló dos equipos Split sobre el cielo raso falso del segundo piso alto, ubicación que

dificulta el mantenimiento y genera el deterioro de las planchas de gypsum, por el continuo goteo ocasionado por la condensación del aire en estos equipos.

- Con la autorización del Director Provincial, realizaron cambios a los trabajos contratados, como: disminución de las medidas del módulo de información y del de tickets de turnos; incremento de un módulo adicional para Historia Laboral; ampliación del Área de Coordinación; reducción de las islas para uso de los afiliados, entre otros.
- Instalaron un ascensor y un sistema de bombeo para suministro de agua potable; obras civiles que no constaron en los “estudios” de la consultoría ni fueron parte del contrato de remodelación; obras contratadas y ejecutadas paralelamente a las de remodelación, interfiriéndose mutuamente en su normal ejecución.
- El acceso al cuarto de control y máquinas del ascensor, para mantenimiento y prevención de riesgos, es a través de una escalera marinera improvisada, empotrada a partir del nivel del cielo raso del segundo piso del edificio, sobre el sector de los baños, sin identificación visual; para alcanzarla se necesita de una escalera adicional y el retiro de las planchas de cielo falso que tapan su acceso, obra no contemplada en los rubros contratados.

Los hechos citados son producto de la falta de un diseño definitivo e integral de la remodelación del edificio de la Dirección Provincial, lo que además originó dificultad y demora en las labores de control.

El Director Provincial que actuó en el período del 1 de enero y el 10 de septiembre de 2012, inició el proceso precontractual, contractual y de ejecución de obras de remodelación del edificio de la Dirección Provincial, bajo la modalidad de cotización, sin contar con el diseño definitivo, integral y actualizado; designó Fiscalizador a los 41 días de iniciada la obra; quien a los 5 días de su nominación le reportó no contar con los planos arquitectónicos ni sanitarios; lo que ocasionó dificultades en las labores del fiscalizador, administrador y constructor; que en el proceso constructivo autorice varias modificaciones, con el incremento en los volúmenes y costo de los diferentes rubros contemplados en el contrato, extensión de plazos, y la suscripción de otros contratos para complementar la funcionalidad del edificio; incumplió lo dispuesto en los artículos: 77 Máximas Autoridades, titulares y responsables, número 1. Titular de la entidad, letra a), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; 23 Estudios, de la

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, e inobservó las Normas de Control Interno, 408-08 Diseño definitivo, 408-10 Condiciones generales y especificaciones técnicas.

Los resultados se dieron a conocer al Director Provincial, con oficio 51000000.LR.CPR.01 de 28 de abril de 2015, de conformidad con 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 justifique documentadamente, quien con oficio 13001201-021 de 14 de mayo de 2015, manifestó:

“... Los documentos precontractuales se iniciaron desde aproximadamente a partir del año 2011...- La Dirección Provincial de los Ríos, realizó los estudios de la obra de remodelación del Edificio de la Dirección Provincial IES Los Ríos, con la supervisión y control de la arquitecta... servidora de la Dirección de Servicios Corporativos...-... sus soportes técnicos, arquitectónicos, diseños definitivos, que reposan en sus archivos y que en su momento la Dirección Provincial de los Ríos, presentó en dicha dependencia administrativa para su visto bueno, sugerencia u aprobación final...-... el inicio del proceso precontractual si contó con los diseños definitivos, planos arquitectónicos, sanitarios y más especificaciones técnicas exigidas por la analista de la Dirección de Servicios Corporativos...”.

Lo expuesto por el Director no modifica el criterio de auditoría, puesto que los estudios no contaron con planos arquitectónicos ni sanitarios, lo que le fue reportado por el Fiscalizador.

Conclusión

El Director Provincial, inició el proceso precontractual, contractual y de ejecución de obras de remodelación del edificio de la Dirección Provincial, bajo la modalidad de cotización, sin contar con el diseño definitivo, integral y actualizado; designó Fiscalizador a los 41 días de iniciada la obra; quien a los 5 días de su nominación le reportó no contar con los planos arquitectónicos ni sanitarios; lo que ocasionó dificultades en las labores del fiscalizador, administrador y constructor; que en el proceso constructivo autorice varias modificaciones, con el incremento en los volúmenes y costo de los diferentes rubros contemplados en el contrato, extensión de plazos, y la suscripción de otros contratos para complementar la funcionalidad del edificio; incumplió los artículos 23 Estudios, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, e inobservó las Normas de Control Interno, 408-08 y 408-10.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS

3. Velará porque previo al inicio de los procesos precontractuales para la ejecución de obras, se cuente con los estudios completos y actualizados, y debidamente aprobados por la Dirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento, a fin de disponer de datos actualizados para el proceso precontractual, contractual y de ejecución de las obras.

Director Provincial se auto designó como presidente de Comisión Técnica

El Director Provincial del IESS de Los Ríos, con oficio 13001200-0520 de 11 de mayo de 2012, conformó la Comisión Técnica para efectuar el proceso precontractual de ejecución de la II Etapa de la remodelación del edificio de dicha Dirección; en la que se auto nominó como presidente, sin embargo de que el Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en su artículo 18 establece que para el proceso de cotización, la Comisión Técnica estará integrada por:

- Un profesional designado por la máxima autoridad, quien lo presidirá
- El titular del área requirente o su titular; y,
- Un profesional afín al objeto de la Contratación designado por la máxima autoridad o su delegado.

El Director Provincial, que actuó en el período del 1 de enero al 2 de septiembre de 2012, como miembro de la Comisión Técnica participó en las decisiones de la misma; y como Máxima autoridad provincial con Resolución Administrativa DPIESSLR-015-2012, de 14 de mayo de 2012, autorizó el inicio del proceso, aprobó los modelos de los pliegos y convocó a constructores a través del Portal de Compras Públicas a participar en el citado proceso; y basandose en la información de la Comisión; con Resolución Administrativa DPIESSLR-024-2012 de 31 de mayo de 2012, notificó al oferente habilitado, la adjudicación de la remodelación del edificio; y suscribió el contrato el 8 de junio de 2012; lo que originó que no exista independencia entre las decisiones de la Comisión y la máxima autoridad; incumplió los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, número 1. Titular de la entidad, letras a) y h), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; 18 Comisión Técnica, del Reglamento General de la

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, e inobservó la Norma de Control Interno 401-01 Separación de funciones y rotación de labores.

Los resultados se dieron a conocer al Director Provincial, con oficio 51000000.LR.CPR.01 de 28 de abril de 2015, de conformidad con 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 justifique documentadamente, sin obtener respuesta.

Conclusión

El Director Provincial, como miembro de la Comisión Técnica, participó en la decisiones de la misma; y como Máxima autoridad provincial, autorizó el inicio del proceso, aprobó los modelos de los pliegos, convocó a constructores a través del Portal de Compras Públicas a participar en el citado proceso; notificó al oferente habilitado, la adjudicación de la remodelación del edificio; y suscribió el contrato el 8 de junio de 2012; lo que originó que no exista independencia entre las decisiones de la Comisión y la máxima autoridad; incumplió el artículo 18 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, e inobservó la Norma de Control Interno 401-01.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS

4. Designará como presidente de las Comisiones Técnicas, para los procesos precontractuales de su competencia a un profesional de la entidad.

No se aplicó los mismos parámetros para la calificación de las ofertas

Los miembros de la Comisión Técnica, mediante oficio 13001200-0565 de 28 de mayo de 2012, designaron como miembros de la Subcomisión de apoyo de la Comisión Técnica para el proceso de contratación COTO-DPIESSLR-01-2012, de remodelación del edificio de la Dirección Provincial – Segunda Etapa, al Coordinador de Mantenimiento del IESS del Guayas y al Tesorero del IESS de Los Ríos, para la etapa de calificación de ofertas.

La miembros de la Subcomisión de apoyo, con oficio 13001200-0566 de 28 de mayo de 2012, dirigido al Director Provincial, en el que no hicieron distinción sobre la tarea que cumplió cada miembro, de las 4 ofertas presentadas, concluyeron:

*“... se pone en consideración de los Miembros la Comisión Técnica los resultados del análisis efectuado a la oferta habilitada tanto en la parte Técnica como Financiera, de la cual se desprende que la oferta presentada por el del **ING... que ha alcanzado en la evaluación final 88,00 puntos.** Esta es la oferta técnicamente bien estructurada y cumple además con los requisitos técnicos y financieros...- Por lo expuesto determinamos que la oferta del **ING...** es conveniente para los intereses institucionales y cumple con los requisitos solicitados en el proceso...”*

El Director Provincial, a base de este criterio, sin poner en consideración de los miembros de la Comisión Técnica ni resolución de los mismos, adjudicó el contrato para la remodelación del edificio de la Dirección Provincial del IESS Los Ríos – Segunda Etapa, al ingeniero..., mediante Resolución Administrativa DPIESSLR-024-2012 de 31 de mayo de 2012, y suscribió el contrato el 8 de junio de 2012.

Los miembros de la Subcomisión Técnica, en la evaluación y verificación de los documentos presentados por cuatro oferentes frente a los requeridos en los pliegos para la habilitación de las ofertas, calificaron:

Oferta Uno – no habilitada

- No presentó el certificado de cumplimiento de obligaciones patronales otorgado por el IESS.
- No presentó certificado de no mantener contratos incumplidos con el IESS.
- No presentó el título del ingeniero eléctrico, propuesto como personal técnico para el proyecto.
- Presentó el análisis de precios unitarios de 59 de los 98 rubros planificados.

Oferta Dos – no habilitada

- No presentó el título del ingeniero mecánico, ni del ingeniero civil, propuestos como personal técnico para el proyecto.

Oferta Tres – no habilitada

- En la tabla del formulario No. 2, de descripción de rubros, unidades, cantidades y precios, el oferente modificó lo siguiente:

ESTABLECIDO EN PLIEGOS	PRESENTADO
------------------------	------------

ITEM	DESCRIPCION	U	CANTIDAD	U	CANTIDAD
15	Resanes de paredes	m2	125,00	m2	128,00
23	Tomacorriente polarizado doble normal y especial 220v	pto	5,00	u	5,00
67	Conductor # 12 TW	ml	70,00	pto	70,00

- No presentó el título del ingeniero eléctrico, ni del ingeniero civil , propuestos como personal técnico para el proyecto.
- Presentó el análisis de precios unitarios de 58 de los 98 rubros planificados.

Sin embargo el equipo de trabajo, en la Oferta Cuatro – habilitada, en la tabla del formulario No. 2, de descripción de rubros, unidades, cantidades y precios, ofertada, observó:

ESTABLECIDO EN PLIEGOS				CONTENIDO OFERTA 4		
ITEM	DESCRIPCION	U	CANTID		U	CANTID
7	Alucubond	m2	19,20	Alucobum	m2	19,20
10	Equipos Split de ductos de 60.000 Bth/hr. Con eficiencia 13 seer y gas ecológico R-410 instalados	U	4,00	Equipos Split de ductos de 60.000 Bth/hr. Con eficiencia 12 seer y gas ecológico R-410 instalados	U	4,00
15	Resanes de paredes	m2	125,00	Resane de pared	ml	125,00
28	Equipos Split de ductos de 60.000 Bth/hr. Con eficiencia 13 seer y gas ecológico R-410 instalados	U	4,00	Equipos Split de ductos de 60.000 Bth/hr. Con eficiencia 12 seer y gas ecológico R-410 instalados	U	4,00
29	Equipos Split de ductos de 36.000 Bth/hr. Con eficiencia 13 seer y gas ecológico R-410 instalados	U	1,00	Equipos Split de ductos de 60.000 Bth/hr. Con eficiencia 12 seer y gas ecológico R-410 instalados	U	1,00
30	Provisión de sistemas ductados de distribución de aire e instalación para unidades tipo Split (primer piso alto)	U	1,00	Provisión de sistemas ductados de aire acondicionado para unidades tipo Split (primer piso alto)	U	11,00
56	Resanes de paredes	m2	125,00	Resane de paredes	ml	125,00
70	Equipos Split de ductos de 60.000 Bth/hr. Con eficiencia 13 seer y gas ecológico R-410 instalados	U	3,00	Equipos Split de ductos de 60.000 Bth/hr. Con eficiencia 12 seer y gas ecológico R-410 instalados	U	3,00
72	Conexión de tablero TDAAS a 12 condensadoras que se encuentran en la terraza	ml	150,00	Accesorios de conexión para unidades condensadoras split	ml	150,00

Como se aprecia, la Subcomisión Técnica habilitó esta oferta, a pesar de la variación de cantidades y unidades presentadas en 9 rubros de la tabla del formulario No. 2, del presupuesto de la oferta, e inhabilitó la “Oferta Tres”, entre otros, por diferencias en 3 rubros en la tabla del formulario No. 2; evidenciando una falta de aplicación de trato justo, igualdad y transparencia.

Además, en el presupuesto referencial del proyecto de remodelación elaborado y publicado en el Portal de Compras por la Dirección Provincial, para que los oferentes presenten sus propuestas, se estableció lo siguiente:

- Para los ítems 28, 29 y 70, que se refiere a equipos Split de ductos, se hace constar Bth como la unidad de potencia, siendo lo correcto BTU.
- En el ítem 78, puntos de lámpara de emergencia, debió constar como unidad de medida el punto y no la unidad, en razón de que el rubro implica equipo, cableado e instalación.
- A los ítems 48, 49, 92 y 93, cuyos rubros corresponden a tabiquería modular, la unidad es metros cuadrados, sin embargo, consta como m3 y m4.

Errores de forma en el presupuesto referencial, a remediarse en la convalidación de errores prevista en el cronograma del proceso, para subsanar las observaciones registradas en las ofertas presentadas; convalidación que no efectuó la Comisión Técnica, por lo que, las cuatro ofertas presentadas no cumplieron con los requerimientos establecidos en los pliegos, causales para la declaración de procedimiento desierto en concordancia con el número 2 del Art. 33 Declaratoria de Procedimiento Desierto, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; sin embargo, la Subcomisión de apoyo los tomó como incumplimiento de requisitos de los oferentes para inhabilitarlos, excepto en la cuarta oferta.

El Director Provincial, que actuó del 1 de enero al 2 de septiembre de 2012, no participó a los miembros de la Comisión Técnica del informe de la Subcomisión de apoyo, adjudicó el contrato y lo suscribió; lo que originó la inhabilitación de 3 oferentes y la adjudicación del contrato a otro que tampoco reunió todos los requisitos establecidos en los pliegos; 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; 4 Principios, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 18 Comisión Técnica, de su Reglamento General.

Los miembros de la Comisión Técnica, no efectuaron la convalidación de errores prevista en el cronograma del proceso, para subsanar los errores de forma en el presupuesto referencial, que incidió en las ofertas presentadas; lo que originó la inhabilitación de 3 oferentes y la adjudicación del contrato a otro que tampoco reunió

todos los requisitos establecidos en los pliegos; 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 c), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; 4 Principios, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 18 Comisión Técnica y 23 Convalidación de errores de forma, de su Reglamento General.

Los miembros de la Subcomisión de apoyo de la Comisión Técnica, en el proceso de calificación de ofertas, no aplicaron el trato justo, igualdad y transparencia; lo que originó la inhabilitación de 3 oferentes y la adjudicación del contrato a otro que no cumplió con todos los requisitos establecidos en los pliegos; 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 c), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 4 Principios, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 19 Subcomisiones, de su Reglamento General.

Los resultados se dieron a conocer al Director Provincial, miembros de la Comisión Técnica y miembros de la Subcomisión de apoyo de la Comisión Técnica, con oficios 51000000.LR.CPR.01; 10; 11; 12 y 13 de 28 de abril de 2015, de conformidad con 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 justifique documentadamente.

El Director Provincial, Presidente de la Comisión Técnica, con oficio 13001201-021 de 14 de mayo de 2015, hace referencia a las aclaraciones que sobre el tema realizó en su oportunidad el Coordinador de Mantenimiento de la Dirección Provincial del Guayas, que intervino como miembro de la Subcomisión de apoyo del proceso de contratación, responsable de la evaluación de las ofertas, e indicó:

“... En conclusión, de las cuatro propuestas de los oferentes participantes, solamente la propuesta del Ing... quedo habilitada y el proceso COTO-DPIESSLR-1-2012... se realizó salvaguardando los intereses institucionales.- en lo relativo a la inconsistencia dentro de la oferta del Ing... es posible que al momento de hacer la revisión de los items se haya deslizado la diferencia descrita, pero en todo caso no afecta los intereses institucionales y la fiscalización de la obra velará por salvaguardar esos intereses.- no existe perjuicio alguno a los proveedores, ni a los intereses institucionales, dadas las explicaciones del Ing...”

La Responsable del grupo de trabajo de servicios generales, miembro de la Comisión Técnica, en comunicación del 12 de mayo de 2015, indicó:

“... mi título es de Licenciada en Comercio y Administración, desconociendo todo lo relacionado a obras civiles... remití información... relacionada con mi actuación como Miembro de la Comisión Técnica, habiendo sido la Subcomisión la que estableció los parámetros para la calificación de las ofertas... información basada en el conocimiento de los dos profesionales entendidos en la materia...”

El Tesorero de la Dirección Provincial, miembro de la Subcomisión de apoyo, mediante comunicación de 5 de mayo de 2015, indicó:

*“... Con oficio N° TDPLR-B-390 de 2013-09-27, presente... el informe de descargo... sobre mi actuación como miembro de la **Subcomisión de Apoyo Financiera**, en el cual determino.- que mi actuación solo se centró en el Análisis Financiero Numeral 5.5.1. INDICES FINANCIERO del informe de esta Subcomisión, por lo tanto, no puedo informar nada del análisis... sobre el mencionado proceso, por que corresponden a formalidades técnicas de las cuales no participe y porque no tengo conocimiento en esa materia...”*

El Coordinador del Grupo de Trabajo de Mantenimiento del Guayas, miembro de la Subcomisión de apoyo, con oficio 13220900-2-023 de 7 de mayo de 2015, señaló:

“... el equipo de control observa inconsistencias en la tabla de descripción de rubros de la oferta cuatro, que fue la única habilitada...”. En relación a la oferta tres indicó “...que no fue por esta única observación que no se habilitó a la oferta tres, pues además en el detalle... no presentó el título de Ing. Eléctrico ni del Ing. Civil, propuesto como personal técnico para el proyecto, incluyendo que sólo presentó el análisis de precios unitarios de 58 de los 98 rubros planificados.- es importante indicar que lo actuado por el suscrito como parte de la Subcomisión de Apoyo, siempre tuvo como objetivo el beneficio institucional, precautelando los intereses del IESS...”

Lo expuesto por los servidores no modifica el criterio de auditoría, pues se aceptó que pudo haber diferencias, no se convalidaron los errores de forma del presupuesto referencial, y los miembros de la Subcomisión no aplicaron el trato justo, igualdad y transparencia en la calificación de las ofertas.

Conclusión

El Director Provincial, no participó a los miembros de la Comisión Técnica del informe de la Subcomisión de apoyo, adjudicó el contrato y lo suscribió; los miembros de la Comisión Técnica, no efectuaron la convalidación de errores prevista en el cronograma del proceso, para subsanar los errores de forma en el presupuesto referencial, que incidió en las ofertas presentadas; y los miembros de la Subcomisión de apoyo de la Comisión Técnica, no aplicaron el trato justo, igualdad y transparencia; lo que originó

la inhabilitación de 3 oferentes y la adjudicación del contrato a otro que no cumplió con todos los requisitos establecidos en los pliegos; incumplieron los artículos 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y 18 y 23 de su Reglamento General.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS

- Dispondrá y vigilará que las Comisiones Técnicas analicen y avalen los informes de las Subcomisiones de Apoyo, precautelando que las ofertas cumplan con los requerimientos establecidos en los pliegos para la calificación de las ofertas y presenten para cada proceso la recomendación expresa de adjudicación o declaratoria de procedimiento desierto.

Avances de obra considerados como parte del argumento para la declaratoria de incumplimiento del contrato

El Fiscalizador de las obras de remodelación del edificio de la Dirección Provincial – Segunda Etapa, Contrato COTO-DPIESSLR-01-2012, mediante oficio IESS-PNB-001-2013 de 7 de enero de 2013, informó a la Administradora del contrato, que a esa fecha el avance de obra fue del 97%, y presentó en la “*tabla de cantidades*” los porcentajes de avance físico de cada rubro contratado y con oficio IESS-PNB-002-2013 de 14 de marzo de 2013, señaló que el contratista no ha tomado los correctivos necesarios para la culminación y entrega de la obra. Información que la Administradora puso en conocimiento del Director Provincial con oficio S.G. DPLR 13001200-026 de 15 de marzo de 2013.

El equipo de control, de la “*tabla de cantidades*” y el informe del Fiscalizador, observó que de los 98 rubros contratados, 12 no se ejecutaron en su totalidad, con los siguientes porcentajes de avance físico:

Ord	RUBRO	CONTRATADO		EJECUTADO	
		U	CANT	CANT	%
PLANTA BAJA					
1	DESALOJO GENERAL DE DESPERDICIOS	GBL	1,00	0,50	50,00
2	EMPOTRAMIENTO DE BANDERAS	U	3,00	0,00	0,00
3	EQUIPOS SPLIT DE DUCTOS DE 60.000 BTH/HR CON EFICIENCIA 13 SEER Y GAS ECOLOGICO R-410 INSTALADOS	U	4,00	0,00	0,00
PRIMER PISO ALTO					

4	RESANES DE PAREDES	M2	125,00	112,50	89,60
5	RETIRO DE CERAMICA	M2	89,00	71,20	80,00
6	EQUIPOS SPLIT DE DUCTOS DE 36.000 BTH/HR CON EFICIENCIA 13 SEER Y GAS ECOLOGICO R-410 INSTALADOS	U	1,00	0,00	0,00
7	PROVISION DE SISTEMAS DUCTADOS DE DISTRIBUCION DE AIRE E INSTALACION PARA UNIDADES SPLIT	U	1,00	0,80	80,00
8	PUNTOS DE LAMPARA DE EMERGENCIA	1	6,00	4,50	75,00
9	PINTURA INTERIOR	M2	500,00	475,00	95,00
SEGUNDO PISO ALTO					
10	RESANES DE PAREDES	M2	125,00	100,00	80,00
11	ENLUCIDO DE PARED	M2	40,00	32,00	90,00
12	PUNTO DE LUZ 110 V. PARA COLOCACION DE LAMPARAS DE 3X17 W	PTO	82,00	73,80	90,00

En las tres planillas de avance de obra canceladas por la Institución el 6 de noviembre, 6 de diciembre y 21 de diciembre de 2012, se estableció que de los 12 rubros que constan en el informe de avance como no concluidos, frente a lo contratado, 9 con el visto bueno del fiscalizador fueron pagados por el total del volumen contratado, 2 presentaron porcentajes de ejecución superiores a los informados, y 1 no fue cancelado, así:

Ord	CONTRATADO			PLANILLAS DE AVANCE OBRA CANCELADAS				
	RUBRO	U	CANT	P1	P2	P3	TOTAL	%
PLANTA BAJA								
1	DESALOJO GENERAL DE DESPERDICIOS	GBL	1,00				0,00	0,00
2	EMPOTRAMIENTO DE BANDERAS	U	3,00			3,00	3,00	100,00
3	EQUIPOS SPLIT DE DUCTOS DE 60.000 BTH/HR CON EFICIENCIA 13 SEER Y GAS ECOLOGICO R-410 INSTALADOS	U	4,00		4,00		4,00	100,00
PRIMER PISO ALTO								
4	RESANES DE PAREDES	M2	125,00			125,00	125,00	100,00
5	RETIRO DE CERAMICA	M2	89,00			89,00	89,00	100,00
6	EQUIPOS SPLIT DE DUCTOS DE 36.000 BTH/HR CON EFICIENCIA 13 SEER Y GAS ECOLOGICO R-410 INSTALADOS	U	1,00		1,00		1,00	100,00
7	PROVISION DE SISTEMAS DUCTADOS DE DISTRIBUCION DE AIRE E INSTALACION PARA UNIDADES SPLIT	U	1,00	4,00			4,00	400,00
8	PUNTOS DE LAMPARA DE EMERGENCIA	1	6,00			5,00	5,00	83,33
9	PINTURA INTERIOR	M2	500,00	283,78	499,10		782,88	156,40
SEGUNDO PISO ALTO								
10	RESANES DE PAREDES	M2	125,00			125,00	125,00	100,00
11	ENLUCIDO DE PARED	M2	40,00			40,00	40,00	100,00
12	PUNTO DE LUZ 110 V. PARA COLOCACION LAMPARAS DE 3X17 W	PTO	82,00	63,00		14,00	77,00	93,90

De lo expuesto y considerando los 98 rubros contratados, se estableció que conforme las planillas de obra canceladas, el avance promedio fue del 99,25 % y no 97 % como lo reportó el Fiscalizador.

Con posterioridad, el Fiscalizador emitió varios informes técnicos, con porcentajes menores al constante en su oficio IESS-PNB-001-2013 de 7 de enero de 2013, así:

- SCC-PNB-011-2013 de 5 de julio de 2013, dirigido a la Directora Provincial, en el que presentó un avances de obra del 91,65% y recomendó dar por terminado el contrato por incumplimiento del contratista, su quiebra e insolvencia y porque el valor de las multas superó el monto de la garantía de fiel cumplimiento.
- SCC-PNB-015-2013 de 7 de agosto de 2013, dirigido a la Administradora del contrato, en el que señaló que la obra tenía un avance del 91.56%, y recomendó que para realizar la recepción de la obra era necesario que el contratista atienda los pendientes constantes en oficio IESS-PNB-009-2013 de 5 de julio de 2013 (Anexo 2).

El Fiscalizador, designado para la culminación de las obras, con oficios EVF-LR-002-2013 y EVF-LR-001-2014 de 16 de diciembre de 2013 y 16 de enero de 2014; entre otros, dirigidos al Contratista y con copia a la Administradora del contrato, detalló las observaciones efectuadas por el Fiscalizador anterior (constante en Anexo 2), e insistió en la atención a las mismas.

Los fiscalizadores, en sus informes no identificaron los rubros y/o volúmenes que debían concluirse en relación al contrato; respecto a las observaciones estas no corresponden a rubros contractuales sino a trabajos de mantenimiento, correcciones y requerimientos de imprevistos que surgieron en el proceso de remodelación.

La Directora Provincial, considerando, entre otros aspectos, los informes de los fiscalizadores, respecto al incumplimiento de la obra, con Resolución A-010-04-2014, solicitó al Director Nacional de Contratación Pública, la declaratoria de contratista incumplido; sin embargo, con posterioridad gestionó la recepción de la obra, diligencia cumplida el 16 de junio de 2014 con la suscripción del acta de entrega recepción provisional, en la que se detalló los trabajos de mantenimiento y corrección que debía ejecutar el contratista.

El Director Nacional de Asesoría Jurídica Institucional del SERCOP, con oficio SERCOP-DNAJI-2014-0519-OF de 6 de mayo de 2014, informó la Directora Provincial

de la actualización en el Registro de Incumplimientos, suspendiendo del Registro Único de Proveedores al contratista en calidad de incumplido.

La Directora Provincial, mediante resolución administrativa A-010-04-2014, solicitó al Director Nacional de Contratación Pública, la declaratoria de incumplido al contratista de las obras de remodelación del edificio de la Dirección Provincial – Segunda Etapa, Contrato COTO-DPIESSLR-01-2012, considerando los informes de avance de obra de los fiscalizadores, sin evaluar las inconsistencias en sus porcentajes de avance, y gestionó la recepción de la obra, diligencia cumplida el 16 de junio de 2014 con la suscripción del acta de entrega recepción provisional; lo que ocasionó la suspensión del RUP del contratista, sin identificar los rubros y/o volúmenes no ejecutados, y responsabilizándole de observaciones que no corresponden a rubros contractuales sino a trabajos de mantenimiento, correcciones y requerimientos de imprevistos que surgieron en el proceso de remodelación; incumplió los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, número 1 Titular de la Entidad, letras g) y h), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; 19 Responsabilidades, número 16, del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, emitido con Resolución C.D. 21 de 13 de octubre de 2003; e inobservó la Norma de Control Interno 401-03 Supervisión.

Los fiscalizadores, reportaron avances de obra no consistentes entre sí ni con la información constante en las planillas canceladas al contratista, lo que ocasionó la suspensión del RUP del contratista, sin identificar los rubros y/o volúmenes no ejecutados, y responsabilizándole de observaciones que no corresponden a rubros contractuales sino a trabajos de mantenimiento, correcciones y requerimientos de imprevistos que surgieron en el proceso de remodelación; incumplieron los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, número 2 Autoridades de las unidades administrativas y servidores, letras a) y c), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; y 80 Responsable de la Administración del Contrato, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; e inobservaron La Norma de Control Interno 408-19 Fiscalizadores.

La Administradora del Contrato, recibió de los fiscalizadores avances de obra sin evaluar las inconsistencias en sus porcentajes, ni con la información constante en las planillas canceladas al contratista, y la remitió a los directores provinciales de turno; lo

que ocasionó la suspensión del RUP del contratista, sin identificar los rubros y/o volúmenes no ejecutados, y responsabilizándole de observaciones que no corresponden a rubros contractuales sino a trabajos de mantenimiento, correcciones y requerimientos de imprevistos que surgieron en el proceso de remodelación; incumplió los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, número 2 Autoridades de las unidades administrativas y servidores, letras a) y c), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; y 80 Responsable de la Administración del Contrato, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y 121 Administrador del contrato, de su Reglamento; e inobservó la Norma de Control Interno 408-17 Administrador del contrato.

De conformidad a lo estipulado en el artículo 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, los resultados provisionales se dieron a conocer a la Directora Provincial, a los Fiscalizadores y a la Administradora del Contrato mediante oficios 51000000.LR.CPR.09; 02; 03 y 06, de 28 de abril de 2015, respectivamente.

El fiscalizador designado el 26 de julio de 2012, al respecto, mediante oficio AIIESS-PNB-003-2015, indicó:

“... Los porcentajes de avance físicos no siempre son similares al avance económicos, (sic) generalmente el avance físico de obra es mayor en porcentaje en avance económico. El avance físico se lo analiza de manera subjetiva de acuerdo al avance diario que realizaba el contratista...”

El Fiscalizador que actuó a partir del 22 de noviembre de 2013, a través de oficio EVF-001-2015 de 6 de mayo de 2015, señaló:

“... el propósito del informe no es compartir o no compartir el criterio del anterior fiscalizador de la Obra, sino de informarle al contratista de las observaciones establecidas en varias comunicaciones que él había realizado, y que pudieron ocurrir sea por no haberse ejecutado parcial o total o por defectos en su ejecución. Con el fin de coordinar y solicitar la atención que corresponda al contratista.- la mayor parte de las observaciones... son de la responsabilidad del contratista y del Fiscalizador, en el período de ejecución de la obra en que el suscrito aún no asumía responsabilidad de la Fiscalización de la Obra.- el suscrito en el tiempo que realizó funciones de fiscalizador... no aprobó planilla de avance de obra y por ende no se realizó pago alguno con cargo a la obra...”

El Fiscalizador, cuya actuación se inició a partir del 26 de mayo de 2014, período en que se realizó la diligencia de entrega recepción; mediante memorando IEES-DPGSAGE-2015-1108-M de 28 de abril de 2015, indicó:

“... la firma de recepción provisional, del contrato... se realizó dejando asentada las observaciones que se detallan en el acta, y que anteriormente

habían sido descritas por la fiscalización anterior, en Oficio Nro. EVF-LR-008-2014...”

La Administradora del Contrato en comunicación del 12 de mayo de 2015, indicó:

“... únicamente con los informes de los señores Fiscalizadores que intervinieron en este proceso, procedí a actuar haciendo conocer todo cuanto iba sucediendo en este proceso...”

Lo expuesto por los fiscalizadores no modifica el comentario del equipo de control, por cuanto los informes de avance de obra, sean físicos o económicos son el resultado de su análisis técnico debidamente cuantificado, revisado y sustentado; análisis y revisión que tampoco fue verificado por la Administradora del contrato.

Conclusión

La Directora Provincial, solicitó al Director Nacional de Contratación Pública, la declaratoria de incumplido al contratista de las obras COTO-DPIESSLR-01-2012, considerando los informes de avance de obra de los fiscalizadores, trasladados por la Administradora del contrato, sin evaluar las inconsistencias en sus porcentajes y gestionó la recepción de la obra, diligencia cumplida el 16 de junio de 2014 con la suscripción del acta de entrega recepción provisional; los fiscalizadores, reportaron avances de obra no consistentes entre sí, ni con la información constante en las planillas canceladas al contratista, lo que ocasionó la suspensión del RUP del contratista, sin identificar los rubros y/o volúmenes no ejecutados, responsabilizándole de observaciones que no corresponden a rubros contractuales sino a trabajos de mantenimiento, correcciones y requerimientos de imprevistos que surgieron en el proceso de remodelación; incumplieron los artículos 80, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 121 de su Reglamento; 19, número 16, del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, emitido con Resolución C.D. 21 de 13 de octubre de 2003, e inobservaron las Normas de Control Interno 401-03, 408-17 y 408-19.

Recomendaciones

Al Director Provincial del IESS

6. Dispondrá y vigilará que el Administrador del contrato realice una supervisión responsable de las labores encomendadas a la fiscalización de las obras, con el fin

de obtener una información exacta del estado de la obra que en su oportunidad, permita a la Dirección tomar las decisiones administrativas correspondientes.

7. Dispondrá y vigilará que el fiscalizador realice las evaluaciones periódicas del avance de obra de la obra contratada e informe oportunamente de los resultados obtenidos a la Administradora del contrato.

Verificación de volúmenes de obra ejecutada

De la constatación de rubros y volúmenes de obra realmente ejecutados, acción realizada con el fiscalizador y contratista, y su relación con lo planillado y pagado con el visto bueno del fiscalizador y aceptación de la Administradora del Contrato, se estableció que en unos casos se ejecutó mayor volumen al cancelado y en otros se pagó por mayor volumen al realmente ejecutado, obteniendo como resultado, un valor cubierto en exceso de 2 093,74 USD, cuyo detalle es el siguiente:

VOLUMENES DE OBRA

DESCRIPCIÓN DEL RUBRO	CANCELADOS			CANTID. EJECUTADA	DIFERENCIA DE VOLUMENES	MONTO	
	U	CANTID.	P. UNIT.			A FAVOR	EN CONTRA
PLANTA BAJA, INGRESO Y FACHADA							
MANTENIMIENTO DE MAMPARAS DE ALUMINIO (CAMBIO DE VIDRIOS, LIMPIEZA, CAMBIO DE CAUCHO, REVESTIR DE SILICONA)	M2	100,00	57,11	104,06	4,06	231,87	
PRIMER PISO ALTO – Varios 1							
INSTALACIONES ELECTRICAS							
LAMPARA FLUORESCENTE 3x17	U	82,00	73,26	72,00	-10,00		732,60
REVISTIMIENTO PISO PAREDES							
PORCELANATO PISOS	M2	381,03	38,11	376,48	-4,55		173,55
PORCELANATO PARED	M2	153,92	32,68	59,06	-94,86		3.100,01
CARPINTERIA							
TABIQUERIA MODULAR DE IMAGEN CORPORATIVA PISO-TECHO (MELAMINICO H=1,2 Y VIDRIO CLARO DE 6 MM H=1,8)	M2	165,39	89,44	173,59	8,20	733,81	
PINTURA							
TUMBADO GYPSUM CON PLANCHAS DESMONTABLES ANTIHUMEDAD	M2	323,26	23,83	352,33	29,07	692,84	
SUGUNDO PISO ALTO - INSTALACIÓN ELECTRICA							
REVISTIMIENTO PISO PAREDES							
PORCELANATO PISOS	M2	302,94	38,11	299,10	-3,84		146,31
PORCELANATO PARED	M2	83,89	32,68	72,00	-11,89		388,57
CARPINTERIA							

TABQUERIA MODULAR DE IMAGEN CORPORATIVA (MELAMINICO H=2,40 Y VIDRIO CLARO DE 6 MM H=0,60)	M2	26,64	87,18	31,46	4,82	420,59	
PINTURA							
TUMBADO GYPSUM CON PLANCHAS DESMONTABLES ANTIHUMEDAD	M2	283,65	23,83	299,10	15,45	368,19	
TOTAL						2.447,30	4.541,04
						DIFERENCIA	2.093,74

El Fiscalizador que actuó en el período comprendido del 26 de julio de 2012 al 7 de agosto de 2013 y la Administradora del contrato, dieron su visto bueno y aceptación, respectivamente, a las planillas de obra presentadas por el Contratista, sin verificar los rubros y cantidades de obra realmente ejecutadas, lo que originó la cancelación de valores por trabajos no ejecutados y en otros casos que se adeude al Contratista por ejecución de mayor volumen de obra que el planillado, con una diferencia en exceso de 2 093,74 USD; 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) y c), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; 80.- Responsable de la administración del contrato, de la Ley Orgánica del Sistema de Nacional de Contratación Pública y 121 Administrador del contrato, de su Reglamento; e inobservaron las Norma de Control Interno 100-03 Responsables del control interno y 408-19 Fiscalizadores, letra d).

De conformidad a lo estipulado en el artículo 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, los resultados provisionales se dieron a conocer al fiscalizador, a la administradora del contrato y al contratista, mediante oficios 51000000.LR.CPR.02; 06 y 14, de 28 de abril de 2015, respectivamente.

El fiscalizador mediante oficio AIIESS-PNB-003-2015 de 15 de mayo de 2015, informó:

“... De los rubros y volúmenes de obra realmente ejecutados mencionados que se canceló por mayor volumen ejecutado, se puede mencionar en el rubro PORCELANATO DE PARED, corresponde tal como consta en los soportes de las planillas a los instalados en los baños públicos de la baja (sic), los mismos que no constaban como ejecutados en el proyecto de primera etapa... que se había ejecutado en el 2010, por lo que ha pedido verbal del Sr. Director Provincial y con el objeto de darle funcionalidad al edificio, por premura de la inauguración del mismo se habilitaron estos baños... del particular se le informó a la Administradora del Contrato.- En la verificación de la obra realizada... el 24 de marzo de 2015, no se tomaron las medidas de los baños habilitados en planta baja... se adjunta copia de los anexos de cantidades de obra que reposan en las planillas de las cantidades pagadas al contratista...”

La administradora del contrato en comunicación del 12 de mayo de 2015, indicó:

“... Debo recalcar que referente a este punto mi actuación se basó en relación al informe presentado por el Fiscalizador.- Tal como lo señala la NTC 408-19, es el Fiscalizador quien debe verificar con exactitud las cantidades incluidas en las planillas presentadas por el contratista, sin ser la suscrita profesional en la materia como podía negar el pago de las planillas, ya que se presumía que la verificación era realizada por el Fiscalizador...”

El contratista en oficio MTT-001-2015 de 15 de mayo de 2015, señaló:

“... En cuanto al valor... pagado en exceso... por cantidades... no realizadas... están ejecutadas en la planta baja... justificadas en los anexos... de las planillas 2 y 3 revisadas y aprobadas por fiscalización...”

Lo expuesto por los servidores y el contratista, no modifica el criterio del equipo de control, pues el objeto del contrato COM-COTO-DPIESSLR-002-2012, fue la remodelación de la segunda etapa del edificio de la Dirección Provincial, la intervención en la primera y segunda plantas altas del inmueble no es motivo de este análisis.

Conclusión

El Fiscalizador y la Administradora del contrato, dieron su visto bueno y aceptación, respectivamente, en las planillas de avance de obra presentadas por el Contratista, sin verificar los rubros y volúmenes de obra realmente ejecutadas, lo que originó la cancelación de valores por trabajos no ejecutados y en otros casos que se adeude al Contratista por ejecución de mayor de volumen de obra a la planillada; incumplieron los artículos 80 de la Ley Orgánica del Sistema de Nacional de Contratación Pública y 121 de su Reglamento; e inobservaron las Norma de Control Interno 100-03, 401-03 y 408-19.

Recomendación

Al Director Provincial

8. Dispondrá al Fiscalizador y Administradora del Contrato procedan a la liquidación del contrato de la remodelación tomando en consideración las diferencias existentes entre los valores cancelados por volúmenes planillados y los volúmenes de obra realmente ejecutados.

Entrega recepción

El Fiscalizador, mediante oficio IESS-PNB-2012 de 7 de noviembre de 2012, informó a la Administradora del contrato, que el contratista realizó varios trabajos en la planta baja del edificio que no forman parte del contrato de remodelación y sugirió su inclusión como obras adicionales; y en informe de fiscalización IESS-PNB-001-2013 de 7 de enero de 2013, en el que no expuso que rubros ni que cantidades de obra se ejecutaron como rubros nuevos y excesos de volumen, y si estos hechos fueron considerados para establecer una prórroga de plazo, indicó:

“... se ha solicitado al contratista realizar cantidades adicionales en los rubros, con el fin de hacerles mejoras y funcionalidad al edificio, y rubros nuevos que no han sido considerados en el presupuesto.-... el plazo contractual de la obra era hasta el 12 de noviembre de 2012, pasado de esta fecha el contratista entraba en mora... por lo que hasta la fecha tendría un retraso de 56 días, por lo que se genera una multa de 13 198,17 USD...”

Con oficio IESS-PNB-003-2013 de 15 de abril de 2013, dirigido a la Administradora del Contrato, presentó un detalle de “trabajos que no han sido concluidos”; de los que el equipo de control determinó que ninguno fue parte de los rubros constantes en el contrato de remodelación del edificio II Etapa.

El Director Provincial, con oficio 13001200-0043 de 22 de enero de 2013, puso en conocimiento del contratista la decisión de declarar anticipada y unilateralmente la terminación del contrato, en razón de que el valor por multas no cobradas superó el monto de la garantía de fiel cumplimiento; posteriormente la Directora Provincial, de turno, con Resolución A-010-04-2014, solicitó al Director Nacional de Contratación Pública, la declaratoria de contratista incumplido; Insitución que con oficio SERCOP-DNAJI-2014-0519-OF de 6 de mayo de 2014; confirmó su registro, sin concluirse el proceso con la terminación unilateral del contrato y contrariamente se procedió a realizar la entrega recepción de las obras, sin contar con los requisitos necesarios para el inicio de esta diligencia.

El 16 de junio de 2014, se procedió con la entrega recepción provisional del contrato de remodelación y en el acta correspondiente se hizo constar observaciones vinculadas con mantenimiento y corrección de trabajos que el contratista debía atender con miras a la recepción definitiva; proceso en la que no se evidenció la liquidación técnico económica, liquidación de plazos, multas al contratista, certificación

de vigencia de las garantías e informe final de fiscalización donde se establezca que el contratista cumplió con el contrato, para proceder a la recepción de la obra.

El Director Provincial que actuó en el período 9 de junio al 31 de diciembre de 2014, recibió las obras de remodelación del edificio de la Dirección Provincial – Segunda Etapa, Contrato COTO-DPIESSLR-01-2012 y suscribió el acta entrega recepción provisional correspondiente, sin contar con la liquidación técnico económica, liquidación de plazos, multas al contratista, certificación de vigencia de las garantías e informe final de fiscalización, donde se establezca que el contratista cumplió con el contrato y es procedente la recepción de la obra; lo que ocasionó que se recepte una obra de un contratista declarado, por la Dirección Provincial, como incumplido, se desconozca su costo final, si existe incumplimiento en los plazos y la multa correspondiente de ser el caso; incumplió los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, número 1. Titular de la Entidad, letras a), g) y h), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; 19 Responsabilidades, número 16, del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, emitido con Resolución C.D. 21 de 13 de octubre de 2003, 124 Contenido de las actas, del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema de Nacional de Contratación Pública e inobservó la Norma Técnica de Control Interno 401-03 Supervisión.

Los fiscalizadores no realizaron la liquidación técnico económica, liquidación de plazos, multas al contratista, e informe final de fiscalización, donde se establezca que el contratista cumplió con el contrato y es procedente la recepción de la obra de remodelación del edificio de la Dirección Provincial – Segunda Etapa, Contrato COTO-DPIESSLR-01-2012, para la suscripción del acta de entrega recepción; lo que ocasionó que se recepte una obra de un contratista declarado, por la Dirección Provincial, como incumplido, se desconozca su costo final, si existe incumplimiento en los plazos y la multa correspondiente de ser el caso; incumplieron los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, número 2. Autoridades administrativas y servidores, letras a) y c), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; 124 Contenido de las actas, del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema de Nacional de Contratación Pública e inobservaron la Norma Técnica de Control Interno 408-19 Fiscalizadores en las letras d), i), k) y v).

La Administradora del Contrato, no verificó ni exigió que los fiscalizadores realicen la liquidación técnico económica, liquidación de plazos, multas al contratista, e informe final de fiscalización, donde se establezca que el contratista cumplió con el contrato y es procedente la recepción de la obra de remodelación del edificio de la Dirección Provincial – Segunda Etapa, Contrato COTO-DPIESSLR-01-2012, y suscribió el acta de entrega recepción; lo que ocasionó que se recepte una obra de un contratista declarado, por la Dirección Provincial, como incumplido, se desconozca su costo final, si existe incumplimiento en los plazos y la multa correspondiente de ser el caso; incumplió los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, número 2. Autoridades administrativas y servidores, letras a) y c), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; 121 Administrador del contrato y 124 Contenido de las actas, del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema de Nacional de Contratación Pública e inobservó la Norma Técnica de Control Interno 408-17 Administrador del contrato.

Los resultados se dieron a conocer a tres Fiscalizadores, a la Administradora del Contrato, a la Directora Provincial y al Contratista, con oficios 51000000.LR.CPR.02; 03; 05; 06; 09 y 14, de 28 de abril de 2015, respectivamente, de conformidad con lo establecido en el artículo 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 22 de su Reglamento, a fin de que presenten sus opiniones y justifiquen documentadamente.

La Administradora del contrato en comunicación del 12 de mayo de 2015, indicó:

“... Hice conocer oportunamente a los Directores Provinciales todo lo acontecido en este proceso, destacando que al no tener conocimiento de la declaratoria de contratista incumplido por parte de la ex Directora, de manera oportuna, como puedo ser responsable de dicha decisión, ya que la funcionaria como lo menciona en su comunicación tenía respaldo jurídico institucional...”

El Fiscalizador designado el 26 de julio de 2012, al respecto, mediante oficio AIIESS-PNB-003-2015, señaló:

“... El avance físico se lo analiza de manera subjetiva de acuerdo al avance diario que realizaba el contratista.- Se concedieron 2 prórrogas de 30 días cada una para que se ejecuten las cantidades adicionales que se ejecutaron en la planta baja, sin embargo el contratista no culminó los trabajos en el plazo determinado...”

El Fiscalizador que actuó a partir del 22 de noviembre de 2013, a través de oficio EVF-001-2015 de 6 de mayo de 2015, señaló:

“... el propósito del informe no es compartir o no compartir el criterio del anterior fiscalizador de la Obra, sino de informarle al contratista de las observaciones establecidas.- la mayor parte de las observaciones... son de la responsabilidad del contratista y del Fiscalizador, en el período de ejecución de la obra en que el suscrito aún no asumía responsabilidad de la Fiscalización de la Obra.- el suscrito en el tiempo que realizó funciones de fiscalizador... no aprobó planilla de avance de obra y por ende no se realizó pago alguno con cargo a la obra...”

El fiscalizador, que inició su labor el 26 de mayo de 2014, mediante memorando IESS-DPGSAGE-2015-1108-M de 28 de abril de 2015, indicó:

“... la firma de recepción provisional, del contrato... se realizó dejando asentada las observaciones que se detallan en el acta, y que anteriormente habían sido descritas por la fiscalización anterior, en Oficio Nro. EVF-LR-008-2014...”

Lo expuesto por los fiscalizadores y Administradora del contrato, no modifica el criterio del equipo de control, pues no demuestran contar con la liquidación técnica económica para la recepción de la obra y suscripción del acta correspondiente.

Conclusión

El Director Provincial, recibió las obras de remodelación del edificio de la Dirección Provincial – Segunda Etapa, Contrato COTO-DPIESSLR-01-2012 y suscribió el acta entrega recepción provisional correspondiente, sin contar ni exigir a la Administradora del Contrato y Fiscalizadores la liquidación técnico económica, liquidación de plazos, multas al contratista, certificación de vigencia de las garantías e informe final de fiscalización, donde se establezca que el contratista cumplió con el contrato y es procedente la recepción de la obra; lo que ocasionó que se recepte una obra de un contratista declarado, por la Dirección Provincial, como incumplido, se desconozca su costo final, si existe incumplimiento en los plazos y la multa correspondiente de ser el caso; incumplieron los artículos 40 y 77 números 1, letras a), g) y h), y 2, letras a) y c), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; 19, número 16, del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, emitido con Resolución C.D. 21 de 13 de octubre de 2003, 121 y 124 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema de Nacional de Contratación Pública e inobservó las Normas Técnicas de Control Interno 401-03, 408-19 letras d), i), k) y v) y 408-17.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS

9. Designará un fiscalizador y dispondrá que previa coordinación con el Contratista realice la liquidación total de la obra, en la que se considere los trabajos realizados fuera del contrato para determinar el real costo de la obra, la liquidación de plazos y el establecimiento de multas de ser el caso.

Garantías vencidas y las últimas renovaciones de la de fiel cumplimiento fueron emitidas por una entidad no autorizada

El contratista para garantizar el buen uso del anticipo de 117 840,82 USD, acreditado a su cuenta el 21 de junio de 2012, y 11 784,08 USD correspondientes al 5% del contrato por fiel cumplimiento del mismo, presentó las siguientes pólizas:

TIPO DE GARANTIA	FORMA DE GARANTIA	NUMERO DE GARANTIA	FECHA DE INICIO	FECHA DE VENCIMIENTO	VALOR ASEGURADO	ENTIDAD EMISORA
BUEN USO DEL ANTICIPO	PÒLIZA	303903	2012.06.05	2012.09.03	11 7840,08	TOPSEG-S.A.
BUEN USO DEL ANTICIPO	PÒLIZA	303903	2012.09.03	2012.11.02	11 7840,82	TOPSEG-S.A.
BUEN USO DEL ANTICIPO	PÒLIZA	303903	2012.11.02	2012.12.17	73216,36	TOPSEG-S.A.
BUEN USO DEL ANTICIPO	PÒLIZA	303903	2012.12.17	2013.01.31	2 7221,23	TOPSEG-S.A.
FIEL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	PÒLIZA	305063	2012.06.05	2013.03.02	11 784,08	TOPSEG-S.A.
FIEL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	PÒLIZA	305063	2013.03.02	2013.04.16	11 784,08	TOPSEG-S.A.
FIEL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	PÒLIZA	R-134-2011	2013.04.17	2013.09.01	11 784,08	ARCOIRIS
FIEL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	PÒLIZA	1202-R1-134-2011	2013.09.02	2013.11.01	11 784,08	ARCOIRIS
FIEL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	PÒLIZA	1245-R3-134-2011	2013.11.02	2014.04.01	11 784,08	ARCOIRIS
FIEL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	PÒLIZA	1245-R3-134-2011	2014.04.02	2015.01.02	11 784,08	ARCOIRIS

La póliza 303903 otorgada por la Aseguradora TOPSEG S.A. por el buen uso del anticipo, con vigencia de 5 de junio de 2012 hasta el 3 de septiembre de 2012, fue renovada por tres ocasiones, las dos últimas por valores menores, y la última con vigencia hasta el 31 de enero de 2013; fecha desde la cual ésta no fue actualizada; sin embargo de que el anticipo no fue devengado en 9 950,00 USD.

En tanto que la Póliza 305063 otorgada por la Aseguradora TOPSEG S.A., de fiel cumplimiento del contrato, con vigencia desde 5 de junio de 2012 al 2 de marzo de 2013, renovada hasta el 16 de abril de 2013; fue cambiada con la póliza R-134-2011, otorgada por ARCO IRIS Cooperativa de Ahorro y Crédito, misma que se renovó por tres ocasiones (1202-R1-134-2011, 1236-R2-134-2011 y 1245-R3-134-2011) con último vencimiento al 2 de enero de 2015, sin evidencia de gestión posterior para actualización; cooperativa que según lo expuesto por el Intendente del Sector Financiero Popular y Solidario, de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, en su oficio SEPS-IFPS-DNILFPS-2015-05370 de 31 de marzo de 2015, no está facultada a extender este tipo de garantías, así:

*“... me permito reiterar que la COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO ARCO IRIS LTDA., no sólo, **no** contaba con autorización de este organismo de control para realizar las actividades financieras contenidas en el artículo 83 antes indicado, de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, sino que tenía **prohibición expresa** por parte de esta Superintendencia para realizarlas...”*

Los Directores Provinciales, receptaron las pólizas y sus renovaciones, por buen uso del anticipo y fiel cumplimiento del contrato, y las trasladaron al Tesorero para su administración y control; sin verificar ni exigir las fechas de vencimiento; de las cuales la de buen uso del anticipo no fue renovada, y las cuatro últimas por fiel cumplimiento, renovadas, fueron emitidas por una entidad no autorizada por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; lo que no le permitió a la Dirección Provincial contar con documentos para exigir el cumplimiento de los términos del contrato, hasta que se devengue el anticipo, liquide el contrato, o ejecuten las garantías de ser el caso. Aspecto que tampoco fue observado por la Administradora del contrato.

El Tesorero, recibió las garantías, sin verificar que la emisión corresponda a entidades autorizadas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, e informó de los vencimientos de las garantías para su renovación, sin embargo con oficio TDPLR-B-358 de lunes 28 de enero de 2013, informó al Director Provincial del IESS Los Ríos, a la Responsable del Grupo de Trabajo de Servicios Generales, como Administradora del contrato, y a la Abogada de la Dirección Provincial, que la póliza de buen uso del anticipo por 27 221,23 USD, vencía el 31 de enero de 2013, esto es, a 3 días de su vencimiento, sin tener respuesta; reporte extemporáneo, que no permitió acciones correctivas inmediatas.

El Contrato de remodelación del edificio de la Dirección Provincial del IESS, segunda etapa, estipula:

*“... **Cláusula Séptima.- Garantías.- 7.01... el Contratista está obligado a rendir las siguientes garantías:.. b) Del anticipo.- El contratista entregará... una póliza del Buen Uso del anticipo... por un monto equivalente al 100% del valor entregado por dicho concepto.- 7.02 Ejecución de las garantías:... 1) La de fiel cumplimiento del contrato:... Si la Contratista no la renovare cinco días antes de su vencimiento;- 2) La del anticipo:- Si el contratista no la renovare cinco días antes de su vencimiento...”***

Los Directores Provinciales no supervisaron ni exigieron al Administrador del contrato y al Tesorero reporten oportunamente del vencimiento de las pólizas, para la toma de decisiones; la Directora Provincial, recibió del Contratista las garantías y sus renovaciones, sin verificar que cuatro pólizas de fiel cumplimiento, renovadas, fueron otorgadas por una entidad no autorizada por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; lo que originó la no renovación de la garantía de buen uso del anticipo, que la Dirección Provincial no cuente con documentos incondicionales, irrevocables y de cobro inmediato para exigir al contratista el cumplimiento de lo establecido en el contrato, hasta que se devengue el anticipo, liquide el contrato, o ejecutar las garantías de ser el caso; por lo que incumplió los artículos 73.- Formas de Garantía, 74.- Garantía de fiel cumplimiento, 75.- Garantía por anticipo, de la Ley Orgánica del Sistema de Nacional de Contratación Pública; lo estipulado en el Contrato CON-COTO-DPIESSLR-002-2012, Cláusula Séptima.- Garantías.- números 7.01, letra b) Del anticipo, 7.02 Ejecución de las garantías, numerales 1) La de fiel cumplimiento del contrato y 2) La del anticipo; e inobservó las Normas de Control Interno 100-03 Responsables del control interno y 401-03 Supervisión.

La Administradora del contrato, no supervisó ni exigió al Tesorero reporte oportunamente del vencimiento de las pólizas para la toma de decisiones; tampoco determinó que en las renovaciones de las garantías, cuatro pólizas de fiel cumplimiento fueron otorgadas por una entidad no autorizada por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; lo que originó la no renovación de la garantía del buen uso del anticipo, que la Dirección Provincial no cuente con documentos incondicionales, irrevocables y de cobro inmediato para exigir al contratista el cumplimiento de lo establecido en el contrato, hasta que se devengue el anticipo, liquide el contrato, o ejecutar las garantías de ser el caso; por lo que incumplió los artículos 73.- Formas de Garantía, 74.- de Garantía de fiel cumplimiento, 75.- Garantía por anticipo, y 80.- Responsable de la administración del contrato, de la Ley Orgánica

del Sistema de Nacional de Contratación Pública; 121 Administrador del Contrato, de su Reglamento General; lo estipulado en el Contrato CON-COTO-DPIESSLR-002-2012, Cláusula Séptima.- Garantías.- números 7.01, letra b) Del anticipo, 7.02 Ejecución de las garantías, numerales 1) La de fiel cumplimiento del contrato y 2) La del anticipo; e inobservó las Normas de Control Interno 100-03 Responsables del control interno, 401-03 Supervisión, y 408-17 Administrador del contrato.

El Tesorero, reportó en forma extemporánea el vencimiento de la garantía de buen uso del anticipo; recibió las garantías y renovaciones, sin verificar que cuatro pólizas de fiel cumplimiento, renovadas, fueron otorgadas por una entidad no autorizada por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria,; lo que originó su no renovación; que la Dirección Provincial no cuente con documentos incondicionales, irrevocables y de cobro inmediato para exigir al contratista el cumplimiento de lo establecido en el contrato, hasta que se devengue el anticipo, liquide el contrato, o ejecutar las garantías de ser el caso; por lo que incumplió los artículos 73.- Formas de Garantía, número 2, 74.- de Garantía de fiel cumplimiento, y 75.- Garantía por anticipo, de la Ley Orgánica del Sistema de Nacional de Contratación Pública; lo estipulado en el Contrato CON-COTO-DPIESSLR-002-2012, Cláusula Séptima.- Garantías.- números 7.01, letra b) Del anticipo, 7.02 Ejecución de las garantías, numerales 1) La de fiel cumplimiento del contrato y 2) La del anticipo; e inobservó las Normas de Control Interno 100-03 Responsables del control interno y 403-12 Control y custodia de garantías

Los resultados se dieron a conocer a los Directores Provinciales, Administradora del Contrato, Tesorero y Contratista, con oficios 51000000.LR.CPR. 06; 07, 09 y 14, de 28 de abril de 2015 respectivamente, de conformidad con lo establecido en el artículo 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 22 de su Reglamento, a fin de que presenten sus opiniones y justifique documentadamente.

La administradora del contrato en comunicación del 12 de mayo de 2015, indicó:

“... Con memorando No. IESS-DPR-2014-1091-M del 18 de junio de 2014 el... Director Provincial hace entrega de la Garantía renovada por la Cooperativa de Ahorro y Crédito ARCO IRIS con vigencia hasta el 2 de enero de 2015, misma que fue presentada por el... Contratista.- Con memorando No. IESS-GPPSSRR-2014-0135-M del 9 de diciembre de 2014 hice conocer al... Director Provincial que... con fecha 16 de junio de 2014 se hizo la entrega recepción provisional... que por aproximarse la fecha de vencimiento de la entrega-recepción definitiva... existe la necesidad de renovación de la Póliza, pues la

que existía estaría vigente hasta el 2 de enero de 2015.- recalando que oportunamente hice conocer que se vencía la póliza de fiel cumplimiento...”

El Tesorero en comunicación de 11 de mayo de 2015, informó:

“... En esta Dirección Provincial todas las Garantías son remitidas a esta Tesorería dentro de la documentación sustentatoria (sic) de pago por parte del Director Provincial... mediante oficios en los cuales específicamente se determina su aceptación y aprobación de dichas garantías por parte del señor Director, como máxima autoridad competente, delegándome la custodia y control adecuado de su vencimiento, con el fin de conservarlas y protegerlas. Sistema que se ha venido aplicando en todos los casos, razón por la cual no nos correspondió determinar si eran procedentes de legalidad jurídica las garantías que respaldan los procesos de contratación.- La póliza de Garantía de Fiel Cumplimiento N° 1245-R3-134-2011 por el valor de \$ 11.784,08, (sic) Cooperativa Arco Iris Ltda. con fecha de vencimiento 2014-04-02 al 2015-01-02... fue informado su vencimiento con Memorando N° IESS-GPSCLR-2015-0023-M de 2015-01-12, dirigido al Director Provincial... No se lo pudo hacer oportunamente antes de su vencimiento en razón del traslado de las oficinas de la Dirección Provincial.-... con oficio N° TDPLR-B-358 de 2013-01-28, dirigido al... Director Provincial... Coordinadora de RR.HH. y Servicios Generales... procedimos oportunamente a informar sobre el vencimiento de la garantía del Buen uso del Anticipo Póliza N° 303903 Renovación 3 por el valor de 27.221,23 (sic) con vencimiento 2012-12-17 al 2013-01-31 de la Compañía TOP SEG...”

El Contratista mediante comunicación de 15 de mayo de 2015, sobre las garantías indicó:

“... No existe ningún valor pendiente de recuperación, pues los cuadros de ejecución de Rubros, así lo demuestran, lo que no existe todavía es la planilla de Liquidación de Obra en donde se me deben cancelar todos los rubros ejecutados.- La póliza de Fiel Cumplimiento del Contrato, fue obtenida y entregada cumpliendo por mi parte, las obligaciones con la COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO ARCO IRIS LTDA...”

Lo expuesto por los servidores y el Contratista, no modifica el criterio del equipo de trabajo, por cuanto debía verificarse que las garantías sean emitidas por entidades financieras autorizadas y mientras no se reciba la obra, se efectúe la liquidación técnica económica, ni se amortice la totalidad del anticipo, las garantías debían mantenerse vigentes.

Conclusión

Los Directores Provinciales no supervisaron ni exigieron a la Administradora del contrato y al Tesorero, reporten oportunamente del vencimiento de las pólizas, para la toma de decisiones; quienes también recibieron las garantías y sus renovaciones, sin verificar que cuatro pólizas de fiel cumplimiento fueron otorgadas por una entidad no autorizada por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; lo que originó la

no renovación de la garantía de buen uso del anticipo; que la Dirección Provincial no cuente con documentos incondicionales, irrevocables y de cobro inmediato para exigir al contratista el cumplimiento de lo establecido en el contrato, hasta que se devengue el anticipo, liquide el contrato, o ejecutar las garantías de ser el caso; por lo que incumplieron los artículos 73, 74, 75 y 80, de la Ley Orgánica del Sistema de Nacional de Contratación Pública, 121, de su Reglamento General; lo estipulado en el Contrato CON-COTO-DPIESSLR-002-2012, Cláusula Séptima, números 7.01, letra b), 7.02, numerales 1) y 2); e inobservaron Normas de Control Interno 100-03, 401-03, 403-12 y 408-17.

Hecho Subsecuente

El Tesorero de la dirección Provincial, con memorando IESS-GPSCLR-2015-0023-M de 12 de enero de 2015, informó al Director Provincial del IESS Los Ríos y a la Responsable del Grupo Provincial de Servicios Corporativos, como Administradora del contrato, que la póliza 1245-R3-134-2011 de fiel cumplimiento del contrato, tenía vigencia hasta el 2 de enero de 2015; reporte tardío, pues esta tenía 10 días de vencida; sin evidenciar gestiones para su renovación.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS Los Ríos

10. Dispondrá y verificará que las garantías otorgadas por los proveedores, de fiel cumplimiento y buen uso del anticipo sean revisadas y avaladas por el Administrador del contrato y Tesorero, y que sus vencimientos sean reportados con por lo menos 30 días de anticipación para su renovación o ejecución.

Econ. Vicente Saavedra Alberca
AUDITOR INTERNO IESS