



# INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

## UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

### CAPÍTULO I

#### INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

##### **Motivo del examen**

El examen especial efectuado al Hospital José Carrasco Arteaga, se realizó con cargo al Plan Operativo Integral de 2009 de la Unidad de Auditoría Interna del IESS y en cumplimiento a la orden de trabajo 51000000.020.09 de 2009-04-14, emitida por el Auditor Interno Jefe y su alcance de 2009-05-26, autorizado por el Subcontralor General del Estado, en oficios 08457 DCAI de 2009-05-07 y 09718 DCAI de 2009-05-22, para la modificación del período.

##### **Objetivo del examen**

Examinar la legalidad y propiedad del proceso de adquisiciones de fármacos, insumos médicos y materiales odontológicos del Hospital José Carrasco Arteaga.

##### **Alcance del examen**

Verificamos el proceso de adquisiciones de fármacos e insumos médicos y odontológicos en el Hospital José Carrasco Arteaga del IESS en Cuenca, en el período comprendido entre el 2006-01-02 y el 2009-03-31.

##### **Base legal**

Con Decreto Supremo 40 de 1970-06-02, publicado en el Registro Oficial 15, de dicho mes y año, se suprimió el Instituto Nacional de Previsión Social y se creó el Instituto

Ecuatoriano de Seguridad Social. Se encuentra en vigencia la Ley de Seguridad Social, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 465 de 2001-11-30.

### **Estructura orgánica**

Según la estructura orgánica institucional, el Hospital José Carrasco Arteaga tiene vinculación:

- A nivel nacional: Dirección General y Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar.
- A nivel provincial: Dirección Provincial de Azuay y Subdirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar.

En el Reglamento General de las Unidades Médicas del IESS consta la Estructura Orgánica del Hospital José Carrasco Arteaga, aprobada por la Comisión Interventora del Instituto en Resolución C.I. 056 de 2000-01-26, con los siguientes niveles:

DIRECTIVO	Dirección del Hospital
ASESOR	Comités de: Historias Clínicas; Farmacología; Bio – Ética; Abastecimientos; Ejecutivo; y, Educación Hospitalaria.
APOYO	Unidad de Servicios al Asegurado Departamento Financiero Unidad de Servicios Generales
GESTIÓN	Director Técnico de Hospitalización y Ambulatorio; Director Técnico de Medicina Crítica; y,

Director Técnico de Auxiliares de Diagnóstico y Tratamiento.

El proceso de adquisiciones lo llevó a cabo el Comité de Selección. En agosto del 2008, entró a regir el nuevo Sistema Nacional de Contratación Pública que estuvo en transición hasta marzo del 2009 con normativa institucional.

**Objetivo de la entidad**

El Hospital José Carrasco Arteaga del IESS en Cuenca es la Unidad Médica de mayor complejidad, de referencia zonal, que presta atención médica de hospitalización y ambulatoria de tercer nivel, en cirugía, clínica y cuidado materno infantil, medicina crítica, y auxiliares de diagnóstico y tratamiento, en los términos del Art. 103 de la Ley de Seguridad Social.

**Monto de recursos examinados**

Las adquisiciones de Fármacos, Insumos Médicos y Materiales Odontológicos, realizadas por el Hospital José Carrasco Arteaga del IESS en Cuenca, durante los años 2006 al 2009, ascendieron al valor de 39 631 624,71 USD según el siguiente detalle:

<b>PARTIDAS PRESUPUESTARIAS</b>	<b>USD SUMAN (*)</b>
Medicinas	27 298 415,48
Material de Curación	7 060 340,97
Material de Laboratorio	2 257 881,95
Material de RX	786 440,97
Biomateriales Odontológicos	96 444,10
Material Banco de Sangre	149 154,59
Material Radioactivo	33 064,70
Material de Hemodiálisis	1 949 881,95
<b>TOTAL USD</b>	<b>39 631 624,71</b>

(\*) Corte al 2009-03-31

**Funcionarios relacionados (Ver Anexo 1)**

## CAPÍTULO II

### RESULTADOS DEL EXAMEN

#### **Plan estratégico y planes operativos aprobados permiten la programación de adquisiciones y el seguimiento de los resultados obtenidos.**

En el período de análisis, esta Unidad no dispuso de un plan estratégico y planes operativos aprobados, así como tampoco se aplicaron los parámetros previstos en la normativa vigente para la programación de adquisiciones de fármacos e insumos médicos y odontológicos, tales como: planificación estratégica, planes operativos anuales, registros estadísticos de consumo, el perfil epidemiológico, cuadros básicos institucionales y equipamiento.

La Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, publicada en el Registro Oficial Suplemento 334 de 2006-08-15, establece en su Art. 2, la obligación para cada institución del Sector Público de elaborar el Plan Plurianual Institucional para cuatro años y Planes Operativos Anuales que servirán de base para la programación presupuestaria.

El artículo 77 numeral 1 literal a) de la LOCGE, establece como atribución y obligación de autoridades y servidores:

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

De conformidad al artículo 20 numeral 1 de la Resolución CD 233 de 2008-12-11, reformativa del Reglamento General de las Unidades Médicas del IESS, es responsabilidad del Director del Hospital:

*“...La organización y dirección del Hospital y la supervisión de la ejecución de los planes, programas y actividades de cada uno de sus órganos y dependencias...”*

El artículo 3 de la Resolución CD 151.- 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 establece que:

*“...Los Directores y Directores Técnicos de las unidades médicas del Seguro General de Salud Individual y Familiar, deberán definir sus necesidades utilizando para el efecto la planificación estratégica y el plan operativo anual, los registros estadísticos de consumo, el perfil epidemiológico, cuadros básicos institucionales, equipamiento y cualquier otra herramienta que permita tener precisión en las necesidades de acuerdo al nivel de complejidad de la unidad médica...”*

A nuestro pedido, se obtuvieron las siguientes opiniones de los funcionarios relacionados, sobre los planes:

Con oficio 51000000.25.07 de 2009-04-22 solicitamos al Director del Hospital que nos proporcione copias aprobadas del Plan Estratégico del Hospital; Planes Operativos de los años 2006 al 2009; y, planes de contingencias, así como sus evaluaciones de cumplimiento. Al respecto, el Director del Hospital, en oficio 133031101-032-A.HJCA de 2009-05-05 manifestó:

*“...revisados los archivos de esta Dirección, no se dispone de plan operativo 2006, 2007, 2008, ni plan de contingencia...”*

Con oficio s/n de 2009-05-21, dirigido al equipo de auditoría, el ex Director del Hospital nos adjuntó carpetas con 485 fojas en las que incluyó revistas de publicaciones varias del Hospital, recortes de periódicos y columnistas con opiniones sobre su gestión, manifestando:

*“...frente a la contestación enviada a Usted por parte de la Secretaria de la Dirección del Hospital, en la que informa que no existen Planes Operativos de los años 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009, adjunto al presente se servirá encontrar documentos de respaldo que demuestran que si se realizó planes operativos y estratégicos con el sustento de análisis previos, de datos estadísticos, justificativos y proyecciones, que deben también reposar en dicha Secretaría...”*

En oficio 133031101-050-A-HJCA de 2009-05-27, el Director del Hospital le informó al ex Director de esta Casa de Salud que si bien existieron reuniones para la elaboración de proyectos de plan estratégico y operativo anual, en los archivos de la Unidad no existen actas avalizadas ni respaldo de esa actuación.

Con oficio s/n de 2009-06-01, el ex Director del Hospital nos entregó adjuntos 15 documentos suscritos por funcionarios de esta casa de salud en las que certifican que si se mantuvieron reuniones de trabajo para tratar asuntos referidos a los planes estratégicos y operativos de la Unidad.

Con oficio 51000000.25.01 de 2009-04-22, e insistencia en oficio 51000000.25.16 de 2009-05-11, solicitamos al Director del Hospital que nos proporcione las copias de informes de estadísticas de consumo que permitieron las programaciones y, la documentación donde se evidencien las necesidades insatisfechas de fármacos e insumos médicos y odontológicos.

Al respecto, en oficio 133031101-038-A-HJCA de 2009-05-13, en el que nos adjuntó copias de las programaciones de los años 2006 al 2009, el Director indicó:

*“...La contestación del resto de información faltante se ha dispuesto a la Jefatura Financiera, Secretaría del Comité de Selección, Bodega, por cuanto en los archivos de esta Dirección no se dispone...”.*

Respecto a las necesidades insatisfechas de fármacos e insumos, el Director del Hospital manifestó en oficio 133031101-045-A-HJCA de 2009-05-27 que la información solicitada era responsabilidad de la Jefa Financiera y que no se disponía de documentos en el archivo de su Dirección.

Con oficios 51000000.25.16 y 17 de 2009-05-12, solicitamos al ex Director del Hospital y a la Secretaria del Comité de Selección que nos proporcionen la información respecto de las programaciones y reprogramaciones de los procesos de adquisiciones de fármacos e insumos de los años 2006 al 2009. Al respecto, el ex Director del Hospital manifestó en oficio s/n de 2009-05-14 que serán entregadas por la Secretaría por ser en ese archivo donde reposan los mismos.

Con oficio 51000000.25.01 de 2009-04-22, solicitamos al Director del Hospital que nos proporcione en medio magnético información relacionada a las programaciones anuales valoradas de fármacos e insumos médicos y odontológicos de los años 2006 al 2009; copias de los documentos donde consten las necesidades de las diferentes áreas y que hayan sido incorporadas en la programación anual de fármacos, insumos médicos y odontológicos; y, copias de las certificaciones presupuestarias que acrediten que existieron recursos económicos suficientes para su ejecución, mismos que se hayan remitido conjuntamente con las programaciones anuales.

Al respecto, con oficio 133031101-038 de 2009-05-13, el Director del Hospital nos adjuntó las programaciones de fármacos e insumos de los años 2006 y 2009, aclarando que no existen en los archivos de la Dirección los oficios de envío y recepción de la

programación de 2007; igualmente, tampoco se dispone de las programaciones en medio magnético aprobadas por la DSGSIF, pese a que, los oficios 133031101-1412 de 2005-10-26, 21000000-136 de 2007-01-10 y 133031101-1764 de 2007-11-30, demuestran que el Hospital si recibió las programaciones en medio magnético.

Del análisis a las programaciones observamos que 67 ítems corresponden al proceso de adquisiciones de 2006; 211 de 2007; y, 102 de 2008; en total 380 ítems que llegaron a adjudicarse por existir en bodegas. Al respecto, en oficio 13303-1101-61-BG de 2009-06-08 el Guardalmacén del Hospital, ante nuestro pedido en oficio 5100000.25.24 de 2009-06-05, argumentó entre otras razones, las siguientes y, que influyeron para que no se compren las cantidades programadas:

*“...pensando en no tener un sobre stock de insumos que no tienen mucho movimiento (...), la falta de espacios adecuados para bodegas (...), también el presupuesto que se amortizaría (...), las programaciones anuales que no concuerdan con las necesidades reales del hospital (...), la falta de capacitación de cómo hacer las programaciones a todo el personal (...), no contar con todos los rubros que se deben considerar para elaborar las programaciones (...) el no contar con un sistema de máximos y mínimos...”.*

El Delegado Financiero, en comunicación s/n de 2009-05-20, dijo:

*“...Las sumillas del Bodeguero aparecen en algunos cuadros de materiales de curación por cuanto la programación no la realizan correctamente, en algunos casos se disminuye la cantidad por falta de espacio físico para almacenar o porque existía suficiente stock...”.*

En cuanto al informe de saldos de bodega que serviría de base para la elaboración de las programaciones en cada uno de los procesos de adquisición, el Guardalmacén manifestó en la misma comunicación anteriormente citada lo siguiente:

*“...Debo indicar que no se dispone en archivos porque nunca se pidió ni se extendió oficialmente para tales necesidades, por lo que no puedo hacer llegar lo solicitado. Además no ha sido de mi incumbencia en cuanto a elaborar las programaciones, por lo que una vez más debo reiterar que las Autoridades tenían pleno conocimiento de lo citado y actuado...”.*

No encontramos evidencia documental que demuestre que la información presentada por el ex Director de esta casa de salud, sobre planes y programas, haya sido aprobada por autoridad competente, así como tampoco que se haya realizado un seguimiento sobre su aplicabilidad y resultados obtenidos.

Faltó precisión en las programaciones de adquisiciones como por ejemplo, se especifica en ellas el ítem de fármacos, Bloqueador AT1 tabletas de 2006, por lo cual, los proveedores ofertaron productos de diversos gramajes.

No se utilizaron instrumentos previstos en la normativa institucional para la programación de adquisición de fármacos e insumos médicos, lo que provocó suspensión de las adquisiciones luego de la adjudicación, faltó precisión en las características de los ítems y se generó desabastecimiento. Se evidenció permanentes comunicaciones referidas al agotamiento y consecuentes desabastecimientos de fármacos e insumos médicos de las áreas de esta Casa de Salud; entre ellas, los oficios: 133031231-569 de 2006-11-20 sobre faltantes de reactivos en el Laboratorio que impiden su normal abastecimiento; 77 de 2006-06-15 de Farmacia respecto del Calcio Oral para los pacientes de Nefrología en donde llevan varios meses sin recibir la medicación; 173 de la Coordinadora de Farmacia sobre los fármacos agotados en su Unidad; 1231-1-112 de 2007-04-26 del Departamento de Anatomía Patológica sobre desabastecimientos para realizar estudios de histopatología; 1231-4-70 de 2007-04-18 de la Coordinadora del Servicio de Patología Clínica que lleva 15 días sin disponer de materiales; 172 de 2007-10-30 de la Coordinadora de Farmacia, con medicamentos agotados en su gran mayoría; 13303-1101-84-BG de 2007-12-04, del Coordinador de Bodega General sobre insumos agotados y sin stock; y varias comunicaciones más de los años 2008 y 2009. Por lo indicado hubo procesos que quedaron sin efecto después de su adjudicación, faltó precisión en las características de los ítems y se generó desabastecimiento.

## **Conclusión**

El Hospital no contó con el plan estratégico y planes operativos aprobados de los años 2006, 2007 y 2008; tampoco utilizó los instrumentos previstos en la normativa institucional para efectuar las programaciones de adquisición de fármacos e insumos médicos y odontológicos por lo que, realizó procesos públicos de compras que quedaron sin efecto después de su adjudicación, faltó precisión en las características de los ítems y se generó desabastecimiento.

## **Recomendaciones**

### **Al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar**

1. Dispondrá al Director del Hospital José Carrasco Arteaga del IESS en Cuenca, que con apoyo de una Comisión de Gestión integrada por los Directores de las Áreas Médicas, Administrativas y Financieras analicen las condiciones existentes en el Hospital y los factores técnicos y económicos que permitan concretar el plan estratégico y operativo anual de esta Unidad Médica, en coordinación y concordancia con los lineamientos establecidos por los directivos del IESS; planes que los someterá a la aprobación de la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar. Evaluará periódicamente la ejecución de dichos planes y los resultados alcanzados en beneficio de los pacientes del nosocomio para la implementación de los correctivos que fueren necesarios.
2. Recordará a los Directores de las Unidades Médicas del IESS, su obligación de aplicar los instrumentos previstos en la normativa institucional para efectuar las programaciones de adquisición de fármacos e insumos médicos y odontológicos y, verificará su inclusión previo a la aprobación.

### **Proceso de adquisiciones no contó con asesoramiento del Comité de Abastecimientos.**

Detectamos que no se contó con el asesoramiento del Comité de Abastecimientos del Hospital para la vigilancia y el control de las existencias.

El artículo 66 del Reglamento General de Unidades Médicas del IESS, emitido en Resolución CI 056 de 2000-04-14, establece la conformación y responsabilidades del Comité de Abastecimientos del Hospital, en calidad de coordinación y asesoría.

Con oficio 51000000.25.01 de 2009-04-22, solicitamos al Director del Hospital que nos proporcione los nombres de los integrantes del Comité de Abastecimientos con copias de actas de acciones y resoluciones adoptadas por dichos Comités, respecto a los procesos de adquisiciones.

Sobre el particular, con oficio 133031101-34-A-HJCA de 2009-05-05, el Director del Hospital señaló:

*“...Revisados los archivos de la Dirección no se registran actas de la acción del Comité de Abastecimientos y su integración...”*

Con oficio 51000000.25.30 de 2009-06-23, requerimos a los Miembros del Comité de Abastecimientos nos informen, dentro de su correspondiente período de gestión, sobre el cumplimiento de sus funciones.

Al respecto, con oficios 133032-104-320 y s/n de 2009-06-25 dirigido al equipo de trabajo, la Jefa Financiera y la ex Jefe del Servicio al Asegurado manifestaron que el Comité se reunió el 2008-01-03 para analizar procedimientos de adquisiciones; y, en varias fechas de 2009 para analizar requisiciones internas. Igualmente, el Director Técnico de Hospitalización y Ambulatorio ratificó que en lo referente a fármacos, material quirúrgico e insumos médicos, el Comité de Abastecimiento no realizó seguimiento alguno.

Por el funcionamiento esporádico del Comité de Abastecimientos y la falta de requerimiento a su opinión, no le permitió constituirse en un instrumento útil para monitorear el cumplimiento de los programas de adquisiciones de medicamentos e insumos, ni brindar su asesoramiento para la toma de acciones oportunas.

### **Conclusión**

El proceso de adquisiciones no contó con el asesoramiento del Comité de Abastecimientos del Hospital en el período del presente examen especial para la vigilancia del mismo y el control de las existencias.

### **Recomendación**

#### **Al Director del Hospital José Carrasco Arteaga del IESS en Cuenca**

3. Integrará y vigilará el funcionamiento del Comité de Abastecimientos y, evaluará periódicamente sus resultados para la toma de decisiones que se requieran.

## **Compras de ítems que no constan en Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos del Consejo Nacional de Salud**

Se omitió obtener las autorizaciones de la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar, para adquirir medicamentos que no consten en las programaciones anuales ni en el Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos del Consejo Nacional de Salud.

El Art. 2 PRINCIPIOS BÁSICOS.- de la Resolución CD 048 de 2004-10-21, que contiene el Instructivo 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 del IESS y del Seguro Social Campesino, establece:

*“... Los Insumos Médicos, Fármacos y Material Quirúrgico a ser adquiridos por las Unidades Médicas del Seguro General de Salud Individual y Familiar y por el Seguro Social Campesino, deben constar en los Cuadros Básicos Institucionales y en el caso de medicamentos deben constar, además, en el Cuadro Nacional de Medicamentos Genéricos del Consejo Nacional de Salud – CONASA...”.*

La Resolución CD 151 de 2007-01-22, dispone:

Art. 4 PROGRAMA ANUAL DE ADQUISICIONES:

*“...Solo podrán adquirirse los bienes que consten en el Programa Anual de Adquisiciones de Insumos Médicos, Fármacos y Material Quirúrgico...”.*

En el Art. 5 MODIFICACIÓN DEL PROGRAMA ANUAL:

*“...El Programa Anual podrá modificarse, previa autorización del Director de la Administradora del Seguro General de Salud Individual y Familiar...”.*

En el Art. 8 REQUISITOS:

*“...Los Insumos Médicos, Fármacos y Material Quirúrgico a ser adquiridos por las Unidades Médicas del Seguro General de Salud Individual y Familiar, deben constar en los Cuadros Básicos Institucionales y en el caso de medicamentos deben constar, además, en el Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos del Consejo Nacional de Salud – CONASA...”.*

Con oficio 51000000.25.06 de 2009-04-22, solicitamos a la Secretaria de la Dirección del Hospital que nos proporcione las autorizaciones de adquisición de los ítems que no constan en Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos del Consejo Nacional de Salud. Al respecto, en oficio 133031101-014-A-HJCA de 2009-04-28, nos adjuntó copias de los oficios en los que se incluye la autorización de adquisiciones de fármacos que no constan

dentro de los cuadros del CONASA. De esta información se desprende que en el período analizado, se requirieron 19 productos, de los cuales, la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS otorgó 5 autorizaciones y, 14 fueron concedidas únicamente por el Director del Hospital José Carrasco Arteaga del IESS en Cuenca sin estar facultado.

Con oficio 51000000.25.19 de 2009-05-14, demandamos la opinión al ex Director del Hospital, de porqué no requirió las autorizaciones correspondientes obteniéndose la siguiente respuesta en su comunicación s/n de 2009-05-25:

*“...debo manifestar que fueron solicitadas por los médicos especialistas que consideran indispensables ciertos fármacos para resolver el problema de salud emergente y precautelar la vida de los enfermos...”*

A falta de requerimiento de autorización a la Dirección del Seguro de Salud Individual y Familiar, se adquirieron ítems no incluidos en la programación ni en el Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos del Consejo Nacional de Salud, inaplicando la normativa institucional.

## **Conclusión**

En reiteradas ocasiones se omitió obtener la autorización necesaria para adquirir fármacos que no constan en el Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos del Consejo Nacional de Salud.

## **Recomendación**

### **Al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar**

4. Recordará al Director del Hospital José Carrasco Arteaga del IESS en Cuenca su obligación de adquirir los bienes que consten en el Programa Anual de Adquisiciones. En cuanto a la adquisición excepcional de fármacos que no consten en el Cuadro Básico solicitará la autorización del nivel competente según la normativa vigente.

## **Funciones de los Miembros del Comité de Selección.**

El Comité de Selección no designó a los Miembros de las Comisiones Técnicas del proceso de adquisiciones de 2008 y continuaron actuando los de 2007, según se desprende del oficio 133031101-036-A-HJCA de 2009-05-12 del Director del HJCA que contestó nuestro requerimiento en oficio 51000000.25.12 de 2009-04-29.

Además, no invitó por correo electrónico a los oferentes ni publicó en la página Web los resultados y tampoco comunicó los mismos a todos los participantes.

Encontramos documentos denominados actas de adjudicación de fármacos e insumos médicos incompletas y mal formuladas.

El artículo 77 numeral 2 literal a) de la LOCGE, establece como atribución y obligación de autoridades y servidores:

*“...contribuir a la obtención de los fines institucionales...”.*

El artículo 9 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, establece:

*“...El Comité de Selección tendrá a su cargo el proceso de compra desde la invitación hasta la presentación del informe de análisis legal, técnico y económico de las ofertas al ordenador de gasto para su adjudicación...”.*

En oficio 212000-3267 de 2007-06-01, el Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar, solicitó entre otros, al Subdirector Provincial del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS en el Azuay, que las Unidades Médicas de esa jurisdicción remitan con el carácter de obligatorio a la Dirección de Desarrollo Institucional del IESS, toda la información referente a los procesos de contratación que se encuentren en ejecución en sus diferentes etapas, a fin de incluirlas en la página Web del Instituto, para su divulgación.

En oficio 12000000-1955 de 2007-06-12, la Directora General del IESS, dispuso a nivel nacional, a las Unidades Médicas del Seguro de Salud Individual y Familiar que

publiquen en el medio electrónico CONTRATANET (Sistema Oficial de Información de Contratación Pública) todos los procesos de contratación.

Con oficio 13032104-302 de 2007-06-27, la Jefa Financiera solicitó al Director del Hospital disponga que la Unidad de Compras sea la encargada de transcribir cada uno de los trámites de adjudicación, por ser ellos quienes realizan esos procesos y así dar cumplimiento a las disposiciones de la Dirección General respecto a que todos los procesos de adquisición sean publicados a través de Contratanet.

La Coordinadora de Compras, en comunicación 133030080-1212 de 2007-07-04, dirigida al Director del Hospital, refutó la anterior comunicación de la Jefa Financiera e indicó que:

*“...para cumplir a cabalidad con las disposiciones impartidas se nos proporcione en primer lugar los recursos humanos suficientes, y por otro lado se instale el CONTRATANET en la Unidad de Compras y por supuesto se nos de el entrenamiento necesario...”.*

El artículo 25, literal e) de la Resolución CD 151 obliga al Comité de Selección a realizar la invitación pública e invitar por correo electrónico; y en el literal f), a publicar la invitación y términos en la página Web del IESS.

Con oficio 51000000.25.13 de 2009-04-30, solicitamos a la Secretaria del Comité de Selección del Hospital que nos informe sobre el cumplimiento de las funciones dentro del Comité de Selección. Al respecto, en oficio 133030080-178 de 2009-05-05 informó lo siguiente:

*“...se realizaron las invitaciones y se publicaron en un diario de mayor circulación, cuyas copias adjunto pero no se invitó por correo electrónico como tampoco se publicó en la página Web del IESS porque no teníamos todavía Internet en la Unidad de Compras...”.*

En el literal n), Ibidem se obliga a adjudicar los contratos y notificar a todos los participantes los resultados a través del Director, luego de aprobada el acta de adjudicación. Al respecto, la Secretaria del Comité, manifestó en el mismo oficio lo siguiente:

*“...se adjudicaban los contratos y se notificaban al Laboratorio o Casa Comercial ganadora, y al resto de participantes se les informaba verbalmente de los resultados cuando venían a la Unidad...”.*

Con oficio 51000000.25.10 de 2009-04-27, solicitamos al Coordinador Informático del Hospital que nos informe la fecha a partir de la cual contó con el servicio de Internet e

intranet, obteniéndose la siguiente respuesta en oficio 133031101-05-078 de 2009-04-30:

*“...se dispone del servicio de intranet e Internet mediante un enlace realizado el 27 septiembre 2005...”.*

Con oficio 51000000.25.20 de 2009-05-15, se solicitó a los Miembros del Comité de Selección que emitan su criterio sobre hechos detectados al analizar las Actas de Adjudicación. Al respecto, manifestaron lo siguiente en oficio s/n de 2009-05-20:

1. No se encontró en el archivo de la Dirección los documentos con los que se nombraron a los Miembros de las Comisiones Técnicas de 2008. Al respecto, informaron que:

*“...al no haber notificación en el año 2008, son los Miembros del Comité (sic) Técnico que fueron nombrados en el año 2007 los que continúan actuando...”.*

2. No se invitó por correo electrónico a los oferentes ni se publicó en la página Web los resultados y tampoco se comunicaron los mismos a todos los participantes. indicando que:

*“...al no contar con recursos humanos suficientes, se procedió a realizar las invitaciones por la prensa y la información necesaria a las Casas oferentes que lo requerían...”.*

3. En las adjudicaciones de varios ítems no se llenaron completamente los cuadros comparativos porque:

*“...estaban agotados y otros por agotarse, lo que motivó la urgencia y en ello consideramos no fueron llenados algunos cuadros comparativos...”.*

4. Existen Actas de Adjudicación sin las firmas correspondientes del Presidente, Delegado Financiero y Delegado Técnico del Comité de Selección. Al respecto señalaron:

*“...Dado el volumen y congestión de documentación, creemos que existe un error en las faltas de firmas (...) por un error involuntario no se ha firmado dado el volumen de documentación de revisar y suscribir, pues son mas de 5000 cuadros comparativos de fármacos, insumos médicos y material quirúrgico...”.*

5. Sobre la inexistencia de firmas de los Miembros de las Comisiones Técnicas de algunos fármacos y materiales de curación, así como observaciones sin firma de respaldo, indicaron:

*“...El comentario en observaciones lo realiza el Delegado Técnico y/o el Presidente del Comité en virtud de que son conocedores y tienen experiencia en el manejo y resultados clínicos de algunos medicamentos y basados en la consulta verbal en otros casos a los especialistas que prescriben determinados fármacos...”.*

6. En cuanto a la existencia de sumillas del Guardalmacén de adquirir o no un producto por existir en stock, manifestaron:

*“...EL guardalmacén de insumos médicos y material de curación, sería la persona indicada que le informe al respecto, siendo quien maneja los máximos y mínimos y ve la verdadera demanda de los insumos...”.*

7. En cuanto a la existencia de Actas de Adjudicación donde el Delegado Técnico del Comité de Selección firma también como Miembro de la Comisión Técnica, expusieron:

*“...el hecho de la firma y el escrito de recomendación, obedece a que el Delegado es un médico cirujano y es portavoz de los colegas en los quirófanos de insumos, material de curación y fármacos...”.*

Incluimos como ejemplos, casos en donde el Delegado Técnico del Comité de Selección, firma también como Miembro de la Comisión Técnica: en material de curación los ítems de 2006 números: 100,108, 349, 404, 465, 472, 477, 478, 479; en material de hemodiálisis los ítems 9 y 14; y, en material de laboratorio el ítem 184, del mismo año.

8. Sobre la existencia de un cálculo del tabulador o cuadro comparativo mal realizado, expresaron:

*“...Se reconoce que existe un error involuntario por el volumen de documentación...”.*

La falta del servicio de internet en la Unidad de Compras, no era un impedimento para realizar las publicaciones en la página Web del IESS, inobservando las disposiciones de la Dirección General, emitidas en oficio 12000000-1955 de 2007-06-12, y las establecidas en el artículo 25, literales e), f) y n) de la Resolución CD 151 para los Miembros del Comité de Selección.

Por otra parte, no hubo la prolijidad requerida en el desempeño de las funciones de los Miembros del Comité de Selección, al elaborar los documentos denominados Actas de Adjudicación de fármacos e insumos médicos, provocando que en el proceso existan actas incompletas, sin legalizar o cálculos mal realizados.

## **Conclusión**

Las funciones del Comité de Selección no se desarrollaron adecuadamente pues, no se designó a los Miembros de las Comisiones Técnicas del proceso de adquisiciones de 2008 y continuaron actuando los de 2007; tampoco se invitó por correo electrónico a los oferentes ni se publicó en la página Web los resultados y no se comunicó los mismos a todos los participantes, originando que los documentos denominados Actas de Adjudicación de fármacos e insumos médicos estén incompletos y mal formulados.

## **Recomendación**

### **Al Director del Hospital José Carrasco Arteaga del IESS en Cuenca**

5. Observará el cumplimiento de los procesos de compras de insumos médicos y material odontológico y, los de fármacos, si estuvieren a su nivel de competencia, de conformidad con la normativa institucional vigente.

**La selección no se ajustó a la normativa vigente adjudicándose a empresas que no obtuvieron el mejor puntaje luego de aplicado el tabulador respectivo.**

Comprobamos que en los formularios que contienen los cuadros de Análisis y Tabulación de Puntajes, los Miembros de las Comisiones Técnicas y/o Especialistas, en 256 casos sugirieron calificar productos de empresas que tenían un puntaje menor y ofertaron a mayor precio justificándolos con observaciones en el formato de las Actas de Adjudicación que, entre otras, dicen: “*por calidad*” o por “*experiencia*”.

El Comité de Selección adjudicó los productos ofertados por esas casas realizándose contratos de adquisición de medicamentos por un valor de 2 532 533,65 USD, cuando los mismos pudieron adquirirse por un monto de 1 182 390,95 USD, ocasionando una diferencia de 1 350 142,70 USD, cuyo detalle consta en el anexo 3 del informe con los títulos: “*Diferencias en Adquisiciones de 2006*”; “*Diferencias en Adquisiciones de 2007*”; “*Diferencias en Adquisiciones de 2008*”; y, “*Diferencias en Adquisiciones de 2009*”.

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, dispone:

En la última parte del artículo 18:

*“...El estudio tendrá por objeto identificar las ofertas más convenientes a los intereses institucionales, aplicando el tabulador respectivo...”*

En el artículo 21:

*“...El Comité de Selección resolverá lo procedente sobre la contratación, adjudicando el contrato ú orden de compra a la oferta que presente las mejores condiciones para los intereses institucionales o declarándola desierta...”*

En el artículo 25, literal a):

*“...Estudiar y aprobar los Términos de Referencia preparados por el área solicitante para su correspondiente análisis y aprobación, que incluirán, la Invitación, Instrucciones a los Oferentes, Especificaciones Generales y Técnicas de los bienes a adquirir, Principios y Criterios de Valoración de las Propuestas, Modelo de Contrato y Modelo de Formularios que se requieran de acuerdo a la naturaleza de la contratación...”*

Y, en el literal n):

*“...Adjudicar los contratos y notificar a todos los participantes el resultado a través del Presidente del Comité de Selección...”*

En oficio 21000000-2773 de 2008-11-27, la Directora del SGSIF, dispuso, entre otros, a los Directores de los Hospitales Nivel III, que:

*“...de manera inmediata se proceda a instruir a todos los Miembros de las Comisiones Técnicas que asignen los puntajes en los casilleros del cuadro de análisis de tabulaciones, sobre la base de la documentación suficiente y competente de los oferentes. Se insistirá en que será el Comité de Selección el que, ajustándose a los datos del tabulador, resuelva la adjudicación...”*

El artículo 77 numeral 2 literal a) de la LOCGE, establece como atribución y obligación de autoridades y servidores:

*“...contribuir a la obtención de los fines institucionales...”*

Con oficios circulares 51000000.25.04 y 05 de 2009-05-27, solicitamos a los Miembros de los Comités de Selección, de las Comisiones Técnicas y de los Especialistas participantes en las adquisiciones de fármacos, insumos médicos y materiales odontológicos, de los años 2006 al 2009, que expresen su opinión acerca de las razones

por las cuales recomendaron la adjudicación a ofertas de casas comerciales que no obtuvieron los mayores puntajes, luego de la aplicación del tabulador y, que tenían precios más altos, de acuerdo con el detalle valorado que se les adjuntó.

Con oficio s/n de 2009-06-08, los Miembros del Comité de Selección, en una amplia comunicación, en la cual se exponen las razones técnicas para la adjudicación, entre otros aspectos referidos al motivo de nuestro requerimiento manifestaron:

*“...Como se podrá ver en este análisis en múltiples respuestas se demuestra que se ha comparado medicamentos de laboratorios de reconocido prestigio y trayectoria, muchos de ellos dueños de la patente con laboratorios o distribuidores de medicamentos genéricos o copias, sin tomar en cuenta la respuesta clínica en beneficio de los pacientes, que es lo que esperamos conseguir al administrar un tratamiento, o usar un determinado insumo...”.*

Los Miembros del Comité Técnico, en comunicación s/n de 2007-06-26, dirigida al Presidente del Comité de Selección, en la que no existe sumilla de trámite alguno según el oficio 133031101-58-A-HJCA de 2009-06-22, remitido al equipo de auditoría por la Secretaria de la Dirección, señalaron:

*“... La Comisión Técnica nombrada por el Señor Director, reunida desde el 22 de marzo del 2007, de acuerdo al Art. 18 de la Resolución CD 151 de fecha 22 de enero de 2007 del Primer llamamiento para la adquisición de Insumos Médicos, fármacos y material quirúrgico, hemos procedido a revisar y calificar de acuerdo al tabulador en los siguientes parámetros 1.1, 1.2, 1.4, 2.1, 3.1, 3.2, tomado de las carpetas habilitantes y proformas presentadas por las diferentes casas comerciales. Los parámetros 1.3 y 4.1, la suma de parciales y la adjudicación final correspondieron a otras instancias...”.*

Los Especialistas Médicos, en sus contestaciones argumentaron que emitieron su opinión basados en su experiencia clínica, terapéutica o farmacológica y, algunos hicieron referencia al contenido del oficio 21000000-2773 de 2008-11-23, dirigido a las Unidades Médicas por parte de la Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, en el que se expresa:

*“...Se insistirá en que será el Comité de Selección el que, ajustándose a los datos del tabulador, resuelva la adjudicación...”.*

Con oficio s/n de 2009-06-19, suscrito por los Miembros del Comité y algunos de las Comisiones Técnicas, nos expresaron:

*“...ha tenido muchas reuniones en las cuales se analizaron y valoraron las ofertas, las mismas que se basaron en varios parámetros de calificación que constan en el tabulador respectivo llegando a la conclusión que resultaban ganadores las Empresas que ofertaban en su mayoría con el más bajo precio, sin permitir el análisis valorado adecuadamente en cuanto a la calidad, eficacia,*

*biodisponibilidad y bioequivalencia del producto, este tabulador debería de ser una guía y no un determinante en el momento de decidir la compra...”.*

Con oficio 51000000.25.11 de 2009-04-29, solicitamos al ex Delegado Financiero del Comité de Selección que fundamente las razones por las cuales salvó su voto en las actas de adjudicación de algunos ítems. Sobre el particular, con oficio s/n de 2009-05-04, manifestó que en el período en que actuó como Vocal Económico del Comité de Selección, hubieron demasiadas incongruencias de un proceso a otro, lo cual le obligó a actuar de esa manera. Obtenida así su respuesta, insistimos en oficio 51000000.25.15 de 2009-05-04 que especifique cuales eran las incongruencias a las que hacía referencia en su comunicación. Al respecto, en escueto oficio s/n de 2009-05-14, en su actual calidad de Analista Financiero, manifestó que habría que analizar cada uno de los casos.

El Delegado Financiero, en comunicación s/n de 2009-05-20 dijo:

*“...El problema se suscita al realizar la programación, ya que toman en cuenta el rango de los medicamentos que está en el Cuadro Básico, y no especifican la presentación de acuerdo a las necesidades de la Unidad Médica (...) en los casos que se dieron en este punto, muchos de los ítems que contenían este proceder tuve que salvar mi voto...”.*

Con la adjudicación de los ítems: 8, 41, 78, 215, 296 y 546 en el proceso de adquisiciones del primer trimestre de 2009, se demuestra que el Comité de Selección continuó adquiriendo ítems sin observar los resultados de las tabulaciones que había dispuesto la Dirección del SGSIF, concordante con los artículos 18 y 21 de la Resolución CD 151 de 2007-01-22.

Con oficio 51000000.25.14 de 2009-04-30, solicitamos a la Coordinadora de la Unidad de Compras del Hospital que nos informe documentadamente sobre las compras de fármacos e insumos realizadas hasta el primer trimestre de 2009, de conformidad con el alcance de nuestro examen especial.

Con oficio 133030080-189 de 2009-05-13, la Coordinadora de Compras del Hospital, nos adjuntó el reporte de 49 compras de fármacos realizadas en el 2009, las mismas que ascendieron a la cantidad de 164 345,02 USD, todas ellas realizadas con órdenes de compras a los mismos proveedores adjudicados en el último proceso de adquisiciones efectuado en el 2008, según lo dispuesto por el Director del Hospital a la Coordinadora de Compras en oficio 133031101-383 de 2009-03-10. Nos adjuntó

igualmente un reporte de 24 ítems de reactivos de Laboratorio adquiridos en el primer trimestre de 2009 por un total de 20 111,27 USD, dando un total reportado de adquisiciones en este trimestre, incluyendo fármacos, por 184 456,29 USD, utilizando los procedimientos establecidos en la Resolución CD 151.

Como se puede apreciar de las opiniones antes reseñadas, tanto los Miembros del Comité de Selección cuanto los de la Comisión Técnica y los Especialistas que intervinieron, expresaron su actuación, sin considerar que el tabulador para la calificación de las empresas oferentes contiene los casilleros y parámetros para puntuar la calidad y experiencia de una empresa por su solvencia técnica y estadística documentadamente comprobadas.

Destacamos que los aspectos revelados por Auditoría son de tipo administrativo y evidencian que no se adjudicaron los productos a las casas comerciales que obtuvieron mayor puntaje luego de la aplicación del tabulador, por lo que, los criterios expuestos por los Miembros del Comité de Selección y de la Comisión Técnica no modifican los resultados obtenidos.

Comprobamos que los productos adquiridos fueron registrados contablemente e ingresados en su totalidad en bodega.

La causa de lo comentado radica en el hecho de que los Miembros del Comité de Selección y de las Comisiones Técnicas, argumentando motivos tales como calidad y experiencia clínica, terapéutica o farmacológica adjudicaron productos sin respetar el puntaje resultante del tabulador respectivo, estableciéndose una diferencia de 1 350 142,70 USD.

**Acción tomada por la entidad:**

Para adecuar los procesos de adquisición de fármacos e insumos médicos y odontológicos al nuevo marco jurídico nacional, el Consejo Directivo del IESS dictó normas para la transición hasta diciembre de 2008. En 2008-12-28 aprobó el Reglamento de procedimientos especiales para la adquisición de fármacos en el IESS y en 2009-01-20 las Normas para los procedimientos de cotización y menor cuantía del

Sistema Nacional de Contratación del IESS, previo a la expedición del Reglamento Interno.

### **Opinión de funcionarios relacionados con el examen**

En comunicación conjunta de 2009-07-15, el ex Presidente y 3 ex Vocales del Comité de Selección; y, 4 ex Vocales de las Comisiones Técnicas del Hospital, con posterioridad a la conferencia final de comunicación de resultados, reconocieron la existencia de sesiones de trabajo efectuadas por Auditoría Interna con la presencia de los Médicos Especialistas, Autoridades y funcionarios de la Institución relacionados con el examen especial, solicitaron que las opiniones divergentes sean consideradas en el informe según el Art. 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y además manifestaron que “... es nuestro deber y derecho el exponer aspectos relacionados al mismo y en los siguientes términos...”:

- Se expresa “... malestar frente al hecho de omisión en la aplicación de la Ley Suprema del Ecuador (...) cuando este cuerpo legal determina su supremacía frente a otras (...) conforme lo estipula el Art. 424 (...) el interés institucional se enmarca en aspectos económicos apartándose totalmente de lo que dispone y ordena la Constitución del Ecuador en su Art. 363, numeral 7, que dice: (...) El Estado será responsable de (...) Garantizar la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad seguros y eficaces (...). En el acceso a medicamentos, los intereses de la salud pública prevalecerán sobre los económicos y comerciales (...); y, en cuanto a la protección de (...) los derechos personales y puntualmente los de la vida y la salud, cuyos principios de aplicación están dispuestos (...), en los numerales 5 y 9 del Art. 11 (...) del mismo cuerpo legal.”
- “... nos ratificamos en el contenido del oficio de fecha 6 de julio de 2009 (...) que se fundamenta en aspectos constitucionales y técnicos (...) oficio en el cual se explica entre otros aspectos el análisis del tabulador aplicable para calificar o puntuar los fármacos o insumos participantes en el proceso, tabulador que aboga por productos que no son de marca y que presentan un precio totalmente inferior a otros que técnicamente son superiores...”
- “...Dejamos constancia de que todas las exposiciones efectuadas por funcionarios de nuestra Institución, han estado investidas de aspectos que en su momento debieron ser legalmente considerados en su totalidad...”
- “...algunas de las recomendaciones constantes en el borrador de informe, no se encuentran apegadas al origen mismo de los hechos que rodean las actuaciones de los Funcionarios y Autoridades del Hospital, pues no se ha aplicado un análisis objetivo de los mismos...”

En relación a lo expresado por los funcionarios, en el mismo orden referido, mencionamos:

Se reconoce expresamente la aplicación del Debido Proceso en cuanto a la celebración de las reuniones de trabajo del equipo de Auditoría Interna con los funcionarios relacionados con el examen especial y la correspondiente a la conferencia final de comunicación de resultados. Por otra parte, es práctica de esta Unidad cumplir con lo previsto en el Art. 91 de la LOCGE, incorporando en resumen los textos correspondientes, los aspectos de disenso y las comunicaciones originales para que la Dirección de Responsabilidades de la C.G.E., en base de su propio análisis, resuelva lo pertinente en los temas de su competencia. De ese particular se informó a los funcionarios al instalar la conferencia final de comunicación de resultados.

Respecto de los temas de fondo que contiene la exposición transcrita:

- Sobre la cita de las disposiciones constitucionales:

Que coincidimos en la jerarquía de la Constitución Política de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial 1 de 1998-08-11 y de la Constitución de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial 449 de 2008-10-20, por lo previsto en los artículos 272 y 425, en su orden. Igualmente, en cuanto a los derechos individuales citados, de las que somos beneficiarios todos los ciudadanos ecuatorianos.

Sin embargo, es necesario recordar que nuestro análisis se refirió al proceso administrativo de adquisiciones de fármacos, insumos médicos y materiales de curación en el Hospital José Carrasco Arteaga del IESS en Cuenca, y que en ambas Constituciones las disposiciones en las que se establece la vigencia del IESS y sus competencias son:

Artículos 57, 58 y 59 Constitución de 1998: La prestación del seguro general obligatorio (actual Seguro Universal Obligatorio) será derecho (...) de los trabajadores y sus familias y la prestación será responsabilidad del IESS, cuyos fondos son propios y distintos de los del Estado.

Artículos 370 y 372 Constitución de 2008: El IESS, entidad autónoma regulada por la ley, es responsable de la prestación de las contingencias del Seguro Universal Obligatorio a sus afiliados y que los fondos y reservas del Seguro Universal Obligatorio serán propios y distintos de los del fisco.

Además, que conforme prevé la jerarquía del ordenamiento jurídico ecuatoriano Arts. 272 (Constitución 1998) y 425 (Constitución 2008) rige la actividad del IESS la normativa secundaria (Ley de Seguridad Social (...)) y en materia del proceso de adquisiciones de fármacos, insumos médicos y material de curación rigió la Resolución CD-151, contentiva del tabulador mencionado en los comentarios pertinentes, habiéndose emitido disposiciones expresas de la Dirección del Seguro de Salud Individual y Familiar, en oficio 21000000-2773 de 2008-11-27, sobre su cumplimiento y aplicación del tabulador para calificar o puntuar los fármacos o insumos participantes.

En consecuencia, a más de las disposiciones citadas existió una disposición administrativa de autoridad competente para la aplicación del tabulador en los actos del Comité de Selección y consideración de las Comisiones Técnicas en los análisis encomendados y no son aplicables las citas constitucionales realizadas en la comunicación de los funcionarios relacionados con el examen.

En cuanto a las recomendaciones:

Las recomendaciones contenidas en el informe se encuentran orientadas a corregir los hechos revelados en el mismo y su conocimiento y aplicación corresponde a las autoridades institucionales destinatarias de las mismas, que actualmente no son los funcionarios relacionados con el examen.

Sobre el análisis a las exposiciones de los funcionarios relacionados:

Todos los aspectos relativos a los hechos analizados fueron considerados con la objetividad e imparcialidad que caracteriza la función auditora, reglada por la normativa específica vigente.

Por todo lo indicado, la exposición con los puntos de vista de los funcionarios relacionados no cambia el criterio de Auditoría en los comentarios del presente informe.

## **Conclusión**

La selección de fármacos, insumos médicos y material odontológico no se ajustó a la normativa vigente aplicando el tabulador respectivo, por lo que se adjudicó productos a empresas que no obtuvieron el mayor puntaje, con mejores condiciones para los intereses institucionales, originando una diferencia de 1 350 142,70 USD.

## **Recomendación**

### **Al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar**

6. Dispondrá al Director del Hospital José Carrasco Arteaga del IESS en Cuenca, recordar a los Miembros de las Comisiones Técnicas y de las Subcomisiones de Apoyo para la evaluación técnica de ofertas de los procesos de adquisición de fármacos de esa casa de salud, que observen lo establecido en la normativa vigente, si la competencia de adquisición estuviere a ese nivel institucional.

### **Seguimiento de los contratos de adquisiciones de fármacos, insumos médicos y materiales odontológicos**

Se inobservaron disposiciones internas emitidas por el Director del Hospital para hacer el seguimiento de los contratos. Además, no se realizaron contratos para todos los ítems adjudicados y en su lugar se hicieron Órdenes de Compra sobre las cuales no se exigen garantías de fiel cumplimiento.

En oficio 21000000-462 del 2007-01-31, enviado por la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar, a las Unidades Médicas, se dice textualmente:

*“...Me permito informarles, que el artículo 9 del Instructivo les faculta para autorizar el inicio del proceso de contratación y suscribir los contratos por cada ítem de adquisición de insumos médicos, fármacos y material quirúrgico...”.*

En los procesos de adquisiciones del Hospital José Carrasco Arteaga del IESS en Cuenca, no se han venido realizando contratos por adquisiciones para montos inferiores a 7 814,18 USD, tramitando únicamente con órdenes de compra, en concordancia con el Art. 9 de la Resolución CD 151 de 2007-01-22.

El Art. 29 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, publicado en el Decreto Ejecutivo 1884 de 2004-07-09, establece:

*“... Control de la ejecución contractual.- Los directores de las unidades médicas del Seguro General de Salud Individual y Familiar o el Director del Seguro Social Campesino a través de sus unidades administrativas tomarán a su cargo el control y ejecución del respectivo contrato y serán responsables de adoptar las medidas para el cumplimiento cabal del contrato, observando sus estipulaciones, cronogramas, costos y plazos. A este efecto, el ordenador de gasto designará el área o funcionario que responderá directamente por el cumplimiento de esta obligación al que corresponderá tomar acciones para prevenir y solucionar problemas...”.*

Con oficios 133031101-201 de 2007-02-01 y 133031101-1411 de 2008-10-20, el ex Director del Hospital dispuso al Abogado contratado de la Unidad, que realice el seguimiento y cumplimiento de los contratos de adquisiciones de fármacos, material de curación e insumos médicos; y, con oficios 133031101-1028 de 2008-08-04, y 133031101-1221 de 2008-09-10 dirigidos al Abogado Contratado, que integre la Comisión de Entrega Recepción de fármacos, insumos médicos, material de curación, equipos y otros.

Igualmente, con oficio 133031101-1671 de 2007-11-06, el Director del Hospital dispuso al Abogado titular de esta casa de salud, que se encargue de la elaboración y seguimiento de los contratos de adquisiciones de fármacos, material de curación e insumos médicos así como la entrega recepción de los mismos.

Con oficios 51000000.25.22, 23 y 25 de 2009-06-05, solicitamos a los Abogados y Jefa Financiera del Hospital que nos informen lo siguiente:

1. Porqué se elaboraron indistintamente contratos y órdenes de compra durante los distintos procesos, sin que existan procedimientos definidos, cuando las disposiciones son las de elaborar contratos por ítem?.
2. Porqué no se exigió la presentación de las garantías de fiel cumplimiento cuando se realizaron adquisiciones con órdenes de compra?.

3. Cuáles fueron las acciones tomadas con el proveedor Medical Care en los ítems 33 y 34 de material de curación del proceso de adquisiciones de 2008?.

Al respecto, la Jefa Financiera, en oficio 133032-104-253 de 2009-06-10, no concreta su respuesta y responsabiliza de estos hechos a la Unidad de Compras.

Cabe aclarar que los procesos de adquisición de los ítems antes indicados no llegaron a concretarse, no existiendo por tanto ningún perjuicio institucional.

Con oficio s/n de 2009-06-10, el Abogado titular del Hospital indicó al preguntarle porqué se elaboraron indistintamente contratos y órdenes de compra en los distintos procesos, que es debido a las propias Resoluciones del IESS que lo permiten, y hace referencia a varios artículos de disposiciones legales que, si bien mencionan en ellos los términos de órdenes de compra, ni contestan nuestra inquietud ni se apegan a los hechos analizados, puesto que, el uso de este instrumento de compra, de conformidad con las normas hace referencia a situaciones emergentes, no siendo el caso de esta Unidad hospitalaria.

Con respecto a la falta de presentación de garantías de fiel cumplimiento cuando se realizaron adquisiciones con órdenes de compra, en su misma comunicación manifestó:

*“...debo indicar que no cuento con esta información al no ser de mi competencia el requerimiento de las mismas...”.*

De las acciones sobre la situación del proveedor Medical Care, sobre los Ítems 33 y 34 de material de curación, indicó:

*“...no se me ha requerido por parte del representante de este Hospital ninguna disposición, que dicho sea de paso, sobre el particular no he tenido conocimiento alguno, al no haberseme notificado por parte de la autoridad competente para que proceda a realizar las acciones legales correspondientes...”.*

Igualmente, el Abogado contratado del Hospital, en oficio s/n de 2008-06-09, nos hizo referencia a las mismas normas legales indicadas por el Abogado titular y expuso:

*“...los procesos aplicados por mi persona obedecían a procedimientos previamente establecidos por los funcionarios competentes para el efecto, razón por la que durante mis intermitentes actuaciones en los Comités de Selección y Concurso de Precios, no se determinó la exigencia de garantías de fiel cumplimiento sobre las órdenes de compra...”.*

Con oficio 133031101-052-A-HJCA de 2009-06-05, el Director del Hospital nos hizo llegar la comunicación s/n de 2009-06-02 suscrita por el Abogado Titular de la Casa de Salud en la que informó:

*“...Dentro de los trámites de los cuales he dado seguimiento, no ha existido incumplimiento de contratos...”.*

Con oficio 13303-1101-64-BG de 2009-06-16, el Coordinador de Bodega General del HJCA, entregó al Director del Hospital un informe de las casas comerciales que no proveyeron insumos médicos y material odontológico, durante los años 2006 al 2009, sin que exista perjuicio económico para la institución.

Existiendo disposiciones expresas de la Dirección del Hospital para los Abogados, encargándoles tanto la elaboración y seguimiento de los contratos como integrar la Comisión de Entrega recepción, éstos profesionales manifestaron su desconocimiento o incompetencia para realizar su trabajo.

Consideramos que hubo error en la interpretación por parte del ex Director del Hospital a la comunicación de la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar, pues lo único que hizo fue recordarles el contenido del artículo 9 de la Resolución CD 151 para que la cumplan con apego a las disposiciones legales vigentes, es decir, debieron suscribir un contrato por ítem a adquirir y no elaborar órdenes de compra.

Por lo expuesto, se incumplieron disposiciones internas ocasionando que los procesos de adjudicaciones de fármacos e insumos médicos y odontológicos se encuentren con errores de procedimientos, tales como la elaboración de órdenes de compra, en lugar de los respectivos contratos y sin la exigencia de las garantías necesarias para salvaguardar los recursos institucionales.

## **Conclusión**

El seguimiento de los contratos de adquisición de fármacos, insumos médicos y materiales odontológicos, no se cumplió. Además, no se realizaron contratos para todos los ítems adjudicados realizándose órdenes de compra sobre las cuales no se exigen garantías de fiel cumplimiento.

## **Recomendación**

### **Al Director del Hospital José Carrasco Arteaga del IESS en Cuenca**

7. Dispondrá a los Abogados del Hospital que:

- Se responsabilicen de la elaboración y seguimiento de los contratos de adquisiciones de insumos médicos y materiales odontológicos, hasta la suscripción de las actas de entrega recepción y devolución de garantías. Igualmente, de los que correspondan a adquisiciones de fármacos, mientras la competencia se encuentre en este nosocomio.
- Todas las compras se formalicen mediante contrato y que exclusivamente ante las excepciones contempladas en la normativa vigente se realicen por medio de órdenes de compra.

### **Conformación de las Comisiones de Recepción y actas de entrega-recepción**

El literal c) del artículo 36 de la Resolución CD 151 de 2007-01-22, al referirse a las entregas y forma de pago, establece:

*“...Quienes intervinieren en el Comité de Selección no podrán integrar esta Comisión...”*

En el literal f) ibidem, se dice:

*“...Para proceder al pago se requerirá en forma obligatoria el acta firmada de entrega recepción por parte de la Comisión de Recepción...”*

La Comisión de Recepción de fármacos, insumos médicos y materiales odontológicos fue conformada con la participación de la Delegada Financiera al Comité de Selección a pesar de existir prohibición en la normativa institucional y no se exigieron las actas de entrega-recepción firmadas por todos los Miembros de la Comisión para proceder al pago.

Con oficio 133031101-223 de 2007-01-26, el ex Director del Hospital, solicitó a la Jefa Financiera de esta casa de salud que integre la Comisión de Entrega Recepción de insumos, fármacos, material quirúrgico y equipos, por lo cual, en las Actas de

Adjudicación de 2007, participó la Delegada Financiera del Comité de Selección conformando las Comisiones de Recepciones.

Con oficios 133032.104.458 y 475 de 2006-11-21 y 2006-11-24, la Jefa del Departamento Financiero, solicitó al Director del Hospital:

*“asignar a otra persona para las funciones en el Comité de Selección, ya que por tener las funciones de Subgerente Financiero, es incompatible seguir en dicho Comité...”*.

Verificamos que con oficio 133031101-1717 de 2006-11-29, el Director del Hospital solicitó a la Auxiliar de Contabilidad para que integre la Comisión de Recepción; sin embargo, pese la objeción presentada por la Jefa del Departamento Financiero, encontramos que las actas de entrega – recepción se encuentran suscritas por la misma servidora en calidad de Delegada Económica, habiendo sido Miembro del Comité de Selección. Ejemplos de esta situación se encuentran en las adjudicaciones de los ítems: 210 del fármaco Ibuprofeno, de 2006; 75 de material de curación, equipo de venoclisis con válvula estéril descartable, de 2007; y, 402 del fármaco Norfloxacin 400mg, de 2008.

Existen actas de entrega recepción en las cuales no firman todos los integrantes de la Comisión de Recepción, por ejemplo, en la mayoría de las actas de la muestra analizada del proceso de 2007, de los ítems de materiales de curación, rayos x, banco de sangre y hemodiálisis, faltan la firmas del Delegado Jurídico y del Proveedor.

Con oficio 51000000.25.22 de 2009.06.05, solicitamos a los abogados nos informen el motivo por el cual las actas no registran su participación como Miembros delegados a la Comisión de Entrega Recepción.

Con oficio s/n de 2009-06-10, el Abogado titular del Hospital, indicó sobre el motivo por el cual, en las actas de entrega recepción de materiales de curación, laboratorio, etc. no se registra su participación como Miembro Delegado a la Comisión de Recepción:

*“...cumpro con manifestar que corresponde al Señor Director integrar y conformar la o las Comisiones de entrega recepción, no es de mi competencia el informar lo que se viene requiriendo...”*.

Igualmente, el Abogado contratado del Hospital, en oficio s/n de 2008-06-09, nos informó que no se registró su participación en las diligencias de entrega recepción porque no contaba con la notificación respectiva por parte del Director del Hospital; y, que:

*“...no ha sido de mi conocimiento el incumplimiento del Proveedor Medical Care, razón por la que desconozco de las acciones tomadas al respecto...”.*

Con oficios 51000000.25.27 y 28 de 2009-06-17, solicitamos a la anterior y actual Jefa del Departamento Financiero que informen las razones para tales incumplimientos, obteniéndose las respuestas siguientes:

Con oficio 133032-104-299 de 2009-06-19, la actual Jefa Financiera del Hospital nos informó lo siguiente:

*“...debo manifestar que en su debido tiempo el **ORDENADOR DE GASTO** no procedió a conformar dicha comisión, por lo que los pagos se han realizado con actuación de oficio...”.*

Con oficio s/n de 2009-06-24, la anterior Jefa Financiera del Hospital nos informó lo siguiente:

*“...En lo referente al Comité de entrega-recepción, este nunca se conformó por parte del Director de esta Casa de Salud, es cierto que existían delegaciones individuales, de las cuales no se cursó copias al área financiera...En lo relacionado a mi actuación como Miembro del Comité de Selección y de Entrega-recepción...he procedido involuntariamente a firmar actas como delegado económico de dicha comisión...”.*

Igualmente solicitamos opinión al respecto del ex Director del Hospital en oficio 51000000.25.29 de 2009-06-22, informándonos lo siguiente en oficio s/n de 2009-06-24:

*“...es lamentable no encontrar el respaldo en la Secretaría de la Dirección, no obstante esta aseveración puede ser probada por su persona. Igualmente debo manifestar que existirían algunas omisiones involuntarias de firmas por parte de los miembros que conformaban este comité...”.*

En la antedicha comunicación, el ex Director del Hospital manifestó también que es deber del Ordenador de Pago velar por el cumplimiento de la normativa vigente.

Por lo expuesto, se inobservó la normativa institucional al conformar inadecuadamente la Comisión de Entrega Recepción y permitir que la Jefa Financiera, integrante del Comité de Selección, participe en las entregas recepciones como Delegada.

## **Conclusión**

La Comisión de Recepción de fármacos, insumos médicos y materiales odontológicos fue conformada con la participación de la Delegada Financiera al Comité de Selección a pesar de existir prohibición en la normativa institucional, no actuó el delegado jurídico y, no se exigieron las actas de entrega-recepción firmadas por todos los Miembros de la Comisión para proceder al pago.

## **Recomendación**

### **Al Director del Hospital José Carrasco Arteaga del IESS en Cuenca**

8. Estructurará las Comisiones de Recepción de conformidad con lo establecido en las normas institucionales y dispondrá al Ordenador de Pago que previo a autorizar el pago verifique que las actas de entrega-recepción se encuentren totalmente legalizadas.

### **Archivo de documentación suficiente y pertinente permite verificar las transacciones ejecutadas.**

Verificamos que no se dispuso de archivos de documentación suficiente y pertinente para identificar las transacciones ejecutadas por el Comité de Selección y facilitar su verificación, se archivó incorrectamente y se limitó su control y seguimiento.

La documentación referida a los procesos de adquisiciones de los años 2006 al 2009, está a cargo de la Unidad de Compras tanto en la misma Área como en el séptimo piso del Hospital, en cajas de cartón, sin un orden específico y llenos de polvo. La información de archivo de la Unidad de Compras no se encuentra disponible, centralizada para efectos de respaldo de sus operaciones ni para el control y seguimiento de las mismas.

La NCI 210-04 Documentación de Respaldo y su Archivo, establece:

*“...Toda entidad pública dispondrá de evidencia documental suficiente, pertinente y legal de sus operaciones. La documentación sustentatoria de transacciones financieras, operaciones administrativas o decisiones institucionales, estará disponible, para acciones de verificación o auditoría, así como para información de otros usuarios autorizados, en ejercicio de sus derechos...”*

El artículo 77 numeral 2 literal a) de la LOCGE, establece como atribución y obligación de autoridades y servidores:

*“...contribuir a la obtención de los fines institucionales...”.*

La Resolución CD 151, en el Art. 33 Actas, prevé que todo lo actuado por el Comité deberá constar en las respectivas actas aprobadas por él y certificadas por el Secretario. Según el Art. 28, Literal a), Receptar, tramitar y llevar el registro de toda la documentación del Comité en forma cronológica; y, literal c) Conferir los recibos y certificaciones respecto a documentos, actuaciones y resoluciones del Comité.

Ante el requerimiento de información sobre los trámites de adquisiciones en oficio 51000000.25.17 de 2009-05-12, la Secretaria del Comité de Selección manifestó en comunicación 133030080-188 de 2009-05-15, entre otros aspectos: que nunca les han remitido las programaciones en medio magnético; que los tienen las Direcciones Técnicas ya que son éstas las encargadas de fundamentar y elaborar las diferentes programaciones; que no tiene copias de las certificaciones presupuestarias de 2009; que no dispone de los oficios de envío y recepción de las programaciones enviadas a la Aseguradora por ser trámites de estricta responsabilidad de la Dirección en donde se realizan los trámites sin remitirlos a la Unidad de Compras; y, que no tiene conocimiento alguno de los diferentes procesos que se hayan realizado previamente a su adquisición.

Con oficio 133030080-272 de 2009-06-12, la Secretaria del Comité de Selección, nos expuso documentadamente sus justificaciones en relación a la desorganización del archivo de la Unidad de Compras, en los siguientes términos:

*“... Nunca la administración del Hospital José Carrasco Arteaga ha establecido un proceso de archivo, con procedimientos claros que permitan estandarizar dichos procesos, por lo contrario, las pocas, mínimas y esporádicas instrucciones que se me han dado han sido de viva voz y mas que nada referentes al lugar donde debían reposar “botados” dichos documentos.- Los constantes cambios que se han dado en la administración del Hospital así como de pareceres respecto de la ubicación del personal, han dado como resultado que, lo que a mi cargo se refiere ha sido totalmente inestable...”.*

Además, en comunicación 133030080-273 de 2009-06-12, dirigida a la Coordinadora de Compras, al devolverle la llave del archivo, opinó sobre el estado del archivo en los siguientes términos:

*“...El caos y el desorden que reina en dicho archivo, hacen que la documentación solamente pueda ser manejada y provista por quienes en estos últimos años (2006 – 2007) han archivado y custodiado dichos documentos, salvando como lo*

*manifesté en días anteriores, toda responsabilidad por la pérdida, mutilación o destrucción de documentos que dicho caos haya producido...”.*

Consideramos que esta situación se produjo por cuanto no se ha asignado el espacio físico necesario cercano al Área de Compras, con estanterías para que la Secretaria del Comité de Selección cumpla sus funciones adecuadamente. Además, dicha servidora es una subordinada de la Coordinadora de Compras, a quien está supeditada jerárquicamente.

Los problemas para obtener en el Hospital la información necesaria para acciones de verificación o auditoría, así como para información de otros usuarios autorizados fueron evidentes, pues, dificultaron su localización y verificación.

### **Acción asumida por el Director**

En comunicación 133031101-042-A-HJCA de 2009-05-20, dirigida por la Secretaria de la Dirección al Director del Hospital, solicitó que disponga a las Direcciones Técnicas y Jefaturas Departamentales le entreguen copias de todos los documentos que requieren el trámite de la Dirección, a fin de mantenerlos en su archivo.

El Director del Hospital, en oficio circular 133031101-810 de 2009-05-22, dispuso a los Directores Técnicos y Jefes Departamentales que se ingrese por Secretaría de la Dirección, copias de actas, planes operativos, estratégicos, informes, programaciones, estadísticas, etc., que se realicen referentes a la gestión del Hospital.

### **Opinión de funcionarios relacionados con el examen**

En oficio 133030080-380 de 2009-07-10, la ex Coordinadora de la Unidad de Compras, con posterioridad a la conferencia final de comunicación de resultados, manifestó lo siguiente:

*“...Asistieron con mi persona al séptimo piso cuarto 6 del Hospital José Carrasco Arteaga para observar y conocer el archivo de la Unidad de Compras, constatando que la documentación se encontraba encartonada, embalada, rotulada y por fechas (...) la Unidad de Compras brindó las facilidades del caso para que se cumpla con esta labor, luego de esto como es evidente el archivo quedó desordenado (...) los documentos pertenecientes al Comité de Selección no han sido archivados por mi persona sino que han sido dejados en la Unidad de Compras una vez que las Ex Secretarías del Comité de Selección archivaban la documentación cuando concluían con los procesos de selección...”.*

Agregó además:

*“...hasta la presente fecha la Ex Secretaria del Comité de Selección tiene a su cargo y responsabilidad la llave del archivo (...) no existe un documento de entrega – recepción de la llave en mención...”.*

En relación a lo expresado por la servidora, en el mismo orden referido, mencionamos:

La Coordinadora de Compras reconoce que la información se encontraba encartonada, embalada, rotulada por fechas y, a cargo de la Unidad de Compras por lo que el archivo era su responsabilidad.

La comunicación 133030080-273 de 2009-06-12, dirigida a la Coordinadora de Compras, por la ex Secretaria del Comité al devolverle la llave del archivo, es clara al manifestar sobre el estado del archivo, que existía caos y desorden.

La referencia sobre la falta del acta de entrega recepción de la llave del archivo por parte de su subordinada y el hecho de que las mismas no se encuentren actualmente en su poder por haber cesado en la función no modifican los hechos acaecidos en el período de análisis.

Por lo indicado, la exposición con los puntos de vista de la funcionaria relacionada no cambia el criterio de Auditoría en los comentarios del presente informe.

## **Conclusión**

No se dispone de archivos de documentación suficiente y pertinente en la Unidad de Compras para identificar las transacciones ejecutadas por el Comité de Selección y facilitar su verificación, pues, la información no se encuentra archivada correctamente ni disponible para efectos de control y seguimiento.

## **Recomendación**

### **Al Director del Hospital José Carrasco Arteaga del IESS en Cuenca**

9. Reubicará el área de archivo de los documentos que respaldan la actuación del Comité de Selección dotándole del espacio físico y facilidades logísticas

necesarias y asignará al servidor responsable de su administración para que organice la documentación y los archivos permitiendo su localización inmediata y viabilizar las tareas de control y seguimiento posterior.

10. Ordenará a la Secretaria de la Dirección del Hospital que remita al servidor responsable del archivo de la Unidad de Compras, copias de todos los documentos de la planificación y programación aprobadas, para soporte de las adquisiciones realizadas e integración adecuada del archivo.

EJM/FI