



# **INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL**

## **UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA**

### **CAPÍTULO I**

#### **INFORMACIÓN INTRODUCTORIA**

##### **Motivo del Examen**

El examen especial de ingeniería efectuado al Hospital Teodoro Maldonado Carbo de la ciudad de Guayaquil, se realizó en cumplimiento del plan operativo de control del año 2009, de la Unidad de Auditoría Interna del IESS, aprobado por el Contralor General del Estado mediante oficio 00468-DCAI de fecha 12 de enero de 2009 y en atención a la orden de trabajo 51000000.027.09 de 29 de junio del 2009 emitida por el Auditor Interno Jefe.

##### **Objetivos del examen**

Objetivo General:

- Analizar la legalidad, propiedad y veracidad de las obras de remodelación e infraestructura del Hospital Teodoro Maldonado Carbo.

Objetivos Específicos:

- Determinar el grado de eficiencia alcanzado por la Dirección del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, en los procesos de ejecución de las obras examinadas.

- Analizar el cumplimiento de la normativa que regula la contratación y construcción de obras públicas, determinando la eficiencia, efectividad y economía con que la Institución ha utilizado los recursos.
- Evaluar el cumplimiento de los contratos examinados en cuanto se refiere a planos diseños, especificaciones técnicas, plazos de ejecución y terminación de las obras, etc.
- Evaluar el sistema de control interno implementado, en la administración de los recursos económicos destinados a la construcción de las obras.

### **Alcance del examen**

Se realizó el análisis de los procesos de Contratación efectuados por la Dirección del Hospital Teodoro Maldonado Carbo durante el período comprendido entre el 2 de enero de 2007 y el 31 de marzo de 2009, de las siguientes Obras seleccionadas como muestra:

<b>OBRAS</b>	
1	Remodelación integral y ampliación del área de hospitalización del Servicio de Urología
2	Remodelación y ampliación del Servicio de Otorrinolaringología consulta externa
3	Adecuación área de Emergencia
4	Pintada fachada, anexos y rejas de acordeón
5	Remodelación área de hospitalización del Servicio de Psiquiatría
6	Cambio y reubicación de tuberías de aguas servidas parte frontal
7	Construcción de cubierta metálica en terraza sobre área de Quirófanos del Hospital
8	Construcción SS.HH. y adecuación de piezas: C9, 11, 17, 19, 21, 23, 27, 29 de 2 camas y C13, 15, y 23 de 4 camas, de Cirugía General
9	Cambio de piso de cerámica por porcelanato de 0.60 x 0.60 en el área de Consulta Externa del Servicio de Dermatología y Ginecología - Obstetricia
10	Construcción centro de acopio, caja de prendido y apagado
11	Adecuación área de Presupuesto y Contabilidad
12	Remodelación y ampliación de Urología Consulta Externa
13	Remodelación Quirófanos 6 y 8
14	Creación de tres ventanillas para dispensación de fármacos y adecuación integral de Farmacia
15	Instalación de de escalones de porcelanato antideslizante, alto tráfico en tres escaleras y descansos del hospital
16	Trabajos de adecuación en Esterilización para instalar autoclave automático
17	Construcción SS.HH. y adecuación piezas: C43, 45, 51, 53, 57 de Cirugía Cardiovascular Periférica

18	Remodelación total del área que comprende los SS.HH., pintura, sistema de climatización de las habitaciones "B" Endocrinología.
19	Pintada, reparación y adecuaciones habitaciones 4to piso Traumatología
20	Ampliación y adecuación ORL
21	Adecuación área para equipo plestimografocorporal y EQ valoración cardiopulmonar de Neumología
22	Cambio lámparas, pintada de habitaciones "A" y Sala de Residentes de Clínica
23	Suministro e instalación de pasamanos de madera pasillos principales del hospital
24	Instalación de tumbado en el galpón principal en donde se almacenará insumos médicos; colocación de mampara de aluminio vidrio con madera decorativa y colocación de tomacorrientes e interruptores en el Galpón General
25	Cubierta en terraza sobre Auditorio

### **Base legal**

Con Decreto Supremo 9, publicado en el Registro Oficial 6 de 20 de junio de 1970, se suprimió el Instituto Nacional de Previsión; y, con Decreto 40 de 2 de julio de 1970, se transformó la Caja del Seguro Social en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

### **Estructura orgánica**

Según el Reglamento General de Unidades Médicas del IESS, aprobado con Resolución C.I. 056 de 26 de enero de 2000;

Estructura Orgánica del Hospital de Nivel III.- De la Dirección del Hospital.

Art. 11.- Es órgano de dirección del Hospital de Nivel III, la Dirección General del Hospital.

Art. 12.- Son Dependencias de apoyo de la Gerencia General del Hospital:

1. La Subgerencia de Servicio al Asegurado.
2. La Subgerencia Financiera, que comprende las unidades de:
  - a. Presupuesto y Contabilidad
  - b. Facturación y Consolidación de Costos
  - c. Recaudación y Pagos

3. La Subgerencia de de Servicios Generales, que comprende los servicios de:

- a. Dietética y Nutrición
- b. Esterilización
- c. Lavandería
- d. Ambulancia y Transporte
- e. Limpieza y Mantenimiento de Edificios
- f. Seguridad y Guardianía

### **Monto de Recursos Examinados**

La Contratación de obras de remodelación del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, durante el período del alcance de nuestro examen se lo realizó con cargo a las siguientes partidas presupuestarias;

- Partida 530402000 *“Mantenimiento y Reparación de Edificios, Locales y Residencias”*
- Partida 750108020 *“Remodelación Unidades Médicas Existentes”*
- Partida 840202050 *“Remodelación Unidades Médicas Existentes”*

El valor asignado para las obras analizadas se detalla en el siguiente cuadro identificando cada partida y el año de ejecución presupuestaria.

<b>PARTIDA</b>	<b>AÑO</b>	<b>MONTO</b>	<b>TOTAL</b>
530402000	2007	<b>29 152,51</b>	<b>344 208,35</b>
	2008	229 942,01	
	2009	85 113,83	
750108020	2007	379 765,87	<b>379 765,87</b>
840202050	2007	44 187,34	<b>743 729,63</b>
	2008	381 839,74	
	2009	317 702,55	
<b>TOTAL PARTIDAS</b>			<b>1 467 703,85</b>

### **Evaluación del proyecto**

Con el propósito de restablecer la calidad de servicio del Hospital Teodoro Maldonado Carbo y ofrecer mayor comodidad a sus usuarios, la Administración del Hospital,

emprendió, en consideración al requerimiento de los diferentes Jefes de Servicio del Hospital, con la ejecución de obras de mejoramiento de la infraestructura física.

Para acometer con este propósito, La Dirección del Hospital, decidió que la modalidad de ejecución de las obras se la realice vía contratación en sujeción a la normativa prevista en la Ley de Contratación Pública vigente a la fecha del proceso de contratación.

En base al planteamiento del proyecto original, los trabajos de remodelación e infraestructura, en forma general consistieron en cambio de instalaciones eléctricas, hidrosanitarias, cielo raso, pisos, ventanas, aparatos sanitarios, cerámica de pisos y paredes, grifería, pintura, etc.

Contando con un presupuesto referencial y la justificación de la necesidad de la ejecución de las obras, la Dirección del Hospital solicita a la Unidad de Presupuesto y Contabilidad informe sobre la disponibilidad presupuestaria para la ejecución de las diferentes obras; con esta información la Dirección del Hospital, autoriza al Comité de Concurso de Precios, la preparación y revisión de los procesos precontractuales, disponiendo a la vez que a través de la secretaria de dicho Comité, mediante la página WEB del Hospital y vía CONTRANET, se publiquen las convocatorias al concurso de precios.

La Dirección del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, para la contratación de la ejecución de las obras de adecuación y remodelación, convocó a las empresas calificadas como proveedores del Hospital, para que presenten sus ofertas, una vez que el Comité, contó con los informes de apoyo, procedió a adjudicar los contratos de ejecución de obras.

Los contratos en forma general consideran los siguientes aspectos: contratante; contratista, fecha de suscripción del contrato, objeto del contrato, monto, forma de pago, garantías, plazo, multas, y reajuste de precios entre otros.

En razón de no existir un proyecto integral y definitivo, no se puede precisar la bondad de los trabajos, lo que se observó es la existencia de una serie de obras independientes y aisladas como es del caso el servicio de consulta externa de

otorrinolaringología, que es una isla dentro del hospital, que inclusive sin contar con los permisos municipales respectivos para su ampliación a utilizado superficies que inicialmente estuvieron consideradas como áreas verdes (patios internos); los pisos, son un muestrario de calidades y colores, en cada Servicio se han instalado a gusto de los usuarios sin observar especificaciones técnicas generales como es la de no utilizar pisos deslizantes; situación similar ocurre con el color de las paredes.

Existen obras que se han ejecutado y que no están siendo utilizadas tal es el caso de las habitaciones de traumatología del cuarto piso, el área para tratamiento de dolor de consulta externa, el quirófano de cirugía plástica en consulta externa, dos quirófanos de traumatología, etc.

Consideramos que existen obras de mayor importancia y significación como son: solución a los desequilibrios y desbalances de cargas eléctricas que afectan los niveles de tensión y causan drásticas caídas de voltaje en las líneas de distribución; solución a los problemas de aguas servidas; calderos; agua potable; afectación a la cimentación del edificio; etc.

Para realizar el control técnico y económico que asegure la inversión del IESS en las obras de remodelación del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, la Dirección del Hospital designó como Fiscalizador de cada una de las obras contratadas a uno de servidores que conforman el Servicio de Mantenimiento y Limpieza del Hospital, quienes avalizaron las planillas de avance de obra presentadas por el contratista y son los responsables de su pago y de la ejecución de las obras.

Una funcionaria de la Unidad de Contabilidad y Presupuesto del Hospital, es la encargada de preparar los boletines de egresos verificando previamente la documentación de sustento y la legalidad de la misma para su cancelación; previo el visto bueno del Director, la Tesorería del Hospital procede al pago de las planillas presentadas por el contratista.

La gestión de la fiscalización fue parcial, el no contar con la documentación técnica que permita el control adecuado de la ejecución de las obras fue uno de los obstáculos para no cumplir con este objetivo; por otra parte la falta de un cumplimiento cabal de las funciones de la fiscalización como es del caso no presentar oportunamente los

informes de avance de obra; no cancelar simultáneamente las planillas de reajuste de precio con las planillas de avance de obra; no presentar en el debido tiempo el informe final de fiscalización, documento necesario para proceder con la diligencia de entrega recepción, no llevar el libro de obra, no mantener una compilación de los documentos técnicos que respaldan la gestión de control.

**Servidores relacionados con el examen:**

(Anexo 1)

## CAPÍTULO II

### RESULTADOS DEL EXAMEN

#### PROGRAMACION DE EJECUCION DE OBRAS

En las pro formas presupuestarias para cada ejercicio económico de los períodos auditados, la Dirección del Hospital presentó entre otros, los listados de las obras civiles que serían emprendidas en el correspondiente periodo de gestión.

Dicho listado fue preparado por un profesional del Area de Mantenimiento, en base a los requerimientos de los Jefes de los diferentes Servicios y Areas del Hospital. Esa información, que a través de la Coordinación de Mantenimiento, se hacía conocer a la Subgerencia de Servicios Generales y por ésta a la Dirección del Hospital.

De la información obtenida se ha observado que: no existió la programación adecuada para la ejecución de obras de remodelación e infraestructura del Hospital, no obedece a un estudio real de necesidades y prioridades del Hospital, como se lo demuestra en el siguiente cuadro.

#### AÑO 2007

OBRAS PROGRAMADAS	24	100,00 %
OBRAS EJECUTADAS DEL PROGRAMA	4	16,66 %
OBRAS EJECUTADAS NO PREVISTAS	17	
TOTAL DE OBRAS EJECUTADAS	21	
MONTO PROGRAMADO	\$ 1 305 865,78	
VALOR EJECUTADO DE LA PROGRAMACIÓN	\$ 230 322,44	17,64 %
VALOR DE OBRAS NO PREVISTAS	\$ 435 947,61	33,38 %
TOTAL EJECUTADO	\$ 666 270,05	51,02 %

#### AÑO 2008

OBRAS PROGRAMADAS Y ESTUDIOS (Plan Maestro)	25	100,00 %
OBRAS EJECUTADAS DEL PROGRAMA	4	16,66 %
OBRAS EJECUTADAS NO PREVISTAS	23	
TOTAL DE OBRAS EJECUTADAS	27	
MONTO PROGRAMADO	\$ 4 840 360,20	

VALOR EJECUTADO DE LA PROGRAMACION	\$ 290 528,11	6,00 %
VALOR DE OBRAS NO PREVISTAS	\$ 633 991,80	13,10 %
TOTAL EJECUTADO	\$ 924 519,91	19,10 %

AÑO 2009 / hasta la fecha de corte del examen

OBRAS PROGRAMADAS Y ESTUDIOS (Plan Maestro)	7	100 %
OBRAS EJECUTADAS DEL PROGRAMA	0	0 %
OBRAS EJECUTADAS NO PREVISTAS	9	
TOTAL DE OBRAS EJECUTADAS	9	
MONTO PROGRAMADO	\$ 4 116 000,00	
VALOR EJECUTADO DE LA PROGRAMACION	\$ 0,00	0,00 %
VALOR DE OBRAS NO PREVISTAS	\$ 441 647,60	10,73 %
TOTAL EJECUTADO	\$ 441 647,60	10,73 %

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, entre las atribuciones y obligaciones establecidas para titular de la entidad, en el Art. 77, numeral 1, literal a) establece:

*“...Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.”*

La Resolución CI 056 en su Art. 20.- De la gerencia del hospital.- establece entre otras las siguientes responsabilidades para la Gerencia del Hospital:

*“...La organización y dirección del Hospital y la supervisión de la ejecución de los planes, programas y actividades de cada uno de sus órganos y dependencias.- La formulación de la proforma presupuestaria anual del Hospital.- El establecimiento, mediante reglamento interno, de las normas conducentes a utilizar con economía y eficacia los recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales del Hospital...”*

La Norma de Control Interno 500-01 Título: Planificación, determina:

*“...Para la planificación de proyectos y programas se observará lo siguiente: Definir prioridades de los proyectos y programas desarrollados, de conformidad con las facultades institucionales, con consistencia e integridad.- Identificar objetivos y metas alcanzables.- Tomar decisiones respecto a las etapas a seguir: Prefactibilidad y/o factibilidad, financiamiento, diseño, modalidad de ejecución, construcción y mantenimiento.- Confrontar lo planificado con la realidad alcanzada, para establecer el nivel de eficacia y medir la capacidad e idoneidad de la planificación...”*

El Reglamento de Determinación de Etapas del Proceso de Ejecución de Obras de Prestación de Servicios Públicos, en su Art. 4.- Elaboración del proyecto, ordena:

*“...Las instituciones públicas deberán elaborar los proyectos según sus prioridades de acuerdo con las facultades, responsabilidades y planes institucionales, debidamente aprobados...”.*

El no tener un estudio global e integral en el que se incluyan y definan las prioridades de los proyectos y programas ha desarrollarse, identificando objetivos y metas alcanzables ocasionó que se ejecuten obras por requerimientos de coyuntura; y, se ejecuten los recursos presupuestarios asignados en porcentajes inferiores.

Al respecto mediante oficios 51000000.HTMC.006-09; 51000000.HTMC.007-09 y 51000000.HTMC.008.09 del 21 de agosto de 2009, requerimos a los Directores del Hospital emitan su opinión sobre el plan de trabajo y la planificación de las obras a ejecutarse.

Mediante oficios BG 033-2009, de 4 de septiembre de 2009; innumerado de 31 de agosto de 2009; e, innumerado de 7 de septiembre de 2009, informan entre otros aspectos que: la programación de las obras se presentó en la pro forma presupuestaria de los ejercicios económicos 2007, 2008 y 2009. En los documentos presentados no se encuentra relación al plan de trabajo y la planificación de cada obra a ejecutarse.

## **Conclusión**

La programación es un listado valorado de obras que han sido requeridas por los jefes de los diferentes servicios del hospital, sin que exista estudio técnico favorable que justifique su inclusión en la partida presupuestaria. Por esta condición las obras que se estiman realizar no han sido ejecutadas; en su lugar se han realizado otras por necesidades de coyuntura y no se han utilizado los recursos en porcentajes aceptables. Por lo que, los ex Directores del Hospital Teodoro Maldonado Carbo Incumplieron los artículos: 20 de la Resolución C.I. 056, el Art. 4 del Reglamento de Determinación de Etapas del Proceso de Ejecución de Obras de Prestación de Servicios Públicos; y, la Norma de Control Interno 500-01 Título: Planificación.

## **Recomendación**

### **Al Director del Hospital Teodoro Maldonado Carbo**

1. En la fase de planificación presupuestaria, en la determinación de las obras a realizarse en un ejercicio económico, deberá considerar aquellas que responden a necesidades determinadas en un estudio global, que comprenda principalmente las necesidades de servicio hacia la población afiliada y las metas fijadas de ampliación de coberturas y demandas.

## **PROYECTOS DEFINITIVOS**

Del estudio realizado por Auditoría Interna, se observó que, para la ejecución de las obras de ampliación y remodelación de las diferentes áreas del Hospital, en forma general tanto el constructor como el fiscalizador para el desempeño y cumplimiento de sus actividades contaron con las plantas arquitectónicas y los presupuestos referenciales y tan solo cuatro de estas obras tuvieron especificaciones técnicas y análisis de precios unitarios.

Lo anteriormente comentado se produjo en razón de que la Administración del Hospital TMC, de todas las obras ejecutadas, solamente contrató la elaboración de los estudios técnicos para la ejecución del proyecto de adecuación y ampliación del servicio de otorrinolaringología de consulta externa, sobre los demás proyectos se desconoce: quienes fueron los autores de los planos y presupuestos; si fueron o no realizados por un profesional calificado y si dichos diseños son el resultado de un estudio profesional que satisfaga los requerimientos del Hospital.

La Dirección del Hospital puso en conocimiento del Ingeniero Civil del Área de Mantenimiento esta documentación técnica, para que informe sobre la procedencia de la ejecución del proyecto y si el presupuesto concuerda con el diseño previsto; con el informe favorable de dicho profesional, la “*documentación técnica*” en esta forma concebida, pasó a formar parte de los documentos precontractuales con los que se convocó a la presentación de ofertas para la ejecución de cada una de las obras.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, entre las atribuciones y obligaciones establecidas para el titular de la entidad, en el Art. 77, numeral 1, literal d), establece:

*“...Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias, las regulaciones y demás disposiciones expedidas por la Contraloría general del Estado...”*

La Ley de Contratación Pública Codificada, dispuso en su Art. 14.- Estudios completos.-

*“...Como requisito previo para iniciar cualquier procedimiento precontractual, la entidad deberá contar con los estudios, diseños, incluidos planos y cálculos, especificaciones generales y técnicas, debidamente concluidos, recibidos, previa fiscalización, por la entidad correspondiente, y aprobados por ella, con la programación total, los presupuestos y demás documentos que se consideren necesarios, según la naturaleza del proyecto...”*

El Reglamento de Determinación de Etapas del Proceso de Ejecución de Obras de Prestación de Servicios Públicos, en su Art. 9.- Diseño.- dispone que:

*“...Se establecerá en forma detallada, el diseño del proyecto definitivo, que permita realizar la construcción del proyecto.- Diseño es la representación y descripción gráfica y escrita de la obra que se trata de ejecutar, de tal manera que sea idónea y eficiente para su ejecución.- Se cubrirán las siguientes actividades: Estudios y cálculos; Memorias descriptivas; Planos constructivos; Especificaciones técnicas; Análisis de precios unitarios; Presupuesto por rubros y global; Programas de trabajo; Plazos de construcción; y, Recomendación de la ampliación o actualización del financiamiento, de ser necesario...”*

El no contar con la documentación técnica impidió: un proceso constructivo adecuado, un control eficaz de fiscalización y la recepción oportuna de las obras contratadas.

Mediante oficios: 51000000.HTMC.072.09; 51000000.HTMC.074.09; 51000000.HTMC.075.09 de 9 de diciembre de 2009, solicitamos a los Directores del Hospital TMC, emitan su criterio relativo a la ausencia de proyectos definitivos que sustenten la ejecución de las obras. Hasta la fecha de la conferencia de comunicación de resultados no hemos obtenido respuesta a nuestro pedido.

## **Conclusión**

Las obras realizadas en el Hospital TMC, se ejecutaron sin el sustento de la documentación técnica exigida en la normativa vigente. Por lo que, los ex Directores

del Hospital Teodoro Maldonado Carbo incumplieron: El Art. 14 de la Ley de Contratación Pública Codificada; y, el Art. 9 del Reglamento de Determinación de Etapas del Proceso de Ejecución de Obras de Prestación de Servicios Públicos.

## **Recomendación**

### **Al Director del Hospital Teodoro Maldonado Carbo**

2. Previo a dar inicio a los procesos pre contractuales para la ejecución de obras bajo la modalidad de contratación; o, disponer la realización de obras por administración directa; verificará que exista toda la documentación técnica que sustente la planificación de las mismas.

## **ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

La organización Administrativa del Servicio de Limpieza y Mantenimiento no esta definida en una sola línea de coordinación ni de jerarquía administrativa, no se ha encontrado evidencias de disposiciones relativas a que su organización obedezca al ordenamiento normativo; como tampoco existen testimonios de controles administrativos y de gestión aplicados por quienes ejercieron la Jefatura del Departamento de Servicios Generales; las coordinaciones realizadas se han dirigido a la Dirección del Hospital, para alcanzar autorizaciones o recibir disposiciones omitiendo el órgano regular.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, entre las atribuciones y obligaciones establecidas para el titular de la entidad, en el Art. 77, numeral 1, literales a) y e), establece:

*“a) Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.”*

*“e) Dictar los correspondientes reglamentos y demás normas secundarias necesarias para el eficiente, efectivo y económico funcionamiento de sus instituciones...”*

La Resolución CI 056 en sus Artículos: 20, 26 y 31 dispone:

*“...Art. 20 **De la Gerencia General del Hospital.**- La Gerencia General del Hospital tendrá las siguientes responsabilidades: La organización y dirección*

*del Hospital y la supervisión de la ejecución de los planes programas y actividades de cada uno de sus órganos y dependencias.- El establecimiento, mediante reglamento interno, de las normas conducentes a utilizar con economía y eficacia los recursos humanos financieros, tecnológicos y materiales del hospital...”.- “...Art. 26.- **De la Subgerencia de Servicios Generales.-** La Subgerencia de Servicios Generales tendrá las siguientes responsabilidades: La planificación, organización, dirección, control y evaluación de los procesos y productos de ..., Limpieza y Mantenimiento de Edificios ....- La preparación de las especificaciones técnicas para la celebración de contratos de adquisición de bienes y la compra o venta de servicios relacionados con el cumplimiento de las actividades a su cargo, que serán sometidas a resolución de la gerencia general del hospital, y la supervisión de su cumplimiento. (exclusivamente en el área de limpieza y mantenimiento).- La evaluación de los indicadores de desempeño del personal y de rendimiento de las actividades a su cargo, y la aplicación de los correctivos necesarios para su mejoramiento.- La evaluación del costo/beneficio de las actividades a su cargo, y las acciones necesarias para elevar su productividad y calidad.- La autorización de la información contable sobre las actividades producidas, y su entrega a la subgerencia financiera del hospital.- La aprobación u observación de los informes de gestión de los responsables de los servicios a su cargo...”.- “...Art. 31.- **Del Servicio de Limpieza y Mantenimiento de Edificios.-** El Servicio de Limpieza y Mantenimiento de Edificios tendrán las siguientes responsabilidades: La aplicación de las políticas, estrategias, normas y procedimientos aprobados sobre limpieza y mantenimiento.- La programación y ejecución, por administración directa o mediante contratación, de la reparación, adecuación, limpieza y pintura; trabajos de carpintería y fontanería; mantenimiento preventivo y correctivo de: calderos ascensores, montacargas y demás instalaciones generales del Hospital; sistemas eléctricos, de aire acondicionado y calefacción; redes de agua potable y servida, recolección y eliminación de la basura y desechos tóxicos, y tratamiento de aguas negras.- Los informes de resultados sobre la organización y gestión de la producción, productividad y calidad del servicio, ante la Subgerencia.”*

La Dirección del Hospital no emitió políticas que regulen el funcionamiento y los canales de coordinación del Servicio de Limpieza y Mantenimiento de Edificios; y, el Departamento de Servicios General no ejerció control de su actividad; lo que provocó que: la Dirección del Hospital coordine directamente con este Servicio y que el control interno de la ejecución de las obras se debilite.

Mediante Oficios 51000000.HTMC.071.09; 51000000.HTMC.072.09; 51000000.HTMC.074.09; 51000000.HTMC.075.09 de 9 de diciembre de 2009, solicitamos a los Jefes del Departamento de Servicios Generales y a los Directores del Hospital TMC, emitan su criterio relativo a los hechos comentados. Con comunicación innumerada de 11 de diciembre de 2009, la ex Jefe del Departamento de Servicios Generales manifiesta que, las especificaciones técnicas no eran posible de realizarlas,

pues en el área a su cargo existía un solo profesional, lo que conllevó congestión en sus funciones.

## **Conclusión**

No han existido políticas que normen la acción del Servicio de Limpieza y Mantenimiento de Edificios. Este Servicio ha recibido disposiciones y ha realizado coordinaciones directamente con la Dirección del Hospital, tampoco el Departamento de Servicios Generales ha realizado acciones de control sobre su actividad. Por lo que, los ex Directores, el Jefe y ex Jefes del Departamento de Servicios Generales del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, incumplieron la Resolución CI 056 en sus Artículos: 20, 26 y 31

## **Recomendación**

### **Al Director del Hospital Teodoro Maldonado Carbo**

3. Establecerá las políticas que regulen el funcionamiento del Servicio de Limpieza y Mantenimiento, definiendo los canales de coordinación y reporte, que se sujeten a la estructura administrativa vigente. Determinará los niveles de responsabilidad en la fase de planificación para cubrir las necesidades de remodelación o ampliación; a fin de que, estas sean realizadas por personal capacitado y sean supervisadas por el Departamento de Servicios Generales.

## **DESIGNACIÓN DE FISCALIZADORES**

Luego de que se ha adjudicado la ejecución de una obra, el servidor encargado del Servicio de Limpieza y Mantenimiento, solicitó al Director del Hospital designe un fiscalizador, responsabilidad que generalmente recayó en uno de los empleados que conforman esa Área.

En este Servicio laboran siete personas de las cuales dos tienen título superior (un ingeniero civil y un ingeniero industrial); uno cuenta con tercer año de universidad en la rama de Ingeniería Industrial y los otros cuatro servidores tienen categoría de mecánicos y electromecánicos.

Al ingeniero civil de Mantenimiento se le designó como fiscalizador de 17 obras, en 3 obras se encargaron a un ingeniero industrial del área de Seguridad, Salud y Medio Ambiente y en 5 restantes se designó como fiscalizador a los técnicos en mecánica y electromecánica del Servicio de Limpieza y Mantenimiento.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, entre las atribuciones y obligaciones establecidas para el titular de la entidad, en el Art. 77, numeral 1, literal a), establece:

*“a) Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.”*

La Norma de Control Interno 130-01 Título: Herramientas para evaluar el ambiente de control, establece:

*“...La máxima autoridad especificará el nivel de competencia profesional requerido para trabajos concretos y traducirá los niveles requeridos en conocimientos y habilidades imprescindibles, para ejecutar los trabajos de manera adecuada...”*

La Norma de Control Interno 140-03 Título: Autorización de operaciones, establece:

*“...Las personas que reciban las autorizaciones, serán competentes, honestas y conscientes de la responsabilidad que asumen en su tarea y no efectuarán actividades que no les corresponda...”*

La calidad del trabajo ejecutado en el control de obras públicas depende entre otros factores del grado profesional, capacidad, desarrollo y disciplina de los profesionales que componen el equipo designado para esta actividad.

Por la naturaleza de la función de control, como por la complejidad de las acciones de su responsabilidad, la persona encargada del control de obras públicas deberá ser un profesional con suficiente entrenamiento y experiencia en las disciplinas afines a los proyectos objetos del control, actividad que es respaldada por las leyes de ejercicio profesional en el área de la planificación, construcción y control de obras.

Mediante Oficios 51000000.HTMC.072.09; 51000000.HTMC.074.09; 51000000.HTMC.075.09 de 9 de diciembre de 2009, dirigido a los Directores del

Hospital TMC; y, 51000000.HTMC.081.09 dirigido a los Fiscalizadores designados, solicitamos emitan su criterio relativo a los hechos comentados. Mediante oficio FCV.HRTMC.0237.2009 del 17 de diciembre de 2009 El fiscalizador designado para varias obras contratadas manifiesta:

*“...la falta en el hospital de un área o departamento exclusivamente técnico, con los profesionales suficientes, además de normas que permitan regirse, es lo que hace que las designaciones realizadas no cumplan en su mayoría con el profesionalismo requerido...”.*

## **Conclusión**

Para la fiscalización de 5 obras ejecutadas en el Hospital TMC se designó a servidores del Servicio de Limpieza y Mantenimiento de esa Unidad Médica, los mismos que, tienen formación como técnicos en mecánica y electromecánica. Incumpliendo las Normas de Control Interno 130-01 y 140-03.

## **Recomendación**

### **Al Director del Hospital Teodoro Maldonado Carbo**

4. Para la fiscalización de obras a ejecutarse en el ámbito de sus competencias, designará de entre quienes conforman las áreas técnicas relacionadas, los profesionales que reúnan los requisitos mínimos para ejercer esta acción de control.

## **NORMAS MÍNIMAS PARA CONTRATOS**

Los contratos celebrados para la ejecución de las obras analizadas no contienen en ninguna de sus partes estas estipulaciones o normas lo que ha provocado que:

- El trámite en el Departamento Financiero para la cancelación de varias planillas de avance de obra haya durado entre 12 y 49 días, contados desde la fecha en que el fiscalizador tramitó el pago hasta la cancelación de las mismas. (Oficio No. 51000000.HTMC.046.09)
- Por falta de especificaciones técnicas la fiscalización no pudo exigir a los contratistas una mejor calidad de materiales y acabados de la construcción.

- La falta de instructivos que normen la gestión de la fiscalización ha impedido que varias de las funciones asignadas para el desempeño de su trabajo no se cumplan adecuadamente como es del caso la presentación del informe final de fiscalización previo a la conformación de la comisión de entrega recepción; el no contar con la liquidación técnico económica de las obras que permita establecer el verdadero costo de las obras emprendidas; la falta de informes de avance de obra relacionados con los cronogramas de trabajo para determinar los plazos reales de ejecución de las obras; el no cumplir con los plazos establecidos para la recepción de las obras; etc.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, entre las atribuciones y obligaciones establecidas para el titular de la entidad, en el Art. 77, numeral 1, literales: a) y d), establece:

*“a) Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos...” . “...d) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias, las regulaciones y demás disposiciones expedidas por la Contraloría General del Estado...”*

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, entre las atribuciones y obligaciones establecidas para las autoridades de las unidades administrativas y servidores, en el Art. 77, numeral 2, literales a) y c), establece:

*“a) Contribuir a la obtención de los fines institucionales y administrar en el área que les compete, los sistemas a que se refiere el literal a) del numeral 1, del Art. 77 de esta Ley...” . “...c) Actuar con profesionalismo y verificar que el personal a su cargo proceda de la misma manera”*

El Reglamento sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Contratación Pública en su Art.- 73.- Dispuso:

*“...Normas mínimas en contratos de obra.- En el caso de contratos de ejecución de obras, las especificaciones generales del contrato y los instructivos para fiscalización o supervisión de ellas deberán contemplar estipulaciones o normas sobre; rubros de construcción, calidad de materiales, requisitos de laboratorio, forma de medición y pago, presencia y permanencia en obra del contratista o su representante; responsabilidades del contratista respecto al personal, equipos e instalaciones; planificación y control de la obra; informes de avance; documentación de ejecución de la obra; desarrollo de los trabajos; cumplimiento de especificaciones; señalización; vigilancia y custodia; variaciones de la obra; limpieza de la obra; modificaciones de plazos; recepciones; inspecciones, pruebas y mantenimiento...” . “...En tales especificaciones y procedimientos de fiscalización y supervisión deberán*

*constar también reglas sobre formulación y presentación de planillas, plazos para su aprobación, forma y procedimiento de pagos, retenciones y multas.”*

Mediante Oficios 51000000.HTMC.072.09; 51000000.HTMC.074.09; 51000000.HTMC.075.09, dirigidos a los Directores del Hospital TMC; y, 51000000.HTMC.081.09 dirigido a los fiscalizadores designados, de 9 de diciembre de 2009; solicitamos emitan su criterio relativo a los hechos comentados. Mediante oficio FCV.HRTMC.0237.2009 de 17 de diciembre de 2009, uno de los fiscalizadores designados manifiesta:

*“...la no presentación oportuna de los informes finales como parte del informe de procedencia, no fue por falta de instructivos, el motivo es que no se tenían las últimas planillas de obra, que es lo que permite elaborar el informe final...”...la solicitud de la recepción de las obras por parte del contratista, la misma que ya había sido inspeccionada y comprobado su terminación, en ciertas obras se tramitaba su procedencia sin el informe final para no atrasarse en el pedido del contratista a menos que haya motivo que lo impidiera...”...considero que los objetivos mas representativos de la fiscalización y que engloban a muchos de ellos, es el control de la ejecución física de la obra, chequeo de planillas por trabajos ejecutados, elaboración de las planillas de reajustes, informe de los trabajos realizados a la Dirección del Hospital...”*

## **Conclusión**

Los contratos celebrados para la ejecución de las obras ejecutadas en el Hospital TMC, no registraron las estipulaciones y normas mínimas exigidas en la normativa vigente. Por lo que, los ex Directores y los Responsables del Área de Contratos del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, incumplieron el Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Contratación Pública en su Art.- 73

## **Recomendación**

### **Al Director del Hospital Teodoro Maldonado Carbo**

5. Dentro del proceso pre contractual, exigirá que la Sección Jurídica registre en los proyectos de contratos sujetos a su aprobación, todas las normas y estipulaciones mínimas exigidas en la normativa vigente.

## REAJUSTE DE PRECIOS

Para el reconocimiento del reajuste de precios la Institución incluyó en cada uno de los contratos de ejecución de obras la fórmula poli nómica correspondiente, en base a esta fórmula matemática se debía realizar el reajuste del anticipo, de las planillas de avance de obra y de las planillas de excesos de volumen.

Los fiscalizadores de obra, encargados de calcular el valor por reajuste de precios, en los casos en que realizaron este proceso, presentaron las planillas de reajuste con posteridad a las planillas de avance de obra y excesos de volumen.

En otros casos no se ha encontrado evidencia que se hayan calculado y cancelado y/o recaudado los valores correspondientes por el reajuste, a pesar de que algunas obras tienen la recepción definitiva.

En tres contratos se estipula que el contratista renuncia al reajuste de precios, motivo por el cual la fiscalización no realizó los cálculos correspondientes.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, entre las atribuciones y obligaciones establecidas para las autoridades de las unidades administrativas y servidores, en el Art. 77, numeral 2, literales a) y c), establece:

*“...a) Contribuir a la obtención de los fines institucionales...”.*

*“...c) Actuar con profesionalismo y verificar que el personal a su cargo proceda de la misma manera...”.*

La Ley de Contratación Pública Codificada en el capítulo de reajuste de precios establece:

*“...Art. 85.- **SISTEMA DE REAJUSTE.-** Los contratos de ejecución de obras, adquisición de bienes o prestación de servicios a que se refiere esta ley, cuya forma de pago corresponda al sistema de precios unitarios, se sujetarán al sistema de reajuste de precios previsto en este capítulo...”.- “...Art. 86.- **REAJUSTE EN CONTRATOS DE EJECUCION DE OBRAS.-** En el caso de producirse variación en los costos de los componentes de los precios unitarios estipulados en los contratos de ejecución de obras que celebren el estado o las entidades del sector público, los costos se reajustarán para el pago del anticipo y de las planillas de ejecución de obra, desde la fecha de variación, mediante la aplicación de fórmulas matemáticas que constaran obligatoriamente en el contrato, en base a la siguiente fórmula general:”.- “...Art. 89.- **APLICACIÓN DE LA FORMULA DE REAJUSTE DE PRECIOS.-** El reajuste de precios se realizará mensualmente o de acuerdo con los períodos de pago establecidos en el contrato y será efectuado provisionalmente en base a los precios o*

*índices de precios a la fecha de presentación de las planillas por la fiscalización o unidad de control de cada obra tramitándolo conjuntamente con la planilla...”.-  
“...Art. 91.- **LIQUIDACION DE REAJUSTE.**- Tan pronto se disponga de los índices definitivos de precios, se realizará la liquidación y pago final del reajuste, considerando las fechas de pago de las planillas y aplicando las fórmulas contractuales...”.*

Mediante Oficios 51000000.HTMC.072.09; 51000000.HTMC.074.09; 51000000.HTMC.075.09 de 9 de diciembre de 2009, solicitamos a los Directores del Hospital TMC, emitan su criterio relativo a los hechos comentados. A los fiscalizadores se solicito su pronunciamiento mediante oficios 51000000.HTMC:081.09; 51000000.HTMC.082.09; 51000000.HTMC.083.09; 51000000.HTMC.084.09; 51000000.HTMC.085 de 9 de diciembre de 2009. Con oficio FCV.HRTMC.0237.2009 de 17 de diciembre de 2009, uno de los fiscalizadores designados informa:

*“...En algunas obras los reajustes de planillas provisionales, a veces se las despachaban junta con las planillas normales y en otras ocasiones pasaban a elaborarse como definitivas, por las circunstancias de trabajo que a veces no lo permitía...”.”...Cuando me disponían la fiscalización de una obra tal, muchas veces los contratos venía sin fórmulas, ya sea por que no la elaboraban o por que el contratista renunciaba; considero que el departamento legal, que elabora el contrato es el llamado a ser cumplir las leyes y que estas se apliquen...”.”...En lo que corresponde a los reajustes definitivos de las planillas normales, estos no se han realizado por que el boletín de egreso, no llega a manos del fiscalizador y mas bien el contratista colabora con la fiscalización proporcionándole...”.*

## **Conclusión**

El reajuste de precios, fue calculado en unos casos posterior al pago y en otros se omitió su cálculo; y, su pago o recaudación, que debe establecerse en la liquidación final de la obra, hasta que se produzca la entrega definitiva esta pendiente. Por lo que, los ex Directores y el Fiscalizador de las Obras, incumplieron La Ley de Contratación Pública Codificada en el capítulo de reajuste de precios Art. 85, 86, 89 y 91.

## **Recomendación**

### **Al Director del Hospital José Carrasco Arteaga**

6. Dispondrá al Departamento Financiero que en el proceso de autorización de pago de las planillas de ejecución de obras presentadas, vigilé que éstas

incluyan el cálculo de reajuste de precios, a fin de realizar su trámite simultáneo.

## **ENTREGA RECEPCIÓN**

Cuando el contratista considera que ha cumplido con las obras encomendadas, notifica al Fiscalizador para que informe sobre el hecho al Coordinador del Servicio de Mantenimiento, solicitándole a la vez se efectúe el acto de entrega recepción de las obras.

El Coordinador de Mantenimiento solicita: a la Administradora del contrato el informe de vigencia de garantías y al Fiscalizador el informe de procedencia para recibir las obras. Recibidos estos informes el Coordinador realiza las actividades previas para que el Director del Hospital TMC integre la Comisión de recepción y disponga la recepción de las obras.

El informe de procedencia emitido por parte del Fiscalizador se limita a informar que el contratista ha cumplido con el objeto del contrato en cuanto al diseño y especificaciones técnicas, indicando que las obras se han ejecutado dentro de los plazos previstos y que al no existir mora es procedente la recepción de las obras; en algunos casos en anexo adjunto se presenta el cuadro de volúmenes ejecutados.

El Instructivo de procedimiento para entregas recepciones de bienes adquiridos y obras contratadas por el IESS precisa en el inciso tercero del Art 2, que se comunicará al ingeniero Fiscalizador, para que en el plazo máximo de 8 días, presente el informe de "*terminación de obra*", en base al cumplimiento de de las estipulaciones contractuales; detalle sobre el cumplimiento de la construcción de la obra según planos y especificaciones técnicas referidas en el contrato; detalle sobre las órdenes de ejecución, modificaciones, aumentos o disminuciones de obra, con referencia de las respectivas autorizaciones; liquidación de plazos y costos, de acuerdo con los precios unitarios.

De acuerdo al Instructivo en mención la falta de este informe impide convocar a la Comisión de entrega recepción, sin embargo la Coordinación de Mantenimiento con el

informe de procedencia, que no sustituye al informe final de fiscalización, dio trámite para que se reciban las obras.

Como resultado de nuestro estudio se observó que los plazos previstos para que se efectuó la recepción provisional, desde la fecha de solicitud de recepción de los contratistas oscilan en la mayor parte de las obras entre 1 y 4 meses; y las obras que ameritan la recepción definitiva en unos casos han sobrepasado el plazo oficial y en varias hasta la fecha del cierre de nuestra labor de campo (noviembre del 2009) aun no se efectivizaban; respecto de las garantías existen las notificaciones por parte de la Administradora de los Contratos, que en los procesos de recepción, se verificó la vigencia de las mismas, de conformidad con los contratos.

La Ley de Contratación Pública Codificada en el capítulo de las Recepciones establece:

*“...Art. 81.- **Recepción Provisional.**- La recepción provisional se realizará cuando, terminada la obra, el contratista comunique por escrito a la entidad contratante tal hecho, y le solicite que se efectúe dicha recepción. Se iniciará dentro del plazo establecido en el contrato.- De no haberse estipulado el plazo en el contrato, se la comenzará en el término de quince días contando desde la fecha en que la entidad recibió la referida comunicación.”*

*“Art. 83.- **Recepción Definitiva.**- La recepción definitiva se efectuará, previa solicitud del contratista, dentro del plazo previsto en el contrato, plazo que no será menor de seis meses contado desde la recepción provisional, real o presunta, de la totalidad de la obra...”*

Mediante Oficios 51000000.HTMC.072.09; 51000000.HTMC.074.09; 51000000.HTMC.075.09; 51000000.HTMC.076.09; 51000000.HTMC.077.09; 51000000.HTMC.078.09; 51000000.HTMC.079.09; 51000000.HTMC.080.09; 51000000.HTMC.081.09; 51000000.HTMC.082.09; 51000000.HTMC.083.09; 51000000.HTMC.084.09; y, 51000000.HTMC.085.09, de 9 de diciembre de 2009, dirigidos a Directores del Hospital, Jefes del departamento de Servicios generales, Coordinadores del Servicio de Mantenimiento y Fiscalizadores, se solicitó emitan su criterio relativo a los hechos comentados. Mediante oficio FCV.HRTMC.0237.2009 del 17 de diciembre de 2009, uno de los fiscalizadores designados manifiesta;

*“...sabemos que el informe final de una obra, que forma parte del informe final de procedencia se lo hace en base a las planillas de avance y exceso que se tramita al cobro, sobre todo las últimas...”. “...respecto del tiempo transcurrido desde la solicitud de recepción hasta que la fiscalización pone en conocimiento para que mantenimiento realice los trámites para el acto de recepción, en realidad esta fiscalización ha tramitado inmediatamente a mantenimiento, luego*

*mantenimiento realiza el trámite que corresponde, lo cual es motivo que se haya prolongado algo mas de un mes en la mayoría de las obra...”.*

## **Conclusiones**

Las entregas recepciones provisionales de las obras ejecutadas, se han realizado con retraso. Las entregas recepciones definitivas de las obras ejecutadas en unos casos se encuentran pendientes de realización y en otros se han realizado en plazos superiores a los estipulados en la Ley.

Tanto las entregas recepciones provisionales y definitivas que se han efectivizado no contaron con el informe final de Fiscalización, desconociéndose en muchos de los casos la liquidación de la obra en el momento mismo de la diligencia de entrega recepción. Las liquidaciones: técnico económicas; de plazos fueron presentadas por el fiscalizador con bastante posteridad a la fecha de la diligencia de recepción.

Por lo expuesto, los ex Directores, el Fiscalizador de Obras y los Coordinadores de Mantenimiento del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, incumplieron la Ley de Contratación Pública Codificada Art. 81 y 83.

## **Recomendación**

### **Al Director del Hospital Teodoro Maldonado Carbo**

7. Dispondrá al Jefe del Departamento de Servicios Generales coordine con el servidor encargado de la Administración de los contratos a fin de que los trámites previos a la realización de las entregas recepciones de obras se realicen oportunamente y estén sustentados con todos los informes y documentación exigible en la normativa vigente.
8. Dispondrá la conformación de las Comisiones responsables de la recepción de las obras ejecutadas de acuerdo a los plazos contractuales; así como, vigilará que los procedimientos sean cumplidos en los tiempos óptimos y evaluará los resultados de la gestión de las Comisiones.

## **AVANCE DE OBRA Y EVALUACION TECNICA**

Como se comento anteriormente, la Administración del Hospital solamente contrato los estudios técnicos para la construcción de una obra, las demás obras fueron contratadas contando con documentación técnica muy general como son: plantas arquitectónicas y presupuestos de obra; de los cuales se desconoce su autoría.

La falta de cronogramas de trabajo, que son los documentos que permiten al fiscalizador el control del avance de obra, así como el excesivo plazo para ejecución de los trabajos establecido en los contratos debido en unos casos al cambio de días calendario ofertados por días laborables; y, en otros al inadecuado establecimiento de plazos impidió el control adecuado y oportuno por parte del fiscalizador. Las ampliaciones de plazo solicitados obedecen a la falta de entrega de los espacios físicos por parte de los Jefes de Servicios para el acometimiento de las obras.

Dado que no se cuenta con especificaciones técnicas definidas, el fiscalizador no pudo exigir que la calidad de los materiales sea de excelencia, sin embargo la mayoría de las obras tiene acabados aceptables, lo que no se pudo evitar es el tener un verdadero mosaico de materiales y de calidades, que han estado supeditadas a los requerimientos de los diferentes funcionarios de los Servicios en que se emprendieron las obras, cuando lo que debió primar es el uniformidad de criterios respecto a materiales y calidad de los mismos en razón que el hospital es un solo ente, cuyos estudios deben obedecer a un proyecto integral y definitivo que puede ser construido por etapas.

La falta de una planificación adecuada se refleja en las liquidaciones de volúmenes de obra es decir la relación entre lo previsto y lo ejecutado, normalmente se encontró la existencia de diferencias de volúmenes y rubros nuevos e inclusive en tres casos fue necesario la suscripción de contratos complementarios, sin embargo de lo comentado, de la verificación realizada por ésta auditoría a los volúmenes planillados y pagados se encontró que estos se encuentran enmarcados en los volúmenes realmente ejecutados, a excepción de dos obras que por motivos aritméticos tuvieron errores, aspecto que fueron notificados a los contratistas y fiscalizador para que se proceda a la recuperación de los valores cancelados en exceso, estas obras son:

Contrato No. 1113-2008, cuyo objeto fue la pintura de la fachada, anexos y rejas de acordeón del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, se observó lo siguiente:

- En el rubro “rasqueteada, lijada y sellada”, se ha repetido para su pago, el área correspondiente a “repintada de esmalte en zócalo”, superficie que ya fuera incluida en el rubro “repintada de caucho en planta baja”, el área duplicada es de 2.286,82 m2.
- Luego de la verificación de medidas en el sitio de obra realizada conjuntamente con los representantes de la empresa y el fiscalizador de la obra se obtuvo nuevamente como resultado una diferencia en exceso de 179,92 m2, para el rubro “repintada de esmalte en zócalo”.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, entre las atribuciones y obligaciones establecidas para el titular de la entidad, en el Art. 77, numeral 1, literal d), establece:

*“...Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias, las regulaciones y demás disposiciones expedidas por la Contraloría general del Estado...”*

La Ley de Contratación Pública Codificada, dispuso en su Art. 14.- Estudios completos.-

*“...Como requisito previo para iniciar cualquier procedimiento precontractual, la entidad deberá contar con los estudios, diseños, incluidos planos y cálculos, especificaciones generales y técnicas, debidamente concluidos, recibidos, previa fiscalización, por la entidad correspondiente, y aprobados por ella, con la programación total, los presupuestos y demás documentos que se consideren necesarios, según la naturaleza del proyecto...”*

Expuestos los hechos, mediante oficio 51000000. HTMC.052.09 de 26 de octubre de 2009, se solicitó al contratista realizar el correspondiente reintegro de los valores pagados en exceso a nombre de la Institución, de acuerdo al detalle del cuadro siguiente:

RUBRO	U	CANTIDAD			P. UNIT	VALOR A
		PLANILLADA	AUDITORIA	DIFERENCIA	CONTRATO	RESTITUIR
RASQUETEADA, LIJADA Y SELLADA	M2	40 779,27	38 492,45	2 286,82	1,44	3 293,02
REPINTADA DE ESMALTE EN ZOCALO	M2	2 286,82	2 106,90	179,92	3,08	554,15
					<b>Total</b>	<b>3 847,17</b>

Contrato No. 1268-2008, cuyo objeto fue la remodelación de los Quirófanos 6 y 8, se cancelaron dos rubros en exceso, el detalle es el siguiente:

RUBRO	AREA MEDIDA	AREA PAGADA	DIFERENCIA	P. UNIT.	TOTAL
PISO GERFLOR	82,86 M2	90,00 M2	7,14 M2	141,31	1 008,95
REVESTIMIENTO ALMOND	138,93 M2	154,45 M2	15,32 M2	41,91	650,44
				<b>Total</b>	<b>1 659,40</b>

Con oficio 51000000.HTMC.053.09 de 28 de octubre de 2009, se solicitó al contratista realizar el correspondiente reintegro de los valores pagados en exceso a nombre de la Institución. Mediante comprobantes de ingreso 20189 y 20256 del 26 de noviembre y 16 de diciembre de 2009 respectivamente, fueron depositados 3 847,17 USD y 1 659,39 USD correspondientes a las diferencias señaladas.

### **Conclusión**

En general para la construcción de las obras se dispuso de plantas arquitectónicas y de presupuestos que no fueron adecuados, por que no corresponden a un estudio real de las necesidades del Hospital, aspectos que incidieron en el proceso constructivo sin llegar a cumplir con los objetivos de brindar mayor cobertura y mejor atención al sector afiliado. Por lo expuesto, los ex Directores, los Responsables del Área de Contratación y el Fiscalizador de las Obras, incumplieron el Art. 14 de la Ley de Contratación Pública Codificada.

### **Recomendación**

#### **Al Director del Hospital Teodoro Maldonado Carbo**

9. Dispondrá al Jefe del Departamento de Servicio Generales realice el estudio integral de las necesidades de mantenimiento y remodelación de las áreas del Hospital TMC, tomando como base la demanda de servicios existentes y las proyecciones de ampliación de cobertura.

## EVALUACION DE LA SUPERVISION Y FISCALIZACION

Para realizar el control técnico y económico que asegure la inversión del IESS en las obras de remodelación del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, la Dirección del Hospital designó como Fiscalizador de cada una de las obras contratadas a uno de servidores que conforman el Servicio de Mantenimiento y Limpieza del Hospital, quienes avalizaron las planillas de avance de obra presentadas por el contratista y son los responsables de su pago y de la ejecución de las obras.

Los fiscalizadores de las obras en unos casos no presentaron los informes de avance de obra y en otros no presentaron oportunamente; no cancelaron simultáneamente las planillas de reajuste de precio con las planillas de avance de obra; no presentaron en el debido tiempo el informe final de fiscalización, documento necesario para proceder con la diligencia de entrega recepción, no llevaron el libro de obra, no mantuvieron una compilación adecuada de los documentos técnicos que respaldan la gestión de control.

El Reglamento de Determinación de Etapas del Proceso de Ejecución de Obras de Prestación de Servicios Públicos, determina:

*“...Art. 12.- De la Fiscalización...Los objetivos más importantes de la labor fiscalizadora son los siguientes:a) Vigilar y responsabilizarse por el fiel y estricto cumplimiento de las cláusulas del contrato de construcción, a fin de que el proyecto se ejecute de acuerdo a sus diseños definitivos, especificaciones técnicas, programas de trabajo, recomendaciones de diseñadores y normas técnicas aplicables; b) Detectar oportunamente errores y/u omisiones de los diseñadores, así como imprevisiones técnicas que requieran de acciones correctivas inmediatas que conjuren la situación; c) Garantizar la buena calidad de los trabajos ejecutados; g) Conseguir que los ejecutivos de la entidad contratante se mantengan oportunamente informados del avance de la obra y problemas surgidos en la ejecución del proyecto...” . “Para que los objetivos puedan cumplirse dentro de los plazos acordados y con los costos programados, a la fiscalización se le asigna entre otras las siguientes funciones dependiendo del tipo de obra, magnitud y complejidad del proyecto: a) Revisión de los parámetros fundamentales utilizados por los diseños contratados y elaboración o aprobación de “planos para construcción”, de ser necesarios; b) Evaluación periódica del grado de cumplimiento de los programas de trabajo; c) Revisión y actualización de los programas y cronogramas presentados por el contratista; f) Medir las cantidades de obra ejecutadas y con ellas elaborar, verificar y certificar la exactitud de las planillas de pago, incluyendo la aplicación de las fórmulas de reajuste de precios; m) Verificar que el contratista disponga de todos los diseños, especificaciones, programas, licencias y demás documentos contractuales...” . “...Art. 13.- Del Libro de obra. La unidad administrativa responsable de la construcción deberá mantener permanentemente en el sitio de obra y bajo custodia inmediata del fiscalizador, un libro debidamente autorizado, empastado y prenumerado, en el que se*

*anotan las instrucciones que el supervisor o fiscalizador emitan al contratista sobre la ejecución de los trabajos...” . “...Art.14.- Compilación de documentos.- Los documentos técnicos de todas las fases del proyecto, así como los que resulten de la etapa de terminación de la construcción serán archivados por la institución ejecutora...”*

Mediante oficios 51000000.HTMC.081.09; 51000000.HTMC.082.09; 51000000.HTMC.083.09; 51000000.HTMC.084.09; y, 51000000.HTMC.085.09; de 9 de diciembre de 2009, dirigidos a los fiscalizadores de las obras, solicitamos expresen su opinión al respecto. Mediante oficios FCV.HRTMC.0232.2009; FCV.HRTMC.0233.2009; FCV.HRTMC.0234.2009; FCV.HRTMC.0235.2009; FCV.HRTMC.0236.2009; y, FCV.HRTMC.0237.2009; uno de los fiscalizadores designados expone su opinión señalando:

*“...mientras no se conforme una verdadera área de planificación no será posible cambiar la anarquía técnica que usted la ha podido apreciar; o en su defecto utilizar la partida para pago de estudios, en ese momento se verían cambios en el hospital en este aspecto...”*

## **Conclusión**

La gestión de la fiscalización fue parcial, el no contar con la documentación técnica que permita el control adecuado de la ejecución de las obras y la falta de cumplimiento cabal a las responsabilidades asignadas a la fiscalización impidieron que en los procesos de ejecución de obras se cumpla con fases técnicas como son: entregas recepciones oportunas, liquidaciones de obra como documento habilitante para la recepción de obras, pago simultaneo del reajuste de precios con las planillas de avance de obra, elaboración del libro de obra, mantener archivos completos, entre otros. Motivo por el cual, los ex Directores y el Fiscalizador de Obras del Hospital Teodoro Maldonado Carbo incumplieron los artículos 12, 13 y 14 del Reglamento de Determinación de Etapas del proceso de Ejecución de Obras de Prestación de Servicios Públicos.

## **Recomendación**

### **Al Director del Hospital Teodoro Maldonado Carbo**

10. Dispondrá al Jefe del Departamento de Servicios Generales que: evalué el cumplimiento de las obligaciones técnicas y administrativas de los

fiscalizadores designados para el control de las obras que se ejecutan en el área de sus competencias. De esta evaluación elaborará informes periódicos con las sugerencias de las acciones correctivas a implementarse.