



INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial al proyecto del Banco del Afiliado y del Migrante, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se realizó con cargo a Imprevistos del Plan Operativo Integral Área de Control año 2008 de la Unidad de Auditoría Interna; en atención al pedido del Director General del IESS, Encargado, que consta en sumilla puesta en oficio 64000000-1357 de 2008-07-09; autorización del señor Contralor General del Estado en oficio 020620-DCAI de 2008-08-15; y, en cumplimiento de la Orden de Trabajo 51000000.031.08 de 2008-08-19, suscrita por el Auditor Interno Jefe.

Objetivo del examen

Evaluar que los procesos precontractual, contractual, ejecución y terminación de los contratos de consultoría para la elaboración de los documentos técnicos jurídicos; y, para el estudio de factibilidad y económico financieros del proyecto Banco del Afiliado y del Migrante se enmarcaron en las disposiciones legales vigentes.

Alcance del examen

Análisis de los procesos precontractual, contractual, de ejecución y terminación de los contratos de consultoría suscritos para la elaboración de los documentos técnicos

jurídicos y para el estudio de factibilidad económica financiera del Proyecto del Banco del Afiliado y del Migrante, desde 2007-01-02 hasta 2008-07-31.

Base Legal

Con Decreto Supremo 40 de 1970-06-02 se suprimió el Instituto Nacional de Previsión Social y se creó el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Estructura Orgánica

Nivel de gobierno y dirección superior.-

“... Son órganos pertenecientes al nivel de gobierno y dirección superior del IESS, responsables de la aplicación del Seguro General Obligatorio en el territorio nacional: el Consejo Directivo, la Dirección General y la Dirección Provincial...”

Según lo establece la Ley de Seguridad Social en su artículo 30 y el Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el artículo 15, el Director General del IESS es el representante legal del Instituto y dentro de sus atribuciones consta la de suscribir contratos que se encuentren dentro de su jurisdicción y capacidad de gasto; y, la Procuraduría General del IESS es responsable de la emisión de informes previos a la celebración de contratos.

La Codificación de la Ley de Consultoría y su Reglamento establecen que los contratos de consultoría se someterán a procedimientos generales y específicos dependiendo de su cuantía pero, en todos los casos, se conformará una Comisión de Consultoría encargada de la calificación de ofertas, la selección, la negociación y adjudicación y la celebración del contrato.

Una vez suscritos los contratos, intervienen en su administración la Subdirección de Bienes y Servicios y el Supervisor de los contratos, designado por el Director General del IESS.

Objetivos de la entidad

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, en los términos que consagra la Ley.

Monto de recursos examinados

Conforme consta en las correspondientes certificaciones presupuestarias, los contratos 6400000.2115-C y 64000000.2117-C se financiaron con recursos de la Partida Presupuestaria 530601000 CONSULTORÍA ASESORÍA E INVESTIGACIÓN de la Actividad A100 POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN GENERAL del Centro de Responsabilidad Presupuestaria 12000000 DIRECCIÓN GENERAL, por un total de 180 000,00 USD.

Funcionarios relacionados: Ver Anexo 1

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Antecedentes

En sesión celebrada en 2007-08-02, el Consejo Directivo del IESS resolvió disponer al Director General encargado inicie en forma inmediata los procesos de selección y contratación de la firma o firmas consultoras que se encarguen de llevar adelante los estudios de factibilidad económico-financiero y técnico-jurídico para la creación del Banco del Afiliado o Banco de la Seguridad Social del Ecuador.

El proceso seguido para dar cumplimiento a esta disposición originó la suscripción de dos contratos 64000000.2115-C para la contratación de consultorías para la elaboración de documentos técnico jurídicos; y, 64000000.2117-C para el estudio de factibilidad económica financiera del Proyecto del Banco del Afiliado y del Migrante, firmados en 2007-11-26 con dos profesionales que presentaron sus propuestas.

Términos de referencia

El artículo 11 del Reglamento Reformatorio y Codificadorio de la Ley de Consultoría dispone que:

“... Toda entidad que requiera contratar consultoría deberá elaborar los términos de referencia, en los cuales se definirán en forma ordenada y sistemática los objetivos o propósitos del estudio o proyecto, su nivel, alcance, contenido y, de ser el caso, la metodología prevista, monto estimado y la determinación de la clase de consultores que requerirá para ejecutarlo...”

Mediante oficio 11000000-1316 CD de 2007-08-02, el doctor (...), Presidente del Consejo Directivo, comunicó al Director General que:

“... En sesión de 2 de agosto del año en curso, el Consejo Directivo resolvió disponer al Director General Encargado, que inicie en forma inmediata los procesos de selección y contratación de la firma o firmas consultoras que se encarguen de llevar adelante los estudios de factibilidad económico-financiero y técnico-jurídico, para la creación del Banco del Afiliado o Banco de la Seguridad Social del Ecuador.- Para el efecto deberá considerar los términos de referencia preparados para la elaboración del estudio de factibilidad económico-financiero que se acompaña...”

Según lo dispone el artículo 86 del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, una de las responsabilidades de la Dirección de Desarrollo Institucional, es:

“... El cumplimiento de actividades y gestiones atinentes a la elaboración de términos de referencia y bases de contratación de consultorías y asesorías especializadas que autorice el Director General...”

De la documentación obtenida, se desprende que los términos de referencia adjuntos a la comunicación del Presidente del Consejo Directivo, y que fueron el sustento para la suscripción de los dos contratos de consultoría, fueron elaborados por uno de los Vocales y por el Asesor Jurídico de la Comisión Técnica de Inversiones.

La entrega de los Términos de Referencia para la elaboración de los documentos Técnico Jurídicos y para la elaboración de un Estudio de Factibilidad Económica Financiera relativos al proyecto del Banco del Afiliado y del Migrante, al Director General, consta en oficio de 2007-10-16, suscrito por los funcionarios señalados anteriormente.

Al respecto, en su comunicación de 2008-10-03, el primero de los mencionados funcionarios explica básicamente que su participación en la elaboración de estos documentos se debió a la disposición impartida por los presidentes del Consejo Directivo, actuantes en su tiempo, quienes le encargaron la coordinación del esquema de trabajo y los contenidos de los documentos que debían elaborarse, dada su condición de Representante del Sector Ejecutivo ante la Comisión Técnica de Inversiones y el conocimiento y experiencia sobre la administración de banca comercial privada; y, concluye que:

“... El único rol que le ha correspondido al suscrito, en base a un expreso pedido escrito de la Dirección General, fue entregar los estudios referidos a los Términos de Referencia, en los aspectos técnicos y financieros...”

Se encargó a funcionarios de la Comisión Técnica de Inversiones responsabilidades propias de la Dirección de Desarrollo Institucional; y, por los sucesos posteriores, el Asesor Jurídico de la Comisión emitió su opinión respecto del producto de consultoría entregado por uno de los contratados.

En consecuencia los términos de referencia no se elaboraron conforme lo dispone el artículo 86 del Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Nuestro pedido de información, contenido en oficio 51000000.EEBAM.005 de 2008-08-15 dirigido al Asesor Jurídico de la Comisión Técnica de Inversiones, no mereció su respuesta hasta la lectura del borrador de este informe realizada en 2008-11-27, a pesar de que insistimos mediante comunicación 51000000.EEBAM.0011 de 2008-10-06.

Conclusión

Los términos de referencia para la contratación de consultorías, no fueron elaborados por la dependencia responsable de esta función.

Recomendación

Al Director General del IESS

1. Dispondrá la ejecución de estudios, gestiones, elaboración de términos de referencia, bases y más documentos previos a la contratación de consultorías y asesorías especializadas, a la Dirección de Desarrollo Institucional, dependencia responsable de cumplir dicha función.

Procedimiento de contratación

El artículo 12 de la Codificación de la Ley de Consultoría dice que:

“... La celebración de contratos de consultoría se sujetará a las siguientes disposiciones: a) Cuando el monto del contrato sea inferior o igual al valor que resultare de multiplicar el coeficiente un cien milésimos por el monto del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico, se podrá celebrar el contrato sin necesidad de concurso;...”

Con oficio 61200000-5410 de 2007-08-09, el Director de Inversiones manifestó que:

“... En atención a su sumilla (...) mediante la cual me solicita analizar y determinar costos de los estudios de factibilidad económico financiero, y; técnico jurídico para la creación del Banco del Afiliado de la Seguridad Social, informo a usted lo siguiente: Tomando como referencia una certificación presupuestaria otorgada el año pasado para la realización de unos estudios similares y en base a los términos de referencia que acompañan al oficio del Consejo Directivo; se podría estimar que los costos de los estudios arriba señalados estarían en el orden del los USD 90.000,00 (sic), NOVENTA MIL DOLARES AMERICANOS, cada uno...”

El contenido de este documento fue trasladado por el Director General al Procurador General mediante sumilla que reza:

“... Sr. Procurador General f/ con base en la Ley de Consultoría y su Reglamento informar procedimiento a adoptar respecto a si las dos consultorías se tramitan independientemente o de manera conjunta...”

El criterio expuesto por el Procurador General en oficio 64000000-1416 de 2007-08-13 concluye:

“... con base en las disposiciones invocadas y en el informe del Director de Inversiones, esta Procuraduría General considera procedente aplicar la disposición que contiene el literal b) del artículo 12 de la Ley de Consultoría, esto es, “... el contrato se podrá adjudicar mediante concurso privado; ...”, para no transgredir el artículo 16 de la referida Ley de Consultoría; siendo improcedente que usted señor Director General contrate directamente sin necesidad de concurso...”

Adicionalmente, el artículo 12 del Reglamento Reformatorio y Codificadorio de la Ley de Consultoría manda que:

“... La máxima autoridad de la institución respectiva, que para los efectos de este reglamento será el representante legal, conformará la Comisión Técnica y, conjuntamente con ella definirá el procedimiento de contratación a seguirse;...”

El Director General decidió el procedimiento a seguir para la contratación, sin que intervengan los Vocales de la Comisión Técnica de Consultoría, pues éstos fueron nombrados por él mediante oficio 12000000-3102 de 2007-11-12, luego de que cursara las invitaciones a los Consultores seleccionados, diligencia realizada en 2007-11-06.

Mediante oficio 51000000.EEBAM.003 de 2008-09-15 y reiterado con comunicación 51000000.EEBAM.010 2008-10-06, solicitamos al Director General actuante nos informe cuáles fueron las bases legales para decidir la contratación sin concurso previo de los estudios de consultoría, si antes dispuso de al menos dos informes que le sugirieron se realice un concurso privado para la contratación de un estudio de factibilidad integral; y, por qué razón, en la definición del procedimiento de contratación a seguir, no intervino la Comisión Técnica de Consultoría, conforme lo dispone el Reglamento de la materia.

Su respuesta contenida en oficio 64000000-1990 de 2008-10-15 expresa textualmente:

“... indudablemente cabe destacar que la Procuraduría General se basa en que el monto del contrato de estudios para la creación del Banco del Afiliado

ascendería a 180,000.00 (sic) dólares americanos, con lo que cabría la norma invocada, sin considerar que los temas por la naturaleza propia de la materia a ser consultada debían ser tratados independientemente, pues la una se refiere a estudios de factibilidad económico financiero y la otra en el ámbito netamente jurídico,...”

Y reitera sobre el tema en los párrafos finales de su comunicación, en los siguientes términos:

“... La Procuraduría General en su criterio expuesto en el oficio N° 64000000-1416 centra su pronunciamiento en el proceso concursal privado derivado del valor referencial de 180,000.00 (sic) dólares para un contrato de estudios, considerándolo como un solo objeto, cuando en realidad son dos, perfectamente diferenciados por la materia, como son: los estudios técnico-jurídicos y los de factibilidad económico-financiero, razón por la que en uso de mi facultad legal y discrecional y con sustento en los informes técnicos de la Comisión respectiva, se optó por la contratación de dos consultorías, sin que esto contraría de manera alguna las disposiciones de la Ley de Consultoría y su Reglamento (...) al tratarse de dos objetos contractuales distintos, no se estaría incurso en lo que contempla el artículo 16 de la Ley de Consultoría...””

Sin embargo, la nota manuscrita que contiene la consulta realizada por el Director General al Procurador General es puntual señalando como alternativas de procedimiento el tratamiento conjunto o independiente de las dos consultorías, y el pronunciamiento del Procurador General señaló como único procedimiento el concurso privado.

En razón del informe referido y porque posteriormente los dos contratos de consultoría fueron elaborados en la Procuraduría General, con oficios 51000000.EEBAM.007 de 2008-09-15 y 51000000.EEBAM.013 de 2008-10-06, solicitamos al ex Procurador General nos informe cuáles fueron las razones o disposiciones que motivaron el cambio en la modalidad de contratación sugerida.

Con oficio sin número de 2008-10-21, contestó aduciendo que su pronunciamiento se debió a que en consideración a la documentación anexada y especialmente de que el monto estimado del contrato ascendía a los 180 000,00 USD, que posteriormente se han generado nuevos términos de referencia y por ende otro proceso de contratación, el señor Director General en uso de su facultad legal optó por la contratación con base en el literal a) del Art. 12 de la Codificación de la Ley de Consultoría disponiendo a Procuraduría la elaboración de los correspondientes contratos.

Sobre lo expuesto por el ex Procurador General cabe señalar: 1) en el oficio que recibió Procuraduría con la nota inserta del Director General para que emitiera su criterio legal, el Director Económico Financiero fijó el valor referencial de cada consultoría en 90 000,00 USD; 2) la consulta que formuló el Director General presentó como alternativas la contratación conjunta o independiente de las consultorías; en consecuencia, sobre esta base el Procurador General emitió su pronunciamiento; y, 3) desde el inicio los Términos de Referencia se elaboraron para cada uno de los objetos contratados.

Se decidió personalmente el procedimiento a seguir para la contratación cursando las invitaciones respectivas, sin intervención de la Comisión Técnica de Consultoría, e inaplicando las normas establecidas.

Conclusión

Se decidió el procedimiento de contratación sin la participación de los Vocales de la Comisión Técnica de Consultoría y sin aplicar el procedimiento que consta en la normativa vigente.

Recomendación

Al Director General del IESS

2. Previamente a la contratación de consultorías y/o asesorías especializadas, designará la Comisión Técnica de Consultoría y conjuntamente con sus vocales decidirán el procedimiento de contratación a seguir, de conformidad con las funciones asignadas en la normativa vigente.

Reglamentos para procesos de Consultoría

El artículo 12 del Reglamento Reformatorio y Codificadorio de la Ley de Consultoría, establece que en función del procedimiento de contratación a seguirse, definido conjuntamente con la Comisión Técnica, la máxima autoridad de la institución aprobará el texto de:

“... la invitación y el documento de bases basándose en los formatos establecidos por el Comité de Consultoría, el cual incluirá: las instrucciones a

los participantes, los términos de referencia de los servicios de consultoría a contratarse; (...); el Reglamento de calificación y selección de los consultores, en el que consten los elementos a calificarse, los puntajes a asignarse y los parámetros a aplicarse; el Reglamento que norme los procedimientos de contratación; el Reglamento que norme el funcionamiento de la Comisión Técnica; los formularios para la presentación de propuestas; la pro forma del contrato de consultoría; y, el presupuesto referencial de los servicios a contratarse...”

De su parte el artículo 14 del mismo cuerpo reglamentario expresa que:

“... Corresponde a la Comisión Técnica (...), calificar, seleccionar, negociar y adjudicar el respectivo contrato de consultoría, con sujeción a la Ley de Consultoría, a este reglamento, a los reglamentos que normen su funcionamiento y a los que normen el respectivo proceso...”

Con base en estas disposiciones reglamentarias, mediante oficios 51000000.EEBAM-004 y 005 de 2008-09-15, solicitamos a los Vocales de la Comisión Técnica de Consultoría copia de los reglamentos y demás documentos que sirvieron de base para el trabajo, así como de las actas, informes u otros documentos que sustenten la actuación de la comisión Técnica en los procesos que señala el Reglamento en los artículos indicados.

Similar petitorio realizamos al ex Director General mediante Oficio 51000000.EEBAM.003 de la misma fecha, señalándole que en razón de que en el archivo de la Dirección General no hemos encontrado un expediente completo del trámite seguido en los procesos pre contractual y contractual de los contratos de consultoría sujetos a examen, nos proporcione, entre otros, los documentos que prueben el cumplimiento del Reglamento Reformatorio y Codificadorio de la Ley de Consultoría, esto es:

- Las bases elaboradas para la contratación de las consultorías, que debían incluir:
 - Las instrucciones a los participantes,
 - Los términos de referencia de los servicios de consultoría a contratarse;
 - El Reglamento de calificación y selección de los consultores, en el que consten los elementos a calificarse, los puntajes a asignarse y los parámetros a aplicarse;
 - El Reglamento que norme los procedimientos de contratación;
 - El Reglamento que norme el funcionamiento de la Comisión Técnica; y
 - Los formularios para la presentación de propuestas.

De los Vocales de la Comisión Técnica de Consultoría, únicamente recibimos respuesta de uno, quien en su comunicación de 2008-10-13 manifestó:

“... El único rol que le ha correspondido al suscrito, en base a un expreso pedido escrito de la Dirección General, fue entregar los estudios referidos a los Términos de Referencia, en los aspectos técnicos y financieros, pero en ningún momento, conforme es posible inferir del proceso, le correspondió establecer el sistema de selección de los consultores, su posterior contratación, la determinación de los honorarios que se les debía reconocer, ni otros aspectos vinculados con el contrato, cuyos términos y condiciones jamás he conocido...”

Respecto de la solicitud de documentos que debieron servir de base para su trabajo, no hace ninguna referencia ni adjunta documentación.

De su parte, el ex Director General del IESS, en su oficio 64000000-1990 de 2008-10-15, enfatiza su actuación basado en el literal a) del artículo 12 de la Codificación de la Ley de Consultoría, sin proporcionarnos ninguna explicación sobre la exclusión de los Vocales de la Comisión Técnica de Consultoría en la decisión del procedimiento de contratación a seguir; tampoco nos proporcionó ni hace relación a los documentos que previamente debían elaborarse y aprobarse para cumplir con las disposiciones reglamentarias aplicables a los procesos pre contractual y contractual.

Por lo expuesto y como se mencionó en el comentario anterior, en razón de que la Comisión Técnica de Consultoría fue conformada en fecha posterior a la Invitación cursada a los Consultores que luego fueron contratados, se puede deducir que los reglamentos requeridos no fueron elaborados, por lo que el proceso no contó con esa normativa que regule su funcionamiento.

Conclusión

No se elaboraron los reglamentos para normar los procesos de contratación, de calificación y selección de los consultores, ni de funcionamiento de la Comisión Técnica de Consultoría.

Recomendación

Al Director General del IESS

3. Para iniciar los procesos contractuales de consultoría, aprobará los reglamentos que normen su tramitación en todas sus fases; y, el funcionamiento de la Comisión Técnica.

Elementos documentales en el proceso de selección y calificación de los consultores

El artículo 21 del Reglamento Reformatorio y Codificadorio de la Ley de Consultoría dispone:

“... Para proceder a ello, la respectiva institución solicitará al consultor seleccionado, en consideración del objeto o materia de los servicios de consultoría y al Registro de Consultoría a cargo de la Secretaría Técnica del Comité de Consultoría, la presentación de las propuestas técnica y económica, que deberá ajustarse a las bases y términos de referencia definidos por la entidad y que demuestre documentadamente que el consultor cumple en todo lo pertinente, los requisitos establecidos en el artículo 27 de la Ley de Consultoría...”

Acorde con esta disposición reglamentaria, las invitaciones cursadas a los Consultores seleccionados para que presenten en sobres separados la Propuesta Técnica y Económica, según se desprende de las comunicaciones 12000000-3056 y 12000000-3057 de 2007-11-06, incorporan las siguientes puntualizaciones:

“... 2. La Propuesta deberá ajustarse a las bases, términos de referencia y formularios que se acompañan a la presente invitación.- 3. El marco legal de esta invitación lo establecen el Artículo 12 literal a) de la Ley de Consultoría y el Capítulo II en especial los artículos 21 y 22 de su Reglamento, actualmente vigentes.- 5. En la evaluación de la propuesta se verificará el cumplimiento de la empresa de los requisitos establecidos en el Artículo 27 de la Ley de Consultoría...”

Sobre los documentos que se acompañaron a las Invitaciones, obtuvimos los Términos de Referencia que nos fueron entregados por el Vocal de la Comisión Técnica de Consultoría y que también reposan en los archivos de la Dirección General; las Bases y formularios entregados a los Consultores nos fueron proporcionados por el Abogado Especialista de la Dirección General, sobre estos documentos, caben las siguientes observaciones:

- En razón de que constan en medios magnéticos, ninguno tiene firma de responsabilidad.
- Las Bases estipulan principalmente los aspectos señalados en las invitaciones; y, adicionalmente, las instrucciones a los oferentes, documentos y formularios de las propuestas técnica y económica.
- El formulario 3T de la propuesta económica, denominado EXPERIENCIA DE LA COMPAÑÍA CONSULTORA EN ESTUDIOS SIMILARES, incluye dos notas al final, de las cuales, la primera dice:

“... 1. Se entiende por estudios similares a la consultoría en infraestructura de salud, planificación de unidades hospitalarias e intervenciones en sistemas de salud...”

Auditoría considera que el requisito exigido como experiencia, no tiene ninguna relación con el objeto de las consultorías a contratarse; sin embargo, no pudimos comprobar su rectificación en razón de que ninguno de nuestros pedidos constantes en oficios 51000000.EEBAM.003 y 51000000.EEBAM.007 de 2008-09-15, dirigidos al ex Director General y ex Procurador General del IESS, fueron atendidos en este tema.

La falta de documentación tampoco nos permitió verificar el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 21 y 22 del Reglamento Reformatorio y Codificadorio de la Ley de Consultoría pues el ex Director General, en su respuesta contenida en oficio 64000000-1990 de 2008-10-15, adjuntó únicamente los Términos de Referencia, omitiendo la remisión de documentos o pronunciamiento sobre los criterios aplicados para la selección de los consultores que serían invitados a presentar ofertas para los estudios a contratar y sin añadir la copia del Directorio de Consultores 2007, que le fue remitido por el Secretario Técnico del Comité de Consultoría, mediante oficio STCC-2007-225 de 2007-09-13.

De otra parte y en razón de que en oficio 12000000-3188 de 2007-11-19 consta que el ex Director General remitió a los Miembros de la Comisión Técnica de Consultoría las ofertas económica y técnica presentadas por los Consultores seleccionados, para su análisis, informe y recomendación, mediante oficios 51000000-EEBAM-004 y 005 de 2008-09-15, solicitamos a dichos funcionarios nos proporcionen copia de la documentación presentada por los consultores, sin que hayamos recibido respuesta favorable, pues el Vocal de la Comisión Técnica de Consultoría que respondió a nuestro requerimiento, en su comunicación de 2008-10-03, sobre el tema dice:

“... Las ofertas, hasta donde conozco fueron presentadas directamente al señor director General, y únicamente, en base al encargo de dicha autoridad nos correspondió, conjuntamente con el Dr (...), afinar su consistencia, en la parte técnica, con el contenido de los términos de referencia y contestar algunas de las inquietudes formuladas por los consultores, exclusivamente referidas a los aspectos técnicos de la propuesta...”

Cabe puntualizar que lo dicho por el Vocal de la Comisión Técnica de Consultoría, no hace referencia alguna a la calificación de ofertas sino a una adecuación de la documentación y propuestas presentadas por los Consultores con los términos de referencia exigidos por el Instituto.

El segundo de los Vocales de la Comisión Técnica de Consultoría no respondió nuestro requerimiento a pesar de que lo reiteramos en 2008-10-06 según consta en comunicación 51000000-EEBAM-0011.

Efectivamente, conforme consta en los oficios sin número de 2007-11-09, los Consultores seleccionados hicieron varias observaciones a los términos de referencia entregados por el Instituto; y, en comunicación 42000000-1240 de 2007-11-13, los autores de dichos términos, se dirigieron al Director General manifestándole:

“... Adjunto a la presente, sírvase encontrar en medio magnético los términos de referencia relacionados con las consultorías sobre el Banco del Afiliado, mismos que incorporan algunas de las observaciones técnicas de los términos de referencia en materia jurídica y financiera, formulados tanto por el Dr (...) y por el señor (...), en sendas comunicaciones del 9 de noviembre de 2007...”

Los Términos de Referencia modificados fueron trasladados a los Consultores por el Director General mediante oficios 12000000-3125 y 3126 de 2007-11-06.

Con base en estos documentos, adjuntos a sus comunicaciones de 2007-11-16, cada uno de los Consultores presentaron al Director General sus ofertas en tres sobres: Oferta Técnica, Propuesta Económica y Documentos Legales del Consultor; los que a su vez, fueron trasladados a los Vocales de la Comisión Técnica de Consultoría para su análisis, informe y recomendación, conforme consta en oficio 12000000.3188 de 2007-11-19. En respuesta a dicho requerimiento, los Vocales de la Comisión, en 2007-11-21, dirigieron al Director General los oficios 42000000.1274 y 42000000.1275 en los que refiriéndose a la elaboración de los documentos Técnico Jurídicos y del Estudio de Factibilidad Económica Financiera, respectivamente, informaron lo siguiente:

“... Del análisis del contenido del sobre No. 1, se concluye que los documentos presentados están de acuerdo con las Bases y Términos de Referencia para prestación de servicios profesionales de consultoría...”

Lo expresado por los Vocales de la Comisión Técnica de Consultoría en su informe presentado al Director General, no revela que el proceso de calificación de ofertas se haya realizado en los términos expuestos en los artículos 21 y 22 del Reglamento y 27 de la Codificación de la Ley de Consultoría, situación que se ratifica en la carencia de actas o documentos que prueben la actuación formal de la Comisión Técnica de Consultoría que debió ser presidida por el Director General considerado como máxima autoridad para efectos de la Codificación de la Ley de Consultoría.

El seguimiento realizado a la documentación presentada por los Consultores, demuestra que los Vocales de la Comisión Técnica de Consultoría devolvieron al Director General los sobres número 1, mediante oficio 42000000-1285 de 2007-11-23; y, que una vez elaborados los correspondientes contratos, el ex Procurador General devolvió al Director General toda la documentación consistente en 83 fojas útiles y 6 carpetas, adjunta al oficio 64000000-2118 de 2007-11-26; sin embargo, reiteramos que en el Archivo de la Dirección General no reposan estos documentos.

Esta circunstancia, no nos permitió verificar que los Consultores hayan probado y la Comisión Técnica de Consultoría haya calificado:

- a) Capacidad técnica y administrativa de los Consultores,
- b) Antecedentes y experiencia en la realización de trabajos similares; esto, en razón de que en los correspondientes contratos constan como uno de los documentos habilitantes, los certificados de inscripción en el Comité de Consultoría 1-0415-SCC-07 de 2007-08-08 y 1-0591-SCC-07 de 2007-11-05 que les acredita a los contratados como Consultores Individuales Nacionales,
- c) Antecedentes y experiencia del personal que fue asignado a la ejecución de los contratos,
- d) Plan de trabajo, metodología propuesta y conocimiento probado de las condiciones generales, locales y particulares del proyecto materia de la consultoría; y,
- e) Capacidad económica adecuada y disponibilidad de los instrumentos y equipos necesarios para la realización de las consultorías.

Este hecho impidió que se evalúe la actuación de la Comisión Técnica de Consultoría.

Conclusión

La falta de elementos documentales no permitió evaluar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de Consultoría en el proceso de selección y calificación de los Consultores.

Recomendación

Al Director General del IESS

4. Dispondrá que para los procesos de contratación, la Comisión Técnica de Consultoría organice el archivo de documentos recibidos y originados en su seno, estableciendo su conservación en los tiempos determinados en las disposiciones legales aplicables a documentos financieros.

Funcionamiento de la Comisión Técnica de Consultoría

El Art. 22 de la Codificación de la Ley de Consultoría, en concordancia con lo manifestado en el artículo 14 de su Reglamento Reformatorio, dispone que:

“... Recibida la propuesta, la Comisión Técnica abrirá el sobre que contiene la oferta técnica y de considerar que la propuesta cumple los objetivos establecidos y responde a los intereses institucionales, procederá a la apertura del sobre que contiene la oferta económica y negociará con el consultor los ajustes técnicos y económicos que fueren necesarios, así como los términos y estipulaciones contractuales que permitan la correcta y oportuna ejecución de los servicios que se contraten...”

Complementariamente, el artículo 23 ibidem, en la parte pertinente, manda que:

“... En el caso de haberse logrado los acuerdos técnicos y económicos con el consultor, la Comisión Técnica adjudicará el contrato de consultoría y su Presidente hará conocer al consultor esta decisión...”

Además de lo expresado por el Vocal de la Comisión Técnica de Consultoría, que respondió a nuestro requerimiento, consta en el numeral 2.4 de la segunda cláusula de los correspondientes contratos que:

“... El Director General del IESS, procedió a adjudicar los contratos de prestación de servicios profesionales de consultoría para la elaboración de...”

Esto demuestra que hubo limitada participación de los nombrados Vocales de la Comisión Técnica de Consultoría, y que la Comisión no fue conformada con las

atribuciones y obligaciones descritas en la Ley y Reglamento de Consultoría, lo que no permitió que los procesos precontractual y contractual se realicen precautelando los intereses del Instituto.

Conclusión

La Comisión Técnica de Consultoría, no tuvo total autonomía para ejercer sus funciones y atribuciones y no existen documentos que prueben que los procesos adoptados garanticen los intereses institucionales.

Recomendación

Al Director General del IESS

5. Dispondrá que las Comisiones Técnicas de Consultoría, en goce de la autonomía prevista para su funcionamiento y a base de los reglamentos dispuestos en la Ley de Consultoría, asuman los procesos de su competencia y dejen constancia de su actuación en actas de trabajo que serán parte del archivo de cada proceso.

Publicación de documentos

El artículo 67 del Reglamento Reformatorio y Codificadorio de la Ley de Consultoría dispone que:

“... La totalidad de los documentos inherentes a las actuaciones y procedimientos de contratación previstos en este reglamento, sean éstos sin concurso previo, concursos privados o concursos públicos, serán publicados en la página web de acuerdo con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información están obligadas a llevar las entidades contratantes. La publicación se realizará desde el día en que se aprueben los documentos, informes, actas, etc., o se los recepte de los participantes en los concursos o de quienes deban entregar información o propuestas... La información y datos a que se refiere este artículo deberá ser publicada en la página web de la entidad contratante, en la forma, condiciones y plazos que determina la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información...”

A base de esta disposición reglamentaria, mediante oficio 51000000.EEBAM-003 de 2008-09-15 y reiterado en 2008-10-06 con comunicación 51000000.EEBAM-010, requerimos al ex Director General, nos proporcione:

“... La disposición emitida para que se publique en la página web del IESS y en Contratanet, todos los documentos originados en el proceso de contratación...”

Sin embargo de que con oficio 64000000-1990 de 2008-10-15, respondió a nuestras comunicaciones, no hace ninguna referencia a este punto de nuestro pedido y no adjunta ningún documento que pruebe el cumplimiento de la disposición señalada; además, en la página web del IESS no encontramos ninguna publicación referente a los contratos sujetos a examen, esto a pesar de que a la fecha de alcance de nuestro examen, 2008-07-31, los contratos no habían concluido.

Durante los procesos precontractual, contractual y de ejecución, no se adoptaron las medidas de difusión de la información originada, por lo que no se aseguró la transparencia del proceso.

Conclusión

No se publicaron a través de Internet los documentos inherentes a las actuaciones y procedimientos de contratación de las consultorías, por tanto, no se aseguró la transparencia en los procesos.

Recomendación

Al Director General del IESS

6. Dispondrá a los Autorizadores de Gasto a Nivel Nacional que, simultáneamente a la decisión de iniciar los procesos contractuales, remitan para su publicación en la web del IESS y en Contratanet todos los documentos conforme se vayan generando, hasta su culminación.

Términos de referencia y designación de Supervisión

Luego de que el Director General recibiera los informes de los Vocales de la Comisión Técnica de Consultoría mediante oficios 42000000-1274 y 42000000-1275 de 2007-11-21 y decidiera la adjudicación de los contratos a los Consultores seleccionados, con nota manuscrita inserta al margen de la primera comunicación citada dispuso al Procurador General del IESS elaborar los contratos a base de las ofertas técnicas y económicas presentadas.

En cumplimiento de esta disposición, adjuntos al oficio 64000000-2118 de 2007-11-26, el Procurador General remitió al Director General, para que fueran suscritos, los contratos 64000000.2115-C de la contratación de consultorías para la elaboración de documentos técnico jurídicos; y, 64000000.2117-C del estudio de factibilidad económica financiera del Proyecto del Banco del Afiliado y del Migrante, documentos que se suscribieron en la misma fecha de su recepción.

En concordancia con lo que dispone el artículo 116 del Reglamento Reformatorio y Codificador de la Ley de Consultoría, los Términos de Referencia entregados a los Consultores y que constituyen documentos habilitantes de los respectivos contratos, en el último párrafo de su texto dice:

“... El Consejo Directivo del IESS, constituirá un grupo de trabajo, encargado de supervisar y coordinar la labor de los consultores y realizará la coordinación indispensable con el propósito de que exista uniformidad y consistencia entre los estudios económicos-financieros y técnico-jurídicos; y, los productos entregables respondan a cabalidad a los señalados en estos términos de referencia, así como a los plazos previstos...”

Sin embargo, la cláusula Octava de los dos contratos elaborados con el visto bueno del Procurador General según consta en su oficio 64000000-2118 de 2007-11-26 y suscritos por el Director General, incluyó la Supervisión, en los siguientes términos:

“... El Director General del IESS, designará un Supervisor para que revise y analice todas las actividades, informes y demás documentos relacionados con los servicios de consultoría y notificará las aceptaciones o las observaciones sobre los mismos en su informe técnico de supervisión...”

En razón de que el Director General no designó a los supervisores para cada uno de los contratos, mediante oficio CONSUL.IESS.VHR-2007-11-001 de 2007-12-11, el Consultor para realizar el estudio de factibilidad económica financiera, se dirigió al Director General del Instituto manifestándole que en esa fecha estaba iniciando la consultoría bajo su responsabilidad; de forma similar, consta la notificación de inicio de los trabajos por parte del Consultor encargado de la elaboración de los documentos técnico jurídicos, en oficio de 2007-12-13.

La designación al Director Nacional de Riesgos de Inversión, como Supervisor para el contrato del estudio de factibilidad económica financiera, consta en oficio 66000000-0038 de 2008-01-09, suscrito por el nuevo Director General, retraso que ocasionó la petición de prórroga de plazo, inicialmente fijado en 60 días, por parte del Consultor.

Respecto de la designación de Supervisor para la ejecución del contrato para la elaboración de los documentos técnico jurídicos, no encontramos evidencia, por lo que mediante oficios 51000000-EEBAM-003 de 2008-09-15 y 51000000-EEBAM-010 de 2008-10-06 solicitamos al Director General de entonces, nos proporcione los documentos de designación de supervisores para los dos contratos, sin que en su respuesta contenida en oficio 64000000-1990 de 2008-10-15 haga ninguna referencia ni adjunte documento relacionado con el tema.

En consecuencia, el cambio de los términos de referencia mediante una cláusula contractual, la designación tardía del supervisor en los trabajos económico financieros y la falta de designación de supervisor para el control del cumplimiento del contrato para la elaboración de los documentos técnico jurídicos para la creación del Banco del Afiliado y del Migrante, no permitió realizar las observaciones oportunas y la adopción de medidas correctivas para garantizar los intereses del Instituto.

Conclusión

El cambio de los términos de referencia mediante una cláusula contractual, la designación tardía de Supervisión para uno de los contratos y la omisión en el otro, no permitió garantizar los intereses del Instituto.

Recomendación

Al Director General del IESS

7. Simultáneamente con la firma de contratos de consultoría, designará el o los funcionarios que deban realizar la supervisión de la ejecución de los mismos, con apego a los Términos de Referencia que sirvieron de base para el proceso de contratación.

Supervisión de los contratos

La cláusula octava de los contratos señala que la vinculación del Supervisor designado por el Director General del IESS será permanente hasta la entrega del informe de

consultoría y puntualiza que además de cumplir con lo dispuesto en la Codificación de la Ley de Consultoría y su Reglamento, las funciones que desempeñaría y las atribuciones serían, entre otras, las siguientes:

“... e. Poner en conocimiento del CONSULTOR las objeciones y observaciones que tuviere sobre LOS SERVICIOS DE CONSULTORÍA y sus diferentes partes, fases o etapas.

f. Verificar el cumplimiento de cronogramas, vigencia y montos de las garantías...”

Con referencia a estas atribuciones y las obligaciones que estipula el artículo 116 del Reglamento Reformatorio y Codificador de la Ley de Consultoría, mediante oficio 51000000-EEBAM-009 de 2008-09-15, solicitamos al Supervisor del contrato para la realización del estudio de factibilidad económica financiera, nos proporcione copia de los documentos generados durante el proceso de ejecución de los servicios de consultoría contratados, tales como informes, observaciones o acuerdos a los que llegó con el consultor.

Adjuntos a su respuesta contenida en oficio 66000000-01017 de 2008-09-22, nos remitió el oficio 66000000.0108 de 2008-01-29, con el cual expone su criterio favorable para que se le conceda una prórroga de 15 días al Consultor contratado para el estudio de factibilidad económica financiera, esto en atención a su solicitud por no haber contado oportunamente con el Supervisor del contrato, prórroga que fue autorizada por el Director General del IESS con el aval del informe emitido por Procuraduría General mediante oficio 64000000.0256 de 2008-02-21; y, el informe 66000000-267 de 2008-03-11, que contiene las observaciones al producto de la consultoría contratada, que fue entregado el 2008-02-25.

Respecto de la segunda responsabilidad puntualizada como parte de la cláusula octava del contrato, encontramos que, conforme lo disponen los artículos 19 y 22 de la Codificación de la Ley de Consultoría y cláusula décimo cuarta de los contratos, los profesionales Consultores presentaron dos tipos de garantía: el primero por el 5% del valor de los contratos; esto es dos pólizas de seguros por la suma de 4 500,00 USD cada una; y, otras pólizas que garantizaban la suma de 45 000,00 USD cada una, correspondientes a los anticipos otorgados por el Instituto por el 50% del total de cada contrato.

El contrato suscrito para la elaboración de los documentos técnico jurídicos y el anticipo otorgado al Consultor fueron contabilizados con Boletín de Egreso 012003 de 2007-12-03; las pólizas 11174 de fiel cumplimiento del contrato por el 5% de su valor y 16564 por el 50% de anticipo, otorgadas por Seguros Oriente S.A, fueron registradas contablemente mediante Boletín de Traspaso 011265 de 2007-11-29.

El contrato celebrado para la realización del estudio de factibilidad económica financiera y el anticipo otorgado al Consultor fueron contabilizados con Boletín de Egreso 012002 de 2007-12-03; las pólizas 11173 de fiel cumplimiento del contrato por el 5% de su valor y 16565 por el 50% de anticipo, otorgadas por Seguros Oriente S.A., fueron registradas contablemente mediante Boletín de Traspaso 011269 de 2007-11-29.

Las cuatro pólizas de seguro tenían una vigencia de 90 días a partir de las 12h00 de 2007-11-23, por tanto expiraban a las 12h00 de 2008-02-21; por lo que fueron renovadas con plazos de vigencia establecidos en 90 días para garantizar el fiel cumplimiento de cada uno de los contratos, es decir hasta las 12h00 de 2008-05-21; y, en 30 días las pólizas que cubrían el 50% de anticipo de cada uno de los contratos, esto es con una validez hasta las 12h00 de 2008-03-22. Las renovaciones fueron contabilizadas en Boletines de Traspaso 003055 de 2008-03-07 y 002153 de 2008-02-25, respectivamente.

Por lo expuesto, se desprende que a la fecha en que el Supervisor del contrato para la elaboración del estudio de factibilidad económica financiera emitió su informe con observaciones al producto entregado por el Consultor y que consta en documento 66000000-267 de 2008-03-11, las pólizas de seguro, especialmente la que garantizaba el 50% de anticipo del contrato, se encontraban vigentes; sin embargo, en razón de que este informe y el emitido por el Asesor Jurídico de la Comisión Técnica de Inversiones, contenido en oficio sin número de 2008-02-19, concluyen en que los productos de los dos trabajos de consultoría contratados no se ajustan a los términos de referencia, el proceso se dilató ocasionando que a la fecha en que el Director General decidió dar por terminados unilateralmente los contratos, las pólizas de seguros se encontraran vencidas. Cabe señalar que sobre estas garantías, el artículo 22 de la Codificación de la Ley de Consultoría manifiesta que se reducirán automáticamente en la proporción en que se amortice el anticipo.

Por no existir más documentos generados en el período de ejecución de la consultoría y por las causas expuestas, en especial por no haberse designado desde el inicio al Supervisor de los contratos, se deduce que la participación del Supervisor no fue permanente ni oportuna, por tanto, no se mantuvo control sobre el avance de los trabajos y no se formularon observaciones que corrijan oportunamente el enfoque y desarrollo del trabajo.

Conclusión

La tardía designación del Supervisor no permitió que se formulen observaciones oportunas para corregir el enfoque y desarrollo del trabajo, por ello los informes generados a la recepción de los productos contratados, y que constan en oficio 66000000-267 de 2008-03-11 y sin número de 2008-02-19 suscritos por el Supervisor del contrato y por el Asesor Jurídico de la Comisión Técnica de Inversiones, respectivamente, concluyeron en que éstos no se ajustaron a los términos de referencia, razón por la cual el Director General decidió dar por terminados unilateralmente los contratos.

Recomendación

Al Director General del IESS

8. En futuros contratos de consultoría, incluirá en las cláusulas contractuales referentes a la Supervisión por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, términos que obliguen a los contratados a presentar periódicamente informes de avance de los trabajos, los que servirán de base para el control y evaluación por parte del funcionario designado para ejercer estas funciones.

Recepción Definitiva Presunta

En los contratos 64000000.2115-C para la elaboración de documentos técnico jurídicos; y, 64000000.2117-C para el estudio de factibilidad económico financiero del Proyecto del Banco del Afiliado y del Migrante, se incorporó la cláusula duodécima que refiriéndose a la entrega recepción provisional y definitiva de los productos de las consultorías indica, en sus partes pertinentes:

“... La recepción provisional se realizará cuando, terminados todos los trabajos, EL CONSULTOR entregue a LA CONTRATANTE el informe de consultoría. La suscripción del acta de recepción provisional deberá efectuarse dentro del plazo de 48 horas posteriores, entre el Director General del IESS y EL CONSULTOR.- Dentro del término de quince días LA CONTRATANTE podrá negarse a suscribir el acta de recepción definitiva señalando justificadamente, las razones que tuviere. Si LA CONTRATANTE no hiciese pronunciamiento alguno ni suscribiere el acta se considerará que la recepción definitiva se ha efectuado.- En todo caso, LA CONTRATANTE tendrá la facultad de presentar observaciones o recomendaciones desde la fecha de recepción provisional, real o presunta, hasta la recepción definitiva.- El acta de recepción definitiva se suscribirá siempre que no existan observaciones pendientes en relación con los trabajos contratados y el informe de consultoría, dentro del plazo de 15 días contados a partir de la recepción provisional, real o presunta.- Si LA CONTRATANTE no hiciese ningún pronunciamiento ni iniciare la recepción definitiva una vez expirado el plazo señalado, se considerará que tal recepción definitiva se ha efectuado, para cuyos fines EL CONSULTOR pedirá al juez competente que se notifique a LA CONTRATANTE, indicando que ha operado la recepción definitiva presunta...”

El análisis del cumplimiento de los plazos previstos en esta cláusula, por cada uno de los contratos es el siguiente:

El informe final de consultoría producto del contrato 64000000.2115-C para la contratación de consultoría para la elaboración de documentos técnico jurídicos, fue entregado por el Consultor mediante oficio de 2008-02-06 dirigido al Director General del IESS; y, con base en el plazo señalado al inicio de la cláusula duodécima del contrato, con fecha 2008-02-09 dirige una nueva comunicación al representante legal del Instituto, solicitando se cumpla con la formalidad de suscribir la entrega recepción provisional.

En respuesta a las señaladas comunicaciones, mediante oficio 62000000-224 de 2008-02-28, el Director General del IESS trasladó al Consultor el informe 66000000-0204 de 2008-02-20 que, a pedido del Director Nacional de Riesgos de Inversiones elaboró el Asesor Jurídico de la Comisión Técnica de Inversiones y que contiene observaciones y recomendaciones a los documentos técnico jurídicos relativos al Proyecto Banco del Afiliado y del Migrante, para que sean acogidas e incorporadas por el Consultor.

De su parte, en su oficio de 2008-03-27, el Consultor señala que habiendo entregado su informe en 2008-02-06, de acuerdo con la cláusula duodécima desde esa fecha empezó a decurrir el plazo de 15 días para la formulación de observaciones o

recomendaciones al trabajo realizado por lo que el mismo venció en 2008-02-21 y que para todos los efectos legales y contractuales operó en forma automática la recepción definitiva del informe de consultoría.

Al respecto cabe señalar que según cláusula contractual, efectivamente operó la entrega recepción provisional en 2008-02-08; sin embargo, la Institución disponía del término de 15 días para negarse a suscribir la recepción definitiva; esto significa que contados los días laborables que representa el término fijado, el IESS podía presentar sus observaciones para que fueran acogidas y solucionadas por el Consultor hasta 2008-02-27, porque en febrero se compensaron los días de carnaval laborando los días sábados 9 y 17; de lo cual se desprende que a la fecha en que el consultor conoció las observaciones a su informe, ya el tiempo previsto en el contrato se hallaba vencido.

El Consultor que suscribió el contrato 64000000.2117-C para el estudio de factibilidad económico financiero del Proyecto del Banco del Afiliado y del Migrante, adjunto a su oficio 105 de 2008-02-25 entregó al Director General del IESS, el Estudio, materia del contrato.

Mediante informe 66000000-0267 de 2008-03-11, el Supervisor del contrato pone en conocimiento del Director General del IESS todas las observaciones y falencias producto del análisis realizado al informe final presentado por el Consultor; este documento fue puesto en su conocimiento para que el plazo de 15 días presente los justificativos técnicos correspondientes. Según consta en nota manuscrita, el Consultor recibió la correspondencia en 2008-03-20.

La recepción provisional operó en 2008-02-27; y, el término contractual para la presentación de observaciones concluyó en 2008-03-19, por tanto la notificación fue extemporánea.

La falta de oportunidad en la comunicación de observaciones por parte del Instituto a los informes presentados como producto de las dos consultorías contratadas, dio lugar a que los Consultores recurran a la vía judicial, notificando al Director General la resolución del Juez Quinto de lo Civil de Pichincha declarando que en 2008-04-30, a las 12H40, operó la recepción definitiva presunta del Contrato del Estudio de

Factibilidad Económico Financiero. De forma similar, en la misma fecha por resolución del Juez Cuarto de lo Civil de Pichincha merecieron el mismo tratamiento los documentos Técnico jurídicos, ambos relativos al Proyecto del Banco del Afiliado y del Migrante. Esto ocasionó que se declare la recepción definitiva presunta.

Conclusión

La falta de oportunidad en la comunicación de observaciones a los productos de las dos consultorías contratadas dio lugar a la declaración judicial de la recepción definitiva presunta.

Recomendación

Al Director General del IESS

9. En futuros contratos de consultoría, incluirá en las cláusulas referentes a la Entrega Recepción de los productos, términos de tiempo razonables para que se suscriban las actas de recepción provisional y definitiva, permitiendo que se efectúen los análisis y observaciones pertinentes, sin riesgo de que opere la caducidad de las acciones legales basadas en las obligaciones contractuales.

Tratamiento de controversias técnicas

El artículo 41 de la Codificación de la Ley de Consultoría manda que:

“... En todo contrato de consultoría se establecerá el procedimiento de arbitraje para la solución de las controversias de carácter técnico derivadas de su elaboración...”

En apego de esta disposición, en los contratos 64000000.2115-C para la elaboración de documentos técnico jurídicos; y, 64000000.2117-C para el estudio de factibilidad económica financiera del Proyecto del Banco del Afiliado y del Migrante, se incluyó la cláusula décima sexta que en su primer párrafo, señala:

“... Las controversias de carácter técnico serán solucionadas exclusivamente mediante arbitraje impartido por el Centro de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Quito...”

Con oficios 51000000.EEBAM.006 de 2008-09-15 y 51000000.EEBAM.012 de 2008-10-06, solicitamos al Director General que decidió dar por terminados

unilateralmente los contratos, nos informe documentadamente las razones por las cuales no se recurrió previamente al arbitraje.

Su respuesta contenida en comunicación 23000000-1546 de 2008-10-20 manifiesta que para la suscripción de las Resoluciones Administrativas contó con informes jurídicos de la Procuraduría General del IESS y de otras dependencias como la Dirección Nacional de Inversiones y la Comisión Técnica de Inversiones y que las resoluciones fueron elaboradas en la Procuraduría General del Instituto, sin señalar ninguna razón específica para no recurrir a la mediación y arbitraje como medio de solucionar controversias de carácter técnico.

No se recurrió al arbitraje previsto para el tratamiento de las controversias técnicas en los contratos 64000000.2115-C y 64000000.2117-C para precautelar los intereses institucionales.

Conclusión

No se utilizó el arbitraje previsto en los contratos como medida de solución al tratamiento de controversias de carácter técnico.

Recomendación

Al Director General del IESS

10. En los casos en que por incumplimientos deba decidir la terminación unilateral y anticipada de contratos, previamente a la emisión de la correspondiente Resolución Administrativa, requerirá y contará con el pronunciamiento de Procuraduría General respecto del cumplimiento por parte del Instituto, de todas las cláusulas contractuales.

Terminación del contrato 64000000-2117-C

El artículo 41 de la Codificación de la Ley de Consultoría dispone que:

“... La terminación anticipada, unilateral o por mutuo acuerdo, de los contratos de consultoría, así como las controversias relativas a su ejecución, se regirán por las normas aplicables a la contratación pública...”

Con base en el procedimiento previsto en el artículo 105 de la Codificación de la Ley de Contratación Pública, con fecha 2008-07-14, Director General del Instituto suscribió las Resoluciones Administrativas 64000000-1335 y 1336, mediante las cuales decidió dar por terminados los dos contratos de consultoría, objeto de este examen.

La Resolución Administrativa 64000000-1336 merece el siguiente análisis individualizado: En su primer considerando se refiere al Contrato de Consultoría 64000000-2117-C suscrito para la Elaboración del Estudio de Factibilidad Económica financiera del Banco del Afiliado y del Migrante; sin embargo, en el Artículo 1 el Director General resuelve:

“... Declarar terminado, en forma unilateral y anticipada el Contrato de Consultoría No. 64000000.2117.C para la Elaboración de los Documentos Técnico Jurídicos del Banco del Afiliado y del Migrante, por el valor de USD 90.000,00 suscrito con el ingeniero (...) el 26 de noviembre de 2007...”

Detectada esta inconsistencia, y por los efectos negativos que esta confusión pueda generar al Instituto, con oficios 51000000.EEBAM.006 de 2008-09-15 y 51000000.EEBAM.012 de 2008-10-06, la evidenciamos ante el Director General que suscribió la Resolución Administrativa, solicitándole sus comentarios.

Su respuesta contenida en comunicación 23000000-1546 de 2008-10-20 manifiesta que las resoluciones fueron elaboradas en la Procuraduría General del Instituto.

El error cometido en la redacción de la Resolución Administrativa 64000000-1336, de 2008-07-14, no fue detectado a tiempo y no aporta a la adecuada defensa de los intereses del Instituto.

Conclusión

Mediante Resolución Administrativa se decidió dar por terminado el contrato 64000000-2117-C, pero la descripción no corresponde al objeto contractual.

Recomendación

Al Director General del IESS

11. Dispondrá al Procurador General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social la revisión personal de los documentos que remita para la suscripción del Director General, especialmente tratándose de resoluciones administrativas de terminación unilateral de contratos, a fin de precautelar su veracidad y firmeza del acto administrativo a adoptar.