



## CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DNA7 - DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

DNA7-0031-2018

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL IESS

INFORME GENERAL

**Examen Especial a los procesos preparatorio, precontractual, contractual y ejecución para la construcción, fiscalización, equipamiento y mobiliario del Hospital de los Ceibos, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de enero de 2018**

TIPO DE EXAMEN :

EE

PERIODO DESDE : 2015-01-01

HASTA : 2018-01-31

Examen especial a los procesos preparatorio, precontractual, contractual y ejecución para la construcción, fiscalización, equipamiento y mobiliario del Hospital de los Ceibos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de enero de 2018.

## RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

<b>BIESS:</b>	Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
<b>C. LTDA:</b>	Compañía Limitada
<b>DG:</b>	Dirección General
<b>DNGF:</b>	Dirección Nacional de Gestión Financiera
<b>DNGSFR :</b>	Dirección Nacional de Gestión y Supervisión de Fondos y Reservas.
<b>DNIE:</b>	Dirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento
<b>DSGSIF:</b>	Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar
<b>FDQ:</b>	Fuera de Quipux
<b>IESS:</b>	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
<b>LIBOR:</b>	London InterBank Offered Rate
<b>PG:</b>	Procuraduría General
<b>Resolución C.D.:</b>	Resolución Consejo Directivo
<b>RNDG:</b>	Resolución Normativa Dirección General
<b>S.A.:</b>	Sociedad Anónima
<b>SDNCP:</b>	Subdirección Nacional de Compras Públicas
<b>SECOB:</b>	Servicio de Contratación de Obras
<b>USD:</b>	Dólares de los Estados Unidos de América

## ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
Carta de presentación	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>INFORMACIÓN INTRODUCTORIA</b>	
Motivo del examen	2
Objetivos del examen	2
Alcance del examen	2
Base legal	3
Estructura orgánica	3
Objetivos de la entidad	6
Monto de recursos examinados	6
Servidores relacionados	7
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>RESULTADOS DEL EXAMEN</b>	
Régimen especial sin contar con el análisis de la viabilidad técnica y económica del proyecto de construcción.	8
Inconsistencias en estudios para la construcción del Hospital	19
Suscripción del contrato para la construcción y equipamiento del hospital sin contar con certificación presupuestaria	25
Suscripción del convenio de crédito a comprador extranjero, sin considerar que se contaba con certificaciones presupuestarias	27
No se contó con los permisos de construcción previo el inicio de la obra	40
Rubros no ejecutados y pagados	45
Planilla de liquidación con rubros que sobrepasan la cantidad contratada	51
<b>ANEXOS</b>	
1. Servidores relacionados	
2. Alcance del examen	
3. Rubros no ejecutados y pagados	
4. Rubros que sobrepasan la cantidad contratada	



E  
C  
U  
A  
D  
O  
R

Ref. Informe aprobado: ..... 2018-09-14 .....

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 y mobiliario del Hospital de los Ceibos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de enero de 2018.

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 examinadas 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,

Ecqn. Emilia Bazante Ramirez

Directora Nacional de Auditoría de Salud y Seguridad Social

## CAPÍTULO I

### INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

#### Motivo del examen

El examen especial en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se realizó de conformidad con la orden de trabajo 0002-DNA7-2017 de 13 de noviembre de 2017, con cargo al Plan Anual de Control del año 2017 de la DNA7-Dirección Nacional de Auditoría de Salud y Seguridad Social, y la modificación al alcance con memorando 0214-DNA7 de 5 de marzo de 2018.

#### 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 y fiscalización, equipamiento y mobiliario del Hospital de los Ceibos.
- Analizar el avance físico de la obra y el cumplimiento de 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 examinó los procesos preparatorio, precontractual, contractual y ejecución para la construcción, fiscalización, equipamiento y mobiliario del Hospital de los Ceibos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de enero de 2018; signados con los siguientes códigos: RE-IESS-005-2015, RE-IESS-007-2015 contrato IESS-PG-2015-0129-C, contratos complementarios IESS-PG-2016-0261-C, IESS-PG-2016-0262-C, IESS-PG-2016-0291-C, IESS-PG-2017-0060-C, órdenes de cambio 1, 2, 3 y orden de trabajo 1, para la Construcción y Equipamiento del Hospital Los Ceibos; proceso CCP-IESS-001-2016 para la Fiscalización de la Construcción y Equipamiento del Hospital los Ceibos, contrato

*Des*

IESS-PG-2016-0124-C, contrato modificador IESS-PG-2016-0248-C, contratos complementarios IESS-PG-2017-0061-C e IESS-PG-2017-0137-C, según consta en Anexo 2.

No se analizó los estudios y obras preliminares realizadas por la empresa CONGESNOR CONSTRUCCIONES Y GESTION C. LTDA., debido a que fueron contratados por el FIDEICOMISO BIESS-SEDE SOCIAL para la construcción de obras de urbanización en el macrolote del Fideicomiso; ni el comodato precario suscrito el 29 de diciembre de 2015, entre el IESS y el FIDEICOMISO BIESS-SEDE SOCIAL, para la entrega del inmueble destinado a la edificación del Hospital de los Ceibos.

### **Base legal**

Mediante Decreto Supremo 517 de septiembre de 1963, se fusionó la Caja de Pensiones con la Caja del Seguro para formar la Caja Nacional del Seguro Social, y con Decreto Supremo 40 de 25 de julio de 1970, publicado en el Registro Oficial 15 de 10 de julio de 1970, se transformó en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, institucionalidad que continuó vigente con la Ley de Seguridad Social, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 465 de 30 de noviembre de 2001, cuyo artículo 16 establece que el IESS es una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución Política de la República, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional.

### **Estructura orgánica**

El Consejo Directivo del IESS, mediante resolución C.D. 535 de 8 de septiembre de 2016, publicada en el Registro Oficial de 6 de mayo de 2017, realizó la reforma integral al Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, estableciendo la siguiente estructura:

Procesos Gobernantes: Direccionamiento Estratégico

Órgano Máximo del Gobierno del IESS:	Consejo Directivo
Órgano Ejecutivo:	Dirección General

Procesos Adjetivos de Asesoría al Consejo Directivo

Gestión Nacional de Apelaciones

*A* Tres

Gestión Nacional de Riesgos Institucionales  
Gestión Actuarial, de Investigación y Estadística  
Gestión de Prosecretaría del Consejo Directivo  
Gestión de Auditoría Interna

Procesos Sustantivos

Direccionamiento Técnico  
Gestión Nacional de Afiliación y Cobertura  
    Gestión Nacional de Afiliación, Cobertura y Gestión de la Información  
    Gestión Nacional de Control Técnico  
Gestión Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera  
    Gestión Nacional de Recaudación  
    Gestión Nacional de Cartera  
Gestión del Seguro General de Salud Individual y Familiar  
    Gestión Nacional de Aseguramiento del Seguro de Salud  
    Gestión Nacional de Provisión de Servicios de Salud  
    Gestión Nacional de Garantía de la Calidad de los Servicios del Seguro de Salud  
    Gestión Nacional de Vigilancia y Gestión de la Información del Seguro de Salud  
    Gestión Nacional Financiera del Seguro de Salud  
Gestión Nacional del Seguro Social Campesino  
    Gestión y Control Nacional del Seguro Social Campesino  
    Gestión de Prestaciones de Salud del Seguro Social Campesino  
    Gestión Nacional Financiera del Seguro Social Campesino  
Gestión Nacional del Seguro General de Riesgos de Trabajo  
    Gestión y Control Nacional del Seguro de Riesgos del Trabajo  
    Gestión Nacional Financiera del Seguro de Riesgos del Trabajo  
Gestión del Sistema de Pensiones  
    Gestión y Control Nacional del Sistema de Pensiones  
    Gestión Nacional Financiera del Sistema de Pensiones  
Gestión Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo  
    Gestión Nacional del Seguro de Desempleo  
    Gestión Nacional de Fondos de Terceros

Procesos Adjetivos de Apoyo

Gestión Financiera Nacional

*Handwritten signature*

- Gestión Nacional de Consolidación de Presupuestos
- Gestión Nacional de Contabilidad
- Gestión Nacional de Transferencias y Pagos
- Gestión Nacional de Supervisión de la Rentabilidad de los Fondos Previsionales
- Gestión Nacional de Tecnologías de la Información
  - Gestión Nacional de Infraestructura de Tecnologías de la Información
  - Gestión Nacional de Desarrollo Informático
  - Gestión Nacional de Arquitectura y Soluciones
  - Gestión Nacional de Seguridad Informática
- Gestión Nacional de Servicios Corporativos
  - Gestión Nacional Administrativa
  - Gestión Nacional de Compras Públicas
  - Gestión Nacional de Infraestructura y Equipamiento
  - Gestión Nacional de Talento Humano
  - Gestión Nacional de Gestión Documental

Procesos Adjetivos de Asesoría de la Dirección General

- Gestión Nacional de Cooperación y Relaciones Internacionales
- Gestión Nacional de Servicios de Atención al Ciudadano
- Gestión Nacional de Comunicación Social
- Gestión Nacional de Asesoría Jurídica
  - Gestión Nacional de Patrocinio
  - Gestión Nacional de Asesoría Legal
- Gestión Nacional de Procesos
- Gestión Nacional de Planificación
  - Gestión Nacional de Programación y Proyectos
  - Gestión Nacional de Seguimiento y Evaluación

Procesos Desconcentrados

Procesos Gobernantes Desconcentrados

- Direccionamiento Estratégico Provincial

Procesos Sustantivos Desconcentrados

- Gestión Provincial de Servicios de Atención al Ciudadano

 C. Pinco

Gestión de Atención Universal  
Gestión Provincial de Afiliación y Control Técnico  
Gestión Provincial de Cartera y Coactiva  
Gestión Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud  
Gestión Provincial del Seguro Social Campesino  
Gestión Provincial de Prestaciones de Pensiones, Riesgos de Trabajo,  
Desempleo y Fondos de Terceros

**Procesos Adjetivos de Asesoría y Apoyo Desconcentrados**

Gestión Provincial de Prestaciones y Controversias  
Gestión Provincial de Asesoría Jurídica  
Gestión Provincial de Planificación  
Gestión Provincial Administrativa y Financiera  
Gestión Provincial de Comunicación Social

**Objetivos de la entidad**

Los objetivos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que se encuentran en la página web institucional son:

- Incrementar la calidad, calidez y oportunidad en el acceso y entrega de las prestaciones y servicios institucionales a nivel nacional.
- Incrementar el acceso al aseguramiento universal obligatorio de la población ecuatoriana urbana, rural y en el exterior.
- Incrementar la eficiencia del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
- Incrementar el desarrollo del talento humano del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
- Mantener el equilibrio financiero actuarial.
- Incrementar los ingresos financieros del IESS.
- Incrementar el uso eficiente de los recursos financieros y fondos prestacionales.

**Monto de recursos examinados**

Los recursos examinados en los procesos preparatorio, precontractual, contractual y ejecución para la construcción, fiscalización, equipamiento y mobiliario del Hospital de los Ceibos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, por el periodo

*12* Sels

comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de enero de 2018, ascienden a 42 107 256,66 USD, conforme al siguiente detalle:

Capítulos de los contratos	Monto Analizado		
	Contrato de Construcción y Equipamiento IESS-PG-2015-0129-C, orden de trabajo, órdenes de cambio, contratos complementarios	Contratos de Fiscalización principal IESS-PG-2016-0124-C y complementario IESS-PG-2017-0137-C	Subtotales
Equipamiento	27 410 895,01	402 995,25	27 813 890,26
Obras civiles	6 314 800,17	92 840,26	6 407 640,42
Obras civiles exteriores	30 048,51	441,77	30 490,29
Sistema Contra incendio	148 896,69	2 189,08	151 085,77
Sistema Eléctrico	4 432 960,03	65 173,42	4 498 133,45
Sistema Electrónico	1 495 998,24	21 994,18	1 517 992,42
Sistema Hidrosanitario	1 663 566,45	24 457,77	1 688 024,22
<b>Total Analizado</b>	<b>41 497 165,09</b>	<b>610 091,74</b>	<b>42 107 256,83</b>

#### Servidores relacionados

Anexo 1.

*Sicte*

## 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 de 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 el Hospital Norte de Guayaquil.

El Procurador General del IESS, con memorando IESS-PG-2015-1307-M de 9 de junio de 2015, respecto de la viabilidad de realizar el procedimiento para la construcción y equipamiento del Hospital de Guayaquil bajo la modalidad 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, como es la revisión del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional suscrito entre el IESS y el Servicio de Contratación de Obras SECOB, el 5 de marzo de 2015, cuyo objeto es desarrollar proyectos infraestructura hospitalaria.- Así mismo, existe el procedimiento especial de Contratación Integral Precio Fijo (...)"*

En los expedientes de los procesos de contratación RE-IESS-005-2015 y RE-IESS-007-2015, proporcionados por la Subdirectora Nacional de Compras Públicas, el Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar y la Subdirectora Nacional de Infraestructura y Equipamiento, con oficios IESS-SDNCP-2017-0052-O, IESS-SDNCP-2018-0005-O, IESS-DSGSIF-2018-0103-OF, de 29 de noviembre de 2017, 18 de enero y 6 de marzo de 2018, respectivamente, y 16 actas de entrega recepción parciales; 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 y no revisó el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional

*A Ocho*

suscrito el 5 de marzo de 2015 entre el IESS y el Servicio de Contratación de Obras SECOB, cuyo objeto fue desarrollar proyectos de infraestructura hospitalaria.

El Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en sesión extraordinaria, según Resumen de acta C.D. 688 de 11 de junio de 2015, autorizó al Director General el inicio de las gestiones necesarias para desarrollar el proceso de construcción y equipamiento del Hospital de Guayaquil bajo el procedimiento de régimen especial, con un presupuesto referencial de 264 426 437,40 USD, debiendo presentar para conocimiento y decisión del órgano máximo de gobierno del IESS, las propuestas correspondientes con su respectivo financiamiento.

El Coordinador Nacional de Gestión Estratégica del IESS y el Analista del BIESS suscribieron el 17 de junio de 2015, el "*Acta Entrega Recepción Física Estudios Fideicomiso BIESS Sede Social Guayaquil Urbanización, Hospital del Norte y Edificios Servicios*", en la cual establecieron un presupuesto de 143 125 445,88 USD.

Los Miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en sesión extraordinaria, según Resumen del Acta C.D. 690 de 19 de junio de 2015, conocieron 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 con los siguientes parámetros:

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

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

*Nueve*

OFERENTE	PROPUESTA ECONÓMICA USD
Sinohydro	240 000 000
Grupo Puentes	236 650 827
Consortio Tragsa/IBT/Verdu	235 657 916
Alliance Internacional	218 000 000
Maldonado Fiallos	171 000 000

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 por considerar que no se contaba con la certificación del financiamiento para la construcción y equipamiento del hospital.

Además, se puso en conocimiento del Consejo Directivo, el oficio del Director Nacional de Gestión y Supervisión de Fondos y Reservas IESS-DNGSFR- 2015-008-OFDQ de 18 de junio de 2015, dirigido al Director General del IESS, que señala:

*"... 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 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 (...)"*

La Vocal Representante de los Asegurados dejó constancia en el numeral 2 del Resumen del Acta C.D. 690, 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 (...)"*

Además, el Presidente del Consejo Directivo y la Vocal Representante de los Asegurados del IESS, autorizaron al Director General el gasto y el inicio del proceso administrativo de contratación para la construcción y equipamiento del Hospital de Guayaquil bajo el procedimiento de régimen especial, con un presupuesto referencial de 264 426 437,40 USD.

*D. Pérez*

Sin embargo, la convocatoria, las ofertas y la información del financiamiento no fueron proporcionadas a los Vocales del Consejo Directivo, como se evidencia en los siguientes documentos:

Memorando IESS-CDEMP-2015-0358-ME de 29 de junio de 2015, suscrito por el Vocal Representante Sector Empleador para el Director General:

*"... Con la convocatoria a sesión de Consejo Directivo y para el análisis previo se remitió a la Vocalía, como único documento, el memorando N°IESS-DNGSFR-FDQ-2015-0008-M de 18 de junio de 2015, que el ingeniero..., en su calidad de Director Nacional de Gestión y Supervisión de Fondos de Reserva le dirige a su persona.- Este memorando contiene un simple listado de empresas que remitieron sus propuestas y un cuadro comparativo de los costos propuestos para cada hospital, por las empresas interesadas.- 1. La pobreza de la información previa que se suministra a las Vocalías. Un documento como el señalado no permite ningún análisis, menos aún fundamento suficiente para la autorización de una inversión tan importante (...)"*

Memorandos de la Vocal representante de los Asegurados, dirigidos a los Miembros del Consejo Directivo y al Director General:

IESS-CDASG-2015-401-ME de 2 julio de 2015:

*"... En sesión del Consejo Directivo del 19 de junio del presente año, se trató el tema de la construcción de hospitales en las ciudades de Guayaquil, Quito y Machala. En la sesión se remitió el memorando IESS-DNGSFR-FDQ-2015-0008-M donde se incluye un listado de empresas y un cuadro comparativo de los costos propuestos. Tómese en cuenta que los documentos analizados fueron entregados pocas horas antes de la reunión, por lo que se aprobó, el 'inicio del proceso', para ver las mejores alternativas de contratación presentadas por varias empresas (...)"*

IESS-CDASG-2015-0408-ME de 9 de julio de 2015:

*"... En este contexto la carta en mención evidencia una serie de reuniones entre el presidente del Consejo Directivo con esta y otras empresas, aspecto que no debe ser unilateral sino del conocimiento del pleno del Consejo Directivo; por lo cual esta vocalía solicita participar en este tipo de reuniones con la finalidad de conocer y transparentar los procesos. Por otra parte, y como aspecto complementario a estas observaciones, se indica que en el memorando IESS-CDASG-2015-0401-ME, del 2 de julio del presente año, se solicitaron un conjunto de documentos respecto al proceso de construcción de los hospitales de las ciudades de Guayaquil, Quito y Cuenca, los mismos que no han sido enviados o el memorando respondido (...)"*

*Once*

IESS-CDASG-2015-0468-ME de 5 de agosto de 2015:

*"... se requiere un análisis más pormenorizado del tema, dado que el IESS debe decidir sobre la oferta que presente no solo los precios más bajos, sino que demuestre la experiencia de los constructores en hospitales como los requiere la institución y los costos de financiamiento. Información que debía presentarse en un informe final que hasta la presente no se ha recibido (...)"*

IESS-CDASG-2015-0562-ME de 15 de septiembre de 2015:

*"... referente a la solicitud de información de manera puntual y oportuna. Esto es la entrega de información del proceso, con anterioridad a su tratamiento en el Consejo Directivo, que incluya documentación actualizada del estado del proceso, toda vez que esta Vocalía hasta la fecha desconoce el avance de las negociaciones... es fundamental incluir toda la información que ha sido entregada a la Dirección General, incluyendo el memorando IESS-CDASG-2015-0530-ME, emitido por esta Vocalía donde se ratificaba la información enviada desde empresas a la Dirección General (...)"*

El Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, encargado, con memorando IESS-DG-2015-1118-M de 13 de julio de 2015, solicitó al Coordinador General de Gestión Estratégica; Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar; Director Nacional de Gestión Financiera encargado; y, Procurador General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, implementar las acciones necesarias para cumplir la resolución adoptada por el Consejo Directivo, respecto a la entrega de la información.

El Vocal Representante del Sector Empleador, con memorando IESS-CDEMP-2015-0500-ME de 21 de octubre de 2015, solicitó al Director y Subdirector General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social lo siguiente:

*"... luego de haber transcurrido tres meses de su disposición, solicito ordene a quién corresponda, que de forma inmediata, se remita a esta Vocalía los documentos a que hace referencia al memorando No. IESS-DG-2015-118-M de 13 de julio de 2015, así como todos los documentos referentes a la invitación que realizó por régimen especial para la construcción del hospital antes mencionado en la ciudad de Guayaquil (...)"*

La información completa del proceso, incluyendo la que se refiere a la convocatoria, ofertas y al financiamiento de los proyectos, no fue proporcionada a los vocales representantes del sector empleador y de los asegurados como 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

*Dace*

ofertas presentadas, los recursos para financiar la construcción y equipamiento, y las fuentes de financiamiento que permita cubrir la construcción del Hospital de Guayaquil; incumpliendo el 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:

*"... 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 Resumen del Acta C.D. 696 de 7 de agosto de 2015, los Miembros del Consejo Directivo conocieron que el Director General, con comunicaciones de 16 de junio de 2015, solicitó ofertas a varias empresas y el informe "Comparación de las ofertas técnico – económicas para los Hospitales de Guayaquil y Quito" realizado por el Coordinador General de Gestión Estratégica, en el cual se presentan las siguientes propuestas económicas:

OFERENTE	PROPUESTA ECONÓMICA USD
Sinohydro	225 689 084,33
Grupo Puentes	209 430 167,35
Consorcio Tragsa/IBT/Verdu	235 657 915,75
Maldonado Fiallos	203 104 538,07
Consorcio Tecnalía/Alliance Internacional	193 335 714,29
Consorcio Galarlo-Grupo Puentes-MF	192 675 753,96

Los Miembros del Consejo Directivo, resolvieron dar por conocido el informe antes referido y solicitaron 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 incluyó, que previo al inicio de los procesos precontractuales se podrán suscribir cartas de intención.

El Director General del IESS y el Apoderado Especial de Galaría Empresa Pública de Servicios Sanitarios S.A., suscribieron el 7 de agosto de 2015 la carta de intención, en

 TTece

la que se estableció que para dar cumplimiento a la cooperación las partes procurarán el desarrollo de actividades, entre las que se encuentra la modalidad de contratación por precios unitarios; opción que difiere del parámetro "*Precio Fijo, no variable en el tiempo*" que fue establecido por el Coordinador General de Gestión Estratégica y la Asesora en Infraestructura, en la convocatoria a las diferentes empresas para que presenten sus propuestas económicas.

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 Guayaquil bajo el régimen especial, se consideren a las empresas públicas Galaria y Sinohydro; y, con comunicación de 25 del mismo mes y año, puso en conocimiento del Director General dicha recomendación.

La Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, con memorando IESS-DSGSIF-2015-3775-M de 15 de octubre de 2015, remitió al Director General, el presupuesto referencial, la disponibilidad presupuestaria y la certificación del Plan Anual de Contrataciones, para continuar con el proceso de contratación.

El Procurador General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con memorando IESS-PG-2015-1989-M de 16 de octubre de 2015, señaló:

*"... 1. Antes del inicio de un procedimiento precontractual se requiere obtener la certificación de disponibilidad presupuestaria (presente o futura) y certificación 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...deberá sujetarse al procedimiento previsto en el artículo 99 del Reglamento General de Aplicación de la LOSNCP (...)"*

La Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, encargada, con memorando IESS-DSGSIF-2015-3777-M de 16 de octubre de 2015, dirigido al Director General, señaló:

*"... remito los estudios, diseños, planos y cálculos completos, definidos y actualizados del referido proyecto, debidamente aprobados por las instancias*

*D. Catorce*

*correspondientes, mismos que se entregan en archivo digital debido a la magnitud de la información.- Así como también remito en medio físico los términos de referencia, informes técnicos y documentación habilitante respectiva, con la finalidad de que se disponga continuar con el trámite de contratación que corresponda (...)*".

El Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el 16 de octubre de 2015, emitió la resolución Administrativa STC-IESS-014-2015 en los siguientes términos:

*"... Artículo 1.- Acogerse al Régimen Especial disponiendo el inicio del proceso de contratación Nro. RE-IESS-005-2015 cuyo objeto es la "CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL LOS CEIBOS DE LA CIUDAD DE GUAYAQUIL", con un presupuesto referencial de USD 234'114.622.90 (Doscientos treinta y cuatro millones ciento catorce mil seiscientos veinte y dos con 90/100) dólares de Estados Unidos de América, más el IVA; y, aprobar los pliegos precontractuales correspondientes.- Artículo 2.- Invitar a Galaria Empresa Pública de Servicios Sanitarios S.A, 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 pliegos precontractuales que se entregarán (...)*".

El Apoderado Especial de Galaria Empresa Pública de Servicios Sanitarios S.A., con comunicación de 25 de noviembre de 2015, comunicó al Director General del IESS:

*"... me permito informar como apoderado de Galaria que por motivos internos de trámites administrativos en España y a pesar de nuestros mejores esfuerzos realizados, no nos ha sido posible en el tiempo concedido presentar la oferta técnico-económica en las condiciones establecidas en el Pliego.- Nuevamente lamentamos el no poder participar en tan importante proyecto (...)*".

El Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el 2 de diciembre de 2015, emitió la Resolución Administrativa STC-IESS-024-2015, en los siguientes términos:

*"... Artículo 1.- Declarar desierto el proceso de contratación Nro. RE-IESS-005-2015 cuyo objeto es la "CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL LOS CEIBOS DE LA CIUDAD DE GUAYAQUIL". - Artículo 2.- Disponer la reapertura del proceso de contratación para "CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL LOS CEIBOS DE LA CIUDAD DE GUAYAQUIL" mediante el procedimiento de Régimen Especial, signado con el código de proceso Nro. RE-IESS-007-2015; y, aprobar los pliegos precontractuales correspondientes.- Artículo 3.- Invitar a SINOHYDRO CORPORATION LIMITED, empresa China Estatal, con la finalidad de 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 pliegos que se entregarán (...)*".

*Al Qince*

La invitación a Sinohydro Corporation Limited, se realizó sin considerar que el Coordinador General de Gestión Estratégica en el Cuadro Comparativo de las Ofertas Técnico – Económicas de 6 de agosto de 2015, informó que cinco empresas invitadas presentaron ofertas, entre las que se encuentra Sinohydro Corporation Limited que no entregó los siguientes documentos:

- Formulario con la carta de presentación de la empresa.
- Tabla de valoración de obra equipamiento y otros.
- Formulario con cronograma valorado y desglosado.
- Experiencia del oferente.
- Carta de confirmación de la disponibilidad para ingresar a trabajar en la primera semana de julio.
- Revisar el estudio y anotar en la oferta los precios de rubros que no estuvieran contemplados.

El Presidente del Consejo Directivo y la Vocal Representante de los Asegurados del IESS, aprobaron el gasto y el inicio del proceso de contratación; y, el Director General, no realizó el análisis recomendado por el Procurador General del IESS, no revisó el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con el SECOB previo a emitir las resoluciones de inicio del proceso, aprobación de pliegos y adjudicación; sin contar con la documentación que evidencie el análisis realizado a las ofertas presentadas; los recursos necesarios para financiar la construcción y equipamiento; y las fuentes de financiamiento que permitan cubrir la construcción del Hospital General del Norte de Guayaquil Los Ceibos, a fin de determinar el procedimiento de contratación más conveniente a los intereses institucionales; incumpliendo los artículos 2 Régimen Especial, 6 Definiciones, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 99 Procedimiento, de su Reglamento General; 77, numerales: 1, literales: a), d) y h); y, 2, literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Los resultados provisionales se comunicaron con oficios 399-0002-DNA7-2017, 408-0002-DNA7-2017, 15803-DNA7-2018, 15806-DNA7-2018, 16726-DNA7-2018, y 16816-DNA7-2018 de 2 de abril, 8, 11 y 14 de mayo de 2018, al Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento, Coordinador General de Servicios Corporativos, Director General, Presidente del Consejo Directivo, Directora del Seguro General de

*Diez y seis*

Salud Individual y Familiar, y a la Vocal Principal del Consejo Directivo en Representación de los Asegurados.

La Vocal Representante de los Asegurados, posterior a la conferencia final, con comunicación de 31 de mayo de 2018, señaló:

*"... me permito mencionar que a pesar que el Presidente del Consejo Directivo, y yo, en calidad de Vocal en representación de los Asegurados, dimos la **APROBACIÓN CONDICIONADA**, los memorandos enviados denotan la preocupación que tuve como vocal a un proceso que se realizó sin contar con la aprobación definitiva...hasta mi salida del IESS, el 12 de noviembre de 2015, el Presidente no convocó a ninguna reunión que contenga en el Orden del Día la **APROBACIÓN DEFINITIVA** para la autorización de gasto e inicio del proceso...Nótese que sería totalmente contradictorio aprobar un acto administrativo y luego solicitar información **Insistentemente**, por el contrario haciendo notar el **CONDICIONAMIENTO** del voto, presenté todos los memorandos antes descritos, reiterando incumplimiento del Director General y del resto de las dependencias del IESS sobre la entrega de la información...el voto **CONDICIONADO**, no es base para ninguna acción posterior fuera de norma, que realicen los entes subordinados al Consejo Directivo del IESS, más aún cuando el Consejo Directivo al aprobar el gasto e inicio del proceso, no incumplió ninguna de sus competencias...Ni el Director General, ni el Presidente del Consejo Directivo del IESS, refutaron el contenido del Memorando Nro. IESS-CDASG-2015-0468-ME, debido a que ambas autoridades sabían la modalidad del voto para la construcción de los hospitales, de no existir tal **CONDICIÓN**, cualquiera de las dos autoridades hubiera refutado dicho memorando (...)"*

Auditoría no comparte lo expresado, en virtud de que la servidora autorizó al Director General el gasto y el inicio del proceso administrativo de contratación en sesión extraordinaria del Consejo Directivo de 19 de junio de 2015, según consta en el resumen del acta C.D. 690 que fue suscrita por la servidora sin objeción y en la que no refleja ningún condicionamiento para su aprobación.

El Presidente del Consejo Directivo, en respuesta a la conferencia final, con comunicación de 31 de mayo de 2018, señaló:

*"... el Consejo Directivo del IESS aprobó un conjunto de proyectos – no solo el del Hospital Los Ceibos – que debían ser considerados por parte del IESS para ser ejecutados, para que los mismos sean considerados en los diferentes instrumentos de planificación de la entidad y una vez que el IESS viabilice su pertinencia y hayan sido incluidos en los diferentes procesos administrativos y financieros y puedan ser contratados bajo un procedimiento de contratación, cumpliendo las normas que correspondan en el momento en que estos efectivamente sean convocados...en el acta No. C.D. 688 del Consejo Directivo, a junio de 2015 se continúan analizando las diferentes gestiones administrativas,*

*AP Diez y siete*

técnicas y jurídicas que deben ser tomados en cuenta para que el proyecto de los 3 hospitales priorizados pueda ser efectivamente ejecutado, garantizando los objetivos institucionales.- De igual manera, como consta en el resumen del acta No. C.D. 690 del Consejo Directivo del 19 de junio del 2015 (que consta en el expediente), nuevamente en uno de los puntos se conoce sobre el estudio de mercado realizado por los funcionarios responsables del IESS para la construcción y equipamiento de los nuevos Hospitales de Quito, Guayaquil y Machala...En tal virtud, se resolvió autorizar al Director General el gasto de **inicio del proceso administrativo de contratación para la construcción y equipamiento de los nuevos hospitales del IESS mencionados.**- Así señalado, lo que se debe entender es que la gestión interna antes enunciada, **es la fase previa a la decisión de aplicar un procedimiento de contratación propiamente dicho,** ya que como es de su conocimiento, **una vez aprobado por parte del Consejo Directivo la necesidad de construir los proyectos de los hospitales referidos,** el IESS recién en ese momento inicia las gestiones administrativas que permitan efectuar los procedimientos de contratación correspondientes...Por lo expuesto, hemos demostrado que el Consejo Directivo sí contó con la información necesaria para tomar las decisiones, pues todos los hechos citados anteriormente sucedieron antes de dar inicio al proceso de contratación de los nuevos hospitales (...)."

Lo expresado por el servidor no modifica el criterio de auditoría, puesto que no justificó el motivo por el cual se consideró el procedimiento de régimen especial como el más conveniente a los intereses institucionales.

### Conclusión

El Presidente del Consejo Directivo y la Vocal Representante de los Asegurados del IESS, aprobaron el gasto y el inicio del proceso de contratación; y, el Director General del IESS no revisó el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con el SECOB, recomendado por el Procurador General del IESS y emitió las resoluciones de inicio del proceso, aprobación de pliegos y adjudicación, sin contar con la documentación que respalde el análisis realizado a las ofertas presentadas; los recursos para financiar la construcción y equipamiento; y, las fuentes de financiamiento que permita cubrir la construcción del Hospital General del Norte de Guayaquil Los Ceibos, lo que ocasionó que no se justifique que la contratación bajo el procedimiento de régimen especial sea la más conveniente para los intereses institucionales.

### Recomendación

#### A los Miembros del Consejo Directivo

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

*Diez y ocho*

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

### **Inconsistencias en estudios para la construcción del Hospital**

El Coordinador Nacional de Gestión Estratégica IESS y el Analista del BIESS, suscribieron el 17 de junio de 2015, el *"Acta Entrega Recepción Física Estudios Fideicomiso BIESS Sede Social Guayaquil Urbanización, Hospital del Norte y Edificio de Servicios"*, que contiene los diseños y planos de la Urbanización, Hospital del Norte, cuarto de máquinas o servicios del proyecto *"Campus los Ceibos IESS-BIESS"*; estudios que fueron aplicados para la construcción del Hospital General del Norte de Guayaquil Los Ceibos.

El Director General, con memorandos IESS-DG-2015-0975-M, IESS-DG-2015-1118-M, IESS-DG-2015-1240-M de 22 de junio, 13 de julio y 7 de agosto de 2015, dirigidos al Coordinador General de Gestión Estratégica, Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, Director Nacional de Gestión Financiera y Procurador General, dispuso implementar las acciones necesarias para cumplir con la resolución del Consejo Directivo para la construcción de los nuevos hospitales entre ellos el Hospital de Guayaquil.

El Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento, con memorando IESS-DNIE-2015-1151-M de 25 de agosto de 2015, en respuesta a la sumilla del Coordinador Nacional de Gestión Estratégica inserta en el recorrido del QUIPUX del memorando IESS-DG-2015-1118-M, remitió el expediente técnico que contenía los términos de referencia del proyecto, y con sumilla en el mismo documento el Coordinador Nacional de Gestión Estratégica dispuso:

*"...Previo al inicio del procedimiento precontractual, favor verificar y de ser pertinente actualizar el expediente..."*

El Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento, con memorando IESS-DNIE-2015-1272-M de 16 de septiembre de 2015, presentó al Coordinador General de Gestión Estratégica, tres opciones para la revisión de estudios técnicos de la construcción del Hospital del Norte de Guayaquil – Los Ceibos, en los siguientes términos:

*Diez y nueve*

*"... OPCIÓN A.- Nuestra revisión, respetando el criterio del Consultor Contratado y de la Administración y Supervisión del contrato por parte del Fideicomiso, se limitará a constatar físicamente, que los estudios estén completos, así como la verificación de los volúmenes de obra, especificaciones técnica (sic), memorias de cálculo, etc., que tomaría un tiempo aproximado de ejecución de 6 meses. - En el evento de que se requiera cambiar o rediseñar los planos arquitectónicos y de ingenierías, esto constituiría desarrollar un nuevo estudio cuyo tiempo de ejecución sería no menor a 1 año, con la intervención del Fideicomiso que recibió los estudios, por ser de su competencia. - OPCIÓN B. - Revisión de la documentación técnica y realizar las sugerencias para el cambio de descripción de rubros, cantidades de obra y hasta la actualización de especificaciones técnicas que permita que el proyecto se construya de manera óptima. Esta opción nos tomaría alrededor de 4 meses, pero sin variar los planos ni el estudio técnico como tal. - OPCIÓN C. - No obstante, nos permitimos sugerir a usted y por la premura del tiempo, la revisión de presupuestos entregados por el Consultor, que nos permita detectar inconsistencias, falta de rubros o ajustar valores, lo que nos tomaría aproximadamente 4 semanas.- Nos encontramos a la espera de su decisión e insistimos que se debería contratar un 'Peritaje' que determine con precisión las debilidades de los estudios y pueda efectuar en el menor tiempo posible las rectificaciones necesarias, en caso de escoger las opciones B y C (...)"*

El Coordinador General de Gestión Estratégica, reasignó el trámite a través del sistema de Gestión Documental Quipux al Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento, que actuó en el período comprendido entre el 17 de septiembre de 2015 al 31 de marzo de 2016, y señaló:

*"... Estimado...Esto dejo (sic) el anterior Director de Infraestructura, te envío para tu análisis y comentarios, de ser el caso (...)"*

Sin embargo, no se evidenció la respuesta a las propuestas del Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento.

El Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento, con memorando IESS-DNIE-2015-1312-M de 25 de septiembre de 2015, cuyo asunto titula: Revisión de presupuesto referencial presentado por la Consultora, para la construcción del Nuevo Hospital los Ceibos, al norte de la ciudad de Guayaquil y dirigido a los profesionales de la Dirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento, señaló:

*"...por esta ocasión no revisaremos de manera exhaustiva los planos, cantidades de obras ni especificaciones técnicas..."*

*A. Veinte*

Los profesionales de la Dirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento, con memorando IESS-DNIE-2015-1313-M de 28 de septiembre de 2015, señalaron:

*"... los Estudios para la construcción del Hospital Los Ceibos de la ciudad de Guayaquil, fueron recibidos en un 100% por el Fideicomiso BIESS – SEDE SOCIAL; donde se señala que son completos, de igual manera con fecha 25 de mayo, la Consultora hizo una revisión de rubros, actualizando el presupuesto total, el cual asciende a USD 143' 125.445,88 más IVA y sin modificar el presupuesto referencial de equipamiento del proyecto; de lo señalado se concluye que los Estudios entregados por el Fideicomiso del BIESS al IESS son completos, actualizados, por tanto definitivos. – No obstante, atendiendo su disposición hemos encontrado algunos errores de forma que son corregidos y remitidos para los fines pertinentes en documento adjunto que se entrega en medio digital debido a la magnitud de la información. – Es preciso señalar que dichos estudios definitivos para la construcción del Hospital Los Ceibos del norte de Guayaquil, son de responsabilidad de la Consultora (...)"*

El Responsable de Ingeniería Eléctrica y Electrónica de la Dirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento, con memorando IESS-DNIE-2015-1324-M de 29 de septiembre de 2015, dirigido al Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento, señaló:

*"... tengo a bien informarle que en una revisión preliminar, se ha detectado que en la documentación recibida no consta la Subestación Eléctrica que deberá alimentar las cámaras de transformación planteadas en el presupuesto Eléctrico del Hospital.- La Subestación Eléctrica constituye un rubro importante, considerando que deberá ser aprobada por la Empresa Eléctrica Regional, quien determina si la subestación debe abastecer únicamente al Hospital o adicionalmente a las urbanizaciones aledañas y que su ejecución demora aproximadamente un año (...)"*

El Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento con memorandos IESS-DNIE-2015-1322-M y 1427-M de 29 de septiembre y 15 de octubre de 2015, informó a la Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, encargada:

*"... En respuesta a su requerimiento y una vez que la Dirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento del IESS realizó el análisis pertinente, sírvase encontrar los estudios completos, definitivos y actualizados para la Construcción del Hospital en los Ceibos de la ciudad de Guayaquil...es pertinente señalar que según lo dispuesto por la LOSNCP la responsabilidad sobre el contenido de los referidos estudios, es del Consultor... adjunto usted encontrará en Anexos la información técnica necesaria, con la finalidad de que la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar realice los trámites administrativos indispensables para iniciar el procedimiento precontractual para la contratación del Hospital del Norte de la ciudad de Guayaquil. – El presupuesto referencial que incluye obra civil y equipamiento asciende a la cantidad de USD 225'262.139,05,*

*Veinte y uno*

*más IVA. Adicionalmente el presupuesto referencial para el cumplimiento del principio de vigencia tecnológica asciende a USD 8'852.483,85 más IVA (...)*".

Sin embargo, en los estudios, pliegos y contrato de construcción y equipamiento del Hospital Los Ceibos, no se consideró la Subestación Eléctrica que fue motivo de observación del Responsable de Ingeniería Eléctrica y Electrónica de la Dirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento, con memorando IESS-DNIE-2015-1324-M de 29 de septiembre de 2015.

La Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, con memorando IESS-DSGSIF-2015-3775-M de 15 de octubre de 2015, remitió al Director General, el presupuesto referencial, la disponibilidad presupuestaria y la certificación del Plan Anual de Contrataciones, para continuar con el proceso de contratación.

El Director General del IESS y el Representante Legal del Consorcio NHG, suscribieron el 30 de diciembre de 2015 el contrato IESS-PG-2015-0129-C.

El Procurador Común del Consorcio NHG, con comunicación IESS/NHG/20160119-1 de 19 de enero de 2016, señaló:

*"... SUBESTACIÓN ELÉCTRICA E INSTALACIONES. - El alcance de su contrato no se contempla la sub estación eléctrica. Ante este hecho es indispensable que el IESS solucione de forma inmediata este problema, en vista que la falta oportuna de solución puede influenciar negativamente en la ruta crítica del proyecto, por ende, afectar el plazo de ejecución de la obra. - En cuanto al resto de instalaciones, se enumera una serie de incidencias que serán necesarias solucionarlas e incorporarlas en los nuevos diseños para garantizar el correcto funcionamiento del Hospital (...)"*.

El Representante Legal del Consorcio NHG, el Procurador Común del Consorcio Hospitalario Los Ceibos, la Directora General del IESS y la Directora Nacional de Infraestructura y Equipamiento, encargada, en calidad de Administradora del Contrato, suscribieron la orden de Trabajo 1 de 23 de enero de 2017 por 143 858,01 USD, para realizar la interconexión a la línea de alta tensión de la Subestación Eléctrica y aprobaron la ampliación de plazo de 95 días contados desde la fecha de suscripción.

Además, el Procurador Común del Consorcio NHG, con comunicación IESS/NHG/20160119-1 de 19 de enero de 2016, manifestó que se detectaron las siguientes inconsistencias en los estudios:

*Veinte y dos*

“... SUELOS Y CIMENTACIÓN.- Se evidencia que la capacidad portante del emplazamiento de la obra, debido a que las cargas que trasmite la estructura al suelo en situación estática (sin sismo) son superiores a la capacidad portante real del suelo. La capacidad portante necesaria está en el orden de 6 kg/cm<sup>2</sup>, y la capacidad obtenida en los estudios de verificación (que se adjuntan a este informe) arroja valores del orden de 2,5 kg/cm<sup>2</sup>.- Por lo tanto no es viable la cimentación planteada inicialmente y debe diseñarse una nueva cimentación que concuerde con los parámetros de suelo encontrados a fin de evitar riesgos y perjuicios para el IESS... MODIFICACIONES ARQUITECTÓNICAS.- Es necesario mejoras en las circulaciones internas del Hospital, sectorizaciones tanto de incendios como de aislamiento infeccioso. Además, incorporar en el nuevo diseño arquitectónico de la unidad de quemados prevista tanto en TDR's como Pliegos y que no figura en la documentación gráfica del Proyecto...se debe incorporar en quirófanos, pasillos más amplios para la circulación de sucios y además dotar a los mismos tanto de lavamanos en cada unidad y de sala técnica de supervisión, mejoras que no figura en el diseño arquitectónico revisado.- REVISIONES ESTRUCTURALES.- Es necesaria la adecuación del diseño estructural a la norma ecuatoriana de construcción NEC15 y los requisitos de armado de los elementos estructurales dúctiles, definidos en la CI-318-08.- Es necesario una nueva tipología de cimentación que se adapte a la capacidad portante del suelo.- De igual forma, es necesario la adecuación del cálculo estructural a los parámetros reales sísmicos del terreno.- Para el valor de las fuerzas sísmicas que el edificio debe resistir, el estudio utilizó un factor de reducción R=4.5 que se asume para PÓRTICOS INTERMEDIOS RESISTENTES A MOMENTO (con muros de corte según un sea el edificio analizado). Esta clasificación con factor R=4.5 no existe en la NEC, por ende es indispensable su adaptación. Dado que el edificio se desarrolla en zona de peligro sísmico alto, la importancia de la estructura, y el hecho de que la normativa existente no considera una clasificación de Pórticos intermedios resistentes a momentos (los empleados en el proyecto), debería utilizarse al menos PÓRTICOS ESPECIALES SISMORESISTENTES.- En el nuevo diseño estructural hay que proporcionar una configuración estructural lo más simple y regular posible, homogenizar y unificar dimensiones de vigas y columnas, obteniendo un comportamiento frente al evento sísmico sea mucho más adecuado (...).”

Debido a las modificaciones en los diseños de los estudios iniciales para la construcción y equipamiento del Hospital General del Norte de Guayaquil Los Ceibos, se aprobaron las siguientes órdenes de cambio:

ORDEN DE CAMBIO	VALOR USD	FECHA	MOTIVO
1	1 739 757,34	2016-05-02	Por inconsistencias en los estudios, se realizaron modificaciones arquitectónicas, estructurales y de cimentación.
2	14 388 631,83	2016-08-18	Por inconsistencias en los estudios, se realizaron modificaciones arquitectónicas, estructurales y de cimentación.
3	11 933 234,66	2016-10-31	Debido a los cambios en el diseño original afectaron a los capítulos de Obras Civiles, Estructuras, Sistema Eléctrico y Sistema de Climatización.

*De veinte y tres*

Lo comentado se presentó, por cuanto el Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento, dispuso que no se revisen de manera exhaustiva los planos, cantidades de obras y especificaciones técnicas previo al inicio de la obra, a fin de detectar las inconsistencias que originaron los órdenes de cambio; lo que ocasionó que en la ejecución de la obra se detecten inconsistencias que requirieron modificaciones sustanciales a los estudios iniciales y generaron la suscripción de tres órdenes de cambio y una orden de trabajo para su corrección, que ascendieron a 27 864 680,52 USD, para garantizar el funcionamiento del hospital, incumpliendo los artículos 23 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 69 de su Reglamento; 77 numeral 2 literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado e inobservaron las Normas de Control Interno 100-03 Responsables del Control Interno.

Los resultados provisionales se comunicaron con oficio 399-0002-DNA7-2017 de 11 de mayo de 2018, al Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento, de lo cual no se recibió respuesta al respecto.

### **Conclusión**

Previo al inicio del proceso de contratación de la construcción y equipamiento del Hospital Los Ceibos, no se contó con los estudios completos definitivos y actualizados, debido a que el Director Nacional de Infraestructura y Equipamiento dispuso que no se revisen de manera exhaustiva los planos, cantidades de obras y especificaciones técnicas, lo que ocasionó que se suscriban tres órdenes de cambio y una orden de trabajo para corregir las deficiencias de los estudios que permitan el funcionamiento del hospital.

### **Recomendación**

#### **Al Subdirector Nacional de Infraestructura y Equipamiento**

2. Previo al inicio de los procesos de contratación, dispondrán que se revisen de manera exhaustiva los planos, cantidades de obras y especificaciones técnicas,

*De veinte y cuatro*

con la finalidad de contar con estudios completos definitivos y actualizados, que no requieran realizar cambios sustanciales a los proyectos iniciales.

**Suscripción del contrato para la construcción y equipamiento del hospital sin contar con certificación presupuestaria**

La Jefa de la Unidad Financiera del Seguro de Salud, con memorando IESS-UFSS-2015-1648-M de 15 de octubre de 2015, emitió la disponibilidad de recursos económicos para los años 2016 al 2022, luego de haber transcurrido 118 días desde la fecha de autorización del gasto para la construcción y equipamiento del Hospital Los Ceibos por parte del Consejo Directivo, sin especificar los códigos de las partidas presupuestarias ni la forma de financiamiento, de acuerdo con el siguiente detalle:

DESCRIPCIÓN	VALOR USD
Obra	143 088 074,07
Equipo	82 174 064,98
Vigencia Tecnológica	8 852 483,85
<b>TOTAL</b>	<b>234 114 622,90</b>

El Director General del IESS, con Resoluciones Administrativas STC-IESS-014-2015 y 024-2015 de 16 de octubre y 2 de diciembre del 2015, respectivamente, resolvió disponer el inicio de los procesos de contratación RE-IESS-005-2015 que posteriormente fue declarado desierto; y, RE-IESS-007-2015 que fue adjudicado mediante resolución STC-IESS-033-2015 de 18 de diciembre de 2015 al Consorcio NHG.

El Director General del IESS y el Representante Legal del Consorcio NHG, suscribieron el 30 de diciembre de 2015 el contrato IESS-PG-2015-0129-C por 200 275 473,10 USD, sin contar con la certificación presupuestaria correspondiente.

La Jefa de la Unidad Financiera del Seguro de Salud, emitió las certificaciones presupuestarias 21500012012 – 151000004 y 21500012012 – 151000005, de 8 de enero de 2016 luego de transcurridos 9 días desde la suscripción del contrato, 37 días de la resolución de inicio del proceso; y, 208 días de la autorización del gasto por parte del Presidente del Consejo Directivo y la representante de los Asegurados del IESS, aplicando a las siguientes partidas:

*A Veinte y cinco*

No. Certificación Presupuestaria	Periodo económico al que corresponde	Código de partida	Denominación	Descripción	Monto USD
21500012012-151000004	2016	52750101	Construcción, Edificación y Equipamiento	Obra Civil	113 322 586,17
21500012012-151000005	2016	52840107	Equipo Médico	Equipamiento	47 476 007,81

El Director General en funciones desde el 25 de mayo de 2015 al 29 de enero de 2016, adjudicó el proceso RE-IESS-007-2015 y suscribió el contrato IESS-PG-2015-0129-C sin contar con la certificación presupuestaria; ocasionando que el IESS asuma obligaciones sin garantizar la existencia presente y futura de los recursos para la construcción y equipamiento del Hospital General del Norte de Guayaquil Los Ceibos, 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; y, 56 de la Ley de Seguridad Social; 77 numeral 2 literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado e inobservó la Norma de Control Interno 402-02 Control previo al compromiso.

Los resultados provisionales se comunicaron con oficio 15803-DNA7-2018 de 8 de mayo de 2018, al Director General que actuó en el período comprendido entre el 25 de mayo de 2015 y el 29 de enero de 2016, sin que se reciba respuesta al respecto.

El Director General, en respuesta a la conferencia final, con comunicación de 30 de mayo de 2018, señaló:

*"...se puede observar que todos los contratos suscritos por el Director General deben contar con el visto bueno por parte de la Procuraduría del Instituto, por tanto, es responsabilidad de dicha instancia la revisión del cumplimiento de la Ley Orgánica de Contratación Pública y cualquier normativa aplicable a cada contrato y por tanto en mi calidad de Director General actuante a la fecha no tengo responsabilidad al respecto (sic) (...)"*

*A. Velante y seis*

Lo comentado por el servidor no modifica el criterio de auditoría, en vista que contrajo obligaciones para el IESS con la suscripción del contrato, por lo que debió revisar que cuente con la certificación presupuestaria que garantice la existencia presente y futura de recursos; y, con todos los documentos habilitantes.

### **Conclusión**

El Director General suscribió el contrato para la construcción y equipamiento del Hospital Los Ceibos sin contar previamente con la certificación presupuestaria, lo que ocasionó que el IESS asuma obligaciones sin garantizar la existencia presente y futura de los recursos para cumplir con las obligaciones contraídas.

### **Recomendación**

#### **Al Director General**

3. Previo a la suscripción de los contratos, verificará que cuente con la certificación presupuestaria, que garantice la existencia presente y futura de recursos para cumplir con las obligaciones contraídas.

### **Suscripción del convenio de crédito a comprador extranjero, sin considerar que se contaba con certificaciones presupuestarias**

Con la emisión de las certificaciones presupuestarias 21500012012 – 151000004 y 21500012012 – 151000005 de 8 de enero de 2016, el IESS comprometió los fondos por 160 798 593,98 USD para el reconocimiento de las obligaciones que serían ejecutadas en el año 2016 del contrato IESS-PG-2015-0129-C celebrado el 30 de diciembre de 2015 para la construcción y equipamiento del Hospital de Los Ceibos.

Los Miembros del Consejo Directivo del IESS, en sesión extraordinaria de 20 de julio de 2016, según el 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; y, el Informe de Sostenibilidad Económica y Financiera de los proyectos, realizado por los funcionarios de la Dirección Nacional de

*A Veinte y siete*

Gestión Financiera del IESS en junio de 2016, en los que se determinó que no existirá un impacto negativo al Flujo de Caja proyectado hasta el año 2027 del Fondo del Seguro General de Salud Individual y Familiar; y, autorizaron a la Directora General la suscripción del contrato de financiamiento parcial del proyecto de construcción y equipamiento del Hospital General del Norte de Guayaquil Los Ceibos por 64 992 443,68 USD.

El Director General del IESS y el Director Nacional de Gestión Financiera, con oficios IESS-DG-2015-0393-OF, 0453-OF, IESS-DNGF-FDQ-2016-002-M, 006-M y 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 tres hospitales en las ciudades de Quito, Guayaquil y Machala.

El Subsecretario de Financiamiento Público Subrogante, con oficio MINFIN-SFO-2016-260 de 9 de marzo de 2016, 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-0040 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 del Norte de Guayaquil Los Ceibos por 7 000 687,69 USD, sin emitir las certificaciones presupuestarias correspondientes.

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:

*"... 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*

*A Veinte y ocho*

*del Hospital 'Los Ceibos' en Guayaquil, 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 (...)"*

El Comité de Deuda y Financiamiento, con Acta Resolutiva 014 de 26 de julio de 2016, autorizó la contratación en los términos y condiciones financieras de la operación de endeudamiento público del Convenio de Crédito por 64 992 443,68 USD, destinado a financiar parcialmente el proyecto de construcción y equipamiento del Hospital General del Norte de Guayaquil Los Ceibos.

La Directora General del IESS, el Subsecretario de Financiamiento del Ministerio de Finanzas y los Directores de los Bancos: Deutsche Bank S.A.E., Banco Santander S.A., Societé Générale Sucursal en España, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Sociedad Anónima y Banco Popular Español S.A., suscribieron el 28 de julio de 2016 el "*Convenio de Crédito a Comprador Extranjero en relación a la Construcción y Equipamiento del Hospital 'Los Ceibos' en Guayaquil, República del Ecuador*", por un importe máximo de 64 992 443,68 USD, con el objeto de financiar parcialmente los bienes y/o servicios procedentes del Reino de España, el material extranjero, los gastos locales; y, atender los pagos debidos por el Importador al Exportador en virtud del Contrato Comercial.

Las cláusulas de intereses, comisiones y plazo del Convenio de Crédito a Comprador Extranjero, señalan que el crédito devengará diariamente intereses a favor de los Acreditantes a una tasa de interés variable correspondiente a la suma del LIBOR a seis meses más un margen del 2,75% por año; el Acreditado pagará al Agente una Comisión de Agencia de 15 000 USD por año durante toda la vida del crédito; una comisión de reestructuración de 0,625% fija que se calculará sobre el importe máximo del crédito y que se hará efectiva una sola vez; una comisión de negociación de 0,625% fija que se calculará igual que la anterior; una comisión de compromiso de 0,70% por año pagadera semestralmente coincidiendo con las liquidaciones del interés al final de cada período de interés y calculado diariamente sobre los saldos no dispuestos del crédito durante el período de disposición; las amortizaciones del crédito se realizarán en un plazo máximo de 7 años mediante catorce pagos semestrales iguales y consecutivos; y, el pago de la primera cuota semestral se producirá en la fecha en que hayan transcurrido seis meses desde el punto de arranque.

*A veinte y nueve*

Sin embargo, las certificaciones presupuestarias para el pago de las comisiones y pólizas correspondientes, se emitieron en las fechas en las que se autorizaron los lotes de pago y no previo a la suscripción del convenio de crédito como lo establece el artículo 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Además, 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 CESCE e intereses, que al 31 de enero de 2018, fecha de corte del presente examen especial, ascendieron a 8 208 802,15 USD, conforme el siguiente detalle:

CONCEPTO DE GASTO	TRANSFERENCIA				VALOR USD
	FECHA	NÚMERO	FECHA		
COMISIÓN DE COMPROMISO	1643	2016-02-03	234	2016-02-06	235 056,00
COMISIÓN DE AGENCIA	16025	2016-10-05	23590	2016-10-06	15 000,00
COMISIÓN DE ESTRUCTURACIÓN	16025	2016-10-05	23590	2016-10-06	406 202,77
COMISIÓN DE NEGOCIACIÓN	16025	2016-10-05	23590	2016-10-06	406 202,77
PÓLIZA CESCE	16025	2016-10-05	23590	2016-10-06	5 719 335,04
LIQUIDACIÓN DE INTERESES	4736	2017-04-04	634	2017-04-05	80 164,62
COMISIÓN DE COMPROMISO	8529	2017-05-31	971	2017-06-01	83 538,14
COMISIÓN DE AGENCIA	11431	2017-07-14	1269	2017-07-17	15 000,00
INTERÉS PRIMERA AMORTACIÓN CRÉDITO	16414	2017-09-20	1690	2017-09-26	1 248 302,81
			<b>SUMAN</b>		<b>8 208 802,15</b>

Sin embargo, la contratación del crédito no consideró que el proyecto de construcción y equipamiento del Hospital Los Ceibos contaba con las certificaciones presupuestarias que garantizaban la disponibilidad de recursos económicos presentes y futuros.

Además, 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 del 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 con las obligaciones contraídas para la construcción y

*A Treinta*

equipamiento del Hospital General del Norte de Guayaquil Los Ceibos y que no se requería de la contratación de financiamiento.

El Director Nacional de Gestión Financiera, con oficio IESS-DNGF-2018-0042-OF de 2 de marzo de 2018, remitió 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, socialización entre los responsables de la emisión de las disponibilidades y/o certificaciones presupuestarias y su aplicación, según lo manifestado por la Directora Nacional de Procesos y el Director Nacional de Gestión Financiera, con oficios IESS-DNPR-2018-0003-OF e IESS-DNGF-2018-0062-OF de 26 y 29 de marzo de 2018, respectivamente.

Lo expuesto se presentó, debido a que 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-2015-0129-C para la construcción y equipamiento del Hospital Los Ceibos, sin considerar que previamente se emitieron dos certificaciones presupuestarias que garantizaban los recursos para su 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 enero de 2018, fecha de corte de la presente acción de control, 8 208 802,15 USD por comisiones de agencia, estructuración, negociación de compromiso, póliza del CESCE e intereses; incumpliendo el artículo 290 de la Constitución de la República del Ecuador; 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; 77 numerales 1 literales a), d) y h), 2 literal a), 3 literales a), g) y j) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del

Al Treinta y uno

Estado e inobservaron la Norma de control Interno 100-03 Responsables de Control Interno.

Los resultados provisionales se comunicaron con oficios 412 al 415-0002-DNA7-2017, 421-0002-DNA7-2017, 15794-DNA7-2018, 15801-DNA7-2018, 15804-DNA7-2018, 15806-DNA7-2018, 17038-DNA7-2018, de 8, 11 y 16 de mayo de 2018, al Procurador General, Administrador de la Dirección Nacional de Gestión Financiera, Servidor de la Dirección Nacional de Gestión Financiera, Subdirectora Nacional de Transferencias y Pagos, Jefe de la Unidad de Consolidación y presupuesto, Directora General, Vocal Principal del Consejo Directivo en Representación de los empleadores, Director General, Vocal Principal del Consejo Directivo en Representación de los Asegurados, Presidente del Consejo Directivo, Director Nacional de Gestión Financiera, que actuaron en el período sujeto a análisis.

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

*“... En la propia Comunicación de resultados provisionales de la Contraloría General del Estado (página 7, último párrafo) se reconoce que no existió certificación presupuestaria al momento de aprobar el gasto e inicio del proceso... además de que las certificaciones presupuestarias fueron incluidas de manera posterior a la aprobación del gasto e inicio del proceso- el monto de la contratación del Hospital de Los Ceibos de Guayaquil, era mayor al monto de las certificaciones presupuestarias presentadas conforme consta en Comunicación de resultados provisionales... Si bien se demuestra en la ejecución del Presupuesto que el Seguro de Salud contaba con un aparente excedente, existían valores a pagar a prestadores externos y un presupuesto aprobado previamente que disponía el destino de los recursos... hay que tener presente que el Consejo Directivo del IESS aprobó un presupuesto de salud para el año 2016, de USD 2.718'745.389,00 (Resolución CD 507 de 23 de diciembre de 2015).- De este rubro USD 249'696.853,00 estaba destinado a gastos de inversión... Sin embargo, al revisar el cuadro de los recursos que la Administración dispuso para la construcción de hospitales, se puede observar que éstos son mayores al presupuesto aprobado por el Consejo Directivo para inversiones, lo cual evidencia que la Administración, arrogándose funciones hizo cambios presupuestarios para los que no estaba facultado... debido a que la obra, a la fecha, tenía más de ocho meses de construcción, en sesión de 20 de julio de 2016, creí necesario consignar mi voto de autorización para la suscripción del contrato de financiamiento... Los recursos de la partida de inversiones de salud eran insuficientes para terminar la obra.- No existió reforma presupuestaria que incremente el presupuesto de inversión en salud... Para el análisis de la propuesta y como sustento de la decisión, se recibieron el Informe de Sostenibilidad Económica Financiera suscrito por el ingeniero..., Director Nacional de Gestión Financiera; el informe jurídico*

*Treinta y dos*

*suscrito por el doctor..., Procurador General del IESS y la solicitud de autorización efectuada por la Directora General del IESS (...)*”.

Auditoría no comparte lo señalado por el Vocal del Consejo Directivo, por cuanto a la fecha de contratación del crédito, el proyecto contaba con recursos para cubrir sus obligaciones en el año 2016 y 2017 y disponía de saldo a favor en las partidas de Construcción, Edificación y Equipamiento Médico.

El Vocal del Consejo Directivo en representación de los Asegurados en oficio IESS-CDASG-2018 0061-FDQ de 21 de mayo de 2018, señaló:

*“... la autorización concedida se fundamentó en sendos informes jurídicos y técnico-económicos de conformidad con lo establecido al artículo 34 del Reglamento Interno de Sesiones del Consejo Directivo del IESS, que expresa que las decisiones que expida el Consejo Directivo requerirán de dictámenes e informes por parte de las áreas correspondientes, consecuentemente, en fundamento a estos informes y análisis respectivo de los informes jurídicos y técnicos de sostenibilidad económica y financiera, los Miembros del Consejo Directivo autorizaron a la Directora General la suscripción del contrato de financiamiento parcial.- De esta manera, como consta en el acta y en las grabaciones de la sesión extraordinaria de Consejo Directivo del 20 de julio del 2016, tanto la Directora General como el Director Financiero sustentaron que la operación era rentable para los intereses institucionales, ya que los recursos equivalentes al monto del préstamo, serían invertidos en el banco de inversión del IESS (BIESS) a tasas de retorno que oscilan entre 10,20% y 17,30% versus la tasa de 4,76% que era el costo del préstamo. De esta manera, el IESS se beneficia de un monto aproximado de 5 millones de dólares por diferencias de tasas.- Además es importante mencionar, que a la fecha, es julio de 2016, ya se encontraban comprometidos más del 90% de los recursos destinados a construcción y equipamiento de hospitales, por lo que el crédito autorizado permitiría adelantar obras planificadas para los años posteriores al 2016 (...)*”.

Auditoría no comparte lo manifestado, por cuanto el objeto del crédito fue para financiar parcialmente la construcción y equipamiento del Hospital Los Ceibos y la autorización del Consejo Directivo se otorgó en similares términos, y no consta en el resumen del acta del Consejo Directivo como fundamento para el crédito una inversión de los recursos equivalentes al crédito.

El Administrador de la Dirección Nacional de Gestión Financiera que actuó en el período comprendido entre el 1 de octubre de 2015 y el 31 de enero de 2018, con oficio 003-LACS-OF-2018 de 30 de mayo de 2018, señaló:

*Al Treinta y tres*

*de certificar la disponibilidad presupuestaria...Es importante mencionar que este tipo de créditos tienen entre sus requisitos establecidos por parte de las ECAs (Agencia Estatal de Seguro de Crédito a la Exportación) que se entregue el contrato comercial firmado entre las partes para ser aprobado, caso contrario no es posible la aprobación del crédito...Lo manifestado está vinculado con lo que establece el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el último inciso del artículo 137...Es decir que ESTA PERMITIDO POR LA LEY vincular el contrato de préstamo con UN CONTRATO ANTERIORMENTE SUSCRITO, esto es, el contrato de construcción de los Hospitales, como efectivamente se realizó... Por otro lado, según el artículo 372 de la Constitución de la República, los fondos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social son propios y distintos del fisco, y en concordancia al artículo 290 de la Constitución de la República ...el propio Comité de Deuda fundamenta de manera positiva y con pronunciamiento favorable en el artículo 290 numeral 3...se ha dado cumplimiento con todos los parámetros que señalan las disposiciones transcritas, ya que la deuda fue autorizada por el comité de deuda (...)"*

Lo comentado por los servidores no modifica el criterio de auditoría debido a que si bien al iniciar el proceso de contratación no se contaba con la certificación presupuestaria, con la reforma realizada a través de la Resolución C.D. 501 se incrementó la liquidez del Fondo de Salud y en el mes de enero de 2016 se emitieron las certificaciones presupuestarias para garantizar la existencia presente y futura de recursos para la construcción y equipamiento del Hospital Los Ceibos, por lo que no existió la necesidad de financiar el proyecto a través de un convenio de crédito que generó un costo financiero innecesario. Además, los Miembros del Consejo Directivo autorizaron la suscripción del convenio de crédito, que según el resumen de acta C.D. 742, era necesario para financiar la construcción del Hospital Los Ceibos y no para liberar los recursos certificados para destinarlos a realizar otras construcciones y tampoco que el costo financiero que tendría el mismo sería compensado con la inversión de los recursos en el BIESS a través de préstamos quirografarios; razón por la cual el equipo de auditoría no se pronunció respecto a la capacidad de pago del IESS, ni a la obtención de la Garantía Soberana, sino a la conveniencia del crédito, considerando que se disponían de los recursos necesarios para cubrir las obligaciones y no se requería de un financiamiento adicional que genera costos financieros hasta el año 2022.

La Directora General que actuó en el período comprendido entre el 29 de abril de 2016 y el 31 de enero de 2018, el Director Nacional de Gestión Financiera y el Presidente del Consejo Directivo, con comunicaciones y oficio 05-001-DBE de 31 de mayo de 2018, en los mismos términos señalaron:

*"... Dichos excedentes deben ser invertidos en los productos financieros que tiene el Banco del IESS, para lograr ingresos por concepto del pago de interés, al igual*

*36 Treinta y seis*

que el resto de Fondos. Para ello la Dirección Nacional de Gestión Financiera realiza reuniones de trabajo para analizar las necesidades de liquidez y establecer cuáles serían los excedentes a ser transferidos al BIESS de todos los Fondos y Administradoras, para muestra de ello, se adjuntan las actas de reuniones de trabajo, en las que se evidencia que se decide realizar la transferencia de excedentes de liquidez (**Anexo 2**) (...)"

Lo comentado por los servidores no modifica el criterio de auditoría, puesto que no adjuntó la documentación de las transferencias realizadas.

El Director Nacional de Gestión Financiera con oficio 05-001-DBE de 31 de mayo de 2018, señaló:

"... Los créditos otorgados a favor del IESS a través del financiamiento externo en ningún momento fueron fondos destinados para préstamos otorgados por el BIESS, pues como constan en las certificaciones emitidas por Deutsche Bank (**Anexo 4**), los pagos fueron realizados directamente al proveedor, por lo que es importante aclarar que las transferencias realizadas al BIESS, se dan por concepto de excedentes de liquidez, los mismos que en ningún momento significan libre disponibilidad, ya que al estar considerados dentro del presupuesto están dentro del Plan Anual de Contratación del Fondo de Salud Individual y Familiar...**Por lo que queda demostrado que no hay ningún perjuicio para el Fondo de Salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, sino más bien un beneficio importante al tener un diferencial de tasas de Interés positivas a favor de la Institución.** El envío de excedentes está sustentado de la Ley de Seguridad Social... Adicionalmente con respecto a que en mi calidad de Director Nacional de Gestión Financiera, no he objetado esta operación, debo manifestar que de acuerdo al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece que: "...Presunción de Legitimidad (...)"

Lo comentado por el servidor no modifica el criterio de auditoría, debido a que la observación no es a las transferencias realizadas al BIESS, sino al crédito y su autorización para financiar la construcción del hospital que generó costos financieros, a pesar de que el IESS mantenía recursos comprometidos para este fin, por lo que era innecesario contraer obligaciones adicionales.

El Vocal del Consejo Directivo en representación de los empleadores, en respuesta a la conferencia final con comunicación de 31 de mayo de 2018, señaló:

"... se puede apreciar que se está haciendo un análisis parcial, referido al Hospital de los Ceibos, cuando lo que se requiere es contar con una visión global de las obligaciones contraídas por la Institución para inversión de salud, pues Los Ceibos no era el único hospital que se construía en el año 2016... Es importante mencionar que el Contrato del Hospital Sur de Quito fue firmado el 13 de septiembre de 2016,

Al Treinta y siete

por un valor de \$ 198'800.000,00. Lo cual sumaría (sic) un valor comprometido total de \$ 431.232.000,39...El equipo Auditor no considera que al momento del crédito sólo estaban emitidas certificaciones presupuestarias por un monto parcial. Las certificaciones presupuestarias posteriores se financian precisamente con todos los recursos que ingresan al Fondo, entre ellos los del crédito...Solicito que el equipo Auditor analice la aplicabilidad del artículo 290 a los fondos del IESS, la prioridad que el IESS debe dar a las prestaciones de salud, los límites para inversión establecidos en el presupuesto del IESS, la legalidad de la inversión de los fondos en el BIESS y la conveniencia de esta operación, que no ha significado pérdida de recursos para la Institución...El Banco del IESS se crea precisamente para administrar los fondos del IESS. El IESS siempre debe constituir las reservas técnicas para cubrir sus obligaciones pendientes de pago y las que se van contrayendo a futuro, y esos recursos mientras tanto deben ser invertidos en el BIESS. El IESS es el único que provee de recursos a su Banco. Objetar que los recursos se transfieran al IESS, contradice expresas disposiciones constitucionales y legales...Para la aprobación del crédito, el Director Nacional de Gestión Financiera, ingeniero..., presentó un Informe de Sostenibilidad Económica Financiera, constante en oficio N° IESS-DNGF-FDQ-2016-032-M de 7 de julio de 2016, señalando la necesidad del crédito y la conveniencia de los términos del Contrato...Al realizar el préstamo a una tasa promedio LIBOR 4,08%, la inversión de recursos equivalente al monto del préstamos es rentable para los intereses institucionales...Para aprobar el crédito se consideraron de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Interno de Sesiones del Consejo Directivo, el informe económico antes mencionado y el informe jurídico...Por todas estas razones, aunque en sesión de 19 de junio de 2015, voté en contra del gasto e inicio del proceso para la construcción y equipamiento de los hospitales, posteriormente, en sesión de 20 de julio de 2016, creí necesario consignar mi voto de autorización para la suscripción del contrato de financiamiento con el objeto de dotar de recursos para finalizar la construcción del Hospital, porque tenía más de ocho meses de iniciada la obra y por cuanto la inversión temporal de recursos en el BIESS fue rentable y no existió perjuicio para la institución...El monto destinado en el presupuesto para la construcción de los hospitales (presupuesto para inversión) era insuficiente para concluir el proyecto y prestar servicio a los afiliados y jubilados; por lo tanto, la autorización del Crédito no incumpliría lo establecido en el artículo 290 de la Constitución de la República...Dejar paralizada e inconclusa la obra, luego de haber invertido una alta suma de dinero, habría constituido un grave perjuicio para los intereses institucionales (...)"

Lo comentado por el servidor no modifica el criterio de auditoría, en virtud de que las certificaciones presupuestarias emitidas garantizaban que el IESS contaba con los recursos suficientes para cubrir las obligaciones contraídas, por lo que no era necesario realizar un convenio de crédito que generaría costos financieros. Respecto a la aplicabilidad del artículo 290 de la Constitución de la República del Ecuador, si bien es cierto que el IESS no dispone de recursos fiscales, solicitó la Garantía Soberana en base al artículo 146 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en el que señala que se otorgará esta garantía para las entidades que contraigan deuda pública, por lo que se sujeta a las regulaciones para endeudamiento público que precisamente se encuentran descritas en el artículo 290 de la Constitución de la República del

Al Treinta y ocho

Ecuador. Además, la transferencia de recursos del IESS al BIESS; la obtención de la Garantía Soberana, y la rentabilidad del crédito no fueron objeto de observación por parte de auditoría, sino la motivación para la suscripción del convenio de crédito autorizada por el Consejo Directivo por insuficiencia de recursos, sin considerar que se contaba con las certificaciones presupuestarias que garantizaban la existencia de recursos para cumplir con las obligaciones contraídas para la construcción y equipamiento del Hospital de Los Ceibos.

### 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-2015-0129-C para la construcción y equipamiento del Hospital Los Ceibos, sin considerar que previamente se emitieron dos certificaciones presupuestarias que garantizaban los recursos para su 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 enero de 2018, fecha de corte de la presente acción de control, 8 208 802,15 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

Al Treinta y nueve

### 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 estipulado de 7 años, conforme la cláusula décima "Reembolso, Amortización y Vencimiento".

### Recomendación

#### Al Director General

4. 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.

### No se contó con los permisos de construcción previo el inicio de la obra

El IESS adquirió un inmueble ubicado en la Parroquia de Chongón, cantón Guayaquil, Provincia del Guayas, el 26 de junio de 1973, el cual fue transferido al Fideicomiso de Tenencia, Administración y Gestión Inmobiliaria "FIDEICOMISO BIESS-SEDE SOCIAL" el 30 de enero de 2012; quienes realizaron obras preliminares de construcción; y entregaron el inmueble mediante comodato precario de 29 de diciembre de 2015 al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la construcción del Hospital de los Ceibos en la ciudad de Guayaquil.

El numeral seis de la cláusula tercera del comodato precario, señala:

*"... CLÁUSULA TERCERA.-....SEIS) EL COMODATARIO queda autorizado para que por él o por medio de la persona que delegare, a obtener todos los permisos y ejecutar todos los trámites que sean necesarios, para la autorización de la realización de las obras que sobre el bien, se realicen, a su propio interés, como queda establecido (...)"*

El Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Procurador común del Consorcio NHG, suscribieron el 30 de diciembre de 2015 el contrato IESS-PG-2015-0129-C para la Construcción y Equipamiento del Hospital de Los Ceibos, iniciando los trabajos de construcción el 15 de enero de 2016, según consta en el libro de obra, sin contar con los permisos de construcción previo al inicio del proyecto; razón por la cual la Comisaria Quinta Municipal de Construcciones de Guayaquil, con boleta de 8 de marzo de 2016 citó al IESS y con el documento Duot-CAT-2016-22718 sancionó por no

 Cuarenta

contar con los permisos de construcción con una multa de 21 228,00 USD, por contravenir el artículo 107.2 de la Ordenanza Sustitutiva de Edificaciones y Construcciones del Cantón Guayaquil, que señala:

*"...El propietario y el responsable técnico que hayan edificado sin contar con el respectivo Registro de Construcción serán sancionados con una multa equivalente al diez (sic) por ciento (10%) del valor de mercado de la totalidad de lo invertido y que se encuadren en las normas establecidas para las subzonas del caso. Se sancionará con demolición de la parte o partes construidas sin autorización y fuera de norma (...)"*

Suspensión que quedó registrada en las hojas del Libro de Obra 70, 71, 72, 141, 142, y 143 de los días 24, 25 y 26 de marzo; y, 3, 4 y 5 de junio de 2016 hasta el levantamiento de los sellos municipales que realizó la Comisaria el 7 de julio de 2016.

Un servidor de la Dirección Nacional de Infraestructura y Equipamiento solicitó el registro de construcción 2016-21890782 que ingresó al sistema de la Alcaldía de Guayaquil el 29 de julio de 2016, para obtener los permisos correspondientes y fue aprobada con registro de construcción 3660 de 18 de octubre de 2016, luego de haber transcurrido 277 días del inicio de la obra.

Mediante oficios DJV-SJV-2016-2841 y DJV-SJV-2018-0339 de 14 de diciembre de 2016 y 2 de febrero de 2018, respectivamente, se solicitó a la Comisaria Quinta Municipal de Construcciones de Guayaquil una reinspección por impugnación de la multa, manteniéndose en esta condición hasta la fecha de corte de la presente acción de control.

Los Directores Nacionales de Infraestructura y Equipamiento no tramitaron los permisos de construcción; los Administradores del Contrato, la fiscalizadora temporal, el Consorcio Hospitalario Los Ceibos en calidad de fiscalizadora y el Consorcio NHG Contratista, no verificaron previo al inicio de la ejecución de la obra los permisos de construcción; incumpliendo lo establecido en los artículos 8 y 12 de la Ordenanza para la facilitación de trámites de construcción y de propiedad horizontal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Guayaquil, emitida con Gaceta Municipal 32 de 4 de septiembre de 2015, que señalan:

*"... Art 8.- SERVICIOS POR LA WEB MUNICIPAL.-...Autorización Municipal... De los Permisos de Edificaciones. - Se deberá tener autorización Municipal en los*

*41*

siguientes casos: a) Construcción de nuevas edificaciones (Construcción inicial). – b) Ampliación, remodelación, reparación de edificaciones existentes. – c) Modificación de planos. – d) Registro catastral de la edificación. – e) Inspección final... Art 12.- DEL PROCESO.-... Toda autorización municipal es emitida previa solicitud del propietario o representante legal o convencional bajo la responsabilidad técnica de un profesional Arquitecto o Ingeniero Civil, acorde a la Normativa aplicable vigente. Las obras menores no necesitan autorización previa, salvo que comprendan construcción de losa. – Los controles en función de las autorizaciones emitidas darán lugar, si fuere del caso, previo los procedimientos legales exigibles, a la determinación de responsabilidades y a la revocatoria fundamentada de la autorización administrativa con responsabilidad directa del propietario y/o representante legal y responsable técnico (...)."

Y, los numerales 14.02 y 14.06 de la Cláusula Décima Cuarta, "OBLIGACIONES DE LA CONTRATANTE"; y, el literal j) del numeral 19.01 de la Cláusula Décima Novena, "DE LA FISCALIZACIÓN DEL CONTRATO", que disponen:

"... 14.02.- Proporcionar al CONTRATISTA los documentos, permisos y autorizaciones que se necesiten para la ejecución correcta y legal de la obra, y realizar las gestiones que le corresponda efectuar a LA CONTRATANTE, ante los distintos organismos públicos, en un plazo diez días contados a partir de la petición escrita formulada por EL CONTRATISTA... 14.06.- Entregar oportunamente los terrenos destinados al proyecto, los planos, dibujos, diseños y demás documentos necesarios para la construcción de las obras, así como los permisos y autorizaciones necesarias previstos en el contrato, en tales condiciones que EL CONTRATISTA pueda iniciar inmediatamente el desarrollo normal de sus trabajos; siendo de cuenta del IESS los costos de expropiaciones, indemnizaciones, derechos de paso y otros conceptos similares... 19.01.-... j) Verificar que el contratista disponga de todos los diseños, especificaciones, programas, licencias y demás documentos contractuales (...)."

La situación expuesta, ocasionó que se sancione al IESS por 21 228,00 USD, debido a que no se tramitó los permisos oportunamente sin que los administradores de los contratos velen por el cumplimiento de las cláusulas contractuales relacionadas con los permisos de construcción que se encuentra en impugnación.

Los mencionados servidores incumplieron lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ordenanza para la facilitación de trámites de construcción y de propiedad horizontal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Guayaquil, emitida con Gaceta Municipal 32 de 4 de septiembre de 2015; 70 y 80 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 121 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; 77 numeral 2 literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; el literal j) del numeral 19.01 de la Cláusula Décima Novena y numerales 14.02 y 14.06 de la Cláusula Décima Cuarta del contrato IESS-PG-2015-0129-C; literal 4, numeral 2.4.4, del artículo 4 de la Resolución C.D. 457 del

*M. Cuarenta y dos*

Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; e inobservaron las Normas de Control Interno 100-03 Responsables del control interno, 408-17 Administrador del contrato y 408-19 Fiscalizadores.

Los resultados provisionales se comunicaron con oficios 386 al 389-0002-DNA7-2017, 416-0002-DNA7-2017, 417-0002-DNA7-2017, 15803-DNA7-2018 de 2 de abril, 8 y 11 de mayo de 2018, a los Administradores de los Contratos IESS-PG-2015-0129-C e IESS-PG-2016-0124-C, Fiscalizadora Temporal de Contrato IESS-PG-2015-0129-C, Procurador Común Consorcio Hospitalario Los Ceibos, Procurador Común Consorcio NHG, y Director General, que actuaron en el período sujeto a análisis.

La Administradora del contrato IESS-PG-2015-0129-C que actuó en el período comprendido entre el 1 de abril de 2016 y el 7 de diciembre de 2017, en respuesta a la conferencia final, con oficio YVS-IESS-HC-2018-001 de 30 de mayo de 2018, señaló:

*“... es responsabilidad de la administración del contrato el solucionar cualquier inconveniente que se presente durante la ejecución del proyecto, motivo por el cual, se puede verificar que durante la administración de contrato y por sus gestiones, se llegó a obtener el correspondiente registro de construcción. Siendo que las aseveraciones expuestas por la Municipalidad del Cantón Guayaquil, fueron impugnadas en su forma y fondo, por no obedecer a la verdad...razón por la cual la pretendida multa emitida por el GADM del cantón Guayaquil, **NO ES EXIGIBLE**, por no estar en **FIRME**...la Contraloría General del Estado, JAMÁS podría pretender generar una imputación de responsabilidad, en primer lugar porque he cumplido a cabalidad con mis deberes y obligaciones como administradora de contrato, dando solución oportuna y eficaz a cualquier problema que se presentó en la ejecución de la obra, lo que permitió que el Hospital de los Ceibos, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, sea entregado dentro del plazo y presupuesto ofertado, a fin que la ciudadanía pueda contar con el servicio hospitalario de manera oportuna; y en segundo lugar por cuanto está demostrado que no se ha generado por este motivo, un centavo de perjuicio al IESS, ya que la pretendida multa que se ha determinado no se encuentra en firme...Así mismo el equipo de auditoría JAMÁS ha considerado que el inicio de mis funciones como administradora de contrato se generó el día 1 de abril de 2016, fecha para la cual la obra pública estaba debidamente contratada (...).”*

Lo expresado por la servidora no modifica el criterio de auditoría, debido a que su actuación como administradora del contrato fue a partir del 1 de abril de 2016 y el registro de construcción se solicitó el 29 de julio de 2016 luego de la sanción impuesta por la Comisaría; además la impugnación se solicitó el 14 de diciembre de 2016 y 2 de febrero de 2018, por lo que no se tomaron los correctivos oportunamente.

La Fiscalizadora temporal del IESS que actuó en el período comprendido entre el 14 de enero y 14 de junio de 2016, en respuesta a la conferencia final con oficio MCRC-IESS-001-2018 señaló:

*Cuarenta y tres*

*“... El hecho que no se haya contado con permisos de construcción no se debe a que en mi calidad de Fiscalizadora Temporal no solicité de forma oportuna el referido permiso; el haber solicitado no modificaba en nada el hecho señalado por el equipo auditor... Por otro lado, el trámite de solicitud de permiso de construcción inicia con el registro de la información al sistema que para el efecto tiene la Alcaldía de Guayaquil, el proceso de solicitud del referido permiso no forma parte de mis funciones y atribuciones como Fiscalizadora Temporal... Al contrario, de haber dejado evidencia de este hecho hubiera repercutido en contra de los intereses institucionales, puesto que hubiera ocasionado la suspensión de la obra, por ende, el Hospital no hubiera sido recibido dentro del plazo establecido en el contrato, trayendo como consecuencia la vulneración de derechos de la salud de los pacientes que se atendieron desde el día de la inauguración... el accionar como sugiere el equipo auditor traería como consecuencia, que la obra se suspenda por 10 meses; lo que hubiera significado que, en lugar de abrir las puertas a la ciudadanía a partir del 30 de marzo de 2017, se lo hubiera hecho el **30 de enero de 2018**. Con las nefastas consecuencias para la salud (...).”*

Lo expresado por la fiscalizadora temporal ratifica el criterio de auditoría, en vista que afirma que no se solicitó los permisos de construcción previo al inicio de ejecución de la obra, argumentando que se tomó esa decisión para poder inaugurar el Hospital Los Ceibos el 30 de marzo de 2017; sin embargo, no comunicó del particular para evitar paralizaciones, sin considerar que todas las obras que se realizan deben obedecer a una planificación y cumpliendo las disposiciones legales.

### **Conclusión**

Previo al inicio de la ejecución de la obra, no se contó con los permisos de construcción, debido a que los Directores Nacionales de Infraestructura y Equipamiento no tramitaron oportunamente los permisos de construcción; los Administradores del Contrato y la fiscalizadora temporal, no verificaron previo al inicio de la ejecución de la obra que se cuente con este requisito, lo que ocasionó que la Comisaría Quinta Municipal de Construcciones de Guayaquil sancione al IESS, lo cual se encontraba en impugnación a la fecha de corte del examen especial.

### **Hecho Subsecuente**

La sanción impuesta por la Comisaria Quinta Municipal de Construcciones de Guayaquil por 21 228 USD, se encuentra en etapa de impugnación según lo manifestado por la Comisaria Quinta Municipal en memorando DJV-C5M-2018-545 de 9 de marzo de 2018 en contestación al requerimiento de auditoría realizado con oficio 0231-0002-DNA7-2017 de 26 de febrero de 2018.

*DF Cuarenta y cuatro*

## Recomendación

### Al Director General

5. Dispondrá a los Administradores de los contratos de construcción y a los Subdirectores Nacionales de Infraestructura y Equipamiento, que previo al inicio de los procesos de contratación de obras se obtengan los permisos que se requieran, con la finalidad de evitar paralizaciones y sanciones impuestas por las entidades municipales.

### Rubros no ejecutados y pagados

El Procurador Común del Consorcio NHG presentó para el pago las planillas 8, 10, 11, 12, 13 y 15, correspondientes a los meses de agosto, octubre, noviembre y diciembre de 2016, enero y marzo de 2017, que fueron aprobadas por el Consorcio Hospitalario Los Ceibos con informes de 7 de octubre, 30 de noviembre, 21 de diciembre de 2016, 6 de febrero, 6 marzo y de 2 de mayo de 2017; en las que se incluyeron rubros de los capítulos de Obra Civil, Estructura, Sistemas Eléctrico, Hidrosanitario, Electrónico, Contra Incendio, Mobiliario y Sistemas, cuyas cantidades no correspondían a las realmente ejecutadas, generando una diferencia pagada en exceso por 2 671 494,41 USD, que fue descontada en las planillas de la 12 a la 16 correspondientes a los meses de enero a abril de 2017; registrando estos rubros con valores negativos y en algunos casos con un valor 0 de ejecución.

Lo expuesto, evidenció que el Consorcio Hospitalario Los Ceibos, para realizar el informe de fiscalización con el que se aprobaron las planillas 8, 10, 11, 12, 13 y 15, no verificó las cantidades reales ejecutadas, ocasionando que desde la fecha de pago de las planillas en la que se registró la diferencia en rubros, hasta el descuento en planillas posteriores transcurrieron hasta 217 días (Anexo 3), situación que no fue observada por el Administrador del Contrato de construcción y equipamiento.

Las cláusulas cuarta y sexta del contrato de construcción y equipamiento IESS-PG-2015-0129-C, respectivamente, señalan:

**“...Cláusula Tercera.- INTERPRETACIÓN Y DEFINICIÓN DE TÉRMINOS:...**3.02.- **Definiciones:** En el presente contrato, los siguientes

*40 cuarenta y cinco*

términos serán interpretados de la manera que se indica a continuación: ...k) **'Fiscalización'**: Significa el control e inspección del Proyecto, los Trabajos y la Obra que realizará el IESS durante todo el tiempo de desarrollo del proyecto, directamente o a través de un tercero designado como fiscalizador, de acuerdo a lo previsto en los pliegos y en este contrato. En el caso de que un tercero sea designado como fiscalizador, queda absolutamente claro que dicha fiscalización será realizada a nombre y representación de la contratante... **Cláusula Sexta.- FORMA DE PAGO:...****6.02.-** El monto restante, se pagará mediante pago contra presentación de planillas mensuales, las cuales estarán diferenciadas por capítulos...**6.03.-** Entregada la planilla por el Contratista, la Fiscalización, en el plazo de diez (10) días la aprobará o formulará observaciones -debidamente motivadas- que serán de cumplimiento obligatorio para el Contratista...**6.05.-** La contratante pagará las planillas previa aprobación de la fiscalización...**6.06.-** Todos los pagos que se hagan al Contratista por cuenta de este contrato, se efectuarán con sujeción a los precios unitarios de los diferentes rubros y por las cantidades reales de trabajo realizado, a satisfacción de la Contratante, previa la aprobación de la fiscalización.- **6.07.-** En los cinco (5) primeros días laborables de cada mes, la fiscalización y el Contratista, de forma conjunta, efectuarán las mediciones de las cantidades de obra ejecutadas durante el mes anterior...**6.12.- Pagos indebidos:** El IESS, se reserva del derecho de reclamar al Contratista, en cualquier tiempo, antes o después de la ejecución de la obra, sobre cualquier pago indebido por error de cálculo o por cualquier otra razón, debidamente justificado, obligándose el Contratista a satisfacer las reclamaciones que por este motivo llegare a plantear la Contratante, reconociéndose el interés calculado a la tasa máxima del interés convencional, establecido por el Banco Central del Ecuador (...)"

Las cláusulas cuarta y sexta del contrato principal IESS-PG-2016-0124-C y modificatorio IESS-PG-2016-0248-C para la fiscalización de la construcción y equipamiento, respectivamente, señalan:

"...**Cláusula Cuarta.- OBJETO DEL CONTRATO...4.01.-** La CONSULTORA se obliga...h) Evaluar el avance del proyecto, al menos una vez por mes, para determinar su estado, documentar los resultados obtenidos y mantener informados al supervisor y administrador nombrados por el IESS, sobre el avance de obra, los problemas surgidos durante su ejecución y las medidas aplicadas... a) Los servicios provisionales requeridos del consultor comprenden las labores técnicas de fiscalización en la ejecución de las obras y, por lo tanto, la completa y total responsabilidad en el control de todo el proceso de construcción, calidad de materiales y la obra final, verificación de cantidades, procedimiento de aceptación y rechazo de la obra.- c) Calcular todas las cantidades de obra para efectuar los pagos mensuales correspondientes, las cuales serán aprobados por el IESS...**Cláusula Sexta.- FORMA DE PAGO:- 6.01.-** Los pagos se realizarán de la siguiente manera:- Se cancelarán en proporción directa con el avance de la obra que se fiscaliza, para lo cual, el monto del contrato de fiscalización de obra se dividirá para el monto del contrato de obra a fiscalizar de acuerdo al numeral 4 del acta de negociación, obteniéndose una relación en virtud de la cual se determinará el valor que corresponda pagar a la fiscalización; el porcentaje obtenido se aplicará sobre la planilla mensual de avance de obra que realice el contratista de la obra; el valor resultante de esta última operación será el que

*Al cuarenta y seis*

*corresponda a pagar por concepto de fiscalización. **6.05.- Pagos indebidos:** El IESS, se reserva del derecho de reclamar a LA CONSULTORA, en cualquier tiempo, antes o después del servicio, sobre cualquier pago indebido por error de cálculo o por cualquier otra razón, debidamente justificado, obligándose LA CONSULTORA a satisfacer las reclamaciones que por este motivo llegare a plantear el IESS, reconociéndose el interés calculado a la tasa máxima del interés convencional, establecido por el Banco Central del Ecuador (...)*".

La tasa anual de interés convencional establecida por el Banco Central del Ecuador, en el período que no se descontaron los rubros planillados en exceso fue de 9,33%, que aplicado al valor planillado, no ejecutado y pagado generó intereses para el Consorcio NHG por 71 125,98 USD (Anexo 3).

Lo expuesto, se produjo debido a que el Consorcio NHG como empresa contratista, planilló rubros que no fueron ejecutados; el Consorcio Hospitalario Los Ceibos como fiscalizador del proyecto, aprobó las planillas de obra sin verificar que las cantidades de los rubros descritos fueron ejecutadas, los cuales fueron descontados oportunamente, y los Administradores de los Contratos de construcción, equipamiento y fiscalización, no objetaron las planillas y solicitaron el pago, lo que originó que no se cobren los intereses establecidos en el contrato por 71 125,98 USD; incumpliendo los artículos 70, 80 y 99 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de contratación Pública, 121 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; 77 numeral 2 literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las cláusulas cuarta y sexta del contrato de construcción y equipamiento IESS-PG-2015-0129-C, respectivamente, y cláusulas cuarta y sexta del contrato principal IESS-PG-2016-0124-C y modificatorio IESS-PG-2016-0248-C para la fiscalización de la construcción y equipamiento.

Los resultados provisionales se comunicaron con oficios 397 al 403-0002-DNA7-2017 de 20 de abril, y 11 de mayo de 2018, a los Administradores de los Contratos IESS-PG-2015-0129-C e IESS-PG-2016-0124-C, Procurador Común Consorcio Hospitalario Los Ceibos, Procurador Común Consorcio NHG, que actuaron en el período sujeto a análisis, de los cuales se emitieron los siguientes puntos de vista:

El Procurador Común del Consorcio NHG, con comunicación de 25 de abril de 2018, señaló:

*Así Cuarenta y siete*

*"... el factor que se debe analizar es que los créditos para el financiamiento de estos Hospitales contaron con la aprobación del Comité de Deuda y del Ministro de Finanzas, es importante mencionar que para llegar a obtener la garantía soberana se tiene que pasar un proceso riguroso de cumplimiento obligatorio de requerimientos, siendo el primero el de la obtención de capacidad de pago...Es por ello que al ser una condición sinecuanon, el análisis de los flujos de caja proyectados que se reflejan en el informe de sostenibilidad deblan establecer claramente que no existe impacto negativo en dichos flujos, caso contrario el IESS no tendría capacidad de pago y por consiguiente no podla seguir el trámite (...)"*

El servidor de la Dirección Nacional de Gestión Financiera que actuó en el período comprendido entre el 4 de noviembre de 2015 y el 30 de junio de 2016, y la Jefa de la Unidad de Transferencias y Pagos, encargada, que actuó en el período comprendido entre el 13 de enero de 2016 y el 31 de enero de 2018, en respuesta a la conferencia final, con comunicaciones de 31 de mayo de 2018, en los mismos términos señalaron:

*"... es preciso señalar, que para obtener la Garantía Soberana se tiene que pasar un proceso riguroso de cumplimiento obligatorio de requerimientos establecidos por el Ministerio de Finanzas, siendo el primero el de la obtención de capacidad de pago...el análisis de los flujos de caja proyectados que se reflejan en el informe de sostenibilidad establece claramente que no existe impacto negativo en dichos flujos, caso contrario el IESS no hubiese obtenido la capacidad de pago por parte del Ministerio de Finanzas y por ende no podía seguir el trámite para la obtención de la Garantía Soberana (...)"*

Lo mencionado por los servidores no modifica el criterio de auditoría, en vista que no se objeta la capacidad de pago del IESS ni el proceso de obtención de la garantía soberana, sino la solicitud de un crédito que generó intereses y comisiones, para un proyecto que contaba con recursos certificados para su ejecución.

La Directora General que actuó en el período comprendido entre el 29 de abril de 2016 y el 31 de enero de 2018; el Procurador General que actuó en el período comprendido entre el 22 de junio de 2015 y el 31 de enero de 2018, el Director Nacional de Gestión Financiera y el Presidente del Consejo Directivo con comunicaciones y oficio 05-001-DBE de 31 de mayo de 2018, en los mismos términos señalaron:

*"... Es importante aclarar que la motivación por la que se consideró favorable la obtención del crédito, fue porque el hecho de que 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 no solo contemplaba la construcción de los tres hospitales, en las ciudades de Quito, Guayaquil y Machala, sino de Unidades Médicas adicionales que fortalezcan todos los niveles de atención...evidencia de lo manifestado es que*

*AF Treinta y cuatro*

con memorando IESS-SDNCP-2018-0318-M...envía la liquidación del presupuesto 2014 y 2015, en el cual se evidencia que en el año 2014 los gastos superan a los ingresos por USD. \$ 409.344.372 dólares de los Estados Unidos de América, demostrando con ello que el Fondo de Salud sin el cambio de porcentajes, estaba con déficit, pues los ingresos proyectados se mantenían mientras los gastos prestacionales se incrementaban, siendo este un escenario que imposibilita la obtención de créditos.- Es por ello, que el cambio de porcentajes permitió el incremento de ingresos temporalmente, haciendo que el Fondo se vuelva sostenible en el corto plazo...Como estrategia para mejorar la sostenibilidad del Fondo de Salud, se estableció la de generar infraestructura propia para disminuir la dependencia a prestadores externos de salud y evitar la derivación injustificada...los recursos que se requerían para implementar esta estrategia no eran los suficientes, lo que motivó la estructuración del financiamiento...el impacto del financiamiento tiene que ver con dos factores, el más importante la necesidad de recursos, que se refleja en aumentar el espacio presupuestario para desarrollar nuevos proyectos indispensables para el Fondo de Salud; y el otro que tiene que ver con la liquidez que tiene el Fondo de Salud al igual que el resto de Fondos, el cual debe ser invertido en el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – BIESS...Adicionalmente me permito informar que el IESS inició la ejecución de proyectos en el segundo semestre del año 2016, es decir estos proyectos no fueron programados a inicio de año...estas obras priorizadas suman más de 100 millones de dólares, 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...es importante mencionar que el saldo disponible en ningún momento implica que es de libre disponibilidad, pues es importante recordar que este saldo disponible está vinculado al Plan Anual de Contratación; y si bien se encuentra disponible al 26 de julio de 2016, no implica que no va a ser utilizado en los meses posteriores a esta fecha...es importante manifestar que la obtención de los créditos y la suscripción de sus respectivos contratos, 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, en los productos más rentables...todo esto, con el fin de que exista un diferencial positivo que beneficie al Fondo de Salud...y al tener ingresos producto del diferencial positivo entre las tasas de interés, mejora la sostenibilidad de este Fondo...estas inversiones en el período marzo 2017 a marzo 2018, han generado ingresos al Fondo por USD. \$ 32.714.914, dólares de los Estados Unidos de América cifra que se refleja en los Estados de Pérdidas y Ganancias del Fondo...los créditos para el financiamiento de estos Hospitales contaron con la aprobación del Comité de Deuda y del Ministro de Finanzas, respectivamente, y es importante mencionar que para llegar a obtener la garantía soberana se tiene que pasar por un proceso riguroso de cumplimiento obligatorio de requerimientos, siendo el primero, el de la obtención de capacidad de pago...Es por ello que al ser una condición sinecuanon, el análisis de los flujos de caja proyectados que se reflejan en el informe de sostenibilidad debían establecer claramente que no existe un impacto negativo en dichos flujos, caso contrario el IESS no tendría capacidad de pago y por ende no podía seguir el trámite para la obtención de la Garantía Soberana...al contar estos créditos con la autorización respectiva por parte del Comité de Deuda y del Ministro de Finanzas, queda demostrado que siempre cumplieron toda la Normativa que tiene relación con el financiamiento público...los contratos de obra tenían disponibilidad de certificación presupuestaria, como lo establece la Ley, caso contrario no era posible formalizar la contratación... esto quiere decir que no necesariamente se dispone en caja de todos los recursos necesarios al momento

A Treinta y cinco

**“... en estricto cumplimiento de la cláusula contractual anteriormente invocada, una vez que se celebraron las actas de constatación de disponibilidad del equipamiento y el mobiliario se procedió a la aprobación y pago de las planillas correspondientes, en las cuales se incluyeron el 70% del valor de los equipos y mobiliario efectivamente constatados, pagos que se realizaron previa presentación de una garantía que respaldaba el 100% del dinero recibido por este concepto... luego de realizados los pagos en cuestión, que insistimos contaron con los fundamentos correspondientes, la Entidad Contratante en aras de optimizar el máximo de serviciabilidad del Complejo Hospitalario a favor de la ciudadanía, decidió modificar el Plan Médico Funcional; en tal suerte, ciertos rubros relacionados con equipamiento o mobiliario que ya fueron constatados y pagados en el 70% de su precio, se cambiaron por disposición de la Entidad Contratante, de forma que, en este momento, se procedió a los descuentos del caso en las siguientes planillas, sin que este hecho constituya –tal como ya lo hemos demostrado- un pago indebido, pues todos los pagos realizados tuvieron soporte legal o contractual.- De igual manera, sucedió con los demás rubros (...).”**

Lo señalado por el Contratista no modifica el criterio de auditoría, debido a que los rubros observados no corresponden únicamente a equipos, por lo que no se debió cancelar por adelantado los valores planillados por estos rubros; situación que se evidenció en la planilla de liquidación, que en algunos casos se descontó el 100% del rubro planillado anteriormente, es decir, nunca fueron ejecutados y por lo tanto no les correspondía recibir el pago.

La ex Directora y ex Subdirectora Nacional de Infraestructura y Equipamiento, encargada, como administradora del contrato IESS-PG-2015-0129-C, con oficio IESS-SDNIE-2018-0116-O de 27 de abril de 2018, al respecto señaló:

*“... la ejecución de una obra pública es dinámica y por la magnitud del Hospital Los Ceibos, se realizaron todos los controles necesarios con la finalidad de cancelar al contratista lo efectivamente ejecutado y eso no representa una falta de seguimiento por parte de fiscalización y/o administrador de contrato, es pertinente acotar que las planillas de avance son provisionales y las mediciones realizadas durante la ejecución del contrato se evidencian y corroboran con los planos as built.- La Fiscalización y el administrador del contrato fundamentaron su accionar en el artículo 125 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública... Es pertinente señalar que la norma de forma clara dispone que a los descuentos se debe aplicar los reajustes correspondientes (más no interés). Finalmente, en el caso de que el contratista no cancelare los valores liquidados (dentro del plazo señalado en la norma) en ese escenario se le deberá cobrar intereses...el haber realizado los ajustes a las mediciones (durante la ejecución de la obra) no es motivo para pretender en este momento cobrar intereses por ejecutar un trabajo según la dinámica de la construcción (...).”*

Auditoría no comparte lo señalado por la servidora puesto que como administradora del contrato y responsable de velar por el cumplimiento de las cláusulas contractuales, entre

*48 Cuarenta y ocho*

las que se establece que se pagará por las cantidades reales de trabajo realizado; que cada mes se efectuarán las mediciones de las cantidades de obra ejecutadas durante el mes anterior; y, que el IESS se reserva el derecho de reclamar al Contratista, en cualquier tiempo antes o después de la ejecución de la obra, sobre cualquier pago en exceso por error de cálculo pero reconociéndose el interés calculado a la tasa máxima del interés convencional establecido por el Banco Central del Ecuador, sin embargo, no se procedió al cálculo y cobro de los intereses generados.

La Procuradora Común del Consorcio Hospitalario Los Ceibos, con oficios HP-GG-040418-1-2018, HP-GG-040418-1-2018 y HP-GG-310518-1-2018 de 4, 8 y 31 de mayo de 2018, respectivamente, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales y a la conferencia final, señaló:

*"... El motivo de las diferencias o ajustes realizados en planillas posteriores fueron los cambios motivados por los ajustes en el Plan Médico funcional durante la ejecución de la obra, por lo que fue necesario realizar modificaciones al proyecto arquitectónico e ingenierías, esto derivó en que rubros ejecutados tengan que ser reemplazados por otros nuevos.- El criterio de fiscalización fue que esos rubros ejecutados sean descontados de la planilla, pese a ser un trabajo ya ejecutado. A modo de ejemplo podemos citar en el pasillo de acceso desde cocina al hospital, se realizó el rubro de estucado, pintura en paredes. Luego por pedido del IESS se decidió colocar porcelanato en las paredes, por lo cual Fiscalización realizó el descuento de los rubros ya planillados como son estucado, pintura y barrederas de porcelanato para dejar como único rubro ejecutado el revestimiento en paredes de porcelanato y evitar duplicar pagos.- Algo similar ocurrió con el mobiliario y equipamiento... En la liquidación del Consorcio Hospitalario Los Ceibos efectuó la revisión completa de las planillas de obra incluyendo los rubros de las planillas aprobadas por la Fiscalización interna, cuando se encontró diferencia o inconsistencias se procedió a descontar los valores pagados, siempre con el afán de salvaguardar los intereses del Estado (...)"*

Auditoría no comparte lo comentado por la Procuradora Común del Consorcio Hospitalario Los Ceibos puesto que no adjuntó la documentación de respaldo que evidencie que los rubros observados fueron reemplazados por otros, ni las fechas en las que a criterio del fiscalizador se realizaron estos cambios, de los cuales se realizaron los ajustes en la planilla de liquidación final y por los que se debió calcular el valor de los intereses y proceder al cobro.

La Administradora del contrato IESS-PG-2015-0129-C que actuó en el período comprendido entre el 1 de abril de 2016 y el 7 de diciembre de 2017, en respuesta a la conferencia final con oficio YVS-IESS-HC-2018-001 de 30 de mayo de 2018, indicó que

*40 Cuentos y nueve*

no se configura un pago indebido por existir un contrato para la construcción y equipamiento del hospital y respecto a lo objetado por auditoría, señaló:

*"... es necesario manifestar que los contratos administrativos son de tracto sucesivo, es decir, que al constituirse las obligaciones contractuales en la emisión mensualizada de planillas, la prestaciones y entregas periódicas, podían ser reformadas entre las partes a través de operaciones contables en cada planilla. Dicho en otras palabras, con la emisión de las planillas se puede reflejar el tiempo de ejecución de cada rubro, así como las cantidades ejecutas (sic). En este sentido, re liquidar una planilla y trasladar esa ejecución a un pago posterior, se regula por el principio de eficiencia contractual, el cual demuestra que la entidad de (sic) contratante tiene que hacer un uso racional, eficiente y transparente de los recursos públicos. Pudiendo el equipo auditor verificar TODO lo ejecutado en la respectiva planilla final de liquidación (...)"*

Lo mencionado por la servidora no modifica el criterio de auditoría en vista que el equipo de auditoría al hablar de pago indebido en este caso se refiere estrictamente al numeral 6.12 de la cláusula sexta del contrato IESS-PG-2015-0129-C y al numeral 6.05 de la cláusula sexta del contrato IESS-PG-2016-0124-C y modificatorio IESS-PG-2016-0248-C, en base de lo cual se determinó los intereses por los rubros descontados extemporáneamente de las planillas; además, la servidora manifiesta que en la planilla de liquidación final es donde se realizan todos los ajustes, restándole importancia a la fiscalización mensual de las planillas, cabe recalcar que la observación de auditoría no es a los ajustes en los rubros por diferencias de cantidades, sino a la oportunidad con que se realizó, lo cual ocasionó que se cancele al contratista por rubros que no ejecutó y que fueron descontados en planillas posteriores y en la última planilla.

El Procurador Común del Consorcio NHG, en respuesta a la conferencia final, con oficio CGE/NHG/20180531-1 de 31 de mayo de 2018, señaló:

*"... en consideración a las reformas efectuadas por el IESS al Plan Médico Funcional, la Entidad Contratante dispuso la sustitución o eliminación de estos rubros, situación ante la cual, a pesar de nuestra inconformidad, Fiscalización dispuso que se proceda a la devolución de valores por rubros que, insisto, **SÍ FUERON EJECUTADOS** y cuyos pagos tuvieron los respaldos correspondientes...la Entidad Contratante en aras de optimizar al máximo la serviciabilidad del Complejo Hospitalario a favor de la ciudadanía, decidió modificar el Plan Médico Funcional; en tal suerte, ciertos rubros relacionados con equipamiento o mobiliario que ya fueron constatados y pagados en el 70% de su precio, se sustituyeron por otros o se eliminaron por disposición de la Entidad Contratante...los descuentos en las planillas 12 a la 16, obedecen a rubros que efectivamente fueron ejecutados pero que por necesidades institucionales fue preciso cambiarlos, de forma que no se configuró la figura de pago indebido (...)"*

*A. Cárdenas*

Auditoría no comparte lo expresado por el Procurador Común puesto que la observación es a la oportunidad de los ajustes en los rubros por diferencias en las planillas posteriores y en la última planilla, que impidió que se realicen los descuentos ocasionando intereses que no fueron cobrados.

### **Conclusión**

El Consorcio NHG como empresa contratista, planilló rubros que no fueron ejecutados conforme a lo estipulado en el contrato; y el Consorcio Hospitalario Los Ceibos, como fiscalizadora del proyecto, aprobaron las planillas de obra sin verificar las cantidades de rubros no ejecutados para su descuento; sin que los Administradores de los Contratos IESS-PG-2015-0129-C e IESS-PG-2016-0124-C para la construcción, equipamiento y fiscalización del hospital Los Ceibos, objeten las planillas previo a solicitar su pago, lo que originó que no se cobren los intereses generados por el pago en exceso al Contratista por 71 125,98 USD.

### **Recomendación**

#### **Al Subdirector Nacional de Infraestructura y Equipamiento**

6. Dispondrá a los Administradores de los contratos de construcción y fiscalización realizados por precios unitarios, velen por el cumplimiento de las cláusulas contractuales y verifiquen que los rubros presentados en las planillas para el pago sean los efectivamente ejecutados.

#### **Planilla de liquidación con rubros que sobrepasan la cantidad contratada**

Durante la ejecución del contrato IESS-PG-2015-0129-C se detectaron inconsistencias y rubros que no fueron considerados en los estudios realizados para la construcción y equipamiento del Hospital Los Ceibos, por lo que fue necesario suscribir una orden de trabajo por rubros nuevos y tres órdenes de cambio por incremento de cantidades por 27 864 680,52 USD; y, por las modificaciones realizadas al Plan Médico Funcional, se suscribieron 4 contratos complementarios conforme al siguiente detalle:

*41 cincuenta y uno*

No.	DESCRIPCIÓN	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	MONTO EJECUTADO (USD)
1	Contrato Complementario IESS-PG-2016-0261-C Nota: Modificación ascensores	2016-11-25	1 261 835,00
2	Contrato Complementario IESS-PG-2016-0262-C Nota: Equipamiento Biomédico - Mantenimiento	2016-11-25	27 421 768,13
3	Contrato Complementario IESS-PG-2016-0291-C Nota: Ajuste en el plan médico funcional, disposiciones cuerpo de bomberos y asistencia sanitaria completa	2016-12-30	57 721 313,09
4	Contrato Complementario IESS-PG-2017-0060-C Nota: Modificaciones Integrales	2017-03-31	6 768 198,41
<b>SUMAN</b>			<b>87 173 114,63</b>

En la planilla de liquidación del contrato de construcción y equipamiento, y en los rubros ejecutados, las cantidades registradas sobrepasan por 5 944 944,77 USD (Anexo 4) los valores autorizados en el contrato, las órdenes de trabajo, la orden de cambio y en los contratos complementarios, las cuales no cuentan con un instrumento legal que autorice su ejecución; sin embargo, fueron aprobados por Fiscalización con informe de 15 de mayo de 2017 y el Administrador de los Contrato solicitó el pago con memorando IESS-SDNIE-2017-0769-M de 19 de mayo de 2017, incumpliendo los artículos 70, 80, y 88 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; el literal k) de la Cláusula Tercera y los numerales 6.02, 6.03, 6.05, 6.06, y 6.07 de la Cláusula Sexta del contrato de construcción y equipamiento IESS-PG-2015-0129-C; el literal h) del numeral 4.01 de la Cláusula Cuarta y el numeral 6.01 de la Cláusula Sexta del contrato de fiscalización IESS-PG-2016-0124-C modificado con contrato IESS-PG-2016-0248-C, las Normas de Control Interno 100-03 Responsables del Control Interno y 408-17 Administrador del Contrato; y, el artículo 3 de la resolución INCOP RE-2013- 0000088 de 18 de junio de 2013, que señala:

*"...Art. 3.- Diferencia de cantidades de obra.- las entidades contratantes en la ejecución de un contrato de obra, podrán ejecutar diferencias en cantidades de obra, entre las cantidades reales y las que constan en el cuadro de cantidades estimadas del contrato principal, a través de órdenes de cambio, sin necesidad de suscribir un contrato complementario, siempre que no se supere el veinte y cinco por ciento (25%) del valor reajustado del contrato a la fecha en que, a través de la respectiva disposición u orden emanada de conformidad con lo previsto en el contrato, se disponga ejecutar tales diferencias (...)"*

Situación que se presentó debido a que el Consorcio NHG planilló rubros, sin considerar que no fueron autorizados en los contratos principal y complementarios, en las órdenes de cambio y de trabajo; el Consorcio Hospitalario Los Ceibos y los Administradores de los Contratos de construcción, equipamiento y de fiscalización, aprobaron la planilla de

*45 cincuenta y dos*

liquidación de la obra y solicitaron el pago, respectivamente, lo que originó que las cantidades ejecutadas en exceso no estén autorizadas con un instrumento legal.

Los resultados provisionales se comunicaron con oficios 397-0002-DNA7-2017, y 400 al 403-0002-DNA7-2017 20 de abril de 2018, a los Administradores de los Contratos IESS-PG-2015-0129-C e IESS-PG-2016-0124-C, respectivamente, que actuaron en el período sujeto a análisis, de los cuales se emitieron los siguientes puntos de vista:

El ex Directora y ex Subdirectora Nacional de Infraestructura y Equipamiento, encargada, que fue la administradora del contrato IESS-PG-2015-0129-C, con oficio IESS-SDNIE-2018-0116-O de 27 de abril de 2018, al respecto señaló:

***“... se concluye que es factible que las multas sean objeto de compensación de valores entre el contratante y el contratista, previo acuerdo mutuo de las partes, en los montos en que sean recíprocamente deudoras la entidad contratante y la contratista. Al igual que en la primera parte de esta absolución de consulta, se aclara que la compensación es una forma de extinguir las obligaciones, prevista en el numeral 6, del artículo 1583 del Código Civil, que equivale al pago, de manera que no implica en ningún caso, una condonación...Esto es exactamente lo que se hizo en la planilla 16 (liquidación contractual), en primer lugar, establecer las cantidades realmente ejecutadas, dichas cantidades fueron verificadas y avaladas por la fiscalización, y proceder a compensar los valores pendientes de pago al contratista con los valores pendientes de pago a la contratante. Una vez que se efectuó dicha compensación quedó un valor a favor de la entidad (...).”***

En respuesta a la conferencia final con oficio HP-GG-310518-1-2018 de 31 de mayo de 2018, presentó similares argumentos a los expuestos HP-GG-040418-1-2018 de 4 de mayo de 2018.

Lo expresado por la servidora no modifica el criterio de auditoría, debido a que se suscribieron 3 órdenes de cambio por incrementos de cantidades, 1 orden de trabajo por rubros nuevos, y 4 contratos complementarios, en los que se realizaron las compensaciones que menciona la servidora; sin embargo, aún a pesar de suscribirse estos instrumentos legales y de aprobarse las planillas por fiscalización mensualmente, existen diferencias de cantidades que se ajustaron en la planilla final, sin evidenciar un documento que autorice la realización de estos rubros, por lo que la entidad contratante no tuvo conocimiento de su ejecución hasta la presentación de la planilla de liquidación final. *53 cincuenta y tres*

La Administradora del contrato IESS-PG-2015-0129-C, que actuó en el período comprendido entre el 1 de abril de 2016 y el 7 de diciembre de 2017, en respuesta a la conferencia final, con oficio YVS-IESS-HC-2018-001 de 30 de mayo de 2018, señaló:

*"... es necesario incorporar a nuestro razonamiento la norma constitucional que prohíbe la ejecución de cualquier trabajo gratuito...Mediante reclamación directa ante la administración pública, de existir el reconocimiento y valoración técnica y económica, se puede aplicar la compensación en la planilla final de liquidación, en los términos del artículo 125 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, a fin de cumplir con las obligaciones asumidas...Es precisamente en este sentido que al concordar con la postura jurisprudencial nacional y al existir norma expresa que contempla la figura de la compensación, se procedió en reconocer valores que fueron legal, técnica e idóneamente ejecutados...Es por este motivo que luego de ejecutar la operación técnica-contables, se evidenció que existían valores pendientes de pago, por lo que se procedió a compensarlos. Resultando producto de la compensación, valores en favor del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, es decir que no existió erogación adicional alguna en favor del contratista, por lo que se ejecutó el presupuesto de manera eficiente y leal...Con lo evidenciado se puede advertir que la figura utilizada para liquidar TODA (sic) LAS OBLIGACIONES del contrato, está dispuesta en la ley. Asimismo, los rubros ejecutados se encuentran debidamente realizados y autorizados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, toda vez que han sido recibidos a satisfacción (...)"*

Lo comentado por la servidora no modifica el criterio de auditoría, en vista que si bien es cierto es la ley contempla que es posible realizar compensaciones, también establece cual es el mecanismo que se debe utilizar para autorizar los cambios y los instrumentos legales que deben ser suscritos, tal es así, que la servidora autorizó se realicen cambios que motivaron la suscripción de 1 orden de trabajo, 3 órdenes de cambio, 4 contratos complementarios, sin embargo, a pesar de realizarse todos estos instrumentos legales existen cantidades adicionales a las autorizadas, así mismo, se debe mencionar que los pagos del contrato se realizan por lo efectivamente ejecutado, por lo que la apreciación de la servidora de que no existió erogación adicional no corresponde a la realidad, en vista que se cancelaron rubros con cantidades mayores a las autorizadas.

### **Conclusión**

El Consorcio NHG como Contratista, planilló rubros con cantidades que no se encontraban autorizadas en el contrato, órdenes de cambio, orden de trabajo ni en los contratos complementarios; el Consorcio Hospitalario Los Ceibos como empresa fiscalizadora del proyecto, aprobó la planilla 16 de obra con rubros que no se encontraban autorizados; y, la Administradora del Contrato IESS-PG-2015-0129-C para

*Diecisiete y cuatro*

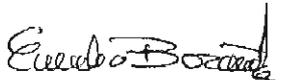
la construcción y equipamiento del Hospital Los Ceibos, no objetó las planillas y sugirió su pago, lo que originó que las cantidades ejecutadas en exceso no estén autorizadas con un instrumento legal.

### **Recomendación**

#### **Al Subdirector Nacional de Infraestructura y Equipamiento**

7. Dispondrá a los Administradores de los contratos de construcción y fiscalización realizados por precios unitarios, verifiquen que los fiscalizadores en cada planilla presentada por el Contratista autoricen para el pago únicamente las cantidades de los rubros que se encuentren autorizados en el contrato principal, complementarios, órdenes de cambio y órdenes de trabajo, según corresponda.

*45 Cincuenta y cinco*



Econ. Emilita Bazante Ramírez

**Directora Nacional de Auditoría de Salud y Seguridad Social**