



CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DNA7 - DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

DNA7-0030-2018

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL IESS

INFORME GENERAL

Examen Especial a los procesos preparatorio, precontractual, contractual y ejecución para la construcción, fiscalización, equipamiento, mobiliario y adecuaciones externas eléctricas y sanitarias requeridas para el funcionamiento del Hospital de Machala, por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de octubre de 2017

TIPO DE EXAMEN :

EE

PERIODO DESDE : 2015-01-01

HASTA : 2017-10-31

Examen especial a los procesos preparatorio, precontractual, contractual y ejecución para la construcción, fiscalización, equipamiento, mobiliario y adecuaciones externas eléctricas y sanitarias requeridas para el funcionamiento del Hospital de Machala, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de octubre de 2017

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

BIESS:	Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
CD:	Consejo Directivo
IESS:	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
NEC:	Norma Ecuatoriana de la Construcción 2015
R.O:	Registro Oficial
SECOP:	Servicio de Contratación de Obras
USD:	Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINAS
Carta de presentación	1
CAPÍTULO I	
INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	
Motivo del examen	2
Objetivos del examen	2
Alcance del examen	2
Base legal	3
Estructura orgánica	4
Objetivos de la entidad	5
Monto de recursos examinados	5
Servidores relacionados	5
CAPÍTULO II	
RESULTADOS DEL EXAMEN	
Régimen especial sin contar con el análisis de la viabilidad técnica y económica del proyecto de construcción.	6
Contrato para la construcción y equipamiento del Hospital de Machala no contó con certificación presupuestaria previo a su suscripción	15
Estudios con inconsistencias e incumplimientos normativos.	17
Suscripción del convenio de crédito a comprador extranjero, sin considerar que se contaba con los recursos para el financiamiento del contrato.	37
Intereses no cobrados generados por el descuento tardío de la amortización del anticipo.	49
ANEXOS	
Anexo 1: Servidores relacionados	

Anexo 2: Rubros examinados obra civil

Anexo 3: Rubros examinados equipos biomédicos, equipo fijo y mobiliario,
equipo tecnológico y software

Anexo 4: Liquidación de pagos Consorcio Hospital Machala



E
C
U
A
D
O
R

[Handwritten signature]
2018 - 09 - 06

Ref. Informe aprobado:

Quito D.M.,

Señor/a
Director/a General
Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS
ciudad

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen especial a los procesos preparatorio, precontractual, contractual y ejecución para la construcción, fiscalización, equipamiento, mobiliario y adecuaciones externas eléctricas y sanitarias requeridas para el funcionamiento del Hospital de Machala, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de octubre de 2017.

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

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

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

Atentamente,

[Handwritten signature: Emilia Bazante Ramírez]
Econ.- Emilia Bazante Ramírez
Directora Nacional de Auditoría de Salud y Seguridad Social

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, se realizó de conformidad con la orden de trabajo 0001-DNA7-2017, modificada con memorando 100-DNA7, de 13 y 24 de noviembre de 2017, respectivamente, con cargo al Plan Anual de Control de 2017 de la Dirección Nacional de Auditoría de Salud y Seguridad Social.

Objetivos del examen

- Establecer el grado de cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y demás normas aplicables.
- Evaluar la veracidad, propiedad y legalidad de los procesos preparatorio, precontractual, contractual, ejecución para la construcción, fiscalización, equipamiento, mobiliario y adecuaciones externas eléctricas y sanitarias requeridas para el funcionamiento del Hospital de Machala.
- Analizar el avance físico de las obras y el cumplimiento de los plazos con respecto a los cronogramas de ejecución de obras.
- Comprobar los valores pagados con los valores realmente ejecutados.
- Analizar los documentos de respaldo de control de calidad y el cumplimiento de las especificaciones técnicas.

Alcance del examen

Se analizó los procesos preparatorio, precontractual, contractual y ejecución para la construcción, fiscalización, equipamiento, mobiliario y adecuaciones externas eléctricas y sanitarias requeridas para el funcionamiento del Hospital de Machala del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de octubre de 2017, que se detallan en Anexos 2 y 3.

Los servicios de mantenimiento preventivo y correctivo establecidos en el contrato IESS-PG-2016-0001-C para la Construcción y equipamiento del Hospital General de Machala, tienen una duración de 5 años a partir del acta de entrega recepción provisional, que

2 Dos

fue suscrita el 8 de junio de 2017; es decir, hasta la fecha de corte del examen, 31 de octubre de 2017, han transcurrido 4 meses razón por la cual no fue considerado dentro de los rubros examinados.

Base legal

El Presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo 18 de 8 de marzo de 1928, publicado en el Registro Oficial 590 de 13 de marzo del mismo año, creó la Caja de Jubilaciones y Montepío Civil, Retiro y Montepío Militares, Ahorro y Cooperativa, institución de crédito con personería jurídica, organizada que de conformidad con la Ley a la cual se denominó como Caja de Pensiones. En el año 1963 con Decreto Supremo 517 se fusionó con la Caja del Seguro y formó la Caja Nacional del Seguro Social. Finalmente, mediante Decreto Supremo 40 de 25 de julio de 1970, fue creado el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, como una entidad autónoma, con personería jurídica, sin fines de lucro con fondos propios, distintos a los del fisco.

Las actividades del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se encuentran reguladas por las siguientes disposiciones legales y normativas:

- Constitución de la República del Ecuador.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y su Reglamento.
- Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento.
- Ley de Seguridad Social y reformas.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General.
- Código Civil.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada.
- Reglamento General Sustitutivo para el manejo y administración de bienes del Sector Público.
- Normas de Control Interno, Acuerdo 39 CG de 16 de noviembre de 2009.
- Normas Ecuatorianas de la Construcción NEC 2015, Acuerdo 0047 emitido por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Resolución del Consejo Directivo No. 386 de 19 de octubre de 2011 de creación de la Secretaría Técnica de Contratación.

A. Ties

- Reglamento Orgánico Funcional del IESS expedido con Resolución del Consejo Directivo del IESS, C.D. 457 de 8 de agosto de 2013 vigente desde el 30 de agosto de 2013, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 45 de 30 de agosto de 2013 y Reformas con Resoluciones C.D. 459 de 7 de octubre de 2013, C.D. 483 de 6 de mayo de 2015, y C.D. 497 de 25 de diciembre de 2015, Resolución C.D. 000509 de 18 de febrero de 2016 y 535 de octubre de 2016, con la que se expide la Reforma Integral al Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, aplicable desde el 17 de mayo de 2017.

Estructura Orgánica

El Consejo Directivo mediante Resolución C.D. 535 de 8 de septiembre de 2015, vigente desde el 6 de mayo de 2017, expidió el Reglamento Orgánico Funcional del IESS, así:

Procesos gobernantes

Direccionamiento estratégico

Órgano Máximo de Gobierno

Consejo Directivo

Órgano Ejecutivo

Dirección General

Procesos Adjetivos de Asesoría Consejo Directivo

Procesos sustantivos

Direccionamiento técnico

Subdirector General

Gestión Nacional de Afiliación y Cobertura

Director

Gestión Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera

Director

Gestión del Seguro General de Salud Individual Y Familiar

Director

Gestión Nacional del Seguro Social Campesino

Director

Gestión Nacional del Seguro General de Riesgos del Trabajo

Director

Gestión del Sistema de Pensiones

Director

Gestión Nacional de Fondos de Terceros

Director

Procesos Adjetivos de Apoyo

Gestión Financiera Nacional

Director

Gestión Nacional de Tecnologías de la Información

Director

Gestión Nacional de Servicios Corporativos

Director

Procesos Adjetivos de asesoría de la Dirección General

Gestión Nacional de Cooperación y Relaciones

Director

Internacionales

Gestión Nacional de Servicios de Atención al Ciudadano

Director

Gestión Nacional de comunicación Social

Director

Gestión Nacional de Asesoría Jurídica

Procurador General

Gestión Nacional de Procesos

Director

Gestión Nacional de Planificación

Director

Procesos Desconcentrados

Procesos Gobernantes Desconcentrados

Procesos Sustantivos Desconcentrados

Procesos Adjetivos de Asesoría y apoyo

Desconcentrados

cuatro

Objetivos de la entidad

La Ley de Seguridad, publicada en el Registro Oficial 465 de 30 de noviembre de 2001, en su artículo 115, estipula que las Unidades médico asistenciales de propiedad del IESS, entre ellas el Hospital General de Machala, serán empresas prestadoras de servicios de salud, dotadas de autonomía administrativa y financiera, integradas en sistemas regionales de atención médica organizados por nivel de complejidad, de conformidad con la reglamentación interna que para este efecto dicte el Consejo Directivo.

Monto de recursos examinados

- Contrato IESS-PG-2016-0001-C para la Construcción y equipamiento del Hospital General de Machala, provincia de El Oro, se analizó los siguientes rubros:

Detalle	Valor (USD)	Anexo
Construcción	17 678 200,00	2
Equipo tecnológico y software	1 051 248,99	3
Equipamiento fijo y mobiliario	1 805 913,17	3
Equipo biomédico	6 923 533,36	3
Suman	27 458 895,52	

- Contrato IESS-PG-2016-0110-C para la Fiscalización de la construcción y equipamiento del Hospital General de Machala, se consideró la fiscalización de los componentes señalados en el párrafo anterior, conforme el siguiente detalle:

Detalle	Valor (USD)	Anexo
Fiscalización construcción	727.834,06	2
Fiscalización Equipo tecnológico y software	43 281,26	3
Fiscalización equipos biomédicos	285.050,71	3
Fiscalización equipo fijo y mobiliario	74.351,75	3
Suman	1 130 517,78	

- El contrato IESS-PG-2016-0273-C para la Construcción del Nuevo Alimentador de media tensión y red de descarga de aguas servidas y aguas lluvias para el Hospital General de Machala por 249 807,02 USD.

Servidores relacionados

Anexo 1



CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Régimen especial sin contar con el análisis de la viabilidad técnica y económica del proyecto de construcción.

El Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en sesión extraordinaria de 9 de marzo de 2015, según Resumen del Acta C.D. 677, resolvió aprobar la priorización de los proyectos del Seguro General de Salud para el período plurianual 2015 a 2017, entre otros, "PROYECTOS POR FINANCIAR: Hospital de Machala".

El Procurador General del IESS, con memorando IESS-PG-2015-1307-M de 9 de junio de 2015, dirigido al Director General del IESS, respecto de la viabilidad de realizar el procedimiento para la construcción y equipamiento del Hospital de Machala bajo el procedimiento de Régimen Especial, señaló:

"... esta Procuraduría General considera viable el procedimiento materia de la consulta en los términos señalados, siempre y cuando se observe la condición dispuesta en el artículo 100 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, así como se consideren las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.- Esta unidad asesora recomienda que también existen alternativas que deben ser consideradas para la viabilidad del proyecto... existe el procedimiento especial de Contratación Integral Precio Fijo (...)"

En los expedientes del proceso de contratación RE-IESS-006-2015, proporcionados por la Subdirectora Nacional de Compras Públicas, con oficio IESS-SDNCP-2017-0046-O de 21 de noviembre de 2017, y el Arquitecto de la Subdirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento con oficio ASFT-2017-005-O de 26 del mismo año, se evidenció que el Director General no realizó el análisis de la conveniencia, viabilidad técnica y económica del proyecto de construcción recomendado por el Procurador General del IESS, previo a suscribir el contrato de construcción y equipamiento del Hospital de Machala.

El Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en sesión extraordinaria, según Resumen del Acta C.D. 688 de 11 de junio de 2015, autorizó al

 Seis

Director General el inicio de las gestiones necesarias para desarrollar el proceso de construcción y equipamiento del Hospital del IESS en la ciudad de Machala, bajo el procedimiento de Régimen Especial, con un presupuesto referencial de 60 000 000 USD; además, solicitó presentar para conocimiento y decisión, las propuestas correspondientes con su respectivo financiamiento.

El Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en sesión extraordinaria, según Resumen del Acta C.D. 690 de 19 de junio de 2015, conoció el informe del Coordinador General de Gestión Estratégica y la Asesora en Infraestructura de 8 de junio de 2015, en el que señalan que se convocó a diferentes empresas a presentar sus propuestas, de acuerdo a los siguientes parámetros:

- Precio fijo, no variable en el tiempo.
- Entrega de las obras para diciembre 2016.
- Construcción de la infraestructura y equipamiento incluido en el mismo contrato.
- Financiamiento propio o a través de un gobierno o institución financiera internacional.

En esta misma sesión extraordinaria, los Miembros del Consejo Directivo tomaron conocimiento del memorando IESS-DNGSFR-FDQ-2015-0008-M de 18 de junio de 2015, suscrito por el Director Nacional de Gestión y Supervisión de Fondos y Reservas, con el cual entregó el cuadro comparativo de las propuestas económicas incluidas en las ofertas para la construcción del Hospital de Machala, que fueron presentadas por las siguientes empresas:

Empresa	Propuesta económica USD
Sinohydro	70 000 000
Maldonado Fiallos	66 500 000
Alliance Internacional	55 000 000
Makiber	54 950 000

Además, se puso en conocimiento del Consejo Directivo lo siguiente:

"... el presupuesto institucional fue aprobado mediante Resolución C.D. 475 de 23 de diciembre de 2014, y; una vez revisado el presupuesto vigente del Fondo del Seguro de Salud Individual y Familiar, se observa que en el presupuesto de egresos de ese Seguro Especializado, no existen recursos suficientes que

A siete

permitan financiar la construcción de tres hospitales en las ciudades antes mencionadas por un valor aproximado de USD 560,000,000.00.- No obstante lo expuesto, me permito poner a su conocimiento que el Ministerio de Finanzas ha identificados (sic) fuentes de financiamiento internacionales a tasas y plazos altamente competitivos a través del Deutsche Bank (...)”.

Con base en los informes antes señalados, el Presidente del Consejo Directivo del IESS y la Vocal Representante de los Asegurados, autorizaron al Director General el gasto e inicio del proceso administrativo de contratación para la construcción y equipamiento del hospital en la ciudad de Machala, bajo el procedimiento de régimen especial.

En el numeral 2 “*Conocimiento y resolución sobre ofertas para la construcción y equipamiento de los hospitales de Quito, Guayaquil y Machala*” del Resumen del Acta C.D. 690, consta que el Vocal Representante de los Empleadores, votó en contra de la autorización, por considerar que no se contaba con la certificación del financiamiento para la construcción y equipamiento del hospital.

La Vocal Representante de los Asegurados dejó constancia que la documentación de las ofertas fue recibida pocas horas antes de iniciar la sesión, lo que no permitió su revisión previa, por lo que el Consejo Directivo resolvió:

“... disponer a la Administración que entregue a cada Vocalía la información completa del proceso, incluyendo la que se refiere a convocatoria y ofertas, así como la relativa al financiamiento de los proyectos (...)”.

Sin embargo, la Vocal Representante de los Asegurados emitió el voto favorable a fin de autorizar el gasto y el inicio del proceso administrativo de contratación para la construcción y equipamiento del hospital del IESS.

La información completa del proceso, incluyendo la que se refiere a la convocatoria, ofertas, financiamiento de los proyectos y certificación presupuestaria, no fue proporcionada a los Miembros del Consejo Directivo, por lo que la autorización del gasto y de inicio del proceso de contratación se realizó sin contar con la documentación que respalde el análisis realizado a las ofertas presentadas, ni los recursos para financiar la construcción y equipamiento del Hospital de Machala, incumpliendo el literal b) del artículo 34 del Reglamento Interno Sustitutivo de Funcionamiento y Sesiones del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, emitido con Resolución C.D. 469 de 9 de julio de 2014, que dispone:

B. Ocho

“... Art 34.- Dictámenes e informes.- Las decisiones que expida el Consejo Directivo requerirán de dictámenes e informes por parte de las áreas correspondientes, particularmente de orden técnico, legal y presupuestario, y contendrán: .- a) Antecedentes sobre los temas a resolver.- b) Análisis de los elementos de juicio que respalden los temas a resolver; y.- c) Conclusiones y recomendaciones (...).”

Según el Resumen del Acta C.D. 696 de 7 de agosto de 2015, los Miembros del Consejo Directivo, conocieron el informe de comparación de las ofertas técnico – económicas para los Hospitales de Guayaquil, Quito y Machala suscrito por el Coordinador General de Gestión Estratégica de 6 de agosto de 2015, en el cual se mantuvo las propuestas económicas de las 4 empresas que presentaron sus ofertas inicialmente; y, resolvieron solicitar al Director General del IESS, continúe con el proceso de contratación.

El Director General, con Resolución Normativa IESS-RNDG-0001-2015 de 7 de agosto de 2015, emitió el *“Procedimiento previo para las contrataciones que se celebren con empresas públicas de los Estados de la Comunidad Internacional para la Construcción de los Hospitales de Machala, Guayaquil y Quito”*, en el que indicó, que previo al inicio de los procesos precontractuales, se podrán suscribir cartas de intención.

El Director General del IESS y el Representante Legal de la Empresa China Estatal Sinohydro, suscribieron el 7 de agosto de 2015, la carta de intención en la que se estableció que para dar cumplimiento a la cooperación, las partes procurarán el desarrollo de actividades entre las que se encuentran la modalidad de contratación *“obra por precio fijo”* y que el proyecto es integral, con la construcción del hospital, las instalaciones necesarias, el mobiliario y el equipo biomédico.

El Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento, con comunicación de 24 de septiembre de 2015, recomendó al Coordinador General de Servicios Corporativos del IESS, que para la construcción y equipamiento del Hospital de Machala bajo el régimen especial, se considere a la empresa pública Sinohydro; quien con comunicación de 25 de septiembre de 2015, puso en conocimiento del Director General dicha documentación.

La Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, con memorando IESS-DSGSIF-2015-0002 de 20 de noviembre de 2015, dirigido al Director General, señaló:

“... remito los Términos de Referencia... informes técnicos... con la finalidad de que se disponga continuar con el trámite de contratación que corresponda.-”

DP Nueve

Adicionalmente... me permito remitir los estudios, diseños planos y cálculos, completos definitivos y actualizados del referido proyecto debidamente aprobados por las instancias correspondientes... se entregan en un archivo digital debido a la magnitud de la información (...)".

Los términos de referencia mencionados corresponden a las especificaciones técnicas del proyecto de construcción y equipamiento del hospital de Machala.

Las especificaciones técnicas antes referidas, establecen que el precio de la oferta es fijo y cubre la obra civil y el equipamiento, así:

"... 8.1 PRECIO DE LA OFERTA.- El precio de la oferta será fijo y deberá cubrir los ítems señalados en los estudios (obra civil y equipamiento)... De igual forma, deberá incluir todo tipo de riesgos que se desprendan de la ejecución de la obra, ya que no se celebrará órdenes de cambio, órdenes de trabajo, contratos complementarios (...)".

El Procurador General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con memorando IESS-PG-2015-SQ-035 de 23 de noviembre de 2015, señaló:

"... 1. Antes del inicio de un procedimiento precontractual se requiere obtener la certificación de disponibilidad presupuestaria (presente o futura), certificación que determine que el proceso se encuentra dentro del Plan Anual de Contratación. Se requieren que los estudios sean completos, definitivos y actualizados; y, que los pliegos se ajusten al modelo establecido por el ente rector de la contratación pública.- 2. La utilización del procedimiento de régimen especial es factible utilizarlo cuando se va a realizar un contrato interadministrativo o cuando se va a realizar un contrato con una empresa pública de la comunidad internacional.- Por lo expuesto, esta Procuraduría General considera... seguirá el procedimiento previsto en el artículo 99 del Reglamento General de Aplicación de la LOSNCP (...)".

El Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, emitió el 24 de noviembre de 2015, la Resolución Administrativa STC-IESS-020-2015 en los siguientes términos:

"... Artículo 1.- Acogerse al Régimen Especial disponiendo el inicio del proceso de contratación Nro. RE-IESS-006-2015 cuyo objeto es la "CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL GENERAL DE MACHALA, PROVINCIA DE EL ORO", con un presupuesto referencial de USD 61.622.494,39 ... más el IVA; y, aprobar los pliegos precontractuales correspondientes.- Artículo 2.- Invitar a SINOHYDRO CORPORATION LIMITED, Empresa China Estatal, para que presente su oferta técnico-económica dentro del término previsto en el cronograma del proceso, y sobre la base de los documentos precontractuales, términos de referencia y documentos precontractuales que se entregarán (...)".

Al Diez

La invitación a SINOHYDRO CORPORATION LIMITED se realizó sin considerar que era la empresa que ofertó el precio más alto, respecto de las otras tres que constan en el cuadro comparativo de las ofertas Técnico – Económicas de 8 de junio de 2015, presentadas al Consejo Directivo por el Director Nacional de Gestión y Supervisión de Fondos y Reservas; y además, que fue la empresa que no entregó la siguiente documentación:

- Cronograma de trabajo.
- Plan de trabajo.
- Equipo de trabajo técnico.
- Índices financieros de la empresa.
- Valores de la oferta desglosados.
- Carta de compromiso de que en su oferta no se contemplarán contratos complementarios, costos más porcentajes y aumentos de volúmenes.
- Cartas de referencia nacionales o internacionales, o sus similares.
- Sistema constructivo.
- En caso de existir consorcios o compromisos de asociación sea con empresas públicas o privadas, se deberá presentar la documentación respectiva.

La ex Vocal del Consejo Directivo del IESS Representante de los Asegurados, con comunicación de 2 de abril de 2018, señaló:

"... ninguno de los funcionarios responsables indicó cuál fue el proceso de selección y tampoco se conoció a qué empresas se envió las cartas de invitación...al momento de la votación el Presidente del Consejo Directivo mocionó que la aprobación del gasto e inicio del proceso bajo régimen especial sería BAJO CONDICIONAMIENTO, una vez que el Director Financiero traiga el certificado financiero...la Dirección General y la Dirección Nacional de Gestión Financiero INCUMPLIERON el acuerdo de entregar la información que indicaba el procedimiento técnico que venían realizando, y que fue el condicionante para la aprobación (...)"

La modalidad de contratación de obra por precio fijo, se encuentra establecida en el capítulo V "PROCEDIMIENTOS ESPECIALES" de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, bajo la denominación "CONTRATACIÓN INTEGRAL POR PRECIO FIJO", así:

*"... Art. 53.- **Procedencia**... Para celebrar contratos de obra, podrá acordarse mediante resolución razonada de la máxima autoridad de la entidad, la celebración del Contrato Integral por precio fijo, cuando se cumplan de forma conjunta los*

DF Once

*siguientes requisitos.- 1.- Si del análisis previo a la resolución de la máxima autoridad, resulta más ventajosa esta modalidad con respecto a la contratación por precios unitarios.- 2. Si se tratare de la ejecución de proyectos de infraestructura en los que fuere evidente el beneficio de consolidar en un solo contratista todos los servicios de provisión de equipo, construcción y puesta en operación... Art 54.- **Procedimiento de selección.**- La selección del contratista para la celebración de este tipo de contratos, se realizará por el procedimiento de Licitación previsto en el Capítulo III del Título III de esta Ley, sin que se puedan aplicar procedimientos especiales o de excepción (...)*

El Director General acogió el procedimiento de régimen especial, autorizó el inicio del proceso y aprobó los pliegos del proceso de contratación RE-IESS-006-2015, sin considerar que, las contrataciones realizadas bajo la modalidad de precio fijo forman parte de los procedimientos especiales y deben ser ejecutadas como una "CONTRATACIÓN INTEGRAL POR PRECIO FIJO", cuya selección del contratista se realiza a través de una licitación y no por invitación directa a un solo proveedor, como es el caso del régimen especial. Además, no se evidenció la documentación que justifique que la modalidad de precio fijo resulta más ventajosa respecto a la contratación por precios unitarios, por lo que incumplió los artículos 2 Régimen Especial, 6 Definiciones, 53 Procedencia, 54 Procedimiento de Selección de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 99 Procedimiento, de su Reglamento General; inobservó la Norma de Control 100-03 Responsables de Control Interno, e incumplió el artículo 77 numeral 2 literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

El Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con el voto en contra del Vocal Representante de los Empleadores, aprobó el gasto y el inicio del proceso administrativo de contratación bajo régimen especial, sin contar con la documentación que respalde el análisis realizado a las ofertas presentadas, ni los recursos para financiar la construcción y el equipamiento del Hospital General de Machala; incumpliendo los artículos 2 Régimen Especial, 6 Definiciones, 53 Procedencia, 54 Procedimiento de Selección de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 99 Procedimiento, de su Reglamento General, inobservaron el literal b) del artículo 34 del Reglamento Interno Sustitutivo de Funcionamiento y Sesiones del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, emitido con Resolución C.D. 469 de 9 de julio de 2014, la Norma de Control 100-03 Responsables de Control Interno, e incumplieron el artículo 77 numeral 1 literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

D. Doce

Con oficios 15800, 15802, 15807, 16817, 16819-DNA7; y 237, 247, 248-0001-DNA7-2017 de 8, 14, 15 y 17 de mayo de 2018, se comunicaron los resultados provisionales a los miembros del Consejo Directivo del IESS, Director General, Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, encargada, Coordinador General de Servicios Corporativos, Coordinador General de Gestión Estratégica, y Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento.

En respuesta a las lecturas del borrador del informe realizadas el 23 y 31 de mayo de 2018, los servidores relacionados con los hechos observados emitieron las siguientes comunicaciones:

- El Presidente del Consejo Directivo del IESS, con comunicación de 31 de mayo de 2018 señaló:

*"... en este Consejo Directivo se conoce y analiza... memorando IESS-DNGSFR-FDQ-2015-00008-M, del 18 de junio del 2015... que se refiere a **la necesidad de contar con un financiamiento de los recursos necesarios para la construcción y equipamiento de la nueva infraestructura**... memorando No. IESS-DNGSFR-FDQ-2015-00008-M... **contiene la comparación de las ofertas técnicas y económicas presentadas para la construcción y equipamiento de los nuevos Hospitales del IESS**... la gestión interna antes enunciada, es la fase previa a la decisión de aplicar un procedimiento de contratación propiamente dicho ... la necesidad de contar con el financiamiento... es para cuando efectivamente se publica el procedimiento de contratación, y no como una obligación a cumplirse en el momento en que se prioriza y aprueba la necesidad de construir los hospitales, pues dicha aprobación activa da la pauta para instrumentar las diferentes gestiones administrativas que deban realizarse (...)"*

Lo mencionado por el Presidente del Consejo Directivo del IESS, confirma que la autorización del gasto e inicio del proceso administrativo de contratación de la construcción y equipamiento del hospital de Machala, se emitió sin contar con el financiamiento para su ejecución; además, no adjuntó documentación de soporte del análisis de las ofertas, ni justificó técnicamente la decisión de autorizar la contratación bajo el procedimiento de régimen especial, por lo que el comentario de auditoría se mantiene.

- La Vocal del Consejo Directivo del IESS, en Representación de los Asegurados con comunicaciones de 18 de abril, 22 y 31 de mayo de 2018, en los siguientes términos señaló:

Ar Trece

"... al momento de aprobar el gasto e inicio del proceso para las construcciones de los hospitales de Quito, Guayaquil y Machala se lo hizo bajo Régimen Especial porque el Fondo de Salud no tenía presupuesto suficiente para las construcciones... el voto favorable para la autorización del gasto e inicio del proceso... fue CONDICIONADO ... para la aprobación definitiva se requería la convocatoria a una sesión por parte del Presidente del Consejo Directivo... hasta mi salida del IESS, el 12 de noviembre de 2015, el presidente no convocó a ninguna reunión que contenga el Orden del Día la APROBACIÓN DEFINITIVA para la autorización del gasto e inicio del proceso... Lamentablemente el Acta No. CD 690... por un error evidente no ha incluido la palabra CONDICIONADO, que era parte fundamental de mi voto (...)"

La normativa del sistema nacional de contratación pública en el Ecuador, no prevé que el procedimiento de Régimen Especial se aplique cuando el presupuesto de la entidad contratante sea insuficiente; además, en el Resumen del Acta C.D. 690 de 19 de junio de 2015, con la cual autorizó el gasto e inicio del proceso de la construcción y equipamiento del Hospital de Machala, no consta que la aprobación fue condicionada, por lo tanto el comentario de auditoría se mantiene.

Conclusión

Los miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con el voto en contra del Vocal Representante de los Empleadores, autorizaron el gasto e inicio del proceso administrativo para la contratación de la construcción y equipamiento del Hospital General de Machala bajo la modalidad de régimen especial, sin contar con la documentación de soporte del análisis de las ofertas presentadas; el Director General del IESS emitió las resoluciones de inicio del proceso, aprobación de pliegos y adjudicación, sin contar con el análisis de la viabilidad técnica y económica del proyecto de construcción, y no consideró que la modalidad de obra por precio fijo no está contemplada en el procedimiento de régimen especial, lo que ocasionó que no se justifique que la contratación bajo el procedimiento de régimen especial fue la más conveniente para los intereses institucionales.

Recomendación

A los Miembros del Consejo Directivo del IESS

1. Los procedimientos de contratación de bienes, obras y servicios, incluidos los de consultoría, que por su monto les corresponda autorizar lo tramitarán

 Calvoce

cuando dispongan de la documentación que exige el procedimiento de contratación elegido, con la finalidad de que sea el más conveniente para los intereses institucionales.

Contrato para la construcción y equipamiento del Hospital de Machala no contó con certificación presupuestaria previo a su suscripción.

La Jefa de la Unidad Financiera del Seguro de Salud, con memorando IESS-UFSS-2015-1948-M de 19 de noviembre de 2015, emitió la disponibilidad de recursos económicos para los años 2016 al 2022, para la contratación de la construcción y equipamiento del Hospital General de Machala, de acuerdo con el siguiente detalle:

DESCRIPCIÓN	VALOR USD
OBRA	40 918 616,30
EQUIPO	17 406 153,33
VIGENCIA TECNOLÓGICA	3 297 724,76
TOTAL	61 622 494,39

El Director General del IESS, con Resolución Administrativa STC-IESS-020-2015 de 24 de noviembre de 2015, resolvió acogerse al Régimen Especial, disponiendo el inicio del proceso de contratación RE-IESS-006-2015, que fue adjudicado mediante resolución STC-IESS-031-2015 de 17 de diciembre del mismo año al CONSORCIO HOSPITAL MACHALA, conformado por las empresas Sinohydro y Makiber.

El Director General del IESS y el Procurador Común del CONSORCIO HOSPITAL MACHALA, suscribieron el 7 de enero de 2016 el contrato IESS-PG-2016-0001-C por 59 550 003,65 USD, sin contar con la certificación presupuestaria correspondiente.

Luego de transcurridos 8 días desde la suscripción del contrato para la construcción y equipamiento del Hospital de Machala, la Jefa de la Unidad Financiera del Seguro de Salud, emitió las certificaciones presupuestarias 21500012012 – 151000008 y 21500012012 – 151000009 el 15 de enero de 2016, aplicando a las siguientes partidas, para cumplir con las obligaciones que se generarían en el año 2016:

No. Certificación Presupuestaria	Período al que corresponde	Ejercicio económico en el que se emitió	Código de partida	Denominación	Descripción	Monto USD
21500012012-151000008	2016	2016	52750101	Construcción, Edificación y Equipamiento	Obra Civil	33 215 649,09
21500012012-151000009	2016	2016	52840107	Equipo Médico	Equipamiento	14 129 428,94

M. Quince

Por lo expuesto, el Director General en funciones desde el 25 de mayo de 2015 y el 29 de enero de 2016, suscribió el contrato IESS-PG-2016-0001-C sin contar con la certificación presupuestaria, ocasionando que el IESS asuma obligaciones sin el financiamiento que garantice la existencia presente y futura de los recursos para la construcción y equipamiento del Hospital General de Machala, incumpliendo los artículos 115 Certificación Presupuestaria, 116 Establecimiento de Compromisos, del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 101 Certificación presupuestaria anual, del Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 56 de la Ley de Seguridad Social; inobservando la Norma de Control Interno 402-02 Control previo al compromiso; e incumpliendo el artículo 77 numeral 2 literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Con oficio 15800-DNA7 de 8 de mayo de 2018, se comunicó los resultados provisionales al Director General del IESS en funciones entre el 25 de mayo de 2015 y el 29 de enero de 2016; quien con comunicación de 30 de mayo de 2018 informó:

"... Como se evidencia en el Reglamento Orgánico Funcional, es responsabilidad de la Procuraduría General del IESS, como órgano asesor de la Dirección General, la elaboración de informes previos a la celebración de contratos y la elaboración de contratos adjudicados... todos los contratos suscritos por el Director General deben contar con el visto bueno por parte de la Procuraduría del Instituto (...)"

Al respecto, el literal f) del artículo 32 de la Ley de Seguridad Social establece que el Director General del IESS tiene la atribución de autorizar los actos y contratos conforme las disposiciones generales del presupuesto del IESS, función que no le compete a la Procuraduría General del Instituto, en consecuencia el comentario de auditoría se mantiene.

Conclusión

El Director General del IESS, suscribió el contrato IESS-PG-2016-0001-C para la construcción y equipamiento del Hospital General de Machala, sin contar previamente con la certificación presupuestaria de fondos; lo que ocasionó que el IESS asuma obligaciones sin garantizar la existencia presente o futura de recursos para cumplir con los compromisos contraídos.

Al Díaz y cols

Recomendación**Al Director General**

2. Suscribirá contratos, autorizará o contraerá obligaciones, una vez que se haya emitido la certificación presupuestaria, que incluirá la información relacionada con las partidas presupuestarias o fondos a los que se aplicará el gasto, a fin de garantizar la existencia presente o futura de recursos para cubrir las obligaciones

Estudios con inconsistencias e incumplimientos normativos

La Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, encargada, con oficio IESS-DSGSIF-2015-0002 de 20 de noviembre de 2015, remitió al Director General del IESS, los términos de referencia, presupuesto, estudios, diseños, planos y cálculos del proyecto de construcción y equipamiento del Hospital General de Machala, que fueron elaborados y aprobados conforme el siguiente detalle:

Fecha	Documento	Suscriptor	Detalle
2015-11-09	IESS-DNIE-2015-1523-M	Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento	Estudios completos, definitivos, actualizados y presupuesto referencial
2015-11-16	IESS-DSGSIF-2015-4005-M	Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, encargada	Aprobación de términos de referencia
2015-11-19	IESS-DNIE-2015-1590-M	Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento	Presupuesto referencial definitivo: 61 622 494,39 USD.

El Director General del IESS, con Resolución STC-IESS-020-2015 de 24 de noviembre de 2015, dispuso el inicio del proceso de contratación RE-IESS-006-2015 cuyo objeto fue la "Construcción y equipamiento del Hospital General de Machala, provincia de El Oro" con un presupuesto referencial de 61 622 494,39 USD y aprobó los pliegos.

El Arquitecto de la Subdirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento del IESS, con oficio ASFT-2017-005-O de 26 de diciembre de 2017, en contestación al requerimiento de auditoría efectuado con oficio 0017-0001-DNA7-2017 de 30 de noviembre 2017, proporcionó los estudios efectuados en la Dirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento; y las especificaciones técnicas elaboradas por la Arquitecta 3, revisadas por el Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento, que ejerció funciones en el periodo comprendido entre el 17 de septiembre de 2015 y el 31

Diez y siete

de marzo de 2016, y aprobadas por la Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, respectivamente, evidenciándose las siguientes inconsistencias:

Especificaciones técnicas

- El Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento, con comunicación de 12 de marzo de 2018, manifestó que los respaldos documentales del proceso de contratación se encuentran en el archivo de la Dirección de Infraestructura del IESS; sin embargo, en los expedientes a los que hace referencia, constan las especificaciones técnicas del proyecto, sin las características, funciones y fichas técnicas de los equipos biomédicos requeridos por el IESS, ni las bases técnico médicas que se utilizaron, para establecer la cantidad de equipos biomédicos necesarios para las diferentes especialidades definidas en el Plan Médico Funcional del Hospital de Machala.
- En las especificaciones técnicas elaboradas por la Arquitecta 3, revisadas por el Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento, que ejerció funciones en el periodo comprendido entre el 17 de septiembre de 2015 y el 31 de marzo de 2016, y aprobadas por la Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, no se evidenció la documentación del procedimiento ejecutado, las fuentes de información, fecha de actualización, análisis de precios y otros informes necesarios para establecer el presupuesto referencial del proceso de contratación, que incluyó los siguientes rubros:

Descripción	VALOR (USD)
Obra civil, estructura y señalización	28 163 378,23
Climatización y ventilación mecánica	3 651 735,59
Sistema de gases medicinales	734 421,74
Sistema hidráulico	581 601,49
Sistema sanitario	816 157,19
Sistema contra incendios	479 939,89
Sistema electrónico	2 897 104,08
Sistema eléctrico	2 549 733,75
Sistema vapor y condensado	572 832,34
Sistema de transporte neumático	412 678,21
Señalética	59 033,79
Equipamiento	17 406 153,33
TOTAL SIN IVA	58 324 769,63

Fuente: Memorando IESS-DNIE-2015-1590-M / 2015-11-19

DF Diez y ocho

Estudios

- El Arquitecto de la Subdirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento del IESS, con oficio ASFT-2017-006-O de 29 de diciembre de 2017, en contestación al requerimiento efectuado por auditoría con oficio 0035-0001-DNA7-2017 de 14 de diciembre de 2017, manifestó que según los registros que se mantienen en la Subdirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento, el terreno en el que se construyó el Hospital General de Machala, ubicado en la Avda. Alejandro Castro Benítez y la vía Pajonal, con código catastral 30115092007, pertenece a los siguientes propietarios:

"... el terreno donde se ejecutó el proyecto de Construcción y Equipamiento del Nuevo Hospital General de Machala, según el catastro de la Subdirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento, dentro del área de Bienes Inmuebles, consta con un área de 57.087,34 de los cuales corresponden al Seguro General de Salud Individual y Familiar en un porcentaje de 50% y en otro 50% al Seguro de Pensiones, los dos pertenecientes al del (sic) Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS (...)"

Conforme los planos de los estudios y planos as built definitivos de la obra, el terreno del Hospital General de Machala tiene una ocupación de 33 952,24 m², que corresponden al total de las áreas de planta baja, áreas exteriores y las instalaciones; por lo que, al ser el Seguro General de Salud Individual y Familiar el propietario de 28 543,67 m² de terreno, existen 5 408,57 m² de construcción que fueron edificados en el terreno de propiedad del Seguro de Pensiones del IESS; situación que no fue considerada en los estudios, diseños y planos definitivos.

Al respecto, la Ley de Seguridad Social en el artículo 49 señala:

"Art. 49.- SEPARACION DE FONDOS.- Los fondos de las aportaciones acumulados por los asegurados para las distintas prestaciones del seguro social obligatorio y voluntario se mantendrán en forma separada y no se utilizarán en prestaciones diferentes de aquellas para las que fueron creados.- Los fondos y reservas de los seguros de invalidez, vejez y muerte, riesgos del trabajo y cesantía, así como los del Seguro Social Campesino, se administrarán y mantendrán separadamente del patrimonio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y no podrán ser dispuestos ni inmovilizados para otros fines que no sean los expresamente determinados en esta Ley (...)"

El Subdirector Nacional de Infraestructura y Equipamiento, encargado, con oficio IESS-SDNIE-2018-0091-O de 6 de abril de 2018, informó que se realizaron gestiones ante los Directores del Seguro de Pensiones y del Seguro General de

Diez y nueve

Salud Individual y Familiar del IESS, para preparar el informe técnico y efectuar la transferencia del terreno en el que se construyó el hospital, entre los seguros especializados.

Al oficio antes referido, adjuntó el memorando IESS-DNIE-2016-0380-M de 1 de mayo de 2016 de la Directora Nacional de Infraestructura y Equipamiento, encargada, que ejerció funciones en el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2016 y el 31 de diciembre de 2017, en el que solicitó a la Directora del Sistema de Pensiones la autorización para utilizar el 50% del inmueble en proyectos de salud; el memorando IESS-2017-0259-M de 2 de febrero de 2017 de la Directora del Sistema de Pensiones, encargada, dirigido al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar, encargado, en el que manifestó pertinente el traspaso del inmueble al Seguro General de Salud Individual y Familiar.

El Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento, que ejerció funciones en el periodo comprendido entre el 17 de septiembre de 2015 y el 31 de marzo de 2016, en la coordinación de la generación de estudios, no consideró que el área de construcción del Hospital excedía la superficie del terreno de propiedad del Seguro de Salud Individual y Familiar.

- El Administrador del Contrato, el Fiscalizador Temporal, el Miembro del Comité de Gerencia y el Director de Obra del Consorcio Hospital Machala, suscribieron el 13 de enero de 2016, el acta de inicio de obra 113, en la cual se estableció que los trabajos constructivos del proyecto iniciaron en esa fecha; sin embargo, transcurridos 216 días calendario, ante la falta de un punto de vertido y la cota para el desfogue de aguas servidas y lluvias que emanan del hospital, la Directora General del IESS con oficio IESS-DG-2016-0385-OF de 16 de agosto de 2016, solicitó al Gerente de la empresa Aguas Machala EP se proporcione estos servicios indispensables para la casa de salud.

El Director Técnico de la empresa Aguas Machala EP, con oficio EPMA-DT-336-2016 de 24 de agosto de 2016, informó que no es factible atender el servicio, debido a que la vía principal no tiene instalada la tubería requerida y sugirió realizar una nueva red para aguas lluvias con tubería de sección 800 mm, y aguas servidas con tubería de sección 315 mm, lo que evidencia que en los estudios no se estableció este requerimiento del hospital, así como tampoco se efectuaron las gestiones

Al frente

previas con la empresa Aguas Machala EP a fin de contar con este servicio para el hospital.

Además, el Administrador de la Corporación Nacional de Electricidad EP-UN EOR, con oficio CNEL-EOR-ADM-2016-2119-O de 17 de octubre de 2016, informó al Director Provincial de El Oro, encargado, que la entrega del servicio de energía eléctrica al hospital, se efectuaría por medio de un alimentador trifásico ubicado en la subestación el Cambio, para lo cual era necesario construir tramos para completar el alimentador y dar mantenimiento a la línea trifásica; y, adjuntó la memoria técnica de las obras adicionales, que consistían en la instalación de postes y las adecuaciones para acceder al servicio de energía eléctrica desde la subestación el Cambio hasta el Hospital General de Machala, cuya distancia es de 8,51 km; aspecto que no estuvo considerado en los estudios.

El Procurador Común del Consorcio Hospital Machala, con oficios CHM-2016-OF-0011, 0015 y 0022 de 4 y 14 de marzo y 5 de abril de 2016, solicitó al Administrador del Contrato de construcción información referente al estado de ejecución de las acometidas de agua y energía eléctrica, considerando que son obras imprescindibles para el funcionamiento del hospital; requerimientos que no fueron atendidos, por lo que con oficio CHM-2016-OF-0128 de 7 de diciembre 2016, solicitó a la Administradora del Contrato lo siguiente:

"... mediante varios oficios, el Consorcio Hospital Machala ha requerido a la entidad contratante, se entregue las Acometidas necesarias para el funcionamiento y operación del Hospital Machala... actualmente no contamos con las acometidas correspondientes... dichos servicios, inciden de manera directa en la ejecución de la ruta crítica del proyecto... sin los mismos no es posible proceder con la realización de las necesarias pruebas de las instalaciones y equipamiento, así como la capacitación al personal... requerimos ... se sirva autorizar de manera inmediata la suspensión del plazo contractual, hasta que la entidad contratante realice la entrega de dichas acometidas (...)"

La Administradora del Contrato de construcción, con memorando IESS-DNIE-2016-0252-M de 9 de diciembre de 2016, solicitó a la Directora General del IESS la suspensión del plazo contractual de cuatro hitos afectados por la falta de los servicios básicos, hasta que se concluya con las obras adicionales que permitan contar con las acometidas; quien con sumilla de 12 diciembre de 2016, inserta en el memorando, concedió la autorización.

Veintuno

El Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS, encargado, con Resolución STC-IESS-0198-2016 de 7 de diciembre de 2016, dispuso el inicio; y, con Resolución STC-IESS-0199-2016 de 9 de diciembre de 2016, adjudicó el procedimiento de contratación de Régimen Especial RE-IESS-023-2016 para la Construcción del Nuevo Alimentador de media tensión y red de descarga de aguas servidas y aguas lluvias para el Hospital General de Machala, a la empresa Hidroequinoccio EP con un plazo de ejecución de 30 días y un presupuesto referencial de 249 807,02 USD.

El Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar y el Gerente General de Hidroequinoccio EP, suscribieron el 12 de diciembre de 2016, el contrato IESS-PG-2016-0273-C.

La Administradora del Contrato de Construcción, con oficio IESS-DNIE-2016-0234-O de 13 de enero de 2017, informó al Fiscalizador, que los trabajos de acometidas concluyeron y que la suspensión se levantó a partir del 14 de enero de 2017.

Por lo expuesto se evidencia que los estudios no incluyeron la realización de la acometida eléctrica y red de descargas de aguas lluvias y servidas, lo que generó la paralización de trabajos por 33 días en 4 hitos, y el consecuente retraso en la entrega de la obra.

- La Coordinadora de Laboratorio de Anatomía Patológica, encargada, con memorando PAT-01-2018 de 17 de enero de 2017 y la Responsable del Departamento de Nutrición y Dietética, con oficio IESS-NU-2017-00081-M de 16 de los mismos mes y año, informaron al equipo de auditoría lo siguiente:

Documento	Observación
Memorando PAT-01-2018	1.- Laboratorio no cuenta con un sistema de extracción de olores considerando que en esta área se trabaja diariamente con gases tóxicos (formol, alcohol y colorantes químicos) 2.- Las duchas de seguridad fueron instaladas junto a tomacorrientes, lo cual ocasiona que al utilizarlas por la fuerza de agua que emanan, se produzca su estancamiento en el piso, y el contacto directo de los tomacorrientes con el agua, generando riesgos.

Ucintidos

Documento	Observación
Oficio IESS-NU-2017-00081-M Informe de área de Servicio de Alimentación, nutrición y dietética	<p>1.- No se cuenta con un área de descarga externa, exclusiva para alimentos, para evitar su exposición y contaminación.</p> <p>2.- Existe una cámara de congelación para el almacenamiento de los diferentes tipos de carne; debiendo ser 3 para evitar una contaminación cruzada de alimentos.</p> <p>3.- No se cuenta con un espacio para la consulta externa, ni de oficina para las nutricionistas de hospitalización, por lo que se utiliza el área administrativa de la empresa de servicios de alimentación para la atención a pacientes.</p> <p>4.- La línea de servicio (self service) cuenta con equipos para alimentos calientes, fríos y postres; cuando por temas funcionales del área se requieren dos self service para alimentos calientes.</p>

Observaciones que confirman que los estudios no consideraron aspectos funcionales y técnicos requeridos en las instalaciones, para dotar de espacios suficientes en la atención a los pacientes, evitar riesgos de contaminación de alimentos y exposición a gases tóxicos.

- El Arquitecto de la Subdirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento, con oficio ASFT-2017-005-O de 26 de diciembre de 2017, proporcionó los estudios y diseños aprobados del proceso de contratación RE-IESS-006-2015, los planos de registro (As-Built) correspondientes al proyecto; la Aplicación de Pago 1, que contiene los "Detalles de gráficos con cálculos dimensionados" del armado de los pilotes; de lo cual se evidenció, que de conformidad con las dimensiones y recubrimientos de los tipos de pilotes utilizados para la cimentación de la estructura del Hospital General de Machala, no se cumplió con el área mínima de acero transversal requerida por la Norma Ecuatoriana de Construcción 2015, en el capítulo "Estructuras de Hormigón Armado", numeral 4.3 "Elementos en flexo-compresión"; además, se observó errores en los cálculos de las áreas mínimas de acero transversal debido a que la distancia máxima, medida centro a centro entre esquinas del estribo, es inconsistente de acuerdo a los recubrimientos descritos en los planos de diseño, conforme el siguiente detalle:

Detalle	Planos de diseños	Planos de registro (As-Built)	Detalles de gráficos con cálculos dimensionados	Cálculos y referencias NEC 2015
Pilotes de 60cm X 60cm				
Cuantía de refuerzo longitudinal	1%	1%	0,4%	1% mínimo

Verdadero

Detalle	Planos de diseños	Planos de registro (As-Built)	Detalles de gráficos con cálculos dimensionados	Cálculos y referencias NEC 2015
Longitud de confinamiento (Lo)	1,70m	1,70m	1,30m	1,67m – desde la cara del nudo
Separación entre estribos (s) fuera de Lo	20cm	20cm	20cm	12cm
Área mínima de refuerzo transversal perpendicular a la dimensión Bc dentro de Lo	1,005cm ²	1,005cm ²	1,005cm ²	7cm ²
Área mínima de refuerzo transversal perpendicular a la dimensión Bc fuera de Lo	1,005cm ²	1,005cm ²	1,005cm ²	8,4cm ² – tomando en cuenta separación de 12cm
Ramas adicionales	No	No	No	Requiere ramas adicionales debido a que una dimensión del elemento es mayor a 500mm y no cumple con el área de acero mínima requerida
Pilotes de 40cm X 40cm				
Longitud de confinamiento (Lo)	1,70m	1,70m	1,30m	1,67m – con 10m desde la cara del nudo
Separación entre estribos (s) fuera de Lo	20cm	20cm	20cm	9,6cm ≈ 10cm
Área mínima de refuerzo transversal perpendicular a la dimensión Bc dentro de Lo	1,005cm ²	1,005cm ²	1,005cm ²	7,8cm ²
Área mínima de refuerzo transversal perpendicular a la dimensión Bc fuera de Lo	1,005cm ²	1,005cm ²	1,005cm ²	7,8cm ² – tomando en cuenta separación de 10cm

H Veinticuatro

Detalle	Planos de diseños	Planos de registro (As-Built)	Detalles de gráficos con cálculos dimensionados	Cálculos y referencias NEC 2015
Ramas adicionales	No	No	No	Requiere ramas adicionales para satisfacer el área de acero mínima transversal

Además, el Subdirector Nacional de Infraestructura y Equipamiento, encargado, con oficio IESS-SDNIE-2018-0031-OF de 20 de marzo de 2018, proporcionó la "*Memoria Técnica- Proyecto Estructural*" del Hospital General de Machala, que formó parte de los estudios aprobados por el Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento del IESS, documento que respecto a la cimentación del hospital estableció:

"... se ha contratado con la empresa LAC la realización de 28 sondeos a percusión con profundidad variable entre 5.00 y 10.2m en los sitios más representativos del terreno... La clasificación del suelo de acuerdo a la Norma Ecuatoriana de Construcción NEC-SE-DS vigente, corresponde al tipo D y por la ubicación geográfica del proyecto, corresponde a la zona sísmica V... una zona de Alta amenaza sísmica... En cuanto al tipo de cimentación, se cimentara (sic) sobre pilotes unidos a encepados rígidos y atados entre sí... Los asentamientos calculados debido a las cargas sobre la cimentación están dentro de los valores aceptables... La cimentación del edificio se deberá asentar sobre un suelo resistente a profundidad mínima según lo indicado en los planos y asegurando que el suelo se encuentre firme (...)".

Por requerimiento del Fiscalizador Temporal del proyecto de construcción del hospital que actuó durante el periodo comprendido entre el 11 de enero y el 20 de mayo de 2016, el Procurador Común del Consorcio Hospital Machala, con oficio CHM-2016-OF-0004 de 25 de enero de 2016, proporcionó un estudio de suelos efectuado por el Laboratorio Geolab & Asociados Cía. Ltda., que detalla la realización de dos sondeos a 29,90 y 31,80 metros de profundidad en los terrenos en los que se construyó el Hospital General de Machala.

Conforme el numeral 5.6 "*JUSTIFICACIÓN DE CÁLCULO, CIMENTACIÓN*" de la memoria técnica, ficha de trabajo 3772, en el Hospital General de Machala, los diseños estructurales de la cimentación implementaron pilotes como elementos que trabajan a flexo-compresión, los cuales son considerados como un tipo de cimentación profunda, tal como recomienda el informe de agosto 2015 realizado por el Ingeniero Geotécnico con RUC 1101441820001 (LAC).

U. Velázquez

Los planos estructurales del Hospital General de Machala, que forman parte de los estudios coordinados por el Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento del IESS, indican que se efectuó el diseño de pilotes de 10 metros de longitud con secciones de 60cm x 60cm y 40cm x 40cm.

El apoyo técnico de Ingeniería del equipo de auditoría, evidenció que los pilotes individuales y en grupos que transmiten el peso de la estructura hacia el suelo, fueron diseñados sin considerar el número y la profundidad mínima de sondeos requeridos por la Norma Ecuatoriana de la Construcción 2015 "*NEC-SE-GC GEOTÉCNIA Y CIMENTACIONES*", para el Hospital General de Machala, clasificado como una edificación media debido al número de niveles; y, esencial por el tipo de edificación (hospital), en la cual deben realizarse como mínimo cuatro sondeos, de los cuales el 50% con una profundidad de al menos 30 metros y el 50% restante mínimo a 15 metros de profundidad, debido a que la categoría de la unidad de construcción es media, evidenciándose que para el diseño de la cimentación se hicieron 28 sondeos a 10 metros de profundidad, en lugar de efectuarlos a 15 metros; situación que no fue observada por el Director de la Dirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento, según se revela en la "*Memoria Técnica- Proyecto Estructural*" del Hospital General de Machala.

Además, señaló que para garantizar la estabilidad de la cimentación de la edificación a corto y largo plazo, se debió realizar exploraciones indirectas (geofísicas), situación que no fue considerada en los estudios de suelos del hospital.

El equipo de auditoría con oficio 164-0001-DNA7-2018 de 15 de marzo de 2018, solicitó al Presidente del Colegio de Ingenieros Civiles de Pichincha, el criterio técnico en relación al diseño de los pilotes empleados en la cimentación del hospital; quien con oficio CICP 087-04-PRES 2018 de 9 de abril de 2018, adjuntó el oficio AOC-2018-021 y el "*Memo Técnico Diagnóstico Cimentación Hospital Machala*", elaborados por el ingeniero consultor con RUC 1709775264001 seleccionado, donde consta:

"... Comentarios generales.- Informe 1 (LAC soluciones).- El estudio inicial, de agosto 2015, se puede considerar como un estudio preliminar, debido a que no incluye recomendaciones detalladas para el diseño y construcción de las obras relacionadas, de acuerdo al ítem 3.3 de la NEC-SE-GC 2015... El estudio NO determina el tipo de perfil de suelo para diseño sísmico, de acuerdo al numeral

JF Velantzas

3.2.1 de la NEC-SE-DS 2015... **Cálculos de capacidad del pilote individual a compresión...** la capacidad del pilote individual cumple para carga axial, pero su base se encuentra aproximadamente a 1 metro del estrato Arcilla limosa (CH), con lo que los esfuerzos se transmitirían al estrato comprensible, con el riesgo de producir posibles asentamientos... Conclusiones.- No existe un informe Geotécnico de diseño de la cimentación profunda.- No se ha elaborado un **modelo geotécnico**, donde se pueda determinar las condiciones de diseño, y que sirva como base, en la interacción entre las disciplinas de Geotecnia y Estructuras.- Los pilotes tienen un espaciamiento de 2 veces el lado del mismo, por lo que solo se consideran como pilotes de resistencia a la base.- Si se considera para el análisis, la perforación P1 de Geolab, es decir un 50% de probabilidad, los pilotes se encuentran implantados muy cerca de la frontera entre el suelo granular y la capa de arcilla de alta plasticidad, donde la resistencia a la punta disminuye considerablemente.- El análisis no considera la disminución de la capacidad de los pilotes debido al trabajo en grupo.- De acuerdo a lo revisado, se puede decir que existe un riesgo de asentamiento en la cimentación y/o falla por capacidad, que debe ser desvirtuado por el diseño geotécnico (...)."

De acuerdo a las conclusiones del consultor del Colegio de Ingenieros Civiles de Pichincha, existe un riesgo de asentamiento en la cimentación, debido a que la punta de los pilotes se encuentra aproximadamente a un metro del estrato de arcilla limosa, con lo que los esfuerzos se transmitirían al estrato comprensible.

Al respecto, la Norma Ecuatoriana de Construcción 2015, señala:

"NEC-SE-GC Geotecnia y cimentaciones... 2.6. Clasificación de las unidades de construcción por categorías... Para la definición del número de niveles se incluirá todos los pisos del proyecto (subsuelos, terrazas)... **Clasificación...** Media... Entre 4 y 10 niveles... **3.3. Estudio geotécnico definitivo.-** Estudio que se ejecuta para un proyecto específico en el cual se debe precisar todo lo relativo a las propiedades físicas y geomecánicas del subsuelo, así como las recomendaciones detalladas para el diseño y construcción de todas las obras relacionadas... **3.3.1 Procedimiento de investigación y reporte de estudio geotécnico definitivo...** Se debe de evaluar la estabilidad de las cimentaciones, taludes y del subsuelo ante cargas o excitaciones sísmicas considerando los requisitos de la NEC-SE-DS, con especial atención considerando el alcance según el tipo de edificación (normal, esenciales, especiales: véase en la sección 4.1 de la NEC-SE-DS)... **3.5 Exploración por Sondeos.-** Esta norma exige... realizar los sondeos exploratorios necesarios para obtener un conocimiento adecuado del subsuelo... para facilitar el diseño de cimentaciones... **3.5.2 El número mínimo de sondeos...** **CATEGORÍA DE LA UNIDAD DE CONSTRUCCIÓN...** Media... Profundidad Mínima de sondeos: 15 m... Número mínimo de sondeos: 4... Tabla 2... **NOTA...** Para edificaciones esenciales o peligrosas y ocupación especiales... se deberá considerar la campaña de exploración directa (sondeos geotécnicos) e indirecta (geofísicos), necesarias para generar un estudio geotécnico que garantice la estabilidad de la cimentación de las edificaciones a corto y largo plazo... **3.5.3. Profundidad de los sondeos.-** Por lo menos el 50% de todos los sondeos debe alcanzar a la mayor profundidad entre las dadas en la **Tabla 2**, afectada a su vez por los siguientes criterios... **Tipo de obra civil subterránea...**

De Velantzieste

Pilotes... Profundidad de los sondeos... Longitud total del pilote más largo, más 4 veces el diámetro del pilote... Grupos de pilotes... Longitud total del pilote más largo, más 2 veces el ancho del grupo de pilotes... 2.5 veces el ancho del cabezal de mayor dimensión... 6.4 Diseño estructural de la cimentación... Se debe considerar el efecto de la interacción suelo-cimentación para determinar los niveles de esfuerzos y deformaciones... Los pilotes y sus conexiones se diseñarán para poder soportar los esfuerzos resultantes de las cargas verticales y horizontales consideradas en el diseño de la cimentación, y las que se presenten durante el transporte, izado e hinca (...)”.

“NEC-SE-DS Peligro Sísmico... 4.1. Categoría de edificio y coeficiente de importancia I... El propósito del factor I es incrementar la demanda sísmica de diseño para estructuras, que por sus características de utilización o de importancia deben permanecer operativas o sufrir menores daños durante y después de la ocurrencia del sismo de diseño... Categoría... Edificaciones esenciales... Tipo de uso, destino e importancia... Hospitales, clínicas... Estructuras de ocupación especial... Edificios públicos que requieren operar continuamente (...)”.

Por lo expuesto, el Consorcio Hospital Machala y el Consorcio ECD Machala, no detectaron las inconsistencias e incumplimientos normativos relacionados con la cantidad de acero mínimo de refuerzo trasversal, sondeos y profundidades de exploración, y el Administrador del contrato IESS-PG-2016-0001-C no veló por el cumplimiento de las obligaciones contractuales, por lo que incumplieron:

Las cláusulas Décima Tercera “OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA” y Décima Octava “DE LA ADMINISTRACIÓN DEL CONTRATO” del contrato IESS-PG-2016-0001-C para la de construcción y equipamiento del Hospital General de Machala, que establecen:

“... Cláusula Décima Tercera.- OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA.- 13.01.- A más de las obligaciones ya establecidas en el presente contrato y en las Condiciones Generales de Ejecución del Contrato, EL CONTRATISTA está obligado a cumplir cualquiera otra que se derive natural y legalmente del objeto del contrato y sea exigible por constar en cualquier documento del mismo o norma legal específicamente aplicable (...)”.

“... Cláusula Décima Octava.- DE LA ADMINISTRACIÓN DEL CONTRATO... 18.03... el Administrador del Contrato deberá cumplir con las siguientes funciones y atribuciones... b) Velará por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato (...)”.

Cláusulas cuarta y décima octava del contrato IESS-PG-2016-0110-C para la Fiscalización de la construcción y equipamiento del Hospital General de Machala, que establecen:

M. Venancio

"... **Cláusula Cuarta.- OBJETO DEL CONTRATO.**- La CONSULTORA se obliga para con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a **FISCALIZAR LA CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL GENERAL DE MACHALA...** d) Identificar la posible existencia de errores u omisiones o ambos en forma oportuna, que puedan presentarse en los planos constructivos o especificaciones, así como imprevisiones técnicas y proponer la solución de modo que se corrija la situación de forma inmediata... e) Resolver oportunamente los problemas técnicos que se presenten durante la ejecución del proyecto... **Cláusula Décima Octava.- DE LA ADMINISTRACIÓN DEL CONTRATO...** 18.03... el Administrador del Contrato deberá cumplir con las siguientes funciones... b) Velará por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato (...)"

Además, el Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento incumplió las siguientes disposiciones legales:

Artículos 23 y 69 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General, respectivamente, que señalan;

"... **Art. 23.- Estudios.-** Antes de iniciar un procedimiento precontractual, de acuerdo a la naturaleza de la contratación, la entidad deberá contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes... La máxima autoridad de la Entidad Contratante y los funcionarios que hubieren participado en la elaboración de los estudios, en la época en que éstos se contrataron y aprobaron, tendrán responsabilidad solidaria junto con los consultores o contratistas, si fuere del caso, por la validez de sus resultados y por los eventuales perjuicios que pudieran ocasionarse en su posterior aplicación (...)"

"... **Art. 69.- Estudios.** De acuerdo a la naturaleza de la contratación, será necesario disponer de todos los documentos técnicos que justifiquen dicha contratación. En el caso de contrataciones sujetas al régimen especial previsto en este capítulo, será necesario contar con estudios completos, incluidas especificaciones técnicas y presupuestos actualizados (...)"

Numeral 2.5 de la Resolución C.D. 457, que contiene el Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y sus reformas:

"... La Dirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento... tendrá las siguientes funciones y responsabilidades... c) Desarrollar, estandarizar y actualizar el presupuesto necesario para la construcción de obras de infraestructura y equipamiento de las unidades médicas del IESS... d) Desarrollar, estandarizar y actualizar el diseño arquitectónico de la infraestructura... de las unidades médicas del IESS... f) Elaborar lineamientos y desarrollar estudios para el equipamiento hospitalario con sistemas modernos y de alta tecnología... g) Coordinar la generación de estudios de infraestructura y equipamiento de las unidades médicas del IESS (...)"

A Veintinueve

Los hechos comentados se presentaron debido a que la Arquitecta 3 elaboró las especificaciones técnicas, el Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento coordinó la generación de estudios y diseños; y, la Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, aprobó las especificaciones técnicas y tramitó los estudios para el inicio del proceso de contratación de la construcción y equipamiento del Hospital General de Machala, sin verificar ni supervisar que los presupuestos referenciales no contaban con fuentes de información, fecha de actualización, análisis de precios, informes y documentación del procedimiento ejecutado, a fin de determinar las mejores condiciones presentes y futuras en los aspectos técnicos, financieros y legales; la Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, encargada, para aprobar las especificaciones técnicas de los equipos biomédicos para el Hospital General de Machala, no contó con las características requeridas para cubrir las necesidades de equipamiento de las diferentes especialidades, ni justificó técnicamente la cantidad solicitada; el Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento, coordinó la emisión de los estudios del diseño de la construcción, sin considerar exclusivamente el límite del terreno de propiedad del Seguro General de Salud Individual y Familiar, sino que incluyó 5 408,57 m² de construcción en un inmueble de propiedad del Seguro de Pensiones; no consideró la realización de acometidas eléctricas y de descargas de aguas lluvias y servidas, indispensables para el funcionamiento del Hospital de Machala; las áreas del laboratorio de anatomía patológica se diseñaron sin tomar en cuenta la necesidad de contar con instalaciones que eviten la exposición a gases tóxicos; y, en el área de nutrición y dietética no se definió los espacios necesarios para la atención a pacientes, el equipamiento y las áreas requeridas para evitar el riesgo de contaminación de alimentos; situaciones que ocasionaron el retraso en la entrega de la obra debido a la paralización de 33 días en 4 hitos; por lo que no se garantizó que el Hospital General de Machala cuente con instalaciones que minimicen los riesgos de contaminación de alimentos y exposiciones a gases tóxicos; incumpliendo el artículo 23 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el artículo 69 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, los literales c), d), f) y g) del numeral 2.5 de la Resolución C.D. 457 publicada en el Registro Oficial Suplemento 45 de 30 de agosto de 2013 con la que se aprobó el Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y sus reformas, inobservaron las Normas de Control Interno 408-08 "Diseño definitivo", 408-09 "Planos constructivos", 408-10 "Condiciones generales y especificaciones técnicas" y 408-11 "Presupuesto de la obra";

30 Treinta

e incumplieron el artículo 77 numeral 2 literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Además, el Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento coordinó la generación de los planos de diseño con un sistema de pilotes como cimentación profunda, sin contar con los informes de exploración de suelos que contengan el número de sondeos y la profundidad mínima requeridos para el tipo de edificación media, no consideró el área mínima de acero transversal de los pilotes, ni verificó las inconsistencias en los cálculos de las áreas de acero transversal, lo cual genera un riesgo de asentamiento de la cimentación; sin embargo, a pesar de estas observaciones se pagó al Consorcio Hospital Machala 56 300 000 USD (anexo 4), en los que se encuentra el hito "Ejecución de pilotes incluido hormigonado" por 1 660 850 USD, sin que se cumpla con el área mínima de acero transversal de los pilotes establecido en la NEC 2015; el Consorcio ECD Machala, fiscalizador de la obra, no detectó oportunamente los errores en los cálculos y ejecución en el área mínima de acero trasversal de los pilotes, las omisiones en el número de sondeos y profundidad de exploración, con el riesgo de asentamiento de la cimentación, por lo que no se garantizó un comportamiento adecuado del Hospital General de Machala, a fin de que se preserve la estabilidad de la estructura y la operatividad de la misma en caso de que se produzca un sismo superior al de diseño; incumpliendo los numerales 3.3 Estudio geotécnico definitivo, 3.5.2 El número mínimo de sondeos, 3.5.3 Profundidad de los sondeos del Capítulo "GEOTÉCNIA Y CIMENTACIONES", numeral 4.3 Elementos en Flexo compresión del Capítulo "ESTRUCTURAS DE HORMIGÓN ARMADO" de la Norma Ecuatoriana de la Construcción 2015; el Consorcio Hospital Machala al ejecutar los trabajos no consideró el área mínima de acero transversal de los pilotes por lo que incumplió el numeral 4.3 Elementos en flexo-compresión del Capítulo "ESTRUCTURAS DE HORMIGÓN ARMADO" de la Norma Ecuatoriana de la Construcción 2015, y el numeral 13.01 de la Cláusula Décima Tercera "OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA" del contrato IESS-PG-2016-0001-C; el Consorcio ECD Machala no identificó ni propuso alternativas de solución a los incumplimientos e inconsistencias en los planos de diseño de la cimentación por lo que incumplió los literales d) y e) de la Cláusula Cuarta del contrato de fiscalización IESS-PG-2016-0110-C.

Con oficios 16819-DNA7; y 236, 245, 246, 248, 249 y 258-0001-DNA7-2017 de 14, 15 y 17 de mayo de 2018, se comunicaron los resultados provisionales a la Directora del

Al Treinta y uno

Seguro General de Salud Individual y Familiar, Directores Nacionales de Infraestructura y Equipamiento- Administradores del contrato IESS-PG-2016-0001-C, Fiscalizador Temporal del contrato IESS-PG-2016-0001-C, que actuó durante el periodo comprendido entre el 11 de enero y el 20 de mayo de 2016, Procurador Común del Consorcio Hospital Machala y Procurador Común del Consorcio ECD Machala.

En respuesta a la lectura del borrador del informe realizada el 23 de mayo de 2018, se emitieron las siguientes comunicaciones:

- El Procurador Común del Consorcio Hospital Machala, con oficio CHM-2018-OF-028 de 31 de mayo de 2018, señaló:

"... los edificios se clasifican en categorías basado en el número de niveles de construcción existiendo 4 clasificaciones: baja, media, alta y especial. El Hospital General de Machala cuenta con una zona que solo contempla 1 planta, parte del hospital contempla 2 plantas y solo 4 pabellones contemplan 3 plantas. De esta manera el edificio debe ser considerado como Clasificación Baja... En el informe recibido se asimilan los pilotes a columnas que trabajan a flexo compresión... Sin embargo, en la consideración de columna no existe un elemento de confinamiento perimetral... De esta manera el modo de trabajo de ambos elementos difiere (...)"

De acuerdo a lo mencionado por el Procurador Común del Consorcio Hospital Machala, el Hospital General de Machala tiene 3 plantas y una terraza, es decir 4 niveles, por lo que conforme a la tabla 1 de la Norma Ecuatoriana de la Construcción NEC-SE-GC 2015 se lo clasifica como una unidad de construcción media, por lo que los estudios de suelo debían realizarse en un mínimo de 4 sondeos, de los cuales el 50% a 15 metros, situación que no se produjo, razón por la cual el comentario se mantiene.

- El Ingeniero de la Dirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento, con comunicación de 31 de mayo de 2018, informó:

"... El Hospital General del IESS Machala es una edificación planificada y construida en una buena parte en un solo piso, en 2 pisos y 3 plantas el resto, es decir... el edificio se clasifica como Baja... sería inexacto tratar de evaluar los diseños de estos elementos con normativas para otro tipo de elementos como es el caso de columnas que trabajan a flexo-compresión y que trabajan en diferentes condiciones a las cimentaciones... se ha usado el ACI (Código Americano de Concreto) y el mismo al referirse a los pilotes y al refuerzo transversal, dispone que en una longitud de 1,80 mts en la parte superior del miembro se coloquen estribos espaciados a 10 cm... considerar que el pilote "trabaja a flexo-compresión" o como una columna es erróneo ... en el caso de las cimentaciones profundas (pilotes) del Hospital General de Machala, se considera una cuantía mínima de acero transversal que por concepto no sería necesaria... el criterio del

Al Treinta y dos

ingeniero geotécnico del colegio de ingenieros civiles de Pichincha, es solo eso, un criterio que no tiene fundamento basado en algún estudio geológico del suelo del Hospital General de Machala (...)".

Lo afirmado por el Ingeniero de la Dirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento, no considera que adicionalmente a las 3 plantas, el Hospital General de Machala tiene terraza, por lo que existen 4 niveles, y se lo considera como una unidad de construcción media. En relación a los diseños de la cimentación profunda, el servidor señala que su elaboración no se basó en normativa referente a elementos que trabajan a flexo compresión; sin embargo, los cálculos efectuados en la "Memoria Técnica-Proyecto Estructural", utilizan ecuaciones que constan en la Norma Ecuatoriana de la Construcción NEC 2015 y corresponden a elementos a flexo-compresión, por lo que los cálculos de acero longitudinal y transversal mínimo, y la longitud de confinamiento, se diseñaron con base en la referida normativa para elementos a flexo compresión, en consecuencia, al no justificar los errores en los cálculos, la observación de auditoría se mantiene.

- El Procurador Común del Consorcio ECD Machala, con oficios 031 y 032-FCHM-2018 de 21 y 30 de mayo de 2018, señaló:

"... considerar que el pilote "trabaja a flexocompresión" o como una columna es falso, por lo que la normativa aplicable en elementos en "flexo compresión" no se aplica en este caso. El ACI (Código Americano de Concreto) al referirse a los pilotes y al refuerzo transversal, dispone que en una longitud de 1,80 mts (1,70 según NEC 2015), en la parte superior del miembro se coloquen estribos espaciados a 10 cm, como mínimo, para casos como el de la cimentación del Hospital General IESS Machala... la norma NEC 2015, capítulo 4.2.8., por confinamiento, solicita la colocación de estribos cada 20 cm "en las regiones donde, colocar refuerzo de confinamiento sea de menor importancia"... los pilotes según la memoria técnica, fueron calculados con un coeficiente de seguridad mayor a 3 y ya que los coeficientes de seguridad para la plastificación de la estructura son menores, la falla del material de los pilotes no ocurrirá (...)".

Auditoría no comparte lo señalado por el Procurador Común del Consorcio ECD Machala, puesto que los diseños de la cimentación del hospital utilizaron los parámetros establecidos en el numeral 4.3 "Elementos en flexo-compresión" del capítulo "Estructuras de Hormigón Armado" de la Norma Ecuatoriana de Construcción 2015, por lo que no cabe considerar que no es aplicable.

En cuanto a la colocación de estribos cada 20 cm, la NEC 2015 capítulo "ESTRUCTURAS DE HORMIGÓN ARMADO" numeral 4.2.8 "Estribos por confinamiento", establece:

33 Treinta y tres

"... b. Ubicación de los estribos para confinamiento... Para estructuras de cualquier tipo, en regiones donde colocar refuerzo de confinamiento sea de menor importancia, se debe colocar estribos con varillas de 10 mm o mayores, con espaciamiento máximo de $d/2$ (...)"

En consecuencia, el diámetro de las varillas transversales de refuerzo al menos debe ser de 10 mm; sin embargo, en la cimentación de la obra se utilizó varilla de 8 mm; además, el espaciamiento máximo debe ser $d/2$, que tampoco se cumplió en el diseño y construcción de los pilotes; por lo que al no justificar los errores en los cálculos de las áreas mínimas de acero transversal, la observación se mantiene.

- La servidora que ejerció funciones como Arquitecta 3 en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de marzo de 2016, y en calidad de Directora Nacional de Infraestructura y Equipamiento, en el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2016 y el 31 de octubre de 2017, con oficio YVS-IESS-HM-2018-001 de 30 de mayo de 2018, señaló:

"... en ningún momento el organismo de control objeta los trabajos realizados, ya que técnicamente debían ser ejecutados y legalmente se los podía desarrollar, por lo que afirmar que no existieron estudios completos basados en una ejecución contractual que cuente con sustento legal, resulta inapropiado... se pretende responsabilizarme por... paralización de trabajos, y el consecuente retraso en la entrega de la obra... dichas paralizaciones se debieron... a trabajos que debía ejecutar la empresa de Aguas Machala EP y la Corporación Nacional de Electricidad (...)"

Lo afirmado por la Arquitecta 3, confirma el comentario de auditoría, debido a que no se justificaron las inconsistencias en los estudios del hospital; además, los retrasos se produjeron debido a que los estudios no contemplaron la necesidad de la construcción de acometidas para descargas de aguas lluvias y servidas, y energía eléctrica; trabajos que se realizaron por pedido del contratista, en vista de la imposibilidad de continuar con la ejecución de trabajos, por la falta de estos servicios.

- La ex Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar con comunicación de 8 de junio de 2018, señaló:

"... tratándose de procesos de régimen especial los estudios y términos de referencia o especificaciones técnicas que sean presentados para el inicio del proceso precontractual, pueden ser sujetos a posteriores mejoras, ya que debido a la complejidad o nivel de especificidad de los proyectos, éstos podrían sufrir cambios en el transcurso de su ejecución... En cuanto a las

34 Treinta y cuatro

especificaciones técnicas de los equipos biomédicos para el Hospital de Machala, consta en los términos de referencia, que a continuación inserto, que sí se incluyeron dichas especificaciones, mas no marcas (...)".

Auditoría no comparte lo mencionado por la ex Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, por cuanto las especificaciones técnicas proporcionadas no contienen documentos de análisis de precios, ni las fuentes de información utilizadas para la elaboración del presupuesto referencial, así como tampoco detallan las fichas técnicas de los equipos biomédicos requeridos por el hospital, por lo cual el comentario se mantiene.

Conclusiones

Previo al inicio del proceso de contratación, no se contó con los estudios completos definitivos y actualizados del proyecto, debido a que la Arquitecta 3 elaboró las especificaciones técnicas, el Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento coordinó la generación de los estudios y revisó las especificaciones técnicas, y la Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, encargada, aprobó las especificaciones técnicas, sin considerar las siguientes observaciones:

- La construcción del Hospital General de Machala fue edificada en un terreno de 33 952,24 m², de los cuales 5 408,57 m² son de propiedad del Seguro de Pensiones del IESS, situación que no fue considerada en los estudios del proyecto.
- Los estudios del proyecto no contienen las fuentes de información, análisis de precios, procedimiento ejecutado y otros informes requeridos para establecer el presupuesto referencial del proceso de contratación para la construcción y equipamiento del Hospital General de Machala; tampoco se evidenció las cantidades, características, funciones y fichas técnicas de los equipos biomédicos, ocasionando que no se sustenten las cantidades adquiridas y los precios referenciales.
- No se tomó en cuenta la realización de acometidas eléctricas y de descargas de aguas lluvias y servidas, como obras indispensables para el funcionamiento del Hospital de Machala; además, el área de laboratorio de anatomía patológica, no

Al Treinta y cinco

se diseñó considerando la exposición a gases tóxicos que mantiene esta dependencia, y, en el área de nutrición y dietética, no se definieron los espacios necesarios para la atención a pacientes, el espacio y equipamiento requerido para evitar el riesgo de contaminación de alimentos; hechos que ocasionaron el retraso en la entrega de la obra, debido a la paralización de 33 días en 4 hitos; y, que no se garantice que el Hospital General de Machala cuente con instalaciones que minimicen los riesgos de contaminación de alimentos y exposiciones a gases tóxicos.

- Los diseños referentes a la cimentación profunda del Hospital General de Machala, no contaron con los informes de exploración de suelos que contengan el número de sondeos y la profundidad mínima requeridos; no consideraron el área mínima y mantienen errores en los cálculos de las áreas de acero transversal de los pilotes, y existe un riesgo de asentamiento de la cimentación, sin embargo, se pagó al Consorcio Hospital Machala 56 300 000 USD, en los que se encuentra el hito "*Ejecución de pilotes incluido hormigonado*" por 1 660 850 USD; el Consorcio ECD Machala, fiscalizador, no detectó estas observaciones, sin que se garantice un comportamiento adecuado de las estructuras construidas en el Hospital.

Recomendaciones

Al Director General

3. Dispondrá al Subdirector Nacional de Infraestructura y Equipamiento, que se adopten las acciones técnicas y legales necesarias para garantizar la seguridad estructural y la operatividad del hospital, a fin de precautelar los recursos del IESS.

Al Subdirector Nacional de Infraestructura y Equipamiento

4. Previo a la aprobación de los estudios para la contratación de obras, verificará que se realice en terrenos de propiedad del Fondo.
5. Verificará que los estudios para la adquisición de equipos biomédicos contengan las características, funciones y fichas técnicas de los bienes

Al Treinta y seis

requeridos; así como, un análisis técnico médico que defina las cantidades de equipos a adquirir; aspectos que se fundamentarán en el Plan Médico Funcional de la unidad médica requirente, lo que permitirá contar con el equipamiento que necesitan los pacientes.

6. Supervisará que los presupuestos referenciales de las contrataciones se sustenten en estudios de mercado, e incluyan el procedimiento ejecutado, las fuentes de información, fecha de actualización, y demás informes utilizados para su definición; lo cual permitirá contar con presupuestos reales y técnicamente definidos, que promuevan la calidad del gasto institucional.
7. Verificará que los estudios definitivos para la construcción de obras, contengan los análisis y programación de trabajos para la dotación de los servicios de energía eléctrica y descargas de aguas lluvias y servidas; adicionalmente, efectuará las gestiones respectivas ante las entidades pertinentes a fin de que las obras cuenten con los servicios básicos para su funcionamiento, lo que permitirá garantizar el cumplimiento de los cronogramas de ejecución de la obra, conforme los plazos contratados.

Al Administrador de Contrato

8. Previo a la aprobación de planillas de trabajos ejecutados que correspondan a contratos de construcción, verificará que el constructor cumpla con las obligaciones contractuales, legales y técnicas aplicables a las actividades desarrolladas, a fin de que el IESS cuente con obras que brinden operatividad y seguridad en sus instalaciones.

Suscripción del convenio de crédito a comprador extranjero, sin considerar que se contaba con los recursos para el financiamiento del contrato

Con certificaciones presupuestarias 21500012012 – 151000008 y 215000120 – 151000009 de 15 de enero de 2016, emitidas con memorando IESS-UFSS-2016-002-M por la Jefe Financiera del Seguro de Salud, se comprometieron los fondos por 47 345 078,03 USD, para el reconocimiento de las obligaciones que serían ejecutadas en el 2016, para el contrato IESS-PG-2016-0001-C celebrado el 7 de enero de 2016, para la construcción y equipamiento del Hospital General de Machala; sin embargo, los

Al Treinta y siete

miembros del Consejo Directivo del IESS en sesión extraordinaria de 20 de julio de 2016, según resumen del Acta C.D. 742, conocieron los fundamentos técnicos, legales y financieros contenidos en el memorando IESS-PG-2016-SQ-056 de 13 de julio de 2016 del Procurador General del IESS, referente al criterio jurídico de las condiciones de crédito para el financiamiento de la construcción de los hospitales de Guayaquil y Machala, en el que concluyó:

"... Una vez que se obtengan todas las autorizaciones correspondientes, se recomienda que para el cabal cumplimiento de lo establecido en el convenio de crédito se cuente con las correspondientes reformas presupuestarias en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; por lo expuesto y después del análisis, es criterio de la Procuraduría General que no existe objeción legal para que se continúe con la suscripción del contrato y la consecuente adquisición del crédito (...)".

El Director Nacional de Gestión Financiera, con oficio IESS-DNGF-FDQ-2016-032-M de 7 de julio de 2016, remitió a la Directora General el Informe de Sostenibilidad Económica y Financiera de los hospitales de Guayaquil y Machala, y señaló:

"... El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social... ha mantenido una serie de reuniones y conversaciones con el Club de Bancos, conformado por el Deutsche Bank S.A.E... con el fin de obtener el financiamiento para la construcción y equipamiento de los mencionados hospitales (...)".

El Informe de Sostenibilidad Económica y Financiera antes referido, elaborado por los Administradores de la Dirección Nacional de Gestión Financiera, revisado por Subdirectora Nacional de Transferencias y Pagos, y, aprobado por el Director Nacional de Gestión Financiera del IESS en junio de 2016, señala:

*"... El esquema de financiamiento de la obra, garantía técnica por vigencia tecnológica y fiscalización es el siguiente.- FINANCIAMIENTO.- Club de bancos MONTO.- 13 306 664,94... **CONCLUSIONES...** Con la adición de estos dos créditos por un monto total de USD 78,299,108.62 dólares de los Estados Unidos de América, el flujo de caja proyectado hasta el año 2027 de la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar no sufre un impacto negativo... **RECOMENDACIONES...** De acuerdo a la información proporcionada... los supuestos utilizados, la normativa vigente, la documentación consultada... se recomienda a la Máxima Autoridad del IESS la autorización para la contratación del crédito con el Club de Bancos (...)"*.

El referido informe establece un esquema de financiamiento para el proyecto de construcción y equipamiento del Hospital, sin considerar que previamente el Instituto emitió dos certificaciones presupuestarias que garantizaban la existencia recursos, desconociéndose los motivos por los que se recomendó la contratación del crédito, por

Al Treinta y ocho

lo que el Director Nacional de Gestión Financiera inobservó el literal k) numeral 2.3.3 de la Resolución C.D. 457 que contiene el Reglamento Orgánico Funcional del IESS, que señala:

"... 2.3.3 DIRECCION NACIONAL DE GESTION FINANCIERA QUE REPORTARA AL DIRECTOR GENERAL.- La Dirección Nacional de Gestión Financiera estará a cargo del Director Nacional de Gestión Financiera, dependerá de la Dirección General... Tendrá las siguientes funciones y responsabilidades... k) Brindar asistencia y soporte en materia financiera a las Unidades Financieras de los Seguros Especializados, a las unidades financieras de las Direcciones Provinciales, Unidades Médicas y demás dependencias del IESS (...)"

Los Miembros del Consejo Directivo, a base de estos informes autorizaron a la Directora General, la suscripción del contrato de financiamiento parcial del proyecto de construcción y equipamiento del Hospital General de Machala por 13 306 664,94 USD.

El Director General del IESS y el Director Nacional de Gestión Financiera, con oficios IESS-DG-2015-0393-OF, IESS-DG-2015-0453-OF, IESS-DNGF-FDQ-2016-002-M, IESS-DNGF-FDQ-2016-006-M, IESS-DNGF-FDQ-2016-009-M de 17 de julio y 19 de agosto de 2015, 15 de enero, 25 de febrero y 8 de marzo de 2016, respectivamente, solicitaron a los Ministros de Finanzas, la garantía soberana previa la obtención de un crédito para la construcción de dos hospitales en las ciudades de Guayaquil y Machala. El Subsecretario de Financiamiento Público Subrogante, con oficio MINFIN-SFO-2016-260 de 9 de marzo de 2016 dirigido a la Directora General del IESS, encargada, manifestó:

"... el IESS tendría capacidad de pago para cubrir la deuda así como el respectivo servicio de la deuda durante el período que comprendería la vigencia del crédito... el análisis de la capacidad de pago se realizó sobre la base de la información proporcionada por el IESS siendo esta de su exclusiva responsabilidad (...)"

El Director Nacional de Gestión Financiera, con memorando IESS-DNGF-2016-FDQ-0041 de 19 de julio de 2016, comunicó a la Directora General del IESS, que revisado el Presupuesto Institucional existen los recursos para la emisión de la disponibilidad presupuestaria para cumplir con el pago de Comisiones y Póliza CESCE por la construcción y equipamiento del Hospital General de Machala por 1 432 159,82 USD.

El Procurador General del Estado, Subrogante, con oficio 07126 de 22 de julio de 2016, en respuesta al oficio IESS-PG-2016-0004-FDQ de 20 de julio de 2016 de la Directora General del IESS, señaló:

A Treinta y nueve

"... De conformidad con el análisis expuesto y en virtud de lo dispuesto en las normas precitadas... se autoriza al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a pactar arbitraje internacional y someterse a legislación extranjera en el ... "Convenio de Crédito a Comprador Extranjero en relación a la Construcción y Equipamiento del Hospital General de Machala, República del Ecuador" ... Este pronunciamiento, única y exclusivamente se refiere al sometimiento a arbitraje internacional y legislación extranjera, en los términos estipulados en la Cláusula Vigésima de los referidos Convenios. Por tanto, las condiciones económicas y técnicas, así como, el cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la suscripción y validez de los mismos, son de exclusiva responsabilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (...)"

La Directora General del IESS, el Subsecretario de Financiamiento del Ministerio de Finanzas, y los representantes de los bancos: Deutsche Bank Sociedad Anónima Española (S.A.E.), Banco Santander Sociedad Anónima, Sociéte Générale Sucursal en España, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria Sociedad Anónima y el Banco Popular Español Sociedad Anónima, suscribieron el 28 de julio de 2016 el "Convenio de Crédito a Comprador Extranjero en relación a la Construcción y Equipamiento del Hospital General de Machala, República del Ecuador"; por un importe máximo de 13 306 664,94 USD; con el objeto de financiar parcialmente los bienes y/o servicios procedentes del Reino de España, el material extranjero y los gastos locales y atender los pagos debidos por el Importador al Exportador en virtud del Contrato Comercial. Conforme el certificado emitido por el Deutsche Bank, S.A.E., de 17 de mayo de 2018, el monto del crédito por 13 306 664,94 USD, fue desembolsado el 28 de abril de 2017 al beneficiario Consorcio Hospital Machala.

Las cláusulas de intereses, comisiones y plazo del Convenio de Crédito señalan:

"... QUINTA.- DISPOSICIONES DE CRÉDITO... 5.2.1 Condiciones para la entrada en vigor... b) Que los acreditantes hayan formalizado con CESCE la Póliza CESCE... debiendo haberse transferido al Agente por el Acreditado un importe equivalente al 100% de la prima de seguro pagadera a CESCE bajo la misma, la cual asciende en la presente fecha a US\$ 1.157.679,85... SÉPTIMA. INTERESES.- 7.1.- Devenqo y Liquidación de intereses.- El Crédito devengará diariamente intereses a favor de los Acreditantes, a una tasa de interés variable (la "Tasa de interés"), durante toda la vida del Crédito, correspondiente a la suma del LIBOR a Seis Meses más un margen del 2,75% por año (el "Margen Aplicable"), que será comunicado por el Agente al Acreditado y al Garante en cada periodo que corresponda.- En el supuesto de que el tipo de referencia LIBOR, al comienzo de cada Periodo de Interés sea inferior o igual a cero (0), la Tasa de Interés aplicable será igual al Margen Aplicable.- Los intereses correspondientes serán satisfechos por el Acreditado a los Acreditantes al vencimiento de cada Periodo de Interés correspondiente. Para el cómputo de los intereses a liquidar en la fecha de finalización del Periodo de Interés, se utilizará como base el año de 360 días, calculándose tales intereses sobre el número

W. Warenta

exacto de días naturales comprendidos en el Periodo de Interés, incluyéndose el primer día, pero no el último.- Los intereses devengados en cada Periodo de Interés se liquidarán y pagarán en la fecha de finalización de dicho Periodo de Interés... **7.2 Intereses de demora...** las cantidades adeudadas de principal que no hubieran sido satisfechas por el Acreditado en las fechas debidas de acuerdo con lo previsto en el presente Convenio, devengarán diariamente intereses de demora en favor de los Acreditantes desde el día siguiente a su vencimiento y sin necesidad de previa reclamación, al tipo resultante de la suma, de un tres por ciento anual (3,00%) sobre la Tasa de Interés en vigor en el momento del impago... **OCTAVA. COMISIONES.-** El Acreditado pagará al Agente una "**Comisión de Agencia**" de QUINCE MIL DÓLARES (US\$ 15.000) por año durante toda la vida del Crédito, teniendo lugar el pago correspondiente al primer año en la fecha anterior en el tiempo entre (i) la fecha de la primera disposición bajo el Convenio y (ii) la fecha en que finalice un plazo de treinta (30) Días Naturales de la firma del presente Convenio, y los siguientes pagos anuales en cada fecha en que se produzca el aniversario de la firma del presente Convenio... "**Comisión de Estructuración**" de 0,625% (cero coma seiscientos veinticinco por ciento) fija, que se calculará sobre el importe Máximo del Crédito y que se hará efectiva por una sola vez por el Acreditado y pagadera en Dólares en la fecha anterior en el tiempo entre (i) la fecha de la primera disposición bajo el Convenio y (ii) la fecha en que finalice un plazo de treinta (30) Días Naturales de la firma del presente Convenio.- Una "**Comisión de Negociación**" de 0,625% (cero coma seiscientos veinticinco por ciento) fija, que se calculará sobre el importe Máximo del Crédito y que se hará efectiva por una sola vez por el Acreditado y pagadera en Dólares en la fecha anterior en el tiempo entre (i) la fecha de la primera disposición bajo el Convenio y (ii) la fecha en que finalice un plazo de treinta (30) Días Naturales de la firma del presente Convenio.- Una "**Comisión de Compromiso**" de 0,70% (cero coma setenta por ciento) por año, pagadera semestralmente coincidiendo con las liquidaciones de interés al final de cada Período de Interés y calculado diariamente sobre los saldos no dispuestos del Crédito durante el Periodo de Disposición... **DECIMA.- REEMBOLSO, AMORTIZACIÓN Y VENCIMIENTO.- 10.1.-** Las disposiciones que se realicen con cargo al Crédito junto con los intereses deberán ser amortizadas por el Acreditado en un plazo máximo de siete (7) años mediante catorce (14) pagos semestrales, iguales y consecutivos. El pago de la primera cuota semestral de amortización se producirá en la fecha en que hayan transcurrido seis (6) meses desde el Punto de Arranque (...).

Las certificaciones presupuestarias para el pago de las comisiones, intereses, pólizas y amortización del crédito correspondientes al Convenio de Crédito a Comprador Extranjero, se emitieron en las fechas que se autorizaron los lotes de pago y no previo a la suscripción del Convenio de Crédito a Comprador Extranjero.

En la cláusula Quinta, Disposiciones del Crédito, se estableció que previo a abonarse la primera disposición, se cancelarán las comisiones y pólizas correspondientes.

La suscripción del Convenio de Crédito a Comprador Extranjero, generó gastos por comisiones de agencia, de estructuración, de negociación, de compromiso, póliza del

40 Cuarenta y uno

CESCE e intereses que al 31 de octubre de 2017, fecha de corte del presente examen especial, ascendieron a 1 581 238,33 USD, conforme el siguiente detalle:

Concepto de gasto	Información lote contable		Transferencias			Valor USD.
	Fecha	Número	Fecha	Número	Valor USD.	
Comisión agencia	2016-10-05	16025	2016-10-06	23590	15 000,00	15 000,00
Comisión de estructuración	2016-10-05	16025	2016-10-06	23590	83 166,66	83 166,66
Comisión de negociación	2016-10-05	16025	2016-10-06	23590	83 166,66	83 166,66
Póliza CESCE	2016-10-05	16025	2016-10-06	23590	1 157 679,85	1 157 679,85
Comisión de compromiso	2017-02-03	1643	2016-02-06	235	48 125,77	48 125,77
Comisión de compromiso	2017-05-05	6721	2017-05-08	793	22 769,18	22 769,18
Comisión agencia	2017-07-14	11431	2017-07-17	1268	15 000,00	15 000,00
Interés Primera Amortización crédito	2017-08-09	13586	2017-08-10	1380	156 330,21	156 330,21
SUMAN						1 581 238,33

Los gastos generados se efectuaron a pesar de contar con las certificaciones presupuestarias que garantizaban la disponibilidad de recursos presentes y futuros para la construcción y equipamiento del Hospital de Machala.

El Director Nacional de Gestión Financiera, con oficio IESS-DNGF-2018-0040-OF de 2 de marzo de 2018, proporcionó a auditoría el "Procedimiento para la Emisión de Certificaciones o Disponibilidades Presupuestarias" de agosto 2015, elaborado por el Jefe de la Unidad de Presupuesto, Subrogante y aprobado por el Director Nacional de Gestión Financiera; documento que no fue remitido a la Dirección Nacional de Procesos para su revisión y comunicación a los responsables de la emisión de las disponibilidades y/o certificaciones presupuestarias para su aplicación, según lo manifestado por el Director Nacional de Procesos y la ex Jefe Financiera del Seguro de Salud, con oficio IESS-DNPR-2018-0002-OF y comunicación de 15 y 26 de marzo de 2018, respectivamente.

El Director Nacional de Gestión Financiera, con oficio IESS-SDNSRFP-2018-0046-O de 23 de abril de 2018, indicó:

"...la Dirección Nacional de Gestión Financiera emitió la disponibilidad de recursos para el pago de comisiones, se informó a la Subdirección Nacional Financiera del Seguro de Salud sobre dicha disponibilidad, donde se solicita reservar los
cuarenta y dos

recursos necesarios en las partidas correspondientes a fin de cumplir con las obligaciones contraídas fruto de la construcción del Hospital General de Machala (...)”.

Además, adjuntó el memorando IESS-UCP-2016-0038-M-FDQ de 19 de julio de 2016, emitido por el Jefe de la Unidad Consolidación de Presupuesto, encargado, dirigido a la Subdirectora Nacional Financiera del Seguro de Salud, en el que manifestó:

“... el... Director Nacional de Gestión Financiera... emite la disponibilidad presupuestaria para cumplir con el pago de comisiones y pólizas de Cesce por la construcción y equipamiento del Hospital General de Machala... agradeceré reservar los recursos necesarios en las partidas correspondientes a fin de cumplir con las obligaciones contraídas fruto de la construcción del mencionado hospital (...)”.

La ex Subdirectora Financiera del Seguro de Salud Individual y Familiar, con comunicación de 27 de abril de 2018, indicó:

“... los referidos memorandos con números IESS-DNGF-2016-FDQ-0041 de 19 de julio de 2016 e IESS-UCP-2016-0070-M-FDQ de 19 de julio de 2016 (documentos fuera de quipux) NO fueron puestos en mi conocimiento. Debo señalar que los citados documentos, no me fueron informados... por parte de la Dirección Nacional de Gestión Financiera o por la Unidad de Consolidación de Presupuestos (E) a la dependencia a mi cargo... En el documento se indica que está dirigido a mi persona, razón por la cual debo aclarar que la sumilla que consta en el documento NO es mi sumilla, ni la de mi asistente a la época...quien era la única persona autorizada a recibir documentación...me permito manifestar que durante mi período de gestión no recibí solicitud alguna para la emisión de disponibilidad presupuestaria para el cumplimiento del pago de Comisiones y Póliza CESCE por la Construcción y Equipamiento del Hospital General de Machala, tampoco tuve conocimiento de la suscripción de dicho crédito, ni de las condiciones o de los acuerdos realizados para el efecto (...)”.

El ex Director Nacional de Gestión Financiera, con oficio IESS-DNGF-2018-0040-OF de 2 de marzo de 2018, respecto a los motivos por los cuales se adoptó este mecanismo de financiamiento, señaló:

“... el Fondo de Salud recibió recursos adicionales a finales del 2015, lo que permitió incrementar los ingresos en el presupuesto del Fondo y es así que al obtener recursos propios se firma el contrato IESS-PG-2016-0001-C ... a pesar de lo anteriormente expuesto se siguieron realizando las gestiones para la obtención del crédito , a fin de conocer cuál sería el costo del financiamiento total del mismo y se lo firmarla siempre y cuando sean beneficiosos (sic) para el Fondo... estos recursos se encuentran invertidos en Préstamos Quirografarios ... las tasas de interés a las que están colocados los excedentes del Fondo de Salud son muy superiores al costo de financiamiento (...)”.

Al Cuarenta y tres

El Balance de Ejecución de Egresos del Fondo del Seguro de Salud IESS, con corte al 28 de julio de 2016, fecha en que se suscribió el convenio de crédito, refleja un saldo disponible en las partidas Construcción, Edificación y Remodelación por 98 337 059,46 USD; y, Equipo Médico por 87 796 265,25 USD; lo que evidencia que existió recursos para cubrir las obligaciones contraídas para la construcción y equipamiento del Hospital General de Machala y que no se requería de la contratación de un crédito de financiamiento.

Lo expuesto se presentó debido a que el Procurador General del IESS no objetó la suscripción del convenio de crédito; los Miembros del Consejo Directivo del IESS, autorizaron a la Directora General la suscripción del convenio de financiamiento parcial del proyecto de construcción y equipamiento del Hospital General de Machala; la Directora General del IESS, solicitó la garantía soberana para contraer deuda pública y celebró el convenio de crédito a comprador extranjero sin considerar que las obligaciones contraídas del proyecto fueron garantizadas con la emisión de las certificaciones presupuestarias por 47 345 078,03 USD que garantizaron la existencia de recursos presentes y futuros, y, los dos Administradores de la Dirección Nacional de Gestión Financiera, la Subdirectora Nacional de Transferencias y Pagos, y el Director Nacional de Gestión Financiera, recomendaron la contratación del crédito, sin tomar en cuenta la existencia de certificaciones presupuestarias emitidas con antelación; lo que ocasionó que se cancelen hasta el 31 de octubre de 2017, fecha de corte de la presente acción de control, 1 581 238,33 USD por comisiones de agencia, estructuración, negociación de compromiso, póliza del CESCE e intereses.

Además, previo a la suscripción del convenio de crédito a comprador extranjero no se contó con las certificaciones presupuestarias que garanticen el pago de las comisiones, intereses, pólizas y amortizaciones generadas por el crédito obtenido.

En consecuencia, los funcionarios anteriormente citados incumplieron los artículos 290 de la Constitución de la República del Ecuador, 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, inobservaron la Norma de control Interno 100-03 Responsables de Control Interno, e incumplieron el artículo 77 numerales 1 literal a) y 2 literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Con oficios 15795, 15800, 15802, 15805, 15807,-DNA7; y 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256-0001-DNA7-2017 de 8, 15, y 17 de mayo de 2018, se comunicaron los resultados

Alcarenza y water

provisionales a los miembros del Consejo Directivo del IESS, Directores Generales, Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, encargada, Jefe de Servicios Corporativos, Director Nacional de Gestión Financiera, Jefa de la Unidad Financiera del Seguro de Salud, Subdirectora Financiera del Seguro de Salud, Subdirectora Nacional de Transferencias y Pagos, Procurador General, Jefe de la Unidad de Presupuesto, y Administradores de la Dirección Nacional de Gestión Financiera.

El Vocal del Consejo Directivo del IESS Representante de los Empleadores, con comunicación de 14 de mayo de 2018, señaló:

"... las certificaciones presupuestarias, que fueron emitidas de manera posterior a la aprobación del gasto e inicio del proceso, pero antes de la aprobación del crédito a Comprador externo, sumaban USD 47'345.078,03 (...)".

Lo señalado por el Vocal del Consejo Directivo confirma el comentario de auditoría, debido a que se autorizó la suscripción del crédito sin considerar la existencia de dos certificaciones presupuestarias por 47 345 078,03 USD que aseguraban contar con los recursos para cubrir los compromisos contractuales, por lo que no se justificó la obtención de financiamiento adicional.

Posterior a las lecturas del borrador del informe realizadas el 23 y 31 de mayo de 2018, los servidores relacionados con los hechos observados, emitieron las siguientes comunicaciones:

- La ex Directora General del IESS con comunicación de 31 de mayo de 2018, indicó:

"... El financiamiento solicitado fue indispensable debido a que el Fondo de Salud no tenía los recursos necesarios para generar toda la infraestructura requerida para el fortalecimiento integral del sistema de Salud, y el fortalecimiento de dicho sistema no está constituido únicamente por los hospitales de Quito, Guayaquil y Machala... este financiamiento generó espacio presupuestario para contratar nueva infraestructura... Todos los excedentes de liquidez del Fondo de Salud, incluyendo los que se dejaron de ocupar por contar con el financiamiento fueron invertidos, a fin de generar ingresos financieros, fruto de la colocación en la cartera de productos del BIESS (...)".

La ex Directora General señaló que el financiamiento externo generó un espacio presupuestario en el Fondo de Salud para contratar nueva infraestructura; además, informó que se produjeron excedentes de liquidez que fueron colocados en

45 Cuarenta y cinco

productos del BIESS, lo cual ratifica que el comentario de auditoría en lo que tiene relación a que las obligaciones generadas por el contrato de construcción y equipamiento del Hospital General de Machala estuvieron financiadas.

El Vocal del Consejo Directivo del IESS Representante de los Empleadores, con comunicación de 31 de mayo de 2018, señaló:

"... El Auditor no considera que el monto de las certificaciones presupuestarias emitidas no cubre el valor total del financiamiento... Al realizar el préstamo a una tasa promedio LIBOR 4,14%, la inversión de recursos equivalentes al monto del préstamo es rentable; desarrollando un análisis comparativo de tasa del crédito y activa de inversión, obtenemos una diferencia a favor del fondo de salud del IESS de 4.22%... se infiere que el valor invertido a través del BIESS en las reservas técnicas del Seguro de Salud, generaría USD. 3.996.584,67 de intereses (...)"

Las certificaciones presupuestarias emitidas por 47 345 078,03 USD cubrieron las obligaciones generadas por el contrato de construcción y equipamiento del hospital de Machala en el año 2016, por tal razón la observación de auditoría se mantiene.

- El ex Director Nacional de Gestión Financiera con oficio 05-002-DBE de 31 de mayo de 2018:

"... respecto a las certificaciones presupuestarias para el pago de comisiones y pólizas correspondientes... dicha certificación de disponibilidad presupuestaria fue emitida previa a la suscripción del contrato de crédito... el IESS inició la ejecución de proyectos en el segundo semestre del año 2016... tal es el caso de la intervención en el Teodoro Maldonado Carbo, equipamiento en la Mariscal... estas obras priorizadas... cuyo financiamiento parcial es gracias a los recursos que se dejaron de utilizar para la construcción de los hospitales de la ciudad de Quito, Guayaquil y Machala... Todos los excedentes de liquidez del Fondo de Salud, incluyendo los que se dejaron de ocupar por contar con el financiamiento fueron invertidos, a fin de generar ingresos financieros, fruto de la colocación en la cartera de productos del BIESS (...)"

Lo mencionado por el ex Director de Gestión Financiera ratificó que previo a la suscripción del contrato no se emitió la certificación presupuestaria sino la disponibilidad presupuestaria; además, al mencionar que los recursos que se dejaron de utilizar en la construcción del Hospital de Machala, sirvieron para proyectos en otras unidades médicas y generaron excedentes de liquidez, ratifica que no existió insuficiencia de recursos, por lo que la observación de auditoría se mantiene.

Warenta y seis

- El Vocal del Consejo Directivo del IESS Representante de los Asegurados, con oficio IESS-CDASG-2018 0062-FDQ de 21 de mayo de 2018, señaló:

"... la autorización concedida se fundamentó en ... informes Jurídicos y técnicos económicos... tanto la Directora General como el Director Nacional Financiero sustentaron que la operación era rentable para los intereses institucionales... los recursos equivalentes al monto del préstamo, serían invertidos en el ... BIESS... a la fecha... julio del 2016, ya se encontraban comprometidos más del 90% de los recursos destinados a construcción de hospitales, por lo que el crédito autorizado permitiría adelantar obras planificadas para los años posteriores al 2016 (...)"

Previo a la autorización concedida por los Miembros del Consejo Directivo, la Directora General y el Director Nacional Financiero, informaron que existirían recursos para invertirlos en el BIESS y adelantar obras de años posteriores al 2016; actividades ajenas al financiamiento de las obligaciones contractuales derivadas de la construcción y equipamiento del hospital de Machala, por lo que el comentario de auditoría se mantiene.

- El Procurador General del IESS en comunicación de 31 de mayo de 2018 informó:

"... el Fondo de Salud, no contaba con los recursos suficientes para implementar toda la infraestructura que necesitaba para el desarrollo de un adecuado sistema integral de salud... Este desarrollo integral, no solo contemplaba la construcción de los tres hospitales, en las ciudades de Quito, Guayaquil y Machala, sino unidades médicas adicionales... la obtención de los créditos... generaron un costo financiero para el Fondo de Salud Individual y Familiar... por lo que es indispensable que la mayor cantidad de los excedentes de este Fondo... sean colocados en el BIESS (...)"

Auditoría no comparte lo señalado por el Procurador General por cuanto el crédito fue para financiar específicamente el proyecto del hospital de Machala y no para generar excedentes que se coloquen en el BIESS para obtener rentabilidad.

- El Administrador que ejerció funciones en la Dirección Nacional de Gestión Financiera por el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2015 y el 31 de diciembre de 2017, con oficio 004-LACS-OF-2018 de 30 de mayo de 2018, informó:

"... el análisis de los flujos de caja proyectados que se reflejan en el informe de sostenibilidad deberlan establecer claramente que no existe un impacto negativo en dichos flujos, caso contrario el IESS no tendría capacidad de pago y por consiguiente no podría seguir el trámite para la obtención de la Garantía Soberana (...)"

Cuarenta y siete

El informe de sostenibilidad económica y financiera no consideró la emisión de las dos certificaciones presupuestarias que garantizaban la provisión de fondos para el proyecto del hospital de Machala, por lo tanto, la observación de autoría se mantiene.

- El Administrador que ejerció funciones en la Dirección Nacional de Gestión Financiera durante el periodo comprendido entre el 4 de noviembre de 2015 y el 30 de junio de 2016 y la Subdirectora Nacional de Transferencias y Pagos, con comunicaciones de 31 de mayo de 2018, señalaron que el informe de sostenibilidad económica y financiera es de carácter técnico, un requisito para obtener la garantía soberana ante el Ministerio de Finanzas y constituye un insumo adicional para la toma de decisiones por parte de las autoridades del IESS.

Auditoría no comparte el criterio de los servidores antes referidos, debido a que en el informe de sostenibilidad económica y financiera se estableció un esquema de financiamiento del proyecto del hospital con la utilización de un crédito externo, sin tomar en cuenta que la provisión de recursos fue garantizada previamente con la emisión de dos certificaciones presupuestarias, por lo tanto el comentario de auditoría se ratifica.

Hecho subsecuente

Posterior a la fecha de corte del examen, el convenio de crédito a comprador extranjero continúa generando intereses hasta la finalización del plazo, es decir 7 años, conforme la cláusula décima "*Reembolso, Amortización y Vencimiento*".

Conclusiones

- Los miembros del Consejo Directivo del IESS, en conocimiento del Informe de Sostenibilidad Económica y Financiera, y el criterio jurídico emitido por el Procurador General, autorizaron a la Directora General del IESS la suscripción del Convenio de Crédito a comprador externo para financiar parcialmente las obligaciones del contrato IESS-PG-2016-0001-C para la construcción y equipamiento del Hospital General de Machala, sin considerar que previamente se emitieron dos certificaciones presupuestarias que garantizaban los recursos para su
- 48 Cuarenta y ocho*

financiamiento; la Directora General del IESS, solicitó la garantía soberana para contraer deuda pública y celebró el convenio de crédito a comprador extranjero sin tomar en cuenta que las obligaciones contraídas del proyecto contaban con certificaciones presupuestarias que garantizaban la existencia de recursos presentes y futuros, y, los Administradores de la Dirección Nacional de Gestión Financiera, la Subdirectora Nacional de Transferencias y Pagos, y el Director Nacional de Gestión Financiera, recomendaron la contratación del crédito, sin considerar la existencia de certificaciones presupuestarias emitidas con antelación; lo que ocasionó que se cancelen hasta el 31 de octubre de 2017, fecha de corte de la presente acción de control, 1 581 238,33 USD por comisiones de agencia, estructuración, negociación de compromiso, póliza del CESCE e intereses.

- La Directora General del IESS, previo a la suscripción del convenio de crédito a comprador extranjero no contó con las certificaciones presupuestarias que garanticen los recursos para el pago de las amortizaciones y gastos ocasionados por la obtención del crédito

Recomendación

Al Director General

9. Conformará una comisión que analice la viabilidad técnica, financiera, presupuestaria y legal de mantener vigente el convenio de crédito a comprador extranjero, con la finalidad de precautelar los recursos del IESS.

Intereses no cobrados generados por el descuento tardío de la amortización del anticipo

En cumplimiento de la cláusula sexta del contrato IESS-PG-201-0001-C de 7 de enero de 2016 para la Construcción y Equipamiento del Hospital General de Machala, con lote contable 469 de 18 de enero de 2016, se efectuó el pago de 16 000 000 USD al Consorcio Hospital Machala, por concepto de anticipo para amortizar en cada planilla, conforme el avance de la obra.

La Administradora de Contrato, con memorandos IESS-DNIE-2017-0604-M e IESS-DNIE-2017-0613-M de 19 y 24 de abril de 2017, solicitó al Jefe de la Unidad Provincial

49 cuarenta y nueve

de Prestaciones del Seguro de Salud de El Oro, encargado, tramitar las planillas que corresponden a las aplicaciones de pago 8 y 9, en la que incluyó los valores a descontarse por concepto de amortización del anticipo por 804 800 USD y 3 016 000 USD, respectivamente; sin embargo, los descuentos no se realizaron en las planillas correspondientes, sino de manera acumulada en la planilla de la aplicación de pago 10, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

Planilla	Valor Planillado	Descuentos				Transferencias			
		Retenciones (IVA-FUENTE)	Anticipos	Multas	Abono (convenio crédito externo)	Fecha	Transacción	Lote	Valor transferido (USD.)
8	3.228.354,60	147.258,28	No descontado		2 831 890,00	2017/04/26	1SO10001230	5789	249.206,32
9	12.098 307,00	551.852,80	No descontado		10.474.774,94	2017/04/26	2SO10001052	6115	1.071.679,46
10	14.547.019,20	597.466,86	804.800,00	199.583,50		2017/08/25	1SO10001330	14626	6.237.968,64
			3.016.000,00						
			3.691.200,00						

Para el trámite de las planillas de las aplicaciones de pago 8, 9 y 10 se contó con las siguientes autorizaciones:

Aplicación de pago	Jefe / Responsable de la Unidad Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud de El Oro (E)		Director Provincial de El Oro		Jefe de la Unidad Provincial de Servicios Corporativos	
	Fecha	Memorando	Fecha	Memorando	Fecha	Memorando
8	2017-04-20	IESS-UPSSORO-2017-0908-M	2017-04-20	IESS-DPORP-2017-8073-MPDQ	2017-04-20	Orden de pago 351
9	2017-04-25	IESS-UPSSORO-2017-0031-M	2017-04-25	IESS-DPORP-2017-1808-M	2017-04-25	Orden de pago 361
10	2017-08-23	IESS-UPSSORO-2017-2624-M	2017-08-24	IESS-DPORP-2017-2916-M	2017-08-24	Orden de pago 883

La falta de descuento de la amortización del anticipo en las planillas de las aplicaciones de pago 8 y 9, generó un pago indebido al contratista por 3 820 800 USD; recursos que estuvieron en poder del Consorcio Hospital Machala desde el 26 de abril al 25 de agosto de 2017, es decir durante 121 días, que aplicando la tasa máxima de interés convencional del 9,33% anual, establecida por el Banco Central del Ecuador para el periodo referido, asciende a 119 817,10 USD por los intereses generados, conforme el numeral 6.13 de la cláusula sexta del contrato IESS-PG-201-0001-C, que en la parte pertinente señala:

"... 6.01... La amortización del anticipo entregado se realizará en cada una de las Aplicaciones de Pago de ejecución de las obras... 6.13.- Pagos Indebidos: El

M. Cárdena

IESS se reserva el derecho de reclamar al CONTRATISTA, antes o después de la ejecución de la obra, sobre cualquier pago indebido por error de cálculo o por cualquier otra razón, debidamente justificada, obligándose EL CONTRATISTA a satisfacer las reclamaciones que por este motivo llegare a plantear el IESS, reconociéndose el interés calculado a la tasa máxima de interés convencional, establecido por el Banco Central del Ecuador (...)"

El Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, respecto del devengamiento de anticipo, establece:

"... Art. 139.- Anticipo devengado.- En el caso de los contratos de ejecución de obras y prestación de servicios, con modalidad de tracto sucesivo, la amortización del anticipo se realizará en cada planilla de avance, descontando de ellas, el porcentaje de anticipo contractual que haya sido entregado (...)"

Respecto a la tasa máxima convencional, el Código Orgánico Monetario y Financiero, señala:

*"... Art. 55.- **Publicaciones.** El Banco Central del Ecuador elaborará y publicará en su página web y/o por cualquier otro medio... la siguiente información... 3. Las tasas de interés (...)"*

*"... Art. 130.- **Tasas de interés.** La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera podrá fijar las tasas máximas de interés para las operaciones activas y pasivas del sistema financiero nacional y las demás tasas de interés requeridas por la ley (...)"*

La Administradora del Contrato, con oficio IESS-SDNIE-2018-0102-O de 19 de abril de 2018, señaló:

"... si el valor de dichas aplicaciones de pago fue modificado, es un hecho que no conocía y que no me correspondía conocer ya que la aplicación de pago nunca fue devuelta para realizar ningún tipo de rectificación o corrección (...)"

Situación que se presentó, por cuanto la Analista Económico Financiero 2 y la Oficinista de la Unidad Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud de El Oro, elaboraron los lotes contables para el pago de las planillas de las aplicaciones 8 y 9 sin debitar de la cuenta contable 721040001 "Proveedores Nacionales" el valor del anticipo amortizado; el Jefe de la Unidad Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud de El Oro, encargado, solicitó la autorización del pago, el Director Provincial de El Oro, autorizó el desembolso y, la Jefe de la Unidad Provincial de Servicios Corporativos de El Oro, encargada, emitió las órdenes de pago de los valores correspondientes a las planillas de las aplicaciones de pago 8 y 9, sin considerar el descuento del valor de la amortización del anticipo entregado al contratista, inobservando el artículo 139 del

A Cincuenta y uno

Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el párrafo cuarto del numeral 6.01 de la cláusula sexta del contrato IESS-PG-201-0001-C, las Normas de Control Interno 100-03 Responsables de Control Interno, 403-08 Control Previo al Pago, inobservó la Norma de control Interno 100-03 Responsables de Control Interno, e incumplió el artículo 77 numerales 1 literal a) y 2 literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; ocasionando que se afecte las disponibilidades del IESS por 119 817,10 USD que corresponde al interés generado y no recaudado por el pago indebido.

Con oficios 188, 189, 190, 191, 212, 213 y 249-0001-DNA7-2017 de 28 de marzo, 2 de abril y 15 de mayo de 2018, se comunicaron los resultados provisionales a la Directora Nacional de Infraestructura y Equipamiento - Administradora de Contrato IESS-PG-201-0001-C, Director Provincial de El Oro, Jefe de la Unidad Provincial de Servicios Corporativos de El Oro, encargada, Jefe de la Unidad Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud de El Oro, encargado, Analista Económico Financiero 2, Oficinista de la Unidad Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud de El Oro, y Procurador Común del Consorcio Hospital Machala.

Los servidores antes referidos, en respuesta a las comunicaciones de resultados provisionales, señalaron lo siguiente:

- La Analista Económico Financiero 2 con comunicación de 16 de abril de 2018, señaló:

“... cabe señalar que los pagos de las planillas NO.8 y 9 que fueron aprobadas para que se efectuó (sic) el mismo, el cual se lo realizó en una sola factura esto es dentro de la planilla NO.10, a petición jerárquica, verbal y específica para que se desembolso (sic) se lo realice de esa manera (...).”

Lo señalado por la Analista Económico Financiero 2, no modifica el comentario de auditoría, debido a que no se justificó que la amortización del anticipo de las planillas que corresponden a las aplicaciones de pago 8 y 9 fue descontada.

- El ex Jefe de la Unidad Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud de El Oro, encargado, y la ex Oficinista, en comunicaciones de 29 de mayo y 7 de junio de 2018, no proporcionaron documentación adicional a la analizada por auditoría, por lo que el comentario se mantiene.

12 Cincuenta y dos

- La ex Jefe de la Unidad Provincial de Servicios Corporativos de El Oro, encargada, con oficio 0006-2018-RBGV de 6 de junio de 2018:

"... el Director Provincial realiza las AUTORIZACIONES DE PAGO... en base a los informes tanto del Administrador del Contrato como del Fiscalizador... el registro de los mismos corresponde a un proceso contable... que se lo ejecuta en la Unidad Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud, luego de lo cual se procede con la Finalización, Sugerencias, Aprobaciones de Sugerencias de Pago y Desbloqueo por parte de los servidores que realizan el proceso de gestión financiera en la Unidad en referencia... las Órdenes de Pago correspondientes a las Aplicaciones de Pago de las Planillas 8 y 9 ... están debidamente respaldadas (...)"

De conformidad con el numeral 3.7 literal h) de la Resolución C.D. 457 "REGLAMENTO ORGÁNICO FUNCIONAL DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL", la Unidad Provincial de Servicios Corporativos de El Oro tiene la siguiente función: "Ejecutar los procesos presupuestarios, contables y de tesorería del ámbito de su gestión, en la circunscripción provincial, con sujeción a los sistemas de control previo y concurrente establecidos por la autoridad rectora sobre esta materia"; en consecuencia, al emitir las órdenes de pago para las planillas de las aplicaciones de pago 8 y 9 sin descontar la amortización del anticipo, no justificó la observación de auditoría, por lo que el comentario se mantiene.

- El ex Director Provincial de El Oro en comunicaciones de 6 y 8 de junio de 2018:

"... procedí a autorizar el pago correspondiente de acuerdo a lo ya establecido por la... en cuanto al descuento que se debía hacer al contratista por concepto de anticipos... esta autorización fue dirigida a la... Jefe de la Unidad Provincial de Servicios Corporativos de El Oro... correspondiente la planilla 8 y 9 respectivamente, para su revisión, cálculos de pago y posterior orden de pago para la elaboración del egreso, lo cual equivale a decir que el área financiera omitió lo señalado en el informe de la administradora del contrato en cuanto a los descuentos que debían haberse realizado en dichas planillas (...)"

Lo afirmado por el ex Director Provincial de El Oro confirma que no consideró los valores a descontar en las planillas de las aplicaciones de pago 8 y 9, por lo cual la observación se mantiene.

- El Procurador Común del Consorcio Hospital Machala con oficio CHM-2018-OF-028 de 31 de mayo de 2018, señaló:

48 Cincuenta y tres

"... no se puede de forma subjetiva señalar que una alteración en la amortización del anticipo conduce a pago indebido; y, peor establecer sobre el mismo un cálculo inapropiado de intereses (...)".

El contrato IESS-PG-201-0001-C en su cláusula sexta numeral 6.13 establece que el IESS tiene el derecho a reclamar al contratista sobre cualquier pago indebido, de lo cual se reconocerán intereses, por lo que al no descontarse la amortización del anticipo en las aplicaciones de pago 8 y 9, se incurrió en un pago indebido, por lo cual el comentario de auditoría se mantiene.

Conclusión

La Analista Económico Financiero 2, la Oficinista de la Unidad Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud de El Oro, el Jefe de la Unidad Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud de El Oro, encargado, el Director Provincial de El Oro, y la Jefe de la Unidad Provincial de Servicios Corporativos de El Oro, encargada, elaboraron, tramitaron, autorizaron y emitieron las órdenes de pago, respectivamente, de los valores correspondientes a la ejecución de las planillas de las aplicaciones de pago 8 y 9 del contrato IESS-PG-201-0001-C para la construcción y equipamiento del Hospital General de Machala, sin considerar que se debía descontar la amortización del anticipo por 3 820 800 USD, que permanecieron en poder del contratista durante 121 días, hasta su descuento, ocasionando que el pago indebido genere intereses por 119 817,10 USD.

Recomendaciones

Al Administrador de contrato

10. Efectuará una liquidación de los intereses generados por el anticipo devengado que no fue descontado oportunamente al contratista, y tramitará ante las instancias correspondientes el cobro de este rubro, de lo cual dejará constancia en el acta de entrega recepción definitiva de la obra.

Al Coordinador Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud de El Oro

11. Dispondrá a la Analista Económico Financiero, Oficinista, y demás servidores responsables de la generación, registro, y finalización contable, que en los procesos de pagos de planillas a contratistas, se incluyan los descuentos por

46 Cincuenta y cuatro

concepto de amortización del anticipo, a fin de evitar el pago de valores superiores a lo que les corresponde.

Al Director Provincial y Jefe de la Unidad Provincial de Servicios Corporativos de El Oro

12. Verificarán que previo a autorizar, emitir la orden de pago y realizar el desbloqueo de fondos para el pago de planillas, se consideren los descuentos a los contratistas por la amortización del anticipo, para lo cual se considerarán los rubros contenidos en las solicitudes de pago, contratos suscritos y demás documentación pertinente, a fin de evitar que se efectúen pagos indebidos en perjuicio de las disponibilidades de la institución.

8. Cuarenta y cinco



Econ. Emilia Bazante Ramirez

Directora Nacional de Auditoría de Salud y Seguridad Social