

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

AUDITORÍA INTERNA

EXAMEN ESPECIAL AL PROCESO DE ADQUISICIONES DE BIENES Y SERVICIOS, FÁRMACOS, INSUMOS MÉDICOS Y MATERIALES ODONTOLÓGICOS EN EL HOSPITAL DEL IESS EN MANTA, POR EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE EL 1 DE OCTUBRE DE 2007 Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2010

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial en el Hospital del IESS en Manta, se realizó en cumplimiento de la Orden de Trabajo N° 51000000.004.11 de 4 de enero de 2011, con cargo al Plan Operativo de Control del 2011; y del oficio 08985 DCAI de 10 de junio de 2011 del señor Subcontralor General Estado autorizando la modificación del período de examen.

Objetivo del examen

- Verificar que el proceso de adquisiciones se enmarque en las disposiciones legales y reglamentación interna.

Objetivos Específicos

- Evaluar la planificación y programación utilizada para las adquisiciones de bienes y servicios
- Evaluar el proceso de elaboración de bases precontractuales.

- Análisis de la adjudicación de las ofertas presentadas.

Alcance del examen

Comprendió el análisis de los procesos de adquisiciones de bienes y servicios, fármacos, insumos médicos y materiales odontológicos, en el Hospital del IESS en Manta, durante el período 1 de octubre de 2007 al 31 de diciembre de 2010.

Limitación al alcance

No se analizaron los contratos: 038.2008-HM-DP sobre la adquisición de 7 camas eléctricas para la unidad de Cuidados Intensivos del Hospital de Manta; y, No. IESS Manta 0077 llevado a cabo para la adquisición de tres (3) respiradores o ventiladores mecánicos, por cuanto de acuerdo al oficio 02869 DCAI de 24 de febrero de 2011, por pedido del Fiscal Cantonal de Manta efectuado en oficio 583-IP.161-2010-FGE-FPM-UM de 21 de diciembre de 2010; estos fueron objeto de examen por parte de la Contraloría General del Estado a través de sus unidades operativas.

Base legal

Con Decreto Supremo 9, publicado en el Registro Oficial 6 de 29 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 Nacional del Seguro Social en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que continúa vigente con la Ley de Seguridad Social, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 465 de 30 de noviembre de 2001.

Estructura orgánica

Según el Reglamento General de las Unidades Médicas del IESS, contenido en la Resolución CI 056 de 26 de enero de 2000, el Hospital de Manta tiene un Nivel II de complejidad.

Esta Unidad Médica cuenta con un Director y para su funcionamiento y operatividad, en el área administrativa, está conformada por la Unidad de Servicio al Asegurado, Departamento Financiero y la Unidad de Servicios Generales.

Para la ejecución de los procesos de adquisiciones de bienes y servicios, fármacos, insumos médicos y materiales odontológicos, según la normativa vigente se conforman Comités y Comisiones integrados por servidores nombrados para cada proceso.

Objetivo de la entidad

De acuerdo al artículo 17 de la Ley de Seguridad Social, el IESS tiene la misión de proteger a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, invalidez, vejez y muerte.

Monto de recursos examinados

El monto de recursos examinados fue de 14 132 476,85 USD, distribuidos de la siguiente manera:

PARTIDAS	2007 Desde Octubre	2008	2009	2010	SUMAN
Medicinas	213 867,24	1 818 748,15	1 118 312,10	3 402 806,74	6 553 734,23
Material de laboratorio	0,00	87 640,41	94 017,69	25 399,92	207 058,02
Material Rayos X	1 007,70	18 498,00	35 849,17	3 707,00	59 061,87
Material de Curación	1 682,46	107 234,86	826 848,09	1 908 163,37	2 843 928,78
Bio materiales Odontológicos	418,80	6 696,40	5 884,98	4 943,65	17 943,83
Repuestos y accesorios de maquinaria	18 821,20	51 846,80	82 904,89	163 400,00	316 972,89
Mobiliario	0,00	117 682,98	61 831,00	113 210,00	292 723,98
Enseres	3 533,94	10 002,00	8 000,00	33 955,32	55 491,26
Maquinaria	5 053,58	19 000,00	8 700,00	129 600,00	162 353,58
Equipos médicos	101 900,00	219 139,00	556 380,00	869 242,20	1 746 661,20

Equipos comunicación	0,00	21,300,00	4 850,00	0,00	26 150,00
Remodelaciones Unidades Médicas	40 281,73	0,00	1 102 000,00	762 070,47	1 904 352,20
TOTAL USD					14 186 431,84

NOTA: VALORES TOMADOS DE LA EJECUCION PRESUPUESTARIA DEL HOSPITAL DE MANTA

Servidores relacionados (Ver Anexo 1)

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Cumplimiento de recomendaciones

La Dirección de Auditoría 4 de la Contraloría General del Estado, realizó el examen especial al proceso de adquisición de equipos e instrumental médico, fármacos, insumos y material odontológico del Hospital IESS de Manta, por el periodo del 1 de marzo de 2005 al 30 de septiembre de 2007, cuyos resultados constan en el informe DA4-0017-2008, aprobado por el Contralor General del Estado el 8 de septiembre de 2008.

De las veinte y cinco recomendaciones contenidas en el citado informe (Anexo No 3); veinte y cuatro fueron dirigidas al Director del Hospital IESS de Manta y una al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar. Se cumplieron en su totalidad veinte y tres; una se encuentran en proceso de implementación por parte de la Dirección de Desarrollo Institucional; y una, ya no es aplicable por la vigencia del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Almacenaje de Fármacos e Insumos Médicos no adecuados.

El Hospital no cuenta con espacios físicos suficientes para el almacenaje y salvaguarda de fármacos e Insumos Médicos dificultando el ordenamiento, distribución y control eficiente de las existencias, lo que pone en riesgo la salvaguarda, custodia y buen estado de los fármacos, insumos médicos y suministros en general.

Así, para almacenar los fármacos se mantienen 8 espacios físicos ubicados en los diferentes pisos del Hospital, áreas que no cuentan con sistemas de enfriamiento, los espacios son reducidos y no se mantienen los suficientes stands para el ordenamiento y almacenaje de los fármacos, observándose que un mismo medicamento se encuentra embodegado hasta en cuatro espacios físicos diferentes.

Los bienes de la bodega general se almacenan en 5 diferentes áreas, tres de ellas compartidas con las dependencias de Esterilización, Mantenimiento y la misma Farmacia; y, no todas las bodegas tienen seguridades físicas adecuadas, como es el

caso de la bodega tres (3) que se encuentra limitada con malla metálica recubierta de plástico y su base no tiene seguridad fija a la pared de cerramiento.

La Norma de Control Interno 250-02 Almacenamiento y Distribución de 10 de octubre de 2002, concordante con la Norma de Control Interno 406-04 Almacenamiento y Distribución de 19 de diciembre de 2009, señala:

“... Los ambientes asignados para el funcionamiento de los almacenes o bodegas, estarán adecuadamente ubicados, contarán con instalaciones seguras y tendrán el espacio físico necesario.- Los directivos establecerán un sistema apropiado para la conservación, seguridad, manejo y control de los bienes almacenados...”.

A este respecto, en oficio 226091101.068.2011 BCHM de 3 de agosto de 2011 la responsable de Bodega General, manifestó:

“... no existe espacio adecuado para el almacenaje de insumo... por lo que estarían expuestos a deteriorar los insumos”

En este mismo sentido la responsable de farmacia en oficio 226090000-060-2011 FHM de 1 de agosto de 2011, expresó:

“... en muchas ocasiones he solicitado la construcción de una sola bodega amplia, en donde se almacenen todos los fármacos...”.

Sin embargo, no adjuntó ninguna comunicación que sustente su afirmación.

Los criterios referidos señalan la necesidad de contar con espacios físicos suficientes y seguros; y, que los requerimientos fueron de conocimiento de las autoridades de la Unidad Hospitalaria, quienes hicieron constar para el año 2012 la ampliación del espacio físico procurando así solucionar el insuficiente espacio destinado al almacenaje.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, mediante oficio 05-GRR-IESS-2011 de 22 de noviembre de 2011, el ex Director del Hospital de Manta con patrocinio de su abogado particular, expresó que el informe *“... se sale del alcance y del objetivo del examen...”* al formular este comentario.

Auditoría Interna considera que si bien esta es una apreciación muy especial del patrocinador particular del ex Director, no se ajusta a la realidad de los procesos de auditoría que se rigen por las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental y la

normativa jurídica ecuatoriana, que son aplicables y obligatorias en las entidades y organismos del Sector Público sometidas al control de la Contraloría General del Estado, siendo nuestra competencia en el marco de los artículos 14 y 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, pronunciarnos sobre las deficiencias del control interno de los procesos y proponer las medidas correctivas indispensables, las que en el presente caso son de competencia del actual Director del Hospital.

Conclusión

Los espacios físicos destinados a la Farmacia y Bodega General no son suficientes para almacenaje y conservación apropiados de los fármacos e insumos médicos, lo que dificulta la gestión del almacenaje, custodia y distribución oportuna de estos productos.

Recomendaciones

Al Director del Hospital del IESS en Manta

1. Realizará las gestiones correspondientes ante las autoridades institucionales tendientes a alcanzar el presupuesto para adecuar las áreas destinadas a la farmacia y bodega general del Hospital.
2. Implementará un sistema de conservación, seguridad, manejo y control de fármacos e insumos médicos, tanto para la bodega central, como para farmacia, considerará en el sistema aspectos como movilidad, espacios apropiados, seguridad, capacidad de almacenaje, entre otros. Se complementará el sistema con las directrices a seguir, para el almacenamiento y manejo de fármacos e insumos médicos, dirigidas al personal encargado de su administración.

Programación Anual de fármacos no considera parámetros técnicos para su elaboración.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en el Art. 77, establece las atribuciones y obligaciones de las Máximas Autoridades, titulares y Responsables, entre las que el numeral 1 literal d), dispone:

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

El Instructivo sustitutivo al Reglamento de Contratación Directa de Insumos Médicos, Fármacos y material Quirúrgico por parte de las Unidades Médicas del Seguro General de Salud Individual y Familiar contenido en la Resoluciones CD 151, vigente desde el 22 de enero de 2007 y Reglamento de Procedimientos Especiales para la Adquisición de Fármacos en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social –IESS emitido mediante Resolución CD 235 de 29 de diciembre de 2008, en sus artículos 3 y 7 respectivamente, disponen a los Directores y Directores Técnicos de las Unidades Médicas establecer las necesidades de fármacos, utilizando registros estadísticos de consumo, perfil epidemiológico, Cuadro Básico Institucional, equipamiento y cualquier otra herramienta que permita definir adecuadamente las necesidades de conformidad con el nivel de complejidad de la Unidad Médica, lo que se enmarcará en la Planificación Estratégica Institucional y en el Plan Operativo Anual.

En relación al cumplimiento de este reglamento, mediante oficio 51000000.EEHM.30 de 11 de julio de 2011, se solicitó al Director del Hospital remita copias de las comunicaciones con las que requirió a los Responsables de Farmacia y Bodega informes de las existencias, estadísticas y rotación de los fármacos e insumos médicos para la planificación y programación anual correspondiente.

El Director del Hospital en respuesta a este pedido no remitió ninguna comunicación que demuestre su requerimiento a los responsables de Farmacia y de la Bodega General para considerar en las programaciones y en oficio 2260911013.1290.2011 DHM de 19 de julio de 2011, se limitó a señalar:

“... 2. A pesar de tener la información de manera manual en los años 2007,2008 y 2009, presentamos en su totalidad la información requerida con la documentación sustentatoria que justificaba el Plan Operativo y su respectiva programación...”.

Con oficios 51000000.EEHM.10 y 16 de 14 y 21 de junio de 2011, se solicitó a los Responsables de Farmacia y de Bodega General del Hospital el detalle de medicinas e insumos médicos sin mayor rotación, así como el promedio mensual de consumo de los últimos seis meses del 2010.

Sus respuestas en oficios 0020 de 15 de junio de 2011 y 226091101.57.2011 BCHM de 12 de julio de 2011, contienen los reportes solicitados, con el consumo promedio mensual durante el año 2010 y el saldo a junio de 2011 de los fármacos e insumos médicos que no tienen mayor rotación, como se detalla en el Anexo 4.

Los hechos comentados evidencian que el Director del Hospital presentó programaciones de adquisiciones de fármacos e insumos médicos elaboradas sin fundamentos técnicos tales como estadísticas de rotación, máximos y mínimos de existencias, situación que se refleja en el stock de ciertos fármacos que conforme a los datos históricos de consumo, abastecerían las necesidades de los próximos 3 a 2 390 años; como es el caso de agua para ampollas; o que no tienen consumo en el año 2010 como es el caso de las tabletas de 10 mg de Acitretine; también se detectó fármacos próximos a caducar tales como el Nitroprusiato Sodio Ampollas, Poligelina Solución, Aminoácidos Solución Infusión, Anestésico Local Oftálmico, cuyas fechas de expiración se cumplen en septiembre y octubre de 2011 (Ver Anexo No 4).

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, mediante oficio 05-GRR-IESS-2011 de 22 de noviembre de 2011, el ex Director del Hospital de Manta con patrocinio de su abogado particular, expresó que el informe “... se sale del alcance y del objetivo del examen...” al formular este comentario, opinión que no es compartida por Auditoría por las referencias legales ya expuestas.

Conclusión

Las programaciones anuales para las contrataciones de Fármacos e Insumos Médicos, se elaboraron sin considerar criterios estadísticos de consumo, perfil epidemiológico, existencias y consumos mensuales, lo que ocasionó que se adquieran fármacos en cantidades superiores a las necesidades de la unidad hospitalaria.

Recomendaciones

Al Director del Hospital del IESS en Manta

3. Iniciará los procesos de adquisiciones señalando metas de atención anuales, en esa unidad médica, en los servicios de ambulatorio, auxiliares de diagnóstico, hospitalización y emergencia, con sustentos técnicos de las atenciones a conceder

y los fármacos e insumos médicos necesarios a prescribir. Precisaré trimestralmente las metas y sustentos para reformarlas conforme a la realidad regional e institucional.

4. Solicitaré mensualmente a los Responsables de Farmacia y Bodega General del Hospital de Manta, los reportes de existencias y detalle de fármacos e Insumos médicos sin mayor rotación o consumo. En el caso de presentarse excesos de existencias con relación a los promedios de consumo, proximidad de caducidad u otro factor relacionado, dispondré a los responsables del manejo de estas áreas las acciones correctivas que eliminen los riesgos de inmovilización o pérdidas de recursos.
5. Vigilaré que los Responsables de Farmacia y de Bodega General soliciten a los proveedores el cambio oportuno de fármacos e insumos médicos próximos a caducar; y, en los casos de insumos médicos con promedios de consumos bajos soliciten su canje con otros productos que provean las casas comerciales a las que fueron adquiridos.

Limitado control de Calidad de los fármacos recibidos

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en el Art. 77, establece las atribuciones y obligaciones de las Máximas Autoridades, titulares y Responsables, entre las que el numeral 1 literal d), dispone:

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

El Art. 24 Control de Calidad, del Reglamento para la contratación directa de insumos médicos, fármacos y material quirúrgico por parte de las unidades médicas del Seguro General de Salud Individual y Familiar y del Seguro Social Campesino del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social- IESS, constante en el decreto ejecutivo 1884 de 22 de julio de 2004, que rigió hasta agosto 4 de 2008, dispuso:

“... Las unidades médicas del Seguro General de Salud Individual y Familiar o Seguro Social Campesino, durante las etapas precontractual y contractual, dispondrán a su criterio un control aleatorio de la calidad de los fármacos, material quirúrgico e insumos médicos, en sus propios laboratorios o en laboratorios nacionales o extranjeros contratados para el efecto, con una

frecuencia máxima de dos veces al año. El costo en la etapa contractual de esté control será de cuenta del proveedor...”.

El artículo 36 de la Resolución CD 235, vigente desde el 13 de enero de 2009, dispone:

“... Los Seguros especializados o las Unidades Médicas del IESS controlarán, en forma aleatoria, la calidad de los productos entregados por los proveedores, a través del Instituto Nacional de Higiene Izquieta Pérez...”.

Con el propósito de verificar la frecuencia con que la Dirección del Hospital de Manta controla la calidad de los fármacos que se suministran a los pacientes y afiliados que se atienden en este nosocomio, mediante oficio 51000000.EE.HM.041 de 21 de julio de 2011, se solicitó Director del Hospital los documentos que evidencien los requerimientos de análisis del control de calidad de los fármacos y los resultados correspondientes obtenidos del Instituto de Higiene Izquieta Pérez, en su período de gestión.

En su respuesta constante en oficio 226091101.1416.2011DHM de 3 de agosto de 2011, informa que según reporte de la Responsable de Farmacia, se envió al Instituto Nacional de Higiene Izquieta Pérez, el producto warfarina sódica, lote 10096 elaborado en marzo de 2010 con fecha de vencimiento en marzo de 2012, para el control de calidad. Adjuntó además el oficio 226090000-202-2010 de 10 de noviembre de 2010, suscrito por el ex - Director del Hospital, con el que se envió la muestra para su análisis, determinándose que se realizó por disposición del Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar, en razón de que el fármaco no cumple con lo declarado en el Registro Sanitario obtenido por el fabricante, esto como resultado del análisis del Instituto Izquieta Pérez ante una solicitud del Dispensario Médico del IESS de Cotacollao en Quito.

La muestra enviada en noviembre de 2010 para su análisis, no cuenta con ningún resultado hasta el 25 de julio de 2011 conforme se desprende del oficio 0-265-INHMT-LIP-Manta, suscrito por la Jefa de Laboratorio del Instituto Nacional de Higiene Izquieta Pérez que señala:

“... hasta la presente no tenemos ningún resultado del análisis solicitado...”.

Lo comentado demuestra que la Dirección del Hospital del Manta no realizó de manera aleatoria el control de calidad de los productos recibidos de los proveedores a fin de

que se garanticen las condiciones terapéuticas y técnicas de seguridad, calidad y eficacia de los fármacos adquiridos por la Institución.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, mediante oficio 05-GRR-IESS-2011 de 22 de noviembre de 2011, el ex Director del Hospital de Manta con patrocinio de su abogado particular, expresó que el informe “... se sale del alcance y del objetivo del examen...” al formular este comentario, opinión que no es compartida por Auditoría por las referencias legales ya expuestas.

Conclusión

El Hospital de Manta no realizó de manera aleatoria un control y seguimiento de la calidad de los fármacos que ingresan a ese nosocomio, en razón de no constar con disposiciones ni plan interno para realizar estos controles, por lo que no se garantizó la calidad y eficacia de los fármacos e insumos médicos adquiridos.

Recomendación

Al Director del Hospital del IESS en Manta

6. Preparará y presentará al Subdirector Provincial de Salud Individual y Familiar de Manabí un plan de seguimiento y control de los productos que recibe esa unidad de salud. El plan deberá considerar para análisis los fármacos de mayor rotación, aquellos de uso restringido, de uso hospitalario, nuevos productos, precio entre otras características. Actuará de manera similar con los materiales de curación. El plan incluirá responsables, tiempos y acciones a seguir para la obtención de los resultados de manera oportuna y toma de acciones de ser necesarias. Los resultados del seguimiento deberán ser reportados de manera trimestral para conocimiento de la Subdirección de Salud Individual Provincial de Manabí.

En proceso de adquisición del año 2008 la asignación de puntaje no responde a documentación presentada.

El análisis de la calificación y asignación de puntajes a las ofertas de cada ítem, efectuada por los miembros de la Comisión Técnica a los documentos presentados por

los oferentes de fármacos, insumos médicos y materiales odontológicos y la adjudicación respectiva por los Miembros del Comité de Selección, contenidos ambos en las mismas actas, muestra el siguiente hecho:

En el PRIMER PROCESO 2008, ITEM 74 ENALAPRILO.

Conforme consta en el acta de adjudicación análisis y tabulación de puntaje, para la provisión del fármaco ENALAPRILO, en presentación de tabletas de 20 mg, suscrita el 25 de marzo de 2008 (anexo 5), el único calificado por la Comisión Técnica y posteriormente adjudicado por el Comité de Selección fue el GRUPO FARMA DEL ECUADOR S.A, que ofreció el producto requerido con el nombre comercial PRILACE, a un precio unitario de 0.30 USD. La adquisición de 300 000 tabletas por un total de 90 000,00 USD, se formalizó con la suscripción del contrato No. 001-6-CSHM-2008-FÁRMACOS, el 6 de mayo de 2008.

En la referida acta de adjudicación, también consta como oferente la empresa BAGÓ S.A., que fue descalificada con la nota "*Desc. F.P. no tiene firma de notario*"; lo que significa "*Descalificado Fijación de Precios no tiene firma del notario*", por lo que no se le asignó puntaje alguno.

Revisado el expediente que esta casa proveedora de fármacos entregó para este proceso, se verificó que entre la documentación consta la Resolución emitida por el Consejo Nacional de Fijación de Precios de Medicamentos de Uso Humano y su anexo de 4 fojas útiles, con los sellos originales y firma del Notario Décimo Séptimo del Cantón Quito, foliada con el número 0000007 (anexo 6), en la que textualmente dice:

"... NOTARIA DÉCIMO SEPTIMA DEL CANTON QUITO De conformidad con lo dispuesto en el Art. 18 de la Ley Notarial doy fe, que el presente es FIEL COMPULSA de la COPIA CERTIFICADA que me fue presentada. Quito, 31 ENE.2008..."

En consecuencia, de no haber sido descalificada y considerando los puntajes establecidos para la calificación de los documentos presentados, LABORATORIOS BAGÓ DEL ECUADOR S.A., habría obtenido un puntaje total de 84,75 puntos, frente a 66,33 que correspondía al Grupo Farma, como se demuestra en el anexo 7.

Tomando en consideración que el precio unitario que ofertó LABORATORIOS BAGÓ DEL ECUADOR S.A. fue de 0.13 USD por unidad, existe una diferencia en la adjudicación entre lo ofertado por esta empresa y lo contratado al Grupo Farma, que asciende a 51 000,00 USD.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado dispone:

Art. 40.- Responsabilidad por acción u omisión.-

“... Las autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, actuarán con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad con lo previsto en esta Ley...”.

Art. 77 del mismo cuerpo legal, establece las atribuciones y obligaciones de las Máximas Autoridades, titulares y Responsables, entre las que en los numerales siguientes dispone:

1. Titular de la entidad:

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

2. Autoridades de las unidades administrativas y servidores:

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

El artículo 19 de la Resolución CD 151, Sistema de Compras por Suministro, señala:

“... El oferente deberá presentar... el Acuerdo de Fijación de Precios de Medicamentos de Uso Humano. La Comisión Técnica realizará la evaluación técnica...”.

El artículo 34 del mismo cuerpo reglamentario, vigente para este proceso, dispuso:

“... Todos los documentos que conforman la propuesta serán originales o copias certificados por autoridad competente...”.

En reunión de trabajo del 13 de julio de 2011, los miembros del Comité de Selección y Comisión Técnica, actuantes en el proceso referido, fueron comunicados de los

hechos comentados y mediante oficios 51000000.EEHM. 38 y 39 de 20 de julio de 2011 se solicitó sus criterios y puntos de vista que sirvieron de sustento para la adjudicación, calificación y asignación de puntaje en el ÍTEM citado.

En respuesta al requerimiento, los miembros del Comité de Selección y de la Comisión Técnica, de manera conjunta, en comunicación de 25 de julio de 2011, manifestaron:

“... 3.1. ÍTEMS 74 ENALAPRILLO (PRIMER PROCESO 2008)...analizada la razonabilidad por que el Comité Técnico seleccionó al Grupo Farma del Ecuador y no a la Compañía Bagó S.A., la respuesta es muy sencilla. La empresa ganadora presentó toda la documentación completa y en orden. Es decir, toda la información era correcta y sustentada en derecho, no en apreciaciones. La compañía Bagó S.A., “se olvidó” de poner el número de Ítems...”.

Sobre este mismo tema, los miembros de la Comisión Técnica, en oficio 226091101.066.2011 de 26 de julio de 2011, expresaron:

“...La empresa ganadora que se denomina Grupo Farma del Ecuador, ganó porque presentó toda la documentación en orden, la Empresa a la que usted hace referencia, esto es Genfar (sic), se le descalifica porque no presentó el número de Ítem...”.

Estas respuestas no guardan relación con nuestra observación ya que afirmamos que en el acta de adjudicación consta como “Desc. F.P. no tiene firma de notario”, es decir, Bagó fue descalificada bajo el argumento de que el documento de fijación de precios no lleva la firma original del notario; sin embargo reiteramos que en el expediente consta la resolución emitida por el Consejo Nacional de Fijación de Precios con el sello y firma originales del Notario Décimo Séptimo del Cantón Quito. Además, en la comunicación remitida por auditoría no hace referencia a que la empresa Bagó se olvidó de poner el número de ítem porque no era del caso; por lo que esta explicación no modifica el hallazgo.

Sobre este mismo hecho e ítem, los miembros del Comité de Selección y el Vocal Técnico, en otra comunicación de fecha 9 de agosto de 2011, señalaron:

“... Esta comunicación más su anexo en tres hojas; NO SE ENCUENTRAN NOTARIADAS COMO MANDA EL ART.18 DE LA LEY NOTARIAL, POR LO TANTO NO ESTAN FIRMADAS NI RUBRICADAS COMO TAMPOCO ESTA LA FECHA. En tal virtud, estos documentos no son jurídicamente legales porque el Notario en Derecho no da fe porque en dichos documentos presentados no aparecen el contenido que dice: “Que es fiel compulsada de la

copia certificada”. Estas certificaciones no aparece ni el sello, ni la firma i (sic) la fecha por parte del Notario...Para la comisión estos documentos de vital importancia simplemente no fueron notariados y es la razón por la que fue descalificada...”.

De otra parte, el vocal económico miembro del Comité de Selección en relación a este mismo ítem con oficio 226092104-156-2011 de 3 de agosto de 2011, expresó:

“... En la oferta que presenta LABORATORIOS FARMACÉUTICOS ECUATORIANOS BAGÓ S.A., de fojas 0000003 a la 0000006, consta el sello de la notaria Décimo Séptima, PERO NO LA CERTIFICACIÓN DEL NOTARIO, y la rúbrica existente corresponde a mi persona como justificativo de que he revisado el expediente, situación que quizás se prestó a confusión con la que correspondía al señor Notario; la certificación del señor Notario Décimo Séptimo del Cantón Quito, Dr. Remigio Poveda Vargas, de fecha 31 de enero de 2008, SE ENCUENTRA ÚNICAMENTE EN LA FOJA 0000007, sin que se haya sentado la razón de que las anteriores fojas son parte de la certificación notarial, como lo dispone la Ley, estando en BLANCO el espacio en el que deja constancia del número de fojas certificadas, por tanto LA DESCALIFICACIÓN POR ESTE CONCEPTO ESTÁ PLENAMENTE JUSTIFICADA...”.

En escrito de 14 de octubre de 2011, el ex Director del Hospital del IESS en Manta, ex Presidente del Comité de Selección, sobre el mismo aspecto, expresó:

“... sobre la descalificación de la oferente BAGÓ S.A., por cuanto los documentos entregados por ella, no se encuentran debidamente certificados por el Notario. Me permito hacer notar a usted que, aún cuando eventualmente algún notario tenga la costumbre de efectuar tales certificaciones, de la manera como se lo ha hecho quien certifica una de las hojas de un documento, tal costumbre no constituye derecho...; en el caso, como el presente, si así correspondía, debía certificar que se trataba de la copia de un documento, con anexos, lo que no ha ocurrido, por lo que no podíamos interpretar que esa habrá sido la intención del Notario...”.

Los criterios expuestos individual y colectivamente por los miembros del Comité de Selección y de la Comisión Técnica, no cambian lo comentado, en razón de que este documento emitido por el Consejo Nacional de Fijación y Revisión de Precios de Medicamentos de Uso Humano del Ministerio de Salud Pública presentado por laboratorios Farmacéuticos BAGÓ S.A. y su anexo de 4 fojas útiles constan signados con el número 6175 constituyendo un solo instrumento y la certificación tiene el sello original y firma del Notario Décimo Séptimo del Cantón Quito, constante en la última hoja 00007 da fe de que este es compulsa de la copia certificada que le fue presentada y que está notariada en fechas anteriores por cuatro Notarios; cuya última

legitimación fue realizada el 7 de agosto de 2007 en la Notaria Trigésima Novena de Quito la que señala que el documento está compuesto de cinco (5) fojas útiles.

Mediante oficio 51000000.EEHM.64 de 14 de octubre de 2011, se solicitó al Notario Décimo Séptimo del Cantón Quito, se digne corroborar la autenticidad de la certificación impuesta con su firma y sello en la compulsa del oficio del Consejo Nacional de Fijación y Revisión de Precios de Medicamentos de Uso Humano del Ministerio de Salud Pública presentado por laboratorios Farmacéuticos BAGÓ S.A. y su anexo de 4 fojas útiles.

En escrito de 17 de octubre de 2011, el Notario Décimo Séptimo del Cantón Quito (Anexo 8), a este respecto señaló:

“... me permito indicar que los documentos que se adjuntan... se encuentran certificados por esta notaría, de conformidad a la facultad constante en el artículo 18 numeral 5 de la Ley Notarial...”.

De otra parte, encontramos que, en el segundo proceso del 2008, en el caso del ítem 107 Multivitaminas con o sin minerales, nombre comercial Kidcal 300mg/100 U.I/5 ml suspensión, en el que participaron los mismos funcionarios, el documento de Fijación de Precios presentado por el Grupo Farma, solamente tiene el sello notarial y la certificación del Notario Undécimo del Cantón Quito consta en el anexo del oficio, en tanto que el documento Estudios Clínicos del Producto fue calificado con 9 puntos pese a tratarse de copias simples en idioma inglés, es decir no haber sido notariado (Anexo 9); y, en cuanto al ítem 31 Carbamazepina CR comprimidos 400mg, la oferente BANCOLOGY S.A. presentó el documento Fijación y Revisión de Precios de Medicamentos de Uso Humano con un sello facsímil de la firma de la Notaria Décima Quinta de Guayaquil, por lo que no se trataba de firma autógrafa (Anexo 10), pese a lo cual fue aceptado y adjudicada como ganadora, por lo que bajo la argumentación antes comentada del ex Director del Hospital y ex Presidente del Comité de Selección, no debieron aceptarse esos documentos y descalificar a estos oferentes, lo que no sucedió, pues fueron declarados ganadores, por tanto sus actuaciones posteriores afectan la validez de la argumentación comentada sobre la forma de la certificación notarial para explicar la descalificación de la oferta de LABORATORIOS BAGÓ DEL ECUADOR S.A. en cuanto al ítem 74 del primer proceso de 2008.

Por lo expuesto, los miembros de la Comisión Técnica y los del Comité de Selección no observaron el artículo 77, numeral 1 literal d) y numeral 2 literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; y, el artículo 19 de la Resolución CD

151 al descartar documentación que reunía los requisitos solicitados, ocasionando la descalificación de la mejor oferta lo que originó una diferencia de 51 000 USD porque el precio al que se adjudicó es mayor al de la mejor oferta.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, mediante oficio 05-GRR-IESS-2011 de 22 de noviembre de 2011, el ex Director del Hospital de Manta con patrocinio de su abogado particular, sobre este comentario copió íntegramente su texto para expresar sus puntos de vista bajo el título "2.- DEFENSA" en el que además de hacer transcripciones de la normativa institucional en vigencia para estas adquisiciones, durante el período de gestión del ex Director, reiterar lo argumentado en sus opiniones anteriores en el sentido que la descalificación de la oferta de Laboratorios BAGÓ se debió a una supuesta falta de formalidades en los documentos precontractuales, sostiene que por no haber formulado reclamo alguno el oferente aceptó su descalificación y que la adjudicación a Laboratorios Farma ha representado un ahorro de USD 24 000 con relación a la firma BAGÓ.

Auditoría Interna considera que si bien esta es una apreciación muy especial del patrocinador particular del ex Director, no se ajusta a la realidad del proceso auditado ya que como demostramos en el comentario, de páginas 12 a 20 el documento descalificado se encontraba autenticado por el Notario Décimo Séptimo del cantón Quito en forma similar a los documentos presentados por Laboratorios Farma y BANCOLOGY S.A., respecto de los ítems 107 y 31, en que el Comité de Selección los calificó como válidos adjudicando las ofertas sin descalificar los documentos citados en nuestro informe, además que la no reclamación del oferente Bagó no compromete el análisis de esta Unidad que se remite al examen global de los procesos en que están comprometidos los recursos institucionales, independientemente de los intereses particulares de los oferentes o contratistas.

Igualmente, existe una apreciación equivocada del ex Director del Hospital al sostener que se ha producido un supuesto ahorro de USD 24 000 ya que, como se menciona en las citadas páginas del informe, nuestra opinión se sustenta en la diferencia de 51 000 USD producida en la adjudicación y contratación a Laboratorios Farma del ítem 74, que se adquirió en 90 000 USD según su propuesta, en tanto que la oferta presentada por Laboratorios Bagó ascendía a 39 000 USD.

En cuanto a la opinión del Vocal Económico del Comité de Selección, contenida en el oficio 226092104.0271-2011-JFHM del 17 de noviembre de 2011, con el cual se ratifica en criterios anteriormente vertidos sobre la validez de la certificación notarial y que él solamente fue miembro de la Comisión Técnica que analizó las ofertas, cabe manifestar que:

De acuerdo a los documentos obtenidos por Auditoría, el acta de adjudicación del ítem 74, contiene la firma del Vocal Económico como Miembro del Comité de Selección, acogiendo el informe de la Comisión Técnica y una vez analizada la calificación se sumó a la resolución de adjudicar el ítem 74 al Grupo Farma; y, en lo relacionado a la observación que hace sobre la certificación presentada por Laboratorios Bagó, es aplicable el mismo comentario contenido en el informe sobre la versión del Notario Décimo Séptimo que certifica haber realizado la autenticación del documento y la referencia sobre la no descalificación por el Comité a otra certificación realizada por otro notario con el mismo procedimiento, respecto de los ítems 31 y 107.

El ex Director del Hospital de Manta con patrocinio de su abogado particular, expresó que el informe “... se sale del alcance y del objetivo del examen...” al formular este comentario, opinión que no es compartida por Auditoría por las referencias legales ya expuestas.

Conclusión

Se descalificó a laboratorios Bagó del Ecuador S.A., proveedor del fármaco enalapril, argumentando que el certificado extendido por el Ministerio de Salud Pública de fijación de precios no tiene la firma del notario, sin embargo, en el expediente del proveedor descalificado, consta el documento emitido por el Consejo Nacional de Fijación y Revisión de Precios de Medicamentos de Uso Humano del Ministerio de Salud Pública y su anexo de 4 fojas útiles signados con el número 6175 que constituyen un solo cuerpo. Al descartarse el documento certificado por autoridad competente, se ocasionó una diferencia de precios con respecto a la oferta de la empresa adjudicada por 51 000,00 USD.

Hecho subsecuente

Desde la expedición de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y concluido el período de transición, los procesos de adquisición de fármacos son

realizados a través del INCOP, a nivel nacional y con carácter de global por lo que a las unidades médicas se les destina los ítems adquiridos según las programaciones anuales aprobadas.

Recomendación

Al Director del Hospital de Manta

7. Para la aprobación de los pliegos elaborados para los procesos de contratación, exigirá a los titulares de las unidades requirentes, que de manera explícita detallen los documentos que se exigirán a los oferentes para la calificación de su propuesta e instruirá a los integrantes de las comisiones técnicas sobre los requisitos para documentar los procesos de calificación, hecho que delimitará la responsabilidad de sus integrantes en los ámbitos, legal, técnico y económico.

Adquisiciones de equipos médicos deben sustentarse técnica, económica y socialmente.

Las solicitudes de adquisiciones de equipos médicos efectuadas por los responsables de las diferentes áreas del Hospital del IESS en Manta no contienen respaldo que justifique de manera técnica la adquisición, en este caso se encuentran los monitores de volumen, monitores multiparámetros, microscopio quirúrgico, fotocoagulador.

De igual manera, se adquirieron repuestos para los equipos médicos tales como tubo de rayos X, detector principal de SSMD, tarjeta Timing y tarjetas electrónicas, sin que consten en el programa anual de compras, por lo que fue necesario reformar el PAC y el presupuesto mediante transferencias o creaciones de partidas presupuestarias como sucedió con los repuestos para el tomógrafo únicamente.

Las Resoluciones CD 220 de 29 de septiembre de 2008 y CD 239 de 20 de enero de 2009, artículo 22, contienen disposiciones referentes a los requisitos previos para la contratación de bienes y servicios; y, señalan:

“... para la iniciación de los procesos de Cotización y de Menor Cuantía, el responsable del área requirente deberá elaborar un informe justificativo...”.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública Art. 23, Estudios dispone:

“... antes de iniciar un procedimiento precontractual, de acuerdo a la naturaleza de la contratación deberá contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes, vinculados al Plan Anual de Contratación de la entidad...”.

En respuesta al oficio 51000000.EE.HM.63 de 13 de septiembre de 2011, el Director del Hospital mediante comunicación de 15 de septiembre de 2011, manifestó:

“... El requirente responsable de la unidad o departamento del hospital justificaba plenamente la necesidad de adquirir un bien médico, tenía la obligación razonable de señalar los motivos porque debe hacerse la adquisición. Los motivos eran de distinta índole, como los siguientes porque es un equipo médico necesario, porque la demanda de paciente establece la necesidad, porque el anterior estaba obsoleto o dañado, es decir, emitía un informe justificativo...”.

A su comunicación no adjuntó ningún informe que justifique las adquisiciones en los términos previstos en la disposición legal transcrita.

La falta de aplicación de las normas señaladas ocasionó que los pedidos de adquisiciones de equipos y repuestos, en los casos referidos, se los realice sin contar con justificativos técnicos de producción, médicos, económicos y de servicio.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, mediante oficio 05-GRR-IESS-2011 de 22 de noviembre de 2011, el ex Director del Hospital de Manta con patrocinio de su abogado particular, expresó que el informe *“... se sale del alcance y del objetivo del examen...”* al formular este comentario, opinión que no es compartida por Auditoría por las referencias legales ya expuestas.

Conclusión

Las adquisiciones de equipos médicos no se respaldaron en justificativos técnicos médicos, económicos ni de servicio, puesto que no se contó con informes ni respaldos de producción, nuevas tecnológicas de tratamiento lo que motivó reformas en el PAC y que se efectúen transferencias o creaciones de partidas presupuestarias.

Recomendación

Al Director del Hospital IESS en Manta

8. Solicitará a los responsables de las áreas que requieran bienes y equipos para el Hospital de Manta, que sustenten sus pedidos y solicitudes con los justificativos que demuestren la necesidad de adquirir el bien o equipo con criterios técnico – médico; económicos y/o de servicio.

Actas individuales y registro de bienes y equipos no se elaboraron con oportunidad.

Todos los equipos médicos, informáticos y bienes muebles ingresados al Hospital de Manta, en el período de análisis, no contienen actas de entrega recepción individual.

El Reglamento Sustitutivo para el manejo de bienes del sector público Art. 4, De los Bienes expresa:

“... Cada entidad u organismo llevará el registro contable de sus bienes de conformidad a las disposiciones sobre la materia expedidas por el Ministerio de Economía y Finanzas...”.

El mismo cuerpo legal en el Artículo 10, Inspección y recepción, señala:

“... Adquirido el bien..., hará el ingreso correspondiente y abrirá la hoja de vida útil o historia..., en la que se registrarán todos sus datos; y en los casos pertinentes, información adicional sobre su ubicación y el nombre del servidor a cuyo servicio se encuentre...”.

La Norma de Control Interno 250-03 Sistema de Registro, de 10 de octubre de 2002 concordante con la Norma de Control Interno 405-05 Oportunidad en el Registro de los hechos económicos y presentación de información financiera de 14 de diciembre de 2009, señalan:

“... Las operaciones deben registrarse en el momento en que ocurren, a fin de que la información continúe siendo relevante y útil para la entidad que tiene a su cargo el control de las operaciones y la toma de decisiones...”.

El Reglamento General de Bienes del Sector Público, en lo referente a la entrega recepción, dispone en el Art. 55, que:

“...El Jefe Financiero o un servidor designado por la más alta autoridad intervendrá en las entregas –recepciones entre servidores de la misma entidad...”.

Sobre estos hechos el responsable del control de inventarios en comunicación de 24 de junio de 2011, manifestó que el inventario de los activos fijos del Hospital del IESS Manta se actualizó hasta el 31 de diciembre de 2010, pero no remite registro alguno que demuestre este hecho; anexa copias de las actas de donaciones realizadas el 29 de julio de 2010, suscritas por servidores de la Subdirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar, que no tienen registro histórico del costo y que corresponden a bienes recibidos de varias dependencias administrativas y médicas de la Institución.

Señala además que fue designado el 19 de agosto de 2009 para el control de inventarios y no suscribió acta de entrega recepción con el anterior responsable por lo que no cuenta con información respecto a la conciliación de los registros de Inventarios con los auxiliares contables.

En relación a los hechos descritos, mediante oficio 51000000.EEHM.024 de 27 de junio de 2011, se solicitó al Jefe Financiero del Hospital, información respecto a que si se han valorado y contabilizado a la fecha los bienes muebles que constan en las actas de baja remitidos por el Responsable del Control de Inventarios, así como si se han conciliado con los registros a cargo del responsable del Control de Inventarios con los contables, su respuesta contenida en oficio 226091101.0134 DHM de 14 de julio de 2011, informa:

“... Las actas de baja de bienes muebles y equipos médicos donados, por no encontrarse valoradas en su totalidad no se han registrado contablemente... y la conciliación tampoco se ha efectuado por cuanto el responsable del control de inventarios aún no entrega el levantamiento físico de los equipos y bienes muebles...”.

Lo comentado determina que el Responsable del Control de Inventarios no mantiene los registros y actas individuales de equipos y bienes muebles actualizados, así como tampoco están valorados ni contabilizados los bienes dados de baja, hechos que no permiten mantener un control de los bienes y actualizar los saldos de los informes contables.

Posterior a la lectura del borrador del informe, mediante oficio 05-GRR-IESS-2011 de 22 de noviembre de 2011, el ex Director del Hospital de Manta con patrocinio de su abogado particular, expresó que el informe *“... se sale del alcance y del objetivo del examen...”* al formular este comentario, opinión que no es compartida por Auditoría por las referencias legales ya expuestas.

Conclusiones

Se encuentran desactualizados los inventarios individuales de los equipos médicos y bienes muebles del Hospital.

No se ha contabilizado los bienes muebles entregados en calidad de donación por las áreas administrativas y médicas de la Institución.

No se han suscrito actas individuales de entrega recepción entre el Responsable del Control de Inventarios y los custodios de los bienes muebles, así como tampoco se suscribieron actas de entrega recepción entre los responsables entrante y saliente, por lo que no se cuenta con información confiable para registro y control.

Recomendaciones

Al responsable del control de inventarios en el Hospital del IESS en Manta

9. Fijará el 30 de marzo de 2012 como fecha límite para la actualización de registros del inventario físico de los equipos médicos y de laboratorio.
10. Legalizará las actas individuales de entrega recepción de los bienes ingresados como patrimonio institucional con el o los responsables de la custodia de muebles y equipos médicos que se mantienen en el Hospital.

Al Jefe del Departamento Financiero

11. Tomará como referencia las actas de entrega recepción y sus sustentos para registrar contablemente el ingreso de los bienes adquiridos. Para el caso de los bienes recibidos como donación conformará una comisión bajo su presidencia que integrarán el responsable del control de inventarios y un delegado de los servicios usuarios para valorar los bienes, con dicho sustento, serán contabilizados.

12. Conciliará cada dos meses los saldos y movimientos de bienes muebles y Equipos Médicos, laboratorio y otros, con base en los registros de inventario físico y los auxiliares contables.