



INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL
UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA DEL IESS

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial en los cinco Centros de Atención Ambulatoria del IESS, ubicados en Quito (Central, Chimbacalle, Cotocollao, Batán y Sur Occidental), se realizó con cargo al Plan Operativo de Control del año 2013 y en cumplimiento de la orden de trabajo 12921-3-2013 de 16 de enero de 2013, suscrita por el Auditor Interno Jefe del IESS.

Objetivos del examen

- Determinar que las obras civiles contratadas hayan cumplido las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento.
- Determinar la propiedad, veracidad y legalidad de los pagos efectuados.
- Determinar que las obras civiles ejecutadas correspondan a las reales necesidades de los Centros de Atención Ambulatoria.

Alcance del examen

El examen cubrió los procesos precontractuales, contractuales y de ejecución de las obras de construcción y/o remodelación en los cinco Centros de Atención Ambulatoria de Quito, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2012.

Base legal

Con Decreto Supremo 9, de 23 de junio de 1970, publicado en el Registro Oficial 6 de 29 de junio de 1970, se suprimió el Instituto Nacional de Previsión, ejerciendo sus atribuciones y funciones el Ministerio de Bienestar Social y Trabajo, los fondos pasaron al Departamento Médico del Seguro Social, y los bienes a la Caja Nacional

del Seguro Social, hasta que se expidió el Decreto de Reestructuración Integral del Seguro Social Ecuatoriano.

En Decreto Supremo 40 de 2 de julio de 1970, publicado en Registro Oficial 15 de 10 de julio de 1970, se estipuló que el Régimen del Seguro Social Obligatorio será aplicado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), organismo que sustituye a la Caja Nacional del Seguro Social, y que continúa vigente con la Ley de Seguridad Social, publicada en Suplemento del Registro Oficial 465, de 30 de noviembre de 2011.

Estructura orgánica

De conformidad con el Reglamento General de las Unidades Médicas del IESS, expedido con la Resolución C.I. 056 de 26 de enero de 2000, publicada en el Registro Oficial 58 de 14 de abril del mismo año, y sus reformas con Resoluciones C.D. 114 de 29 de mayo de 2006, C.D. 233 de 11 de diciembre de 2008 y C.D. 377 de 24 de agosto de 2011, los Centros de Atención Ambulatoria tienen la siguiente estructura:

- Nivel de Dirección
 Director Administrativo

Son Dependencias de apoyo de la Dirección: la Unidad de Servicio al Asegurado y la Unidad Financiera

- Nivel de Gestión de la Atención Médica
 Director Médico

Son Dependencias de apoyo de la Dirección Médica: la Unidad de Enfermería y la Unidad de Asistencia Administrativa

- Nivel de Coordinación y Asesoría
 Comités de: Historias Clínicas, Farmacología, Bio-Etica, Abastecimientos y Ejecutivo.

Objetivo de la entidad

Los Centros de Atención Ambulatoria son unidades prestadoras de servicios de salud a los afiliados, jubilados y derecho habientes de los seguros sociales de enfermedad y maternidad, en los términos que señalan la Ley del Seguro Social Obligatorio y el

Estatuto Codificado, y a la población en general mediante contratos individuales o corporativos.

Monto de recursos examinados

Durante el período de evaluación en cada uno de los Centros de Atención Ambulatoria, según los auxiliares presupuestarios, se realizaron obras de construcción y remodelación con cargo a las siguientes partidas presupuestarias y por los siguientes valores registrados como gasto efectivo, así:

CAA CENTRAL

No. PARTIDA PRESUPUEST.	CONCEPTO	VALOR USD / AÑO				TOTAL
		2009	2010	2011	2012	
530402000	INST. MANT. Y REPAR. EDIFICIOS, LOCALES Y RESIDENC	8 407,56	91 396,80	49 899,68	23 875,00	173 579,04
750107010	CONSTRUCCIONES NUEVAS DEL SEGURO			2 556 312,34		2 556 312,34
	PARCIAL	8 407,56	91 396,80	2 606 212,02	23 875,00	2 729 891,38

CAA CHIMBACALLE

No. PARTIDA PRESUPUEST.	CONCEPTO	VALOR USD / AÑO				TOTAL
		2009	2010	2011	2012	
750108020	REMODELACION DE UNIDADES MEDICAS EXISTENTES	118 628,25	30 753,52	-	-	149 381,77
530402000	INST. MANT. Y REPAR. EDIFICIOS, LOCALES Y RESIDENC	24 049,07	25 344,72	13 336,65		62 730,44
530402101	INST. MANT. Y REPAR. EDIFICIOS, LOCALES Y RESIDENC				27 074,21	27 074,21
53060500	ESTUDIO Y DISEÑO DE PROYECTOS			50 240,00		50 240,00
530601101	CONSULTORIA, ASCESORIA, INVESTIG.				37 500,00	37 500,00
	PARCIAL	142 677,32	56 098,24	63 576,65	64 574,21	326 926,42

CAA COTOCOLLAO

No. PARTIDA PRESUPUEST.	CONCEPTO	VALOR USD / AÑO				TOTAL
		2009	2010	2011	2012	
530402101	INST. MANT. Y REPAR. EDIFICIOS, LOCALES Y RESIDENC				53 882,08	53 882,08
530402000	INST. MANT. Y REPAR. EDIFICIOS, LOCALES Y RESIDENC	24 784,00	46 290,78	11 686,46		82 761,24
411230000-14		5 000,00				5 000,00
	PARCIAL	29 784,00	46 290,78	11 686,46	53 882,08	141 643,32

CAA BATAN

No. PARTIDA PRESUPUEST.	CONCEPTO	VALOR USD / AÑO				TOTAL
		2009	2010	2011	2012	
43302501	DISEÑO DE PROYECTOS				150 302,46	150 302,46
43201001	INST. MANT. EDIFICIOS, LOCALES, RESID	7 814,07	61 209,88	24 599,04	10 459,40	104 082,39
						-
	PARCIAL	7 814,07	61 209,88	24 599,04	160 761,86	254 384,85

CAA SUR OCCIDENTAL

No. PARTIDA PRESUPUEST.	CONCEPTO	VALOR USD / AÑO				TOTAL
		2009	2010	2011	2012	
530402000	INST. MANT. Y REPAR. EDIFICIOS, LOCALES Y RESIDENC	3 380,00	24 260,10	15 783,29		43 423,39
530605000	ESTUDIO Y DISEÑO DE PROYECTOS			79 559,89		79 559,89
530402101	INST. MANT. Y REPAR. EDIFICIOS, LOCALES Y RESIDENC				4 714,49	4 714,49
	PARCIAL	3 380,00	24 260,10	95 343,18	4 714,49	127 697,77

TOTAL EXAMINADO	USD 3 580 543,74
------------------------	-------------------------

Información de los Proyectos

CAA Central

Ante la situación de deterioro de la infraestructura del edificio del CAA Central, ubicado en la calle Benalcázar y Manabí, y, ante la falta de espacio para brindar una mejor atención, el Director General, mediante sumilla en oficio 61000000-33 de 122 de marzo de 2005, autorizó se contrate los estudios para la remodelación integral y adecuación a nuevo uso del CAA Central, con proyección a ser un Hospital de Nivel I, para que funcione en el inmueble del Monte de Piedad, ubicado en las calles Flores y Olmedo, considerando áreas de estacionamiento en propiedades aledañas.

El alcance de los estudios comprendió el relevamiento de planos del estado de las edificaciones, levantamiento fotográfico, diagnóstico del estado de la estructura, de instalaciones hidráulico sanitarias, eléctricas y telefónicas, de equipos fijos y propuesta a nivel de anteproyecto para su revisión y aprobación, para posterior entrega del diseño definitivo.

El proyecto se trata de la rehabilitación y nueva funcionalidad del antiguo edificio de la ex Caja de Pensiones (Monte de Piedad), que comprende de: un subsuelo, planta baja y cinco pisos altos más la terraza, con los siguientes ambientes:

- Subsuelo: Información, unidad de emergencias, bodega general, bodega de farmacia, baños, cuarto de máquinas, taller de mantenimiento, cisterna.
- Planta baja: Farmacia, atención al público, admisión, archivos, centro de cómputo, unidad de rehabilitación, guardianía y cocina.
- Primer piso: Laboratorios (clínico, histopatológico); unidad de diagnóstico por imagen.
- Segundo piso: Unidades de consulta externa (medicina general, medicina interna, nefrología, neurología, gerontología), coordinación de enfermería, esperas, trabajo social.
- Tercer piso: Unidad materno infantil, consultorios de ginecología, de traumatología, sala de yesos, unidad de cirugía menor, oftalmología, otorrinolaringología, audiometría, proctología, salas de colonoscopia y cistoscopia, esperas, trabajo social, servicios higiénicos.
- Cuarto piso: Hospital del Día con seis habitaciones, estación de enfermería, cuarto de residente, estación de dietética, bloque quirúrgico con dos quirófanos generales y otro de oftalmología, sala de recuperación, utilerías, sala de partos, recepción recién nacidos, termo cunas, preparación y labores de parto, esterilización, servicios higiénicos.
- Quinto piso: Auditorio y Áreas administrativas.
- En general se dispone de los accesos correspondientes al público, personal, emergencias, mantenimiento y servicios, se cuenta con escaleras principales y de emergencia, dos ascensores para público y personal, un monta camillas; la casa de máquinas de los dos ascensores se encuentra en la terraza.

El Director General del IESS, a través de Resolución Administrativa CT-IESS-118-2010 de 27 de octubre de 2010, aprobó los pliegos y cronograma del proceso de Licitación LICO-IESS-008-2010, para la construcción, remodelación integral y adecuación del nuevo uso del CAA Central, luego del proceso correspondiente mediante Resolución Administrativa CT-IESS-015-2011 de 4 de febrero de 2011 adjudicó la construcción de las obras por un valor de 2 556 312,34 USD y un plazo de ejecución de 660 días a partir de la fecha de notificación de la entrega del anticipo, al

oferente que presentó las mejores condiciones en los aspectos técnicos, financieros y legales suscribiendo el contrato el 2 de junio de 2011.

CAA Chimbacalle

En el Centro de Atención Ambulatoria Chimbacalle, ubicado en al sur de la ciudad, en la avenida Napo y Casitagua, tiene un área de 2 500,00 m² de construcción implantado en un terreno de 2 900,00 m²; que con el objetivo de brindar mayor comodidad a sus usuarios y modernizar sus instalaciones emprendió un proceso de remodelación de su infraestructura, suscribiendo, bajo la modalidad de menor cuantía dos contratos de ejecución de obras, el uno que corresponde a la reubicación del servicio de imagen y el otro la construcción del área de recreación para jubilados.

El proyecto para el área de recreación para jubilados consiste en una edificación rectangular de 9 x 5 metros, que en su planta baja cuenta con dos zonas definidas, la una corresponde a una sala de uso múltiple de 108,00 m²; y la otra de 72,00 m², constituida por dos consultorios, una estación de enfermería, dos baterías de baños y gradas para acceder a un nivel superior de la misma superficie, destinada a bodegas; en un espacio exterior contiguo a la edificación se ha previsto una cancha de ecua vóley con graderíos cubiertos en uno de sus costados.

En forma general las características constructivas de la edificación son: estructura de hormigón armado, losa de entepiso en la zona de consultorios, contrapiso de hormigón, mampostería de bloque enlucida y pintada, ventanas de aluminio y vidrio, estructura y techado metálico en la cubierta; pisos y paredes de baño recubiertas de cerámica.

El contrato para la construcción del área de recreación para los jubilados, se suscribió el 29 de diciembre de 2009, por un monto de 82 287,11 USD y un plazo para la ejecución y terminación de los trabajos de 150 días.

Considerando la necesidad de ampliar el área y mejorar las condiciones físicas se propuso la reubicación del Servicio de Imagen en un espacio desocupado en el nivel -3.10, correspondiente al subsuelo del edificio del CAA, que tiene una superficie

aproximada de 130,00 m2, donde se planificó dos salas de Rayos X, con vestidores y zona de mandos unificada; áreas anexas para densitometría, mamografía y ecografía, y, sala de espera y atención. El 8 de noviembre de 2010, se suscribió el contrato para la ejecución de las obras de reubicación del Servicio de Imagen, por un monto de 33 628,25 USD y un plazo de sesenta días.

Estado actual de los Proyectos

CAA Central

La remodelación y adecuación del Monte de Piedad para el funcionamiento del CAA Central, hasta el 31 de diciembre de 2012, fecha de término del período de alcance de este examen y que corresponde de acuerdo al cronograma de trabajo a la planilla de obra No. 13, tiene un avance de obra del 50,95 % que supera en 2,84 puntos al avance programado (48,11%).

La Comisaría Municipal de la Zona Centro, el 12 de noviembre de 2011, mediante Providencia 2279-CMZC1-2011 suspendió los trabajos de esta obra debido a que los planos arquitectónicos de ejecución no estaban registrados en el Municipio de Quito; las obras se reiniciaron el 5 de marzo de 2012; por lo que existe un atraso justificado de la ejecución de las obra por parte del constructor de 113 días.

Los trabajos hasta la fecha indicada se han ejecutado en apego a planos y especificaciones técnicas, el monto cancelado hasta la planilla de obra No. 13, es de 1 302 483,69 USD, las garantías presentadas por el contratista se encuentran vigentes.

CAA Chimbacalle

Construcción del área de recreación para los jubilados.-

La ejecución se realizó de acuerdo a los estudios, diseños, planos y especificaciones técnicas, las planillas de avance de obra cuentan con los respaldos correspondientes; existieron variaciones en las cantidades de obra y creación de rubros nuevos cuyos montos en relación al monto contractual corresponden al 15 y 9 % respectivamente; de acuerdo al siguiente detalle:

PLANILLAS	No. P.	VALOR (USD)
REAJUSTE ANTICIPO	1	1 468,16
AVANCE DE OBRA	7	76 580,67
DIFERENCIA DE VOLUMENES	6	18 158,85
COSTO MAS PORCENTAJE	3	7 714,55
REAJUSTE (PROVISIONAL Y DEFINITIVO)	14	3 098,32
TOTAL		107 020,55

En este valor consta lo correspondiente al IVA y descuentos de Ley

Análisis de plazos

FECHA DE SUSCRIPCIÓN DE CONTRATO	29 DE DICIEMBRE DE 2009
FECHA DE ENTREGA DE ANTICIPO	12 DE ENERO DE 2010
FECHA DE INICIO DE OBRA	18 DE ENERO DE 2010 (ACTA DE INICIO)
PLAZO CONTRACTUAL	150 DÍAS
PRORROGA DE PLAZOS	45 DÍAS
VENCIMIENTO PLAZO CONTRACTUAL	10 DE JUNIO DE 2010
VENCIMIENTO DE PLAZO AMPLIATORIO	25 DE JULIO DE 2010
FECHA DE ENTREGA DE LA OBRA	23 DE JULIO DE 2010
DÍAS DE MORA	NO EXISTE

El 22 de octubre de 2010, se suscribió el acta de entrega recepción provisional y el 20 de mayo de 2013, ante pedido del contratista se realizó la recepción definitiva; la obra se encuentra concluida y cumple con los requerimientos técnicos contractuales, el edificio se encuentra en funcionamiento prestando el servicio requerido.

Reubicación del Servicio de Imagen.-

La obra se realizó en concordancia a los diseños y planos modificados, motivo por el cual existió variación en las cantidades de obra previstas en el presupuesto así como la creación de rubros nuevos; adicionalmente fue necesario suscribir y ejecutar un contrato complementario con el cual se controló el problema de inundaciones debido a filtraciones y reflujo del sistema de alcantarillado público, situación imprevista, no considerada en el diseño inicial.

Los valores generados en la ejecución de las obras son los siguientes:

PLANILLAS	No. P.	VALOR (USD)
REAJUSTE ANTICIPO	1	616,30

AVANCE DE OBRA	5	25 375,75
DIFERENCIA DE VOLUMENES	4	3 725,22
COSTO MAS PORCENTAJE	2	2 695,13
REAJUSTE (PROVISIONAL Y DEFINITIVO)	8	665,65
CONTRATO COMPLEMENTARIO	1	8 419,01
MULTAS	1	-757,87
Total		40 739,30

- MONTO DEL CONTRATO PRINCIPAL: 33 628,25 USD
- MONTO EL CONTRATO COMPLEMENTARIO: 8 928,38 USD

Estudio de plazos:

FECHA DE SUSCRIPCION DE CONTRATO	17 DE DICIEMBRE DE 2009
FECHA DE PAGO DEL ANTICIPO	6 DE ENERO DE 2010
FECHA DE INICIO DE OBRA	7 DE ENERO DE 2010 (Acta de inicio)
PLAZO CONTRACTUAL	60 DIAS
VENCIMIENTO PLAZO CONTRACTUAL	6 DE MARZO DE 2010
AMPLIACION DE PLAZO No. 1	12 DIAS (Ofc. 411221101-058 DE 11 FEBRERO DE 2010)
VENCIMIENTO AMPLIACION 1	18 DE MARZO DE 2010
AMPLIACION PLAZO No. 2	13 DÍAS (Ofc. 411221101-083 DE 12 DE MARZO DE 2010)
VENCIMIENTO AMPLIACION 2	31 DE MARZO DE 2010
AMPLIACION PLAZO No. 3	15 DIAS (Ofc. 411221101-101 DE 31 DE MARZO DE 2010)
VENCIMIENTO PLAZO 3	15 DE ABRIL DE 2010
AMPLIACION PLAZO No. 4	40 DIAS (Ofc. 21000000-249-CIM DE 20 DE MAYO DE 2010)
VENCIMIENTO PLAZO 4	25 DE MAYO DE 2010
AMPLIACION PLAZO No. 5	150 DIAS (Ofc. 21000000-30ª-ETA DE 27 DE MAYO DE 2010)
VENCIMIENTO PLAZO No. 5	22 DE OCTUBRE DE 2010
FECHA SUSCRIPCIÓN CONTRATO COMPLEMENTARIO	8 DE NOV DE 2010
PLAZO CONTRACTUAL C. COMPLEMENTARIO	30 DIAS DESDE FIRMA DE CONTRATO
VENCIMIENTO PLAZO COMPLEMENTARIO	7 DE DICIEMBRE DE 2010
TERMINO DE TRABAJOS	24 DE DICIEMBRE DE 2010
MORA	17 DÍAS

El 11 de junio de 2013, se suscribió el acta de entrega recepción definitiva de la obra, la misma que se encuentra terminada en concordancia a los planos y especificaciones técnicas constantes en los estudios; las áreas remodeladas están siendo utilizadas por el Guardalmacén del CAA como bodegas de útiles de oficina y materiales de aseo y limpieza.

En los cinco Centros de Atención Ambulatoria se ejecutaron varios trabajos de mantenimiento y reparación a través de procesos de contratación de menor cuantía, mismos que fueron verificados por el equipo de control, sin que existan observaciones.

Fiscalización y Supervisión

CAA Central

Mediante Resolución el Director del SGSIF resolvió iniciar el proceso de contratación de consultoría por Lista Corta para fiscalización de la remodelación integral y adecuación del nuevo Centro de Atención Ambulatoria Central Quito, para lo cual conformó la Comisión Técnica correspondiente que aprobó los pliegos y cronograma del proceso de contratación que fue publicado en el Portal de Compras Públicas.

Dos empresas presentaron sus ofertas, que luego del análisis e informe correspondiente, el Director del SGSIF, adjudicó y suscribió el contrato con la empresa Hospiplan Cía. Ltda., quien se obligó a llevar un estricto control del trabajo de la construcción de la obra contratada, hacer cumplir con el plazo determinado en el cronograma de ejecución, revisar y aprobar los informes presentados por la constructora, aprobar las planillas de pago entre otras; trabajos que los realizará bajo la supervisión y coordinación del Administrador del Contrato, actividad que en este caso le correspondió al Director del CAA Central.

CAA Chimbacalle

Para realizar el control técnico y económico que asegure la inversión del IESS en la Construcción del área de recreación para los jubilados y la reubicación del Servicio de Imagen en el CAA de Chimbacalle, el Director de dicha Unidad, por medio de contratación directa de consultoría, contrato los servicios de un profesional para que realice las funciones de Fiscalizador de cada obra, vigilando que las obras se ejecuten de conformidad con la documentación técnica presentada en las ofertas y de acuerdo a las normas de construcción.

La Administración de los contratos estuvo a cargo del servidor que en el período correspondiente estuvo a cargo de la Dirección del CAA, con el deber 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 del CAA, es la encargada de elaborar los boletines de egresos verificando la documentación de sustento y la legalidad de la misma para su cancelación; previo el visto bueno del Director del CAA; encargándose además de la custodia y vigencia de las garantías presentadas por el contratistas.

Servidores relacionados

La nómina de servidores relacionados, que actuaron en el período examinado, consta en el anexo 1 de este informe.

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

CENTRO DE ATENCIÓN AMBULATORIA CHIMBACALLE

Documentos de respaldo de procesos de contratación no se encuentran debidamente archivados en la Comisión Técnica

Los documentos que sustentaron los procesos de menor cuantía para la contratación de las obras de reubicación del Servicio de Imagen, y del Área de Recreación para los Jubilados, del CAA Chimbacalle, tales como: documentación precontractual, certificaciones presupuestarias, actas de reuniones y de adjudicación, resoluciones de la máxima autoridad contratante, entre otros, no se encontraron adecuadamente organizados, disponibles y completos, en la Secretaría de la Comisión Técnica, responsable de los procesos precontractuales y contractuales. Se evidenció que la responsable de mantener éstos archivos no los entregó mediante un acta de entrega recepción en razón de su traslado administrativo a otra Unidad Médica.

Por lo expuesto, la Secretaria de la Comisión Técnica, responsable de estas funciones incumplió los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, y la letra a) del número 2 del 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, 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; la letra d del artículo 11 Llevar el registro de actas y archivo de los documentos de la Comisión Técnica, y guardar la reserva del caso, del Sistema Nacional de Contratación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, constante en Resolución C.D. 239 de 30 de enero de 2009.

La ausencia de un adecuado archivo de la documentación que respalda los procesos de contratación de obras, se originó por falta de cuidado y diligencia por parte de la servidora responsable de ésta actividad, así como por la falta de un espacio físico apropiado, hecho que ocasionó dificultad y demora en las labores de control.

Los resultados expuestos se dieron a conocer durante la ejecución del examen en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 90 de la LOCGE y 22 de su Reglamento, a

la Secretaria de la Comisión Técnica con oficio 51000000.CAA.030 de 10 de abril de 2013, quien con oficio 511741101-014FIN-MA de 7 de mayo de 2013, expuso:

“...la documentación entregada a su equipo es la única existente en los archivos... misma que la pude adquirir en un sótano totalmente distante al área financiera.- pongo en su consideración que por desconocimiento en el tiempo en que solicite mi cambio, no realicé el acta de entrega recepción de los archivos que se encontraban a mi cargo, pero debo manifestar también que absolutamente todo se quedó en la oficina en la que laboraba...”.

Las opiniones de la Secretaria de la Comisión Técnica no modifica el criterio de auditoria, la respuesta entregada confirmó los hechos revelados.

Conclusión

La Secretaria de la Comisión Técnica del CAA de Chimbacalle, no mantuvo un adecuado archivo de los documentos de respaldo de los procesos de contratación de obras, lo que originó dificultad y demora en las labores de control.

Recomendaciones

Al Director del CAA de Chimbacalle

1. Dispondrá por escrito y vigilará que los servidores que desempeñan la función de Secretarios y/o Secretarias de las Comisiones Técnicas responsables de los procesos de contratación, mantengan los documentos debidamente archivados de manera lógica, cronológica y/o numérica de tal manera que permita su control y evaluación, en cada una de las fases que los conforman.
2. Deberá proporcionar un espacio físico adecuado para el archivo de toda la documentación de respaldo de los procesos de contratación y designará por escrito los servidores y servidoras de su mantenimiento y custodia.

Incumplimiento de normas legales en contratos de ejecución de obras.

Durante el período examinado en el Centro de Atención Ambulatoria Chimbacalle se suscribieron dos contratos para la ejecución de obras bajo la modalidad de menor cuantía, así:

N°	OBJETO	CONTRATISTA	FECHA	PLAZO	MONTO (USD)
1	REUBICACIÓN DEL SERVICIO DE IMAGEN	CENCRIS CÍA. LTDA.	2009-12-17	60 días	33 618,25
	COMPLEMENTARIO:		2010-11-08	30 días	8 928,38
2	CONSTRUCCIÓN DE ÁREA DE RECREACIÓN PARA JUBILADOS.	ING....	2009-12-29	150 días	82 287,11

Se determinaron varios hechos que evidenciaron el incumplimiento de expresas disposiciones legales, en los siguientes aspectos:

- En ninguno de los dos contratos se designaron a los funcionarios responsables de la administración de los mismos.
- Concluidos los procesos de ejecución de estas obras se procedió a su recepción provisional, sin embargo, no se vigiló que las garantías referentes al fiel cumplimiento de los contratos estén vigentes, hasta que se realicen las entregas-recepciones definitivas.
- La Directora del CAA Chimbacalle hasta el 26 de abril de 2013, fecha de la notificación provisional de resultados no realizó las gestiones necesarias para proceder a la entrega-recepción definitiva de la reubicación del servicio de imagen, esto es: obtener el informe sobre la vigencia de las garantías y el informe del fiscalizador sobre la terminación de las obras y su aval para su recepción definitiva.

La Directora del CAA Chimbacalle en comunicaciones de 6 y 28 de junio de 2013, respectivamente, puso en conocimiento de auditoría, que, la recepción definitiva de la construcción del área de recreación para jubilados se la realizó el 20 de mayo de 2013 y la recepción definitiva de la obra de reubicación del Servicio de Imagen se cumplió el 11 de junio de 2013, acciones que se respaldaron con las actas correspondientes.

Los Directores del CAA Chimbacalle, incumplieron los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, y la letra (d) del número 1 del 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; 70 Administración del Contrato, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 121 Administrador del Contrato, del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; cláusulas séptima Garantías, y 16.02 Recepción Definitiva, de los contratos 411221101-004-CMCO-2009 Reubicación Servicio de Imagen y 411221101-002-MCO-2009 Construcción de Área de Recreación para Jubilados, en su orden.

La falta de designación expresa de los administradores de los contratos, la no vigencia de las garantías presentadas para el fiel cumplimiento de los contratos y la ausencia de actas de entrega recepción definitivas, originaron que no existan responsables para tomar las medidas necesarias para la adecuada ejecución de los contratos de obra, que la entidad no se encuentre debidamente respaldada en el caso de incumplimiento de los contratistas y que no se cuente con documentación legalmente exigible que evidencie la recepción de las obras a entera satisfacción de la institución.

Los resultados expuestos se dieron a conocer durante la ejecución del examen especial a los funcionarios que en sus periodos de gestión actuaron como Directores del CAA de Chimbacalle mediante oficios 51000000.CAA.042 y 51000000.CAA.043 de 26 de abril de 2013, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 90 de la LOGGE y 22 de su Reglamento, para que presenten sus opiniones y justificativos.

La Directora del CAA con oficio 411221101-017.D.T. de 30 de abril de 2013 manifestó:

“...del área de recreación para jubilados... el... ex director de este centro, nunca me informó siquiera que estaba pendiente la entrega recepción definitiva... y peor aún, delegarme la administración del contrato... motivo por el cual... desconocía del particular.- del servicio de imagen... la gerente de la empresa CENCRIS solicitó la entrega recepción definitiva, por lo que la suscrita realizó el trámite pertinente al... Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar de esa época; sin embargo nunca se dio por finiquitado el trámite, por lo que realmente, se me pasó por alto el seguimiento del mismo.- los constructores del área de reubicación del servicio de imagen y del área de recreación... ya tienen las pólizas de fiel cumplimiento del contrato, por lo que inmediatamente que las presenten en este centro, se procederá con las 2 entregas recepciones definitivas...”

La Directora del CAA con posterioridad a la conferencia final de comunicación de resultados, en oficio de 6 de agosto de 2013, ratifica lo manifestado en el oficio 411221101-017.D.T. de 30 de abril de 2013, agregando además:

“...Respecto de lo que en el informe se detalla que no se vigiló que las garantías de fiel cumplimiento de los contratos estén vigentes, la suscrita también desconocía del particular; además de que la verificación de la vigencia de dichas pólizas no es de incumbencia de la dirección, sino del personal del área financiera de la unidad, encargado de dicha función, quienes nunca me informaron siquiera del estado de dichas pólizas...”

Las opiniones de la servidora quien no aportó con nuevos elementos sobre los hechos comentados, no modifican el criterio de auditoría.

Conclusión

Los Directores del CAA de Chimbacalle, en sus períodos de gestión respectivos, no designaron a los Administradores de los contratos de ejecución de obras, no vigilaron la vigencia de las garantías presentadas por el fiel cumplimiento de los contratos y no se exigieron que los procesos de entrega-recepción definitivos se cumplan oportunamente, lo que originó que no exista un adecuado control en su ejecución, que el CAA de Chimbacalle no esté garantizado a incumplimientos de los contratistas y que no se formalice oportunamente la entrega de las obras.

Recomendación

Al Director del CAA Chimbacalle

3. Dispondrá y vigilará que en los modelos de los contratos para ejecución de obras se establezcan todos los parámetros establecidos en la LOSNCP para cumplir con eficiencia, eficacia y economía los procesos constructivos, especialmente en los aspectos referentes a nominación expresa de los administradores de los contratos y sus funciones, control de la vigencia de las garantías, y establecimiento de las fechas en las que se procederá con la diligencia de la entrega-recepción de las obras.

Obras para reubicación del Servicio de Imagen del CAA de Chimbacalle, fueron ejecutadas sin contar con estudios arquitectónicos adecuados.

Como resultado de la evaluación al proceso de mejoramiento de la infraestructura física del CAA de Chimbacalle, y en razón de que se determinó la necesidad de ampliación y mejoramiento de las condiciones físicas del servicio de Imagen, la Unidad de Infraestructura Médica del SGSIF y la Dirección del CCA Chimbacalle coordinaron la preparación de los términos de referencia y procedieron a la contratación de los diseños correspondientes.

Los términos de referencia, los estudios arquitectónicos y de instalaciones generales, según constan en informe 21000000-161-UTI de 6 de agosto de 2008, fueron recibidos por la Unidad de Infraestructura del SGSIF a satisfacción por cumplir con los requerimientos previstos.

En los términos de referencia para la reubicación del Servicio de Rayos X del CAA de Chimbacalle, se estableció la utilización de un espacio desocupado en el nivel inferior del edificio. (Nivel -3.10)

El Director del CAA Chimbacalle el 17 de diciembre de 2009, suscribió el contrato para la ejecución de obras las cuales se iniciaron el 20 de enero de 2010, fecha en la que la Coordinación de Infraestructura Hospitalaria del SGSIF, entregó a la Constructora los planos rediseñados a base de los que se ejecutaron las obras para la reubicación del Servicio de Imagen, como consta en el oficio 21000000-019-IH-SGSIF de la misma fecha.

Se determinó que en el proceso de construcción, las áreas destinadas para la citada reubicación sufrieron inundaciones por lluvias debido a que se encontraban en un nivel más bajo que el del colector municipal de aguas servidas, lo que originó presión en el interior del colector y provocó el desbordamiento afectando las áreas en remodelación.

Ante esta situación y por pedido de la Directora del CAA, servidores de la Unidad de Infraestructura de la Dirección General de Salud Individual y Familiar, luego de la respectiva inspección en el sitio de los hechos en oficio 21000000-014NIR de 30 de mayo de 2011, concluyeron que no se debió haber realizado las obras de

remodelación en ese nivel, por el riesgo de inundaciones, por la poca funcionalidad que presta y, además porque se incumplieron normas de arquitectura, tales como: imposibilidad de acceso adecuado a los pacientes con problemas traumatológicos u otro tipo de discapacidades; tendido de cables de energía desde los equipos de Rayos X hacia el sector de controles y mandos a nivel del suelo, lo que ocasionaría en caso de inundación cortos circuitos con daños irreparables.

La Directora del CAA de Chimbacalle fundamentada en este informe, decidió no reubicar al Servicio de Imagen en las áreas remodeladas, actualmente éstas están siendo utilizadas por el Guardalmacén del CAA como bodegas de útiles de oficina y materiales de aseo y limpieza.

El Coordinador de Infraestructura Hospitalaria del SGSIF en oficio 21000000-CIH-261 de 16 de abril de 2013, respecto a la reubicación y solución arquitectónica planteada para el Servicio de Imagen en el nivel -3.10, manifestó:

“...Si bien el servicio de imagen no está impedido de ubicarse en el subsuelo, en este caso, la accesibilidad para personas con problemas motrices y discapacidades es sumamente complicada, pues no se cuenta con un ascensor de servicio a dicho nivel.- El diseño arquitectónico del área visiblemente corresponde a la disponibilidad del espacio: existe deficiente tratamiento de áreas restringidas y la circulación, tal es el caso de la sala de espera y admisión al fondo del espacio, cuando lo usual es ubicar a estos espacios al ingreso del servicio. Igualmente, la ubicación de ecografía es errónea, pues normalmente éste espacio está aislado y anterior a las salas de rayos x, pues a este chequeo normalmente acuden mujeres embarazadas, y conforme al proyecto, deben cruzar junto a las salas de rayos x, con el inminente riesgo para el feto. Por lo expuesto, no procede mantener la ubicación del área de imagen en el subsuelo... en la consultoría de remodelación integral del Centro de Atención Ambulatoria de Chimbacalle, se considera reubicar el servicio en la planta baja y utilizar el espacio de subsuelo para áreas no accesibles al público...”

La Técnica de la Coordinación de Infraestructura con oficio SENAIN-YVS-SGI-101-2013 de 26 de abril de 2013, respecto a la reubicación del Servicio de Imagen informó:

“...cuando la ejecución de las obras se encontraban en proceso de contratación, nos acercamos con los ingenieros eléctrico – electrónico y mecánico a conocer el sitio y constatamos la imposibilidad de construir en ese subsuelo una Unidad de Rayos X, pues no prestaba las condiciones adecuadas y peor aún no existía ascensor ni facilidad de acceso a camillas y sillas de ruedas...”

El Coordinador de la Unidad de Infraestructura y la Técnica de la Unidad de Infraestructura del Seguro General de Salud Individual y Familiar, encargada de preparar los Términos de Referencia, incumplieron los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, y la letra (a) del número 2 del 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; 23 Estudios, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública e inobservaron la Norma de Control Interno 408-03 Diagnostico e Idea de un proyecto.

Las obras para la reubicación del Servicio de Imagen del CAA de Chimbacalle fueron ejecutadas sin contar con los estudios arquitectónicos adecuados, por cuanto la Unidad de Infraestructura Hospitalaria no definió claramente los requerimientos planteados por el Director del CAA Chimbacalle y tampoco proporcionó las soluciones técnicas apropiadas a fin de satisfacer las necesidades reales de la Unidad Médica.

Lo comentado ocasionó que las inversiones realizadas para esta construcción no cumplan con su objetivo principal, pues la obra está siendo utilizada en actividades diferentes para las que fue concebida (bodega), por las siguientes razones:

- La existencia de barreras arquitectónicas, que limitan el acceso adecuado a sus usuarios.
- Existe el riesgo de inundaciones por cuanto la cota de descarga de aguas servidas es similar o inferior a la del colector municipal.
- Riesgos de corto circuitos en el caso de una inundación, debido a la ubicación del tendido del cableado (a ras de piso) de las instalaciones eléctricas para los equipos de rayos x.
- Inadecuado diseño arquitectónico de las áreas que componen el Servicio de Imagen.
- Se encuentra en proceso una consultoría para la remodelación integral del CAA de Chimbacalle, que prevé la ubicación del área de Imagen en la planta baja integrada con los servicios de Emergencia y Consulta Externa.

Los resultados expuestos se dieron a conocer al Director del CAA Chimbacalle, al Coordinador de Infraestructura y a la Técnica de la Unidad de Infraestructura del Seguro General de Salud Individual y Familiar con oficios 51000000.CAA.054, de 30 de mayo de 2013; 51000000.CAA.065 de 30 de julio de 2013 y 51000000.CAA.049, de

30 de mayo de 2013, respectivamente, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 90 de la LOCGE y 22 de su Reglamento, receptando los siguientes criterios:

La Técnica de la Unidad de Infraestructura, cuyo período de gestión fue de 2 de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2012 en comunicación de 9 de junio de 2013, señaló:

*“...sobre la imposibilidad de acceso... debo manifestar que existe un desconocimiento del tipo de pacientes que acceden a un Servicio de Imagen en un Centro de Atención Ambulatoria del IESS, como se trata en el presente caso. El **mayor porcentaje** de pacientes que se debe realizar una radiografía, una ecografía o un examen de densitometría (que son los exámenes que se habían previsto realizar en el Servicio de Imagen del CAA de Chimbacalle), son pacientes ambulatorios, es decir que llegan al Servicio por sus propios medios. Existe algún caso de excepción que podría ser asistido. Otros pacientes, que hubieren sufrido algún traumatismo, llegan al Servicio de Urgencias donde se dispone de un equipo de RX portátil y es allí, en ese Servicio donde se le atiende y, si fuera del caso se procede a colocar un yeso. Así es como funcionan estos Servicios porque las “urgencias médicas” se atienden en los CAA, durante las 24 horas del día, sin embargo el Servicio de Imagen (para exámenes programados) atiende en horario similar al de la Consulta Externa. Estos criterios fueron analizados y compartidos con los Funcionarios de la Unidad Médica con quienes se definió, en consenso, la alternativa de reubicación propuesta... entre la Recepción de los Estudios (agosto de 2008) y el inicio de la ejecución de la obra (estimo que se contrató y ejecutó en el año 2010), transcurrió el tiempo necesario para poder verificar una vez más, el hecho de imposibilidad de utilizar el área por efecto de inundaciones... Los técnicos que participaron en el proceso de contratación debían verificar la bondad y factibilidad de aplicación de los estudios disponibles. No solamente que no existe ningún pronunciamiento al respecto, sino que otros Técnicos de Coordinación de Infraestructura, modificaron los estudios iniciales, los que aprobaron ya modificados y participaron en la contratación y ejecución de la obra...”*

El Director del CAA, con oficio de 25 de julio de 2013, expuso:

“...Los Términos de Referencia... fueron elaborados por la Unidad de Infraestructura... que cuenta... con especialistas... quienes debieron evaluar las conveniencias o inconveniencias de dicha ubicación, razón por la cual yo debía confiar y estar de acuerdo con dichos términos de referencia.- La decisión de ejecutar el proyecto fue realizada por este personal técnico quienes lo analizaron antes de su ejecución, realizaron modificaciones en la parte arquitectónica, presupuesto y coordinaron su construcción y desde luego con sus criterios la Dirección del CAA Chimbacalle manifestó su conformidad con el mismo...”

Lo expuesto por la Técnica de la Unidad de Infraestructura no justificó la implantación de un Servicio que no brinda la posibilidad de un acceso apropiado a sus usuarios. Como profesional en el diseño le correspondía dar las soluciones arquitectónicas adecuadas que fue lo que solicitó el Director del CAA.

El Coordinador de Infraestructura sin embargo de considerar improcedente la ubicación del área de imagen en el subsuelo entregó a la empresa constructora los planos rediseñados a base de los cuales se realizaron las obras.

Las opiniones de los servidores, quienes no aportaron con nuevos elementos sobre los hechos comentados, no modifican el criterio de auditoría.

Conclusión

El Coordinador de Infraestructura Hospitalaria y la Técnica de la Unidad de Infraestructura, encargada de preparar los términos de referencia, no proporcionaron las soluciones técnicas adecuadas dirigidas a satisfacer las necesidades del Servicio de Imagen; en la actualidad el espacio remodelado está siendo utilizado como bodegas de útiles de oficina y materiales de aseo y limpieza.

Recomendación

Al Coordinador de Infraestructura Hospitalaria

4. Previo al inicio de actividades relacionadas con el mejoramiento de la infraestructura física institucional, analizará la disponibilidad y condiciones existentes y los requerimientos que en este sentido le sean presentados por los diferentes servidores competentes de las Unidades Médicas y/o Administrativas, a fin de determinar la real necesidad de implementar nuevas obras.

Consultoría para estudios de ampliación y remodelación del CAA no consideró áreas reales a ser intervenidas ni situación legal del terreno donde funciona

- a) Desconocimiento de áreas a ser intervenidas

Entre las observaciones más relevantes podemos señalar las siguientes:

Ante requerimientos de remodelación y ampliación del CAA realizado por varios Jefes de Servicio de dicha Unidad Médica y ratificados por su Directora, la Unidad de

Infraestructura del SGSIF, en mayo de 2011, resolvió iniciar el proceso de contratación de una consultoría para que realice los estudios integrales de arquitectura y de las ingenierías del caso, que satisfagan las necesidades solicitadas.

Previo a la suscripción del contrato principal, en base a los requerimientos realizados por el CAA, la Coordinación de Infraestructura preparó los términos de referencia, con los cuales se inició el proceso de contratación.

El Director del SGSIF el 18 de noviembre de 2011, luego del proceso correspondiente, suscribió el contrato de Lista Corta de Consultoría LCC-SGSIFI ESS-08-11, para la ampliación–remodelación del CAA. El monto estimado para los servicios de la consultoría fue de 50 000,00 USD y se estableció un plazo de 90 días para su ejecución.

No se encontró evidencia de que se realizó un diagnóstico de necesidades correspondientes al CAA, como procedimiento previo y necesario que permita establecer el programa médico arquitectónico con el cual se partió para la formulación del anteproyecto.

El Consultor en comunicación de 12 de diciembre de 2011, reveló ante la Directora del CAA su desconocimiento sobre las áreas a ser intervenidas, llegando a realizar deducciones por aproximación de áreas, en los siguientes términos:

“... Una vez realizado el reelevantamiento (sic) y estudio de áreas... la suma de áreas... es de 2.494,74 m² construidos. El área que me ha sido contratada para proyecto de remodelación, sin embargo es muy inferior (1.300 m²), por lo que existe una diferencia de 1.194,74 m² de superficie a remodelar que no aparece reflejada en contrato.- Por otro lado, las áreas a derrocar... suman un total de 974,87 m². De este dato se deduce que el área de proyecto contratado en concepto de ampliación (950 m²) es prácticamente equivalente a estos dos edificios a derrocar...”

Como consecuencia de esta información y por pedido del Consultor, la Directora del CAA con oficio 411221101-0810 de 28 de diciembre de 2011, solicitó al Director del SGSIF, iniciar el trámite para la elaboración de un contrato complementario, en razón de que existió un incremento considerable de las áreas a ser rediseñadas por el Consultor. El contrato complementario se suscribió el 23 de noviembre de 2012, por un monto de 37 500,00 USD y un plazo de 30 días.

Las áreas objeto de la Consultoría para la ampliación y remodelación del CAA previstas en cada uno de los contratos son las siguientes:

CONTRATO	ÁREAS A SER INTERVENIDAS	
	REMODELACIÓN	AMPLIACIÓN
PRINCIPAL	1 300,00 m2	950,00 m2
COMPLEMENTARIO	2 487,74 m2	3 082,05 m2
DIFERENCIA DE AREAS	1 187,74 m2	2 132,05 m2
PORCENTAJE DE INCREMENTO	91,36 %	224,42 %

La Directora del CAA, el Coordinador de Infraestructura Hospitalaria y el Técnico de la Unidad de Infraestructura a cargo de la elaboración de los términos de referencia, incumplieron los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, y la letra (a del número 2 del 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; y 23 Estudios, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; e inobservaron la Norma de Control Interno 408-03 Diagnostico e Idea de un proyecto, y la Cláusula 6.01 Alcance de los trabajos, del Contrato de Consultoría CT-21000000-0287-2011-DSGSIF para la Ampliación–Remodelación del CAA de Chimbacalle.

La ausencia de un diagnóstico de las necesidades del CAA Chimbacalle no permitió la elaboración de un programa médico arquitectónico que permita establecer claramente sus requerimientos, lo que originó un incremento significativo de las áreas de intervención (91,36 % de remodelación y 224,42 % de ampliación), con la consecuente necesidad de la suscripción de un contrato complementario.

De conformidad con lo que establecen los artículos 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y 22 de su Reglamento se comunicó los resultados provisionales al Coordinador de Infraestructura Hospitalaria y al Técnico de la Unidad de Infraestructura a cargo de la elaboración de los términos de referencia, mediante oficios 51000000.CAA.061 y 51000000.CAA.062, de 27 de junio de 2013, respectivamente, para que presenten sus opiniones y justificativos.

El Técnico de la Unidad de Infraestructura, responsable de la elaboración de los términos de referencia, cuyo período de gestión fue de 5 de noviembre de 2010 al 31 de octubre de 2012 en comunicación de 9 de julio de 2013, informó:

“...Ante el pedido de la Dra. ...procedí a realizar un posible planteamiento arquitectónico de lo solicitado haciendo un bosquejo para determinar las áreas a ampliarse y las áreas a remodelarse, determinando que era necesario contratar los estudios por parte de una consultoría para que realicen 950 m2 en ampliaciones y 1.300 m2 en remodelaciones. Firmado el contrato se solicita al consultor realice el Relevamiento Planimétrico del CAA y así poder atender el nuevo pedido de la Unidad Médica en donde se solicitaba que se le incluyan otras consideraciones en el mejoramiento de la unidad... Con el análisis de la realidad de lo existente se procede conjuntamente con el consultor y la supervisión de los estudios... a definir el alcance total de la solicitud de los pedidos del CAA... Con la definición realizada se pidió al consultor prepare con cada uno de los servicios que tiene el CAA las necesidades a fin de pulir con la supervisión y establecer el alcance definitivo que tendría la consultoría.- No estoy de acuerdo en... que... se ha contratado la consultoría... sin tener un diagnóstico definido de las necesidades... por cuanto no se ha pedido que se haga un diagnóstico integral del CAA, sino que el primero y segundo pedido han sido puntuales y en base de estos pedidos se ha definido las soluciones.- Se afirma que no se ha realizado una evaluación adecuada y por esto el incremento de las áreas de intervención. Al respecto debo indicar que no se me ha pedido evaluar el CAA, sino iniciar el proceso de los estudios en base al pedido del 8 de enero de 2011 y el mismo era puntual.

El Coordinador de Infraestructura Hospitalaria en oficio 21000000-CIH-465 de 11 de julio de 2013, indicó:

“...En reunión mantenida el 23 de noviembre del 2011, entre el consultor, la directora de la Unidad Médica; Infraestructura Hospitalaria... se revisa el “Plan Médico Funcional”; debido a que el plan médico original ya no es válido a la fecha, pues las condiciones de atención variaron básicamente por un incremento de la demanda y la ampliación de la cobertura de los cónyuges e hijos hasta los 18 años conforme a la Resolución CD 357 del 9 de febrero del 2011.- Revisados los acuerdos constantes en el acta, se concluye que para poder cumplir con los requerimientos y optimizar la atención al afiliado es necesario realizar una intervención integral que considere la construcción de un bloque nuevo para consulta externa y el rediseño de las áreas del local existente reubicando los demás servicios que presta la unidad. Bajo esta consideración el incremento de áreas a intervenir es importante por lo que se requirió la firma de un contrato complementario...”.

El Director del SGSIF, cuyo período de gestión fue de 20 de enero de 2010 al 7 de mayo de 2012 en comunicación de 7 de agosto de 2013, indicó:

“...para los procesos de construcción y remodelación de cualquier Unidad Médica del IESS, se la realiza con el asesoramiento y soporte técnico de la Unidad de Infraestructura Hospitalaria.- Por tal razón, la fase preparatoria, precontractual y contractual, fue evaluada conjuntamente, con la Unidad de Infraestructura Hospitalaria y autoridades de la unidad solicitante...”.

La Directora del CAA, cuyo período de gestión fue de 1 de marzo de 2011 al 31 de diciembre de 2012 con posterioridad a la conferencia final de comunicación de resultados, en comunicación de 6 de agosto de 2013, señaló:

“...una vez que ya estuvieron los términos de referencia, tanto el consultor como los funcionarios del departamento de infraestructuras, en coordinación con la suscrita analizamos que un proceso conlleva a otro, y así se seguían requiriendo más espacios nuevos de remodelación...”.

Lo expuesto por los servidores quienes no aportaron con nuevos elementos sobre los hechos comentados, no modifica el criterio de auditoría, pues se solicitó al consultor preparar las necesidades de cada uno de los Servicios del CAA para establecer el alcance definitivo que tendría la consultoría, ya que esta labor le correspondía a la Unidad de Infraestructura, además en los pliegos que respaldaron el proceso de contratación de los estudios de ampliación y remodelación del CAA, no se consideró un Plan Integral de Remodelación con áreas reales a ser intervenidas.

b) Situación legal del terreno donde funciona el CAA Chimbacalle no se encuentra definida

El IESS cuenta en su patrimonio con dos lotes de terreno que forman un solo cuerpo, en el principal funciona el CAA Chimbacalle, ubicado en la avenida Napo y Casitagua y en el adyacente que se encuentra en la avenida Napo, actualmente funciona la “Agencia Sur” del IESS.

Para la contratación de los estudios integrales de arquitectura y las correspondientes ingenierías para la ampliación y remodelación del CAA Chimbacalle, se concertó que el nuevo proyecto objeto de la Consultoría debió diseñarse en consideración a la totalidad del área disponible.

Previo a iniciar los estudios, la Dirección del CAA tenía entre sus responsabilidades obtener de la Administración Metropolitana de Quito, el Informe de Regulación Metropolitana (IRM) y entregarlo al Consultor, pues este es un instrumento de información en el que se establece la normativa básica para la concepción de un proyecto arquitectónico.

De acuerdo a las disposiciones Municipales para obtener el IRM del predio donde se considera implantar el nuevo proyecto previamente se debió proceder con los trámites de unificación de los dos predios.

La Administración Zonal Eloy Alfaro del Municipio de Quito, con oficio 2012-07181 de 7 de agosto de 2012, ante la solicitud de unificación realizada por la Dirección del CAA, comunicó que:

“...De la escritura de adquisición presentada se determina que la Empresa de los Ferrocarriles del Estado vende el 15 de marzo de 1972 a favor de la Caja del Seguro un inmueble desmembrado del predio de Chiriacu de Monjas, y que consta con un área del inmueble de 50.470,00 m2. Dentro de los linderos descritos en el título de propiedad en el inmueble constan áreas que actualmente son propiedades independientes a este, que incluso se encuentran declaradas bajo el Régimen de Propiedad Horizontal.- Al respecto para proseguir con lo solicitado se requiere que se presente las escrituras de venta o desmembración que respalden el decremento del área y sus respectivos certificados del Registro de la propiedad. Adicionalmente se debe realizar los pagos concernientes al impuesto predial y obras en el distrito de ambos predios...”.

Por cuanto en el CAA no existe la información solicitada, se revisó la documentación que reposa en los archivos de la Dirección de Bienes Inmuebles, obteniendo que, en el registro de propiedades del IESS se encuentra un lote de terreno de 8 549,00 m2, ubicado en la Avda. Napo, en el que se identificó como propietario de este inmueble al Dispensario 14 (Actual CAA Chimbacalle), perteneciente al Seguro General de Salud Individual y Familiar.

De acuerdo a la información Municipal que consta en los IRM, el terreno donde actualmente presta sus servicios el CAA tiene identificado como propietario a “IESS Dispensario No. 14, el número de predio asignado es el 195064, con un área de terreno de 7.190,00 m2 y un área de construcción de 2.682,43 m2, en éste informe se encuentran identificadas las regulaciones de zonificación, usos de suelo, coeficientes de ocupación, altura, retiros, entre otros. La información del IRM sobre el lote donde funciona la Agencia Sur, señala como propietario a “IESS Bodegas Dispensario 14”, tiene asignado como número de predio el 130867, un área de terreno de 1 150,00 m2 y un área de construcción de 853,88 m2, no tiene definidas las regulaciones y consta en la forma de ocupación del suelo como áreas de promoción, es decir regulación especial que necesitará de un régimen específico de uso y zonificación alternativo al vigente y que requerirá de aprobación por parte del Consejo Metropolitano de Quito.

El área que consta en los registros de la Dirección de Inmuebles del IESS difiere en 209 m² con el área que el Municipio establece en los Informes de Regulación Metropolitana.

En los archivos de esta Dirección se encontró la escritura original del año 1961 inscrita en la Notaría Segunda del cantón Quito otorgada por la Empresa de Ferrocarriles del Estado a favor de la ex Caja del Seguro por una cuantía de 2 271 090,00 sucres y un área total de 50 470,00 m². No se encontró documento alguno, que sustente desmembraciones de este lote y/o transferencias de dominio, es decir, que entre el área constante en la escritura original y las áreas determinadas en los IRM, existe una diferencia de 41 921,00 m², de los cuales no se obtuvo documentación alguna que la justifique.

Se determinó que en el área constante en las escrituras del año 1961, a más de las instalaciones institucionales se encuentran edificaciones correspondientes a proyectos de vivienda ejecutados por el IESS (Multifamiliares Chiriyacu), afectación vial (Av. Napo y Calle Alamor), afectación municipal (estación de buses).

Los hechos comentados se produjeron por cuanto el registro que mantiene la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles sobre el terreno perteneciente al Seguro General de Salud Individual y Familiar asignado al Dispensario 14 (Actual CAA Chimbacalle), no se encuentra sustentado en documentación adecuada, suficiente y pertinente, emitida por Órganos, Dependencias e Instituciones Públicas debidamente facultadas, tales como, Notarías, Registrador de la Propiedad, Municipio, Función Jurisdiccional, que permitan establecer con propiedad el dominio del predio, lo que ocasionó que el IESS no tenga información real sobre el área y valor de este activo, que no se pueda obtener el Informe de Regulación Metropolitana del terreno, instrumento básico para la conceptualización integral del proyecto arquitectónico y la consecuente demora en los trámites de aprobación municipal del mismo,

La Directora Nacional de Bienes Inmuebles incumplió los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, y la letra (a) del número 2 del 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; la letra a) del artículo 3 Del procedimiento y cuidado, del Reglamento General Sustitutivo para el

Manejo y Administración de Bienes del Sector Público y los números 1, 4 y 6, del artículo innumerado Responsabilidades, que consta en la Resolución CD 175 del IESS de 27 de julio de 2007 que reformó la Resolución CD 021 del IESS de 13 de octubre de 2003, con la cual se conformó la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles del IESS, que señala como competencia de la misma, los procesos de adquisición, legalización, mantenimiento, enajenación y preparación de proyectos de inversión de los bienes raíces de propiedad del IESS debiendo coordinar sus actividades con los Directores de los Seguros Especializados y los Directores provinciales del IESS respecto a la administración de los bienes institucionales.

La Directora Nacional de Bienes Inmuebles posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, con oficio 68000000.777 de 7 de agosto de 2013, indico:

“...Con fecha 11 de julio de 2013... esta Dirección Nacional... remitió... una ficha técnica, en la que se muestra las desmembraciones del predio adquirido originalmente a la Empresa de Ferrocarriles.- Este predio ha sido objeto de algunas afectaciones municipales, mismas que están dentro de un grupo que el IESS y el Municipio de Quito se encuentran negociando. Por lo que me permito adjuntar un Acta de acuerdos entre el IESS y el MDMQ.- Por lo expuesto, estimo de usted, tome en cuenta... la ficha técnica sobre la situación actual del inmueble... así como la documentación de respaldo, que demuestra, se posee un historial completo del mismo, las diferencias que puedan existir con los datos del Municipio, pueden ser por errores de precisión...”.

Lo expuesto por la Directora Nacional de Bienes Inmuebles no modifica el criterio de auditoría, remitió una ficha técnica del estado de los predios denominados Dispensario 14 y Chiriyacu II Etapa, pero ésta no se encuentra actualizada ni completa, pues no evidenció la unificación de los lotes así como tampoco sustentó documentadamente todos los hechos contenidos en la narrativa histórica.

Conclusiones

- La Directora del CAA, el Coordinador de la Unidad de Infraestructura y el Técnico de la Unidad de Infraestructura, este último encargado de preparar los términos de referencia, no realizaron una evaluación adecuada de los requerimientos del CAA de Chimbacalle previa suscripción del contrato de Consultoría para la ampliación y remodelación de esta Unidad Médica, lo que originó un incremento significativo de las áreas de intervención y la suscripción de un contrato complementario.

- La Dirección Nacional de Bienes Inmuebles no mantiene documentación adecuada, suficiente y pertinente sobre el terreno, donde funcionan el CAA y la Agencia Sur, puesto que no existe documentación relacionada con la unificación de los predios y propiedad de los mismos, hechos que originaron que el IESS no conozca el área real que mantiene bajo su propiedad y su valor; y, que no se pueda obtener los informes del IRM y por tanto no se tenga elementos básicos para una conceptualización integral del diseño del proyecto a ejecutar.

Recomendaciones

AL Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar

5. Dispondrá al Coordinador de Infraestructura que previo a la contratación de estudios y/o ejecución de obras para las unidades médicas se obtengan los informes y autorizaciones de los Municipios que permitan contar con elementos básicos tales como: identificación del propietario y del predio, datos del terreno, ubicación del predio, regulaciones municipales, afectaciones, disponibilidad de servicios básicos, aprobación de planos, permisos de construcción, en los casos individualmente requeridos, con la finalidad de que los proyectos arquitectónicos y de ingeniería a ser ejecutados estén debidamente respaldados en la parte técnica y se encuentren aprobados por las instancias legales competentes.

A la Directora Nacional de Bienes Inmuebles

6. Dispondrá y vigilará que los registros que mantiene de los bienes inmuebles institucionales reflejen claramente el tipo de bien, ubicación, áreas de terreno y construcción y otros datos que se consideren importantes de acuerdo a las características de los mismos y su respectiva valoración, información que deberá estar sustentada en documentación suficiente y pertinente.
7. Conjuntamente con el Director del CAA Chimbacalle gestionarán ante Dependencias e Instituciones Públicas debidamente facultadas, tales como, Notarías, Registrador de la Propiedad, Municipio, Función Jurisdiccional, la obtención de los documentos que demuestren y sustenten la situación legal de los terrenos donde funcionan el CAA de Chimbacalle y la Agencia Sur del IESS, es

decir de todas aquellas desmembraciones, transferencias de dominio, entre otras, que justifiquen el área actual en relación a la superficie que conste en la escritura original del año 1961 inscrita en la Notaría Segunda del cantón Quito, otorgada por la Empresa de Ferrocarriles del Estado a favor de la ex Caja del Seguro por una cuantía de 2 271 090,00 sucres y una área total de 50 470,00 m²

CENTRO DE ATENCIÓN AMBULATORIA CENTRAL

Estudios de consultoría

Antecedentes

El Director del Centro de Atención Ambulatoria Central con oficio 411191101-064-05 de 1 de marzo de 2005, solicitó al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar autorización para realizar los estudios referentes al Proyecto de Remodelación de los Edificios del Monte de Piedad y Levantamiento Planimétrico.

El Director General del IESS en oficio 6100101-33 de 22 de marzo de 2005, suscrito por el Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar, autorizó el inicio de este proceso. El 30 de diciembre de 2005 se suscribió el “Contrato de Servicios Profesionales para el Estudio Planimétrico para la Remodelación Integral y Adecuación del nuevo Centro de Atención Ambulatoria Central del IESS Quito”.

El acta de entrega-recepción del objeto del contrato se suscribió el 3 de enero de 2007, en la cual, en lo relacionado con las aprobaciones municipales señaló:

“...Según se establece en los Términos de Referencia es obligación del Contratista entregar el proyecto debidamente aprobado por el Municipio de Quito.- Es necesario y urgente que la Empresa Contratista, en coordinación con los Directivos del CAA Central de Quito, inicie el trámite de aprobación municipal de acuerdo a los requerimientos del I. Municipio de Quito, en base a los documentos técnicos definitivos entregados a la institución...”

Incumplimiento de cláusulas contractuales en estudios de consultoría.

La Técnica de la Unidad de Infraestructura del Seguro General de Salud Individual y Familiar con oficio 21000000-172-UTI de 13 de octubre de 2009, es decir, a los 33

meses de recibido el estudio comunicó al Director General del IESS su opinión respecto a la aprobación de los permisos municipales y señaló:

“...Hasta la presente fecha (han transcurrido 2 años, 9 meses), la Institución no dispone del informe favorable final de aprobación de los planos relacionados con el referido Proyecto. Existen informes preliminares del I. Municipio de Quito.- Desde agosto de 2007 hasta abril de 2009, no dispongo de ninguna información adicional sobre el proceso de aprobación, a pesar del tiempo transcurrido (1 año 8 meses). Posiblemente existen acciones realizadas en este tiempo y que no han sido comunicadas a esta dependencia.- Por tanto, considero que la empresa HOSPIPLAN, no ha concluido con el cumplimiento de las obligaciones contractuales derivadas del Contrato suscrito...”

El Director del CAA Central con oficio DT-004 de 24 de noviembre del 2011, es decir transcurridos 58 meses de la recepción de los estudios, solicitó a la Administradora de la Zona Centro 5 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito copias certificadas de los planos arquitectónicos del Proceso de Remodelación del Edificio Monte de Piedad de propiedad del IESS para uso del CAA Central y que fueran aprobados por la Comisión de Áreas Históricas en oficio 0003838 del 4 de diciembre de 2009.

La Administradora Municipal Zona Centro en respuesta con oficio 011547 de 28 de noviembre de 2011, manifestó:

“... no se le puede certificar copias, únicamente se entrega copias simples en razón de que hasta la presente fecha no se ha procedido con el Registro de Planos, y la Licencia de Construcción por parte de la institución a su cargo...”

El Coordinador de Infraestructura Hospitalaria y la Supervisora del Contrato de ejecución de obra, respecto a los problemas de aprobación de permisos municipales con oficio 21000000-CIH-256 de 10 de abril de 2012, manifestaron:

“... Los problemas radican una vez que el... Contratista, solicita a la entidad el Registro de Planos Arquitectónicos, para obtener la respectiva Licencia de Construcción, documento que no ha sido entregado a la entidad por los Consultores de HOSPIPLAN CIA. LTDA.- El permiso entregado a la entidad es la Aprobación de la Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio el mismo que fue emitido con fecha 4 de Diciembre del 2009, en el cual en su último párrafo indica claramente, la Aprobación de Planos y Licencia Única de Construcción será otorgada por la Administración Zonal pertinente, trámite que nunca fue realizado por la empresa a la que usted representa.- Los permisos Municipales fueron obtenidos por la Dirección del Dispensario Central y la Unidad de Infraestructura Hospitalaria, ya que la empresa HOSPIPLAN CIA. LTDA., jamás se manifestó para colaborar y solucionar el problema respectivo, luego que la comisaría Metropolitana SUSPENDIERA LA OBRA, el día 12 de Noviembre del 2011, por falta de permisos correspondientes...”

El Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar con oficio 21000000-UJ-205 de 9 de marzo de 2012, informó al Director del CAA Central, que la responsabilidad de la contratista sobre los estudios prescribe en el plazo de cinco años contados a partir de la recepción definitiva de los estudios de conformidad con lo que establece el artículo 38 de la Ley de Consultoría vigente a la fecha de suscripción del contrato, en los siguientes términos:

“... el tiempo en el cual se podía establecer jurídicamente algún tipo de acción se encuentra prescrita, ya que el contrato fue suscrito el 30 de diciembre del 2005, mientras que el acta de entrega recepción definitiva de los estudios tiene fecha 3 de enero del 2007, por lo cual al haber transcurrido más del tiempo determinado por ley y que consta en su comunicación de fecha 24 de febrero del 2012, cualquier tipo de solicitud requerida en este sentido deviene en improcedente e inaceptable...”.

Los hechos señalados evidenciaron el incumplimiento por parte del Contratista del Estudio Planimétrico para la Remodelación Integral y Adecuación del nuevo Centro de Atención Ambulatoria Central en lo que se refiere a las aprobaciones Municipales, por cuanto únicamente obtuvo la Aprobación de la Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio y no el registro y aprobación de planos arquitectónicos, hecho que originó que el Director General del IESS inicie el Proceso de contratación para la “Construcción, Remodelación Integral y Adecuación del nuevo uso del Centro de Atención Ambulatoria Central de Quito”, sin contar con los instrumentos de gestión necesarios para la edificación, tal como se comenta posteriormente en éste informe.

Conclusión

El Contratista no entregó los permisos Municipales como parte del contrato de los estudios de consultoría, necesarios para iniciar un proceso de Construcción y/o Remodelación, lo que originó que la Institución inicie un proceso de contratación para la ejecución de obras sin contar con las autorizaciones Municipales correspondientes.

Recomendación

Al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar

8. Dispondrá a los servidores designados para elaborar los pliegos, que en los contratos de consultoría para estudios de construcciones o remodelaciones, en las cláusulas de forma de pago, se estipule que la liquidación total se realizará una

vez que el contratista entregue toda la información y documentación relacionada al objeto de la contratación, incluyendo las respectivas aprobaciones municipales, aclarando que el tiempo para este trámite no forma parte del plazo para la entrega de los estudios, con el respectivo computo de días y la aplicación de multas, de ser el caso.

Proceso de contratación para ejecución de obras, sin registro de planos arquitectónicos en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

El Director del CAA con el propósito de iniciar el proceso de contratación para la construcción, remodelación integral y adecuación del Nuevo Uso del Centro de Atención Ambulatoria, con oficio 411191101-405 de 21 de junio de 2010 comunicó al Coordinador de Infraestructura que: "... se dispone de la *Aprobación de Planos por parte del Distrito Metropolitano de Quito...*", documento que sirvió de base para que el Director del SGSIF, en oficio 21000000-1761 de 2 de julio de 2010 solicite al Director Nacional de Riesgos de Inversión emita el informe correspondiente.

Con los informes favorables de la Dirección de Riegos de Inversión y de la Procuraduría General, el Director del SGSIF en oficio 21200000-4346 de 12 de agosto de 2010, solicitó al Director General requerir del Consejo Directivo la autorización para reanudar el proceso de licitación para la construcción, remodelación y adecuación del nuevo uso del CAA, pedido que fue atendido favorablemente por el Consejo Directivo en sesión ordinaria celebrada el 21 de septiembre de 2010.

El Director General del IESS con Resolución Administrativa CT-IESS-118-2010 de 27 de octubre de 2010, resolvió aprobar los pliegos y cronograma del procedimiento de licitación LICO-IESS-008-2010, preparados por la Comisión Técnica conformada por el Subdirector General del IESS delegado del Director General del IESS, el Director del SGSIF y el Coordinador de Infraestructura del SGSIF como delegado del Consejo Directivo, quienes tuvieron bajo su responsabilidad el desarrollo de los procedimientos precontractuales.

El Director General del IESS el 2 de junio de 2011 suscribió el contrato para la "Construcción, Remodelación Integral y Adecuación del nuevo uso del Centro de Atención Ambulatoria Central de Quito" por 2 556 312,34 USD.

El 2 de agosto de 2011, a los dos meses de la suscripción del contrato se inició con la ejecución de las obras. El 12 de noviembre de 2011, la Comisaría Municipal de la Zona Centro, mediante Providencia 2279-CMZC1-2011 suspendió los trabajos de esta obra debido a que los planos arquitectónicos de ejecución no estaban registrados en el Municipio de Quito.

La Dirección del CAA el 28 de noviembre de 2011 obtuvo del Municipio el Acta de Aprobación de Planos Arquitectónicos y el 23 de febrero de 2012 el Acta de Licencia de Construcción, por lo que la Comisaria Municipal con Providencia 365-CMZC1-2012 de 5 de marzo de 2012, dispuso que por iniciar trabajos de construcción sin los respectivos permisos municipales previo a dejar sin efecto la Orden de Suspensión de Obra, sancionar al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social con una multa de 49 958,44 USD.

A partir del 5 de marzo de 2012 cuando se sancionó al IESS, el área legal de la DSGSIF impugnó la multa, interponiendo los recursos de reposición y de apelación, actos administrativos que aún no se resuelven por parte del Municipio de Quito.

Respecto a la suspensión y multa aplicada, tras varias comunicaciones y respuestas entre el IESS y la Comisaría Metropolitana 1 de la Zona Centro, con oficio 21000000-UJ-663 de 30 de agosto de 2012 el abogado de la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar, informó al Director Provincial de Pichincha que:

“...después de haber agotado todos los trámites administrativos así como también gestiones realizadas conjuntamente con las autoridades del Centro de Atención Ambulatoria Central Quito y funcionarios de Infraestructura Hospitalaria de la Dirección de Salud, mediante providencia N° 2181 de 29 de agosto del 2012, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través del SUBPROCURADOR METROPOLITANO DE QUITO, notifica que se considera como no interpuesto el recurso jerárquico de revisión por no haberse consignado el valor correspondiente al monto sobre la multa pecuniaria que había sido establecida en contra del IESS, disponiendo adicionalmente que pase el expediente a la Agencia de Control, a fin de que se ejecute la Resolución de pago.- En tal consideración, con la finalidad que se que se (sic) sigan las acciones que corresponden y que le asisten al IESS en defensa de sus intereses... se remite el expediente constante en 79 fojas a fin de que Usted señor Director Provincial envíe el mismo y solicite a la Procuraduría General del IESS que inicie las acciones legales dentro del ámbito contencioso administrativo...”

El Director Provincial de Pichincha en oficio 13221700-AL-926 de 24 de septiembre de 2012, remitió al Director General del IESS el expediente sobre la multa impuesta por el Municipio de Quito por iniciar construcciones sin autorización, para que disponga a la Procuraduría General del IESS, continúe con las acciones legales realizando la demanda correspondiente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con el fin de precautelar los intereses institucionales.

Hasta el 31 de julio de 2013, fecha de lectura del borrador de informe, no existe sentencia por parte del Organismo de Justicia referente a la demanda planteada.

El Subdirector General del IESS, el Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar y el Coordinador de la Unidad de Infraestructura, miembros de la Comisión Técnica y el Director del CAA Central, incumplieron los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, y la letra a) del número 2 del 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; y 23 Estudios, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

El Director del CAA como requirente de la ejecución de la obra informó erróneamente que se disponía de la aprobación de planos por parte del Distrito Metropolitano de Quito, cuando únicamente se tenía la aceptación de la Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio hecho que no fue verificado ni por el Coordinador de Infraestructura ni por los miembros de la Comisión Técnica, por lo que el Director General suscribió un contrato de ejecución de obras sin contar con los planos aprobados, lo que generó la suspensión de la obra y la aplicación de multas por parte del Municipio de Quito.

Los resultados obtenidos se dieron a conocer al Coordinador de Infraestructura, al Director del CAA Central, al Director del SGSIF y al Subdirector General del IESS mediante oficios 51000000.CAA068, 51000000.CAA.069, 51000000.CAA.070 Y 51000000.CAA.071 de 30 de junio de 2013, respectivamente, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 90 de la LOGE y 22 de su Reglamento, para que presenten sus opiniones y justificativos.

El Director del CAA con oficio 4111911011.1030 de 4 de julio de 2013 manifestó:

“...el Contrato de ejecución de obras... en el punto 14.02. dice “el Contratista será responsable de la obtención del permiso de construcción en la Municipalidad del Cantón Quito, así como de los permisos que se requieran

para la ejecución correcta y legal de la obra... para el efecto el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social entregará la documentación que corresponda al ámbito de su competencia”.- ...Cuando llega la providencia... que dispone la suspensión de la obra debido a que los planos respectivos no se encontraban registrados en el Municipio de Quito, tomé las acciones correspondientes inmediatas conminándole al Contratista al cumplimiento de sus obligaciones.- ...En lo que refiere a la sanción... con una multa de 49.958,44 dólares fue impugnada en forma oportuna por el área legal de la Dirección del Seguro General Individual y Familiar... El mencionado proceso se encuentra en trámite y a la fecha no existe ningún tipo de sentencia.- De lo anterior se colige que mi actuación ha sido simplemente corregir errores y cumplir de esta manera con la delegación encomendada.- En definitiva no soy de ninguna manera responsable de que el contratista haya iniciado obra sin obtener los permisos correspondientes...”.

El Director del CAA posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, con escrito recibido en auditoría el 5 de agosto de 2013, ratificó lo manifestado en el oficio 4111911011.1030 de 4 de julio de 2013, además respecto al comentario de que el Director del CAA informó erróneamente que se disponía de la aprobación de planos señaló:

“...no he faltado a la verdad en ningún momento ni han sido informaciones erróneas sino basadas en documento público como es el oficio No. 0003838 de 4 de Diciembre de 2009 suscrito por el Ing..., Presidente de la Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio... en la parte pertinente... dice: “Con este antecedente, la Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio... aprueba el proyecto denominado REMODELACIÓN INTEGRAL Y ADECUACION A NUEVO USO DEL CAA CENTRAL DE QUITO...””.

Lo expuesto por el Director del CAA, no desvirtúa lo comentado por el equipo de control en razón de que no se está observando la aprobación del proyecto, sino la ausencia del registro y acta de aprobación de planos arquitectónicos.

Conclusión

El Director del CAA Central informó la existencia de planos aprobados por el Municipio Metropolitano de Quito sin que la aprobación y registro de planos arquitectónicos sea expedida por ésta institución mediante el acta correspondiente, lo que ocasionó la suspensión de la obra y la aplicación de una multa de 49 958,44 USD por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sin que hasta la fecha exista un pronunciamiento legal definitivo.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

9. Dispondrá a los servidores responsables de emitir informes previos favorables para el inicio de procesos de contratación de construcción y/o remodelación, verifiquen que la institución cuente con todos los permisos municipales requeridos.

10. En caso de existir sentencia ejecutoriada mediante la cual se establezca en forma definitiva la multa de 49 958,44 USD, impuesta por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, dispondrá que se cree una cuenta por cobrar a nombre de los servidores responsables que autorizaron la construcción sin planos aprobados.

A los Directores de los Centros de Atención Ambulatoria

11. Verificarán que previo a iniciar la ejecución de obras de construcción se cuente con todos los permisos municipales correspondientes, evitando así, suspensiones, retrasos y/o multas.

CENTRO DE ATENCIÓN AMBULATORIA EL BATÁN

Liquidación y pago total del contrato de estudios, sin la entrega del registro y la aprobación del proyecto.

El Director del SGSIF el 16 de mayo de 2011, suscribió el contrato de Lista Corta de Consultoría LCC-SGSIFIESS-02-11, para “Estudios de Consultoría para la construcción del nuevo Centro de Atención Ambulatoria El Batán” por un monto de 88 147,50 USD y un plazo de 90 días.

Los trabajos de consultoría se iniciaron el 28 de junio de 2011, fecha en la que se entregó el valor del anticipo y culminaron el 17 de septiembre de 2012, según consta en el acta de entrega recepción correspondiente.

De acuerdo al contrato la forma de pago fue la siguiente:

1. 30 % en calidad de anticipo a la suscripción del contrato
2. 30 % a la aprobación del anteproyecto e inicio de la Fase 3
3. 30 % a la entrega de la Fase 3 de los estudios contratados una vez aprobados los mismos por parte de la Supervisión Técnica del contrato y suscrita el Acta de Entrega Recepción única y definitiva
4. 10 % a la entrega del Proyecto aprobado por el I. Municipio de Quito, por las Empresas Eléctricas y de Teléfonos; y, por el Cuerpo de Bomberos de la localidad.

El contratista a los 56 días de la suscripción del acta de entrega recepción de los estudios, con oficio 2012-017-CO de 13 de noviembre de 2012 solicitó al Director del CAA la cancelación del 10% final del contrato de consultoría, en consideración que la aprobación de planos no se concretó al no obtener el Informe de Regulación Metropolitana del predio donde se pretende la construcción del nuevo CAA.

El inconveniente planteado se originó por cuanto el predio en mención es parte de un terreno denominado el “Batancito” que no cuenta con la legalización de las desmembraciones de hecho que se han producido por parte del Municipio y el IRM, siendo este un documento exigido por el Municipio para tramitar la aprobación del proyecto.

El Coordinador de Infraestructura en oficio 21000000-CIH-944 de 26 de noviembre de 2012, indicó al Director del CAA que al ser responsabilidad de la institución la legalización de las desmembraciones ocurridas en el predio, considera que el pago del 10 % al consultor es procedente, siempre que se respete los términos planteados con la firma de un acta de compromiso.

El Director del CAA El Batán, acogiendo el criterio del Coordinador de Infraestructura, en sumilla que consta en oficio 2012-018-CO de 28 de noviembre de 2012 suscrito por el consultor dispuso “comunique y pague” 8 814,75 USD más IVA, correspondientes al 10% de la última etapa del Contrato de Consultoría.

Además, firmó un Acta Transaccional con el Consultor en que éste se comprometió de manera expresa a la aprobación de los planos en el momento en que el Director del CAA así lo requiera, una vez que el IESS cumpla con los requerimientos legales

exigidos por el Municipio de Quito, procedimiento que no se sujetó a las disposiciones legales vigentes.

El Director del CAA El Batán incumplió los artículos 40 Responsabilidad por acción u omisión, y la letra (a) del número 2 del 77 Máximas autoridades, titulares y responsables, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; y 72 Contratos modificatorios para enmendar casos de errores, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y el número 10.02 de la Cláusula Décima Valor total del contrato y forma de pago, del contrato de Consultoría CT-21000000-0106-2011-DSGSIF.

La liquidación y pago total de contrato de estudios se efectuó sin el registro y aprobación de planos arquitectónicos, por parte de las Instituciones legalmente competentes, situación que evidenció el incumplimiento parcial del contrato y no garantizó que el proyecto esté elaborado acorde con la normatividad vigente conforme a su naturaleza.

Los resultados expuestos se dieron a conocer al Director del CAA El Batán con oficio 5100000.CAA.074 de 2 de agosto de 2013, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 90 de la LOCGE y 22 de su Reglamento, quien con oficio 411241101-452 C.A.A.EL BATAN de 9 de agosto de 2013, expuso:

“...El suscrito procedió a la aprobación del pago... fundamentado en el criterio técnico... emitido por el Coordinador de Infraestructura Hospitalaria... y dando cumplimiento a las políticas institucionales de ejecución presupuestaria y contable.- siendo responsabilidad de la Institución llegar a un acuerdo con el Municipio, para la legalización y obtención de los permisos correspondientes... el suscrito consideró pertinente y legal, la suscripción del acta transaccional con el consultor... la misma que constituiría una garantía legal para la Institución, según criterio técnico de la Coordinación de Infraestructura Hospitalaria...”

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, el Consultor de los estudios para la construcción del nuevo CAA El Batán en oficio CO-2013-069 de 29 de agosto de 2013, manifestó:

*“... Considero que esta afirmación no es procedente puesto que los estudios se fundamentaron en el IRN 315702 proporcionado en comunicación 2001-007-CO de 20 de octubre de 2011 por la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles del IESS.- El Acta Transaccional suscrita entre el Administrador del Proyecto... y el Contratista es consecuencia de la necesidad de efectuar el cierre del Ejercicio Fiscal por parte del Departamento de Contabilidad del CAA.- **El monto de 8.810,75 representa el 10% del valor total del contrato, siendo***

parte constitutiva de la consultoría técnica efectuada.- El registro y aprobación de planos se refiere a un trámite administrativo municipal que duraría aproximadamente dos meses, lo cual correspondería a dos salarios mínimos vitales. En el Acta transaccional... para que tenga un respaldo legal que garantice el cumplimiento de este proceso, éste puede ser debidamente protocolizada, (sic) si la Autoridad Competente del IESS así lo dispone.- **Como lo señalo... el registro y aprobación de planos arquitectónicos no se pudo concretar a pesar de los esfuerzos realizados por el... Administrador del Contrato... Coordinador de Infraestructura... y el suscrito, porque el predio no se encuentra debidamente saneado por parte de la entidad contratante, causas que no son imputables al Contratista...”.**

Lo expuesto por el Director del CAA El Batán y por el Consultor, no modifica el criterio del equipo de control, por las siguientes consideraciones: el Consultor hace referencia a un Informe de Regulación Metropolitana (IRM) de 31 de agosto de 2010, que tuvo validez hasta el 30 de diciembre de 2011, fecha en la que entró en vigencia la Ordenanza Metropolitana 0172 que derogó la anterior; el Acta Transaccional a la que se refiere el Consultor la suscribió con el Director del CAA El Batán cuando el Contrato fue firmado por el Director del SGSIF; el Consultor previo a la firma del contrato tuvo pleno conocimiento de las condiciones legales del predio.

Conclusión

El Director del CAA el Batán, a base del criterio del Coordinador de Infraestructura Hospitalaria autorizó el pago del 10% final del monto total del contrato, pago que debía realizar una vez que el Consultor entregue los planos aprobados por el Municipio de Quito, por las Empresas Eléctrica y de Teléfonos y por el Cuerpo de Bomberos, lo que ocasionó el pago indebido de 8 814,75 USD por incumplimiento parcial del contrato y no garantizó que el proyecto esté elaborado acorde con la normatividad vigente conforme a su naturaleza.

Recomendación

Al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar

12. Dispondrá y vigilará que los Directores de las Unidades Médicas previa a la liquidación y pago de los contratos de consultoría o de ejecución de obras, verifiquen el cabal cumplimiento de las cláusulas contractuales.

De ser necesario, por errores manifiestos de hecho, para modificar cláusulas contractuales, se procederá a la elaboración de un contrato modificatorio a efectos de enmendar dichos errores y garantizar una adecuada ejecución del objeto del contrato.

CENTROS DE ATENCIÓN AMBULATORIA COTOCOLLAO Y SUR OCCIDENTAL

En estos CAA no se contrataron obras ni estudios a través de procesos de menor cuantía y cotización. Sobre las obras de ínfima cuantía con cargo a las partidas presupuestarias de “Instalación”, “Mantenimiento” y “Reparación de Edificios”, en la muestra establecida se verificó físicamente su ejecución y el cumplimiento de disposiciones legales vigentes.

Econ. Vicente Saavedra Alberca
AUDITOR INTERNO JEFE