



INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial a los egresos por compras de bienes y servicios del Hospital Carlos Andrade Marín, a favor de Pallo Nacimba Germán Eduardo, propietario de M.R. VIDRIERIA, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2008 y el 30 de junio de 2012, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en la ciudad de Quito, se realizó en cumplimiento de la autorización de la Directora de Coordinación de Auditorías Internas, contenida en el oficio DCAI 16270 de 12 de julio de 2012; y, de conformidad con la orden de trabajo 51000000.407.12 de 6 de agosto de 2012 suscrita por el Auditor Interno Jefe del IESS, con cargo a imprevistos del Plan Operativo de Control del 2012 de la Unidad de Auditoría Interna del IESS.

Objetivo del examen

- Establecer la legalidad, propiedad y veracidad de las operaciones examinadas.

Alcance del examen

El examen contempló el análisis del proceso de egresos por compras de bienes y servicios del Hospital Carlos Andrade Marín, al contratista y proveedor Pallo Nacimba Germán Eduardo, propietario de M.R. VIDRIERIA y el análisis de los documentos que sustentan los pagos a su favor, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2008 y el 30 de junio de 2012.

No existen exámenes especiales anteriores realizados por los órganos de control interno o externo, que tengan relación con el presente examen.

Base legal

Con Decreto Supremo 9, publicado en el Registro Oficial 6 de 29 de junio de 1970, se suprimió el Instituto Nacional de Previsión; y, con Decreto Supremo 40 de 2 de julio de 1970, publicado en el Registro Oficial 15 de 10 de julio de 1970 se transformó la Caja Nacional del Seguro Social en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Estructura orgánica

Según el Reglamento General de las Unidades Médicas del IESS, expedido con la Resolución C.I. 056 de 26 de enero de 2000, publicada en el Registro Oficial 58 de 14 de abril del mismo año, y sus reformas constantes en Resoluciones C.D. 114 de 29 de mayo de 2006, C.D. 233 de 11 de diciembre de 2008 y CD 311 de 8 de abril de 2010, el Hospital Carlos Andrade Marín está considerado como de Nivel III de complejidad. En su estructura organizacional cuenta con los niveles Directivo, Técnico, Nivel de Apoyo y Operativo.

Para el desarrollo de las labores operativas, en el área financiera, la Dirección del Hospital cuenta con las siguientes dependencias de apoyo:

La Jefatura del Departamento Financiero, que comprende las siguientes unidades:

- Presupuesto y Contabilidad
- Facturación y Consolidación de Costos
- Recaudación y Pagos.

Y para el desarrollo de actividades relacionadas con obras civiles con la Jefatura del Departamento de Servicios Generales, que comprende las siguientes unidades:

- Dietética y Nutrición
- Esterilización
- Lavandería
- Ambulancia y Transporte

- Limpieza y Mantenimiento de Edificios
- Seguridad y Guardianía

Objetivos de la entidad

De acuerdo al artículo 2 del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, constante en la Resolución CD 021 de 13 de octubre de 2003, el IESS tiene la misión de proteger a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, invalidez, vejez y muerte, en los términos consagrados en la Ley de Seguridad Social.

Monto de recursos examinados

Corresponde a los pagos efectuados al proveedor de aluminio y vidrio del Hospital Carlos Andrade Marín en el período del 4 de marzo de 2009 hasta el 14 de junio de 2012, por un monto de 1 796 076,07 USD, según se evidenció en los documentos proporcionados para la ejecución del examen especial, conforme al detalle expuesto en el siguiente cuadro:

AÑO	VALOR PAGADO USD
2009	42 134,64
2010	68 329,74
2011	1 360 486,29
2012	325 125,40
TOTAL	1 796 076,07

Fuente: Departamento Financiero del Hospital Carlos Andrade Marín.

Servidores relacionados

Consta como Anexo 1.

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento de recomendaciones

La Contraloría General del Estado el 24 de marzo de 2008 aprobó el examen especial de Ingeniería a las Unidades Médicas que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social construye a nivel nacional, que abarcó el período comprendido entre el 30 de noviembre del 2004 y el 19 de julio del 2007, documento que fue remitido en esa fecha al Director General del IESS por el Director de Auditoría de Proyectos Ambientales del Organismo de Control, a fin de que las recomendaciones sean aplicadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. La recomendación que a continuación consta es la única relacionada con el examen.

Recomendación 8.

“Al Director General del IESS

... En vista de que la Institución no cuenta con el personal técnico, mano de obra, personal administrativo, maquinarias y equipos de su propiedad, conforme lo dispone el artículo 10 del Reglamento de Determinación de Etapas del Proceso de Ejecución de Obras, deberá abstenerse de realizar obras mediante administración directa...”

Con el propósito de que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cumpla esta recomendación, mediante oficio 12000000-1040 de 29 de mayo de 2008, el Director General del IESS dispuso su atención al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar, por ser el ámbito de su competencia, Dirección que con fecha 10 de julio de 2008 trasladó y remitió a los Directores de las Unidades Médicas del IESS el oficio 21000000-1236 para su cumplimiento, documento que fue recibido en el Hospital Carlos Andrade Marín el 16 de julio de 2008 e ingresado internamente con el trámite 6823, según consta en los registros de correspondencia de la Dirección del Hospital CAM. La verificación de su cumplimiento mostró que las servidoras que se desempeñaron como Directoras Administrativas de esta casa de salud no implementaron ni demostraron haber impartido instrucciones para el cumplimiento y

aplicación de la recomendación hacia servidores y servidoras del nivel operativo de los Departamentos y Unidades involucradas en la ejecución de las obras civiles así como tampoco difundieron disposición alguna para conocimiento de otras áreas y procesos relacionados como son Contabilidad y Tesorería.

Correspondía a la Directora, actuante en el período del 12 de diciembre de 2008 al 5 de enero de 2012, y actual Directora (e) del HCAM, aplicar las disposiciones constantes en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; y, Art. 10 del Reglamento de Determinación de Etapas en Ejecución de Obras Públicas, emitido por la Contraloría General del Estado en Acuerdo 817, publicado en el Registro Oficial 779 de 27 de Septiembre de 1991.

A pesar de existir la recomendación del Organismo de Control, las Directoras Administrativas del HCAM autorizaron en oficios remitidos por Directores Técnicos, Coordinadora de la Unidad de Planificación y Jefe del Departamento de Servicios Generales, que las obras de adecuación, mantenimiento o remodelación sean ejecutadas por la Unidad de Planificación Hospitalaria bajo la modalidad denominada “administración directa”, sin considerar que el Reglamento de Determinación de Etapas en Ejecución de Obras Públicas dispone sea únicamente para construcción, lo que permitió que el proveedor de los bienes y servicios analizados sea contratado sin cumplir con lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento y la Normativa Institucional.

Una muestra de los oficios que evidencian la autorización de las Directoras Administrativas se expone en el siguiente cuadro:

OFICIO			AUTORIZADO POR	FECHA DE AUTORIZACIÓN
REMITIDO POR	NÚMERO	FECHA		
Director Técnico de Auxiliares de Diagnóstico y Tratamiento	111011231-046	29/01/2009	Directora Administrativa (1)	02/02/2009
Jefe Dpto. Servicios Generales	111012103-1137	15/06/2009	Directora Administrativa (1)	17/06/2009
Jefe Dpto. Servicios Generales	111012103-1137	15/06/2009	Directora Administrativa (1)	17/06/2009
Jefe Dpto. Servicios Generales	111012103-0057	08/01/2010	Directora Administrativa (1)	21/01/2010
Jefe Dpto. Servicios Generales	111012103-0485	12/03/2010	Directora Administrativa (1)	12/03/2010
Jefe Dpto. Servicios Generales	111012103-1188	23/06/2010	Directora Administrativa (1)	24/06/2010
Jefe Dpto. Servicios Generales	111012103-1804	04/10/2010	Directora Administrativa (1)	06/10/2010
Coordinadora Unidad de Planificación	111011101-PH.051	26/10/2010	Directora Administrativa (1)	26/10/2010
Coordinadora Unidad de Planificación	111011101-PH.069	30/10/2010	Directora Administrativa (1)	05/11/2010
Coordinadora Unidad de Planificación	111011101-PH.152	20/10/2010	Directora Administrativa (1)	02/12/2010

OFICIO			AUTORIZADO POR	FECHA DE AUTORIZACIÓN
REMITIDO POR	NÚMERO	FECHA		
Coordinadora Unidad de Planificación	111011101-PH.058	25/01/2011	Directora Administrativa (1)	26/01/2011
Coordinadora Unidad de Planificación	111011101-PH. 056	25/01/2011	Directora Administrativa (1)	26/01/2011
Coordinadora Unidad de Planificación	111011101-PH. 0482	20/07/2011	Directora Administrativa (1)	22/07/2011
Coordinadora Unidad de Planificación	111011101-PH. 0431	04/07/2011	Directora Administrativa (2)	07/07/2011
Jefe Dpto. Servicios Generales	111012103-0097	12/01/2012	Directora Administrativa (2)	13/01/2012
Jefe Dpto. Servicios Generales	111012103-0098	12/01/2012	Directora Administrativa (2)	13/01/2012
Jefe Dpto. Servicios Generales	111012103-0513	04/04/2012	Directora Administrativa (2)	10/04/2012

- (1) Autorizado por la Directora Administrativa que actuó en el período del 12 de diciembre de 2008 al 5 de enero de 2012.
- (2) Autorizado por la Directora Administrativa (e) que actuó en el período del 6 de enero al 30 de junio de 2012.

La ex Coordinadora de la Unidad de Planificación, en oficio 111011101-RRHH-6016 de 9 de noviembre de 2012, manifestó:

“... debo manifestar que una vez que he procedido a verificar y revisar los archivos que reposan en el Departamento de Servicios Generales en los períodos motivo de estudio, se desprende que la recomendación N°8 emitida por la Contraloría General del Estado, no ha sido conocida por el área competente, toda vez que no se registra en dicha jefatura la recepción de la misma, por lo que mal puede darse a conocer...”

La Jefe del Departamento de Servicios Generales en oficio 111012103-1763 de 7 de noviembre de 2012, informó:

“... Referente al cumplimiento de la Recomendación No. 8... revisados los archivos de los años 2007 y 2008... el Departamento de Servicios Generales no ha recibido dicha recomendación, la que, se me hizo conocer en fecha reciente, en oficio No. 111011101-C-SEG-224 del 2012-10-22, suscrito por la... Directora Administrativa Encargada...”

Con oficios 51000000.407.12.56 y 57 de 12 y 16 de noviembre de 2012, remitidos a la las Directoras Administrativas que desempeñaron esas funciones en los períodos del 12 de diciembre de 2008 al 5 de enero de 2012; y, del 6 de enero al 30 de junio de 2012, respectivamente, les solicitamos nos informen las disposiciones que impartieron para el cumplimiento de la recomendación de la Contraloría General del Estado, sin que hasta la fecha de comunicación de resultados se hayan recibido sus respuestas.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados realizada el 5 de diciembre de 2012, la Directora del HCAM actuante en el período del 12 de diciembre

de 2008 al 5 de enero de 2012, remitió el oficio 73000000-4603 de 10 de diciembre de 2012, en el que señaló:

“... De lo manifestado... que las “... Directoras administrativas no implementaron la recomendación de la Contraloría General del Estado, por lo que esta Casa de Salud continuó realizando obras civiles y trabajos de adecuación, mantenimiento o remodelación asimilando la Administración Directa...”.- Al respecto indico que la mencionada recomendación fue recibida el 16 de julio del año 2008, en esta casa de salud, siendo el Director Administrativo... esta recomendación no fue difundida por lo que se desconoció del mismo, eso puede ser comprobado porque en el archivo institucional magnético consta el ingreso del documento pero físicamente no reposa en la Dirección Administrativa...”.

La Directora Administrativa (e) remitió el oficio 111011101-UJ-2739 fechado el 14 de diciembre de 2012, recibido el 28 del mismo mes y año, en el que manifestó:

“... Durante mi gestión la misma que va desde el 6 de enero de 2012 hasta la presente las recomendaciones emanadas por la Contraloría General del Estado y Auditoría Interna han sido difundidas y dispuesto el incumplimiento (sic) obligatorio de las mismas; por lo que la falta de implementación no fue en mi período de gestión ya que nunca conocí de dicha recomendación...”.

Las opiniones citadas no cambian el sentido de nuestro comentario, por cuanto la recomendación de la Contraloría General del Estado se encuentra en un informe oficialmente emitido y difundido en la página oficial del Organismo de Control.

Conclusión

Las Directoras Administrativas del HCAM no cumplieron con la recomendación del Organismo de Control por lo que se ejecutaron obras sin considerar las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento y la Normativa Institucional, debido a la falta de control de la gestión de los trámites que contienen los documentos que ingresaron a la dirección del hospital que administraron.

Recomendación

A la Directora Administrativa del Hospital Carlos Andrade Marín

1. Se abstendrá de autorizar obras civiles de ejecución, adecuaciones, mantenimiento y remodelaciones bajo la modalidad denominada “administración

directa”, debiendo para todos los casos cumplir con los procesos de contratación establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contración Pública, Reglamento y Normativa Institucional.

Funciones incompatibles fueron ejecutadas por una servidora en la Unidad de Contabilidad

De la evaluación al proceso de pago al proveedor objeto de este examen, se estableció incompatibilidad de funciones en la ejecución y responsabilidad de las fases que lo conforma, puesto que la Contador 3 de la Unidad de Contabilidad que tenía entre otras funciones la obligación de verificar físicamente los documentos de respaldo (revisor) también legalizó 16 boletines de egreso en el sistema Zebra (digitó la opción para que no se pueda modificar el contenido del documento) con los que se tramitaron pagos a favor del contratista materia del estudio, labor que debió ser realizada por el Oficinista designado de esa Unidad. Esta actividad la ejecutó debido a que la Coordinadora de la Unidad de Contabilidad le asignó un usuario Administrador, es decir la accesibilidad a la totalidad de los módulos del sistema, inobservando la norma técnica de control interno 401-01 Separación de funciones y rotación de labores, emitida con Acuerdo 039-CG de 16 de noviembre de 2009.

A continuación se detallan los casos:

BOLETÍN DE EGRESO		SEGÚN OBSERVACIÓN		SEGÚN MANUAL DE PROCESOS	
NÚMERO	FECHA	REVISADO	LEGALIZADO	REVISADO	LEGALIZADO
170209203	09/08/2011	Contador 3	Contador 3	Contador 3	Oficinista
170209338	11/08/2011	Contador 3	Contador 3	Contador 3	Oficinista
170210233	23/09/2011	Contador 3	Contador 3	Contador 3	Oficinista
170211593	11/10/2011	Contador 3	Contador 3	Contador 3	Oficinista
170211597	11/10/2011	Contador 3	Contador 3	Contador 3	Oficinista
170211968	27/10/2011	Contador 3	Contador 3	Contador 3	Oficinista
170212060	27/10/2011	Contador 3	Contador 3	Contador 3	Oficinista
170212198	27/10/2011	Contador 3	Contador 3	Contador 3	Oficinista
170216099	04/01/2012	Contador 3	Contador 3	Contador 3	Oficinista
170216097	04/01/2012	Contador 3	Contador 3	Contador 3	Oficinista
170216098	04/01/2012	Contador 3	Contador 3	Contador 3	Oficinista
170216225	11/01/2012	Contador 3	Contador 3	Contador 3	Oficinista
170216226	11/01/2012	Contador 3	Contador 3	Contador 3	Oficinista
170216430	16/01/2012	Contador 3	Contador 3	Contador 3	Oficinista

BOLETÍN DE EGRESO		SEGÚN OBSERVACIÓN		SEGÚN MANUAL DE PROCESOS	
NÚMERO	FECHA	REVISADO	LEGALIZADO	REVISADO	LEGALIZADO
170216434	16/01/2012	Contador 3	Contador 3	Contador 3	Oficinista
170200097	30/01/2012	Contador 3	Contador 3	Contador 3	Oficinista

La ejecución de funciones incompatibles por parte de la servidora que realizó las funciones de revisión y legalización de los procesos de pago, se produjo por la falta de supervisión y el nivel de confianza que depositó en dicha funcionaria la Coordinadora de la Unidad de Contabilidad, en razón de su antigüedad y conocimiento del aplicativo, lo que ocasionó un debilitamiento del sistema de control interno.

Sobre el hecho comentado la Coordinadora de la Unidad de Contabilidad en oficio 111012104-UC-0919 de 10 de octubre de 2012, señaló:

“... en ausencia de mi persona o la del Sr.... o en ausencia de los dos, para lo cual se les asignaba como usuario “Administrador”... En este punto es importante indicar que el funcionario considerado como usuario “Administrador”, el sistema zebra entre otras cosas le permite, visualizar las claves de todos los demás usuarios del sistema, por lo que al dejar de ser Administrador, podía fácilmente volver a ingresarse y habilitarse como Administrador...”.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados realizada el 5 de diciembre de 2012, en oficio 111012104-UC-1124 de 13 de diciembre de 2012, la mencionada Coordinadora, manifestó:

“... c) La asignación de usuario Administrador, a la funcionaria... en ausencia mía o la del Sr.... era para casos a ser atendidos en el sistema; se le delegaba esta función por ser funcionaria de 28 años de antigüedad en el departamento y experta en el manejo del sistema.- ... Por la vulnerabilidad del sistema se puede determinar, que estando yo presente en el Departamento, la funcionaria... hacía uso del privilegio de Administrador, contraviniendo a sus funciones, y realizar actividades que no se le habían asignado.- ... las funciones están establecidas a cada funcionario... lo que sucedió es que ha existido funcionarios que violaron procesos y las funciones asignadas para su trabajo, hasta llegar a realizar procedimientos ilícitos...”.

La Jefa del Departamento Financiero en oficio 111012104-1490 de 11 de diciembre de 2012, señaló:

“... Respecto al cumplimiento de las Normas de Control... efectivamente y como se señala en el informe, es la máxima autoridad a quien le corresponde realizar los correctivos, pues... en el año 2000, la Comisión Interventora del IESS, suprimió las Unidades de Control de toda la Institución...”.

Los criterios señalados ratifican lo comentado por Auditoría Interna respecto a que una misma servidora ejecutó funciones incompatibles al legalizar los boletines de egreso e intervenir en el proceso previo de revisión de la propiedad, legalidad y veracidad de la documentación de sustento de los pagos.

Conclusión

La realización de las funciones de revisión y legalización en el sistema Zebra de los boletines de egreso por parte de una sola funcionaria, ocasionó un debilitamiento del sistema de control interno debido a que la Coordinadora de la Unidad de Contabilidad no ejerció supervisión ni implementó controles a los procesos de pago.

Recomendaciones

A la Jefa del Departamento Financiero del Hospital Carlos Andrade Marín

2. Conjuntamente con las Coordinadoras de las Unidades de Contabilidad, Presupuesto y Recaudación y Pagos, definirá las funciones de cada uno de los servidores y servidoras que laboran en dichas áreas, para lo cual considerará como premisa básica la separación de funciones incompatibles.
3. Vigilará que las funciones de administración del sistema esté asignado exclusivamente al Coordinador de Contabilidad y evaluará periódicamente su cumplimiento.
4. En coordinación con el Técnico Informático procederá a la reasignación de claves de todos los usuarios que actualmente tienen acceso a los diferentes módulos del sistema, y dispondrá por escrito que efectúen periódicamente el cambio de las mismas a fin de minimizar los riesgos en su utilización.

Al Director General del IESS

5. Dispondrá al Director de Desarrollo Institucional del IESS que se implemente un sistema definitivo en las unidades médicas de la institución, que integre todas las operaciones financieras relacionadas con procesos contables, presupuestarios y

de tesorería, con el propósito de fortalecer el control interno, debiendo remitir reportes periódicos sobre el avance de su cumplimiento.

Pagos efectuados al contratista no cuentan con documentación de respaldo que demuestre su propiedad, veracidad y legalidad

La Oficinista y Contador 3 de la Unidad de Contabilidad encargadas de elaborar (emisor) y verificar (revisor), en su orden, no cumplieron con la obligación de respaldar la elaboración y revisión de los Boletines de Egreso con documentación de soporte que refleje la propiedad, veracidad y legalidad de los pagos.

El Oficinista responsable del archivo de Contabilidad incumplió sus obligaciones de mantener los documentos de soporte por los pagos realizados al proveedor de aluminio y vidrio que los recibió por medio de las correspondientes guías de pago, ni informó en su oportunidad a la Coordinadora de la Unidad el faltante de estos respaldos.

La Responsable de la Unidad de Recaudación y Pagos fundamentó el incumplimiento de verificar que los gastos tengan los suficientes documentos de respaldo en el oficio 03110-1478 de 6 de noviembre de 2000 del Director Económico Financiero de esa fecha, que establecía que estas funciones se encuentran asignadas a las Unidades de Contabilidad, sin embargo de que las Normas de Control Interno son de cumplimiento obligatorio por parte de los servidores y servidoras de las distintas entidades del Sector Público.

Las Directoras Administrativas; la Jefa del Departamento Financiero; la Coordinadora de la Unidad de Contabilidad; y, la Responsable de la Unidad de Recaudación y Pagos, no ejecutaron adecuadas labores de supervisión en las diferentes fases del proceso de pago; así:

Directoras Administrativas

- No existe evidencia que sustente la realización de actividades de supervisión al área Financiera a fin de determinar la incorporación de elementos de control interno que permitan fortalecer su confiabilidad.

Jefatura Financiera

- No ha supervisado ni evaluado el funcionamiento del sistema contable, por cuanto no detectó la necesidad de controlar los recursos asignados para la ejecución de obras civiles mediante auxiliares contables;
- No verificó que todas las operaciones estén debidamente documentadas;
- No supervisó que los valores cancelados no excedan los montos registrados en las certificaciones presupuestarias;
- No dispuso que la Unidad de Recaudación y Pagos realice el control de la documentación de sustento previo a la ejecución de los pagos.

Coordinadora de Contabilidad

- No supervisó ni implementó controles clave sobre las funciones de emisión, revisión y archivo de los boletines de egreso.
- No identificó incompatibilidad de funciones en las actividades que ejecutó la servidora encargada de la revisión de la documentación de respaldo y legalización de los boletines de egreso.
- No dispuso el registro contable sobre recursos asignados y ejecutados para la ejecución de obras civiles, a través de auxiliares contables.

Responsable de Recaudación y Pagos

- No verificó que los pagos realizados cuenten con la documentación de soporte que permita determinar la propiedad, veracidad y legalidad de los mismos.

Lo anteriormente expuesto se fundamenta en los siguientes hechos:

1. Los valores pagados con sustento de 13 boletines de egreso elaborados por la Oficinista de Contabilidad y revisados por la Contador 3 de Contabilidad, no están

respaldados en planillas, facturas ni oficios de solicitud de pagos y difieren en 149 856,37 USD de los valores de las planillas que para estas obras tramitó la Unidad de Planificación, casos que se exponen en **Anexo 2**.

2. Mediante 16 boletines de egreso elaborados por la Oficinista de Contabilidad y revisados por la Contador 3 de Contabilidad se procedió al pago de obras que no fueron ejecutadas por 257 482,56 USD. Como documentación de respaldo se presentó los boletines de egreso, oficios de solicitud de pago, planillas, facturas y certificaciones presupuestarias. Con oficios 111012103-EOC-197 y 111012104-1239 de 25 de septiembre y 10 de octubre de 2012, los funcionarios que sumillan, suscriben o legalizan estos documentos manifestaron no haber elaborado, sumillado ni legalizado los mismos. En **Anexo 3** se presenta el detalle de estos casos.
3. Por medio de 62 boletines de egreso elaborados por la Oficinista de Contabilidad y revisados por la Contador 3 de Contabilidad se pagó obras no ejecutadas por 1 139 169,71 USD. Estos boletines no cuentan con ninguna documentación de respaldo y el detalle se expone en **Anexo 4**.

Sobre los servidores que tienen bajo su responsabilidad de que los pagos cuenten con la suficiente y pertinente documentación de respaldo, podemos señalar las siguientes disposiciones administrativas y normativas:

El oficio 03110-1478 de 6 de noviembre de 2000 suscrito por el Director Nacional Económico Financiero del IESS, señala:

“... A partir de la presente fecha, que generen asientos contables de egresos, ingresos, traspasos, regulaciones y órdenes de pago, son responsables directos de la ejecución de los mismos, es decir que deberán analizar y revisar la documentación de respaldo, base legal y demás requisitos...”

Las Normas de Control Interno 210-04 y 405-04.- “Documentación de respaldo y su archivo”, 230-10 y 403-08.- “Control previo al pago”, 230-16 y 403-13.- “Transferencia de fondos por medios electrónicos”; 401-03.- “Supervisión”; y, 405-07.- “Formularios y documentos”, expedidas por la Contraloría General del Estado con Acuerdos 020-CG y 039-CG de 5 de septiembre de 2002 y 16 de noviembre de 2009; las responsabilidades de los Directores Administrativos contenidas en el artículo 5 de la

Resolución C.D. 233 de 11 de diciembre de 2008; y, el *“Instructivo para el Archivo, Control y Manejo de la Documentación Fuente de cada una de las Transacciones Registradas”* contenido en los oficios 111012104-UC-278 y 111012104-UC-503 de 29 de abril y 10 de junio de 2009, entre otros aspectos, dispone:

“... 1. Absolutamente todos los documentos de respaldo de cada una de las transacciones registradas ingresarán al Archivo a través de una guía en la cual se detallará el número de boletín, beneficiario y valor en el caso de boletines de egreso... 2. Las personas responsables del manejo y control del archivo con su firma en las guías expresarán su conformidad respecto de la documentación que reciben... 5. La documentación se organizará de manera secuencial y cronológica, en caso de no encontrarse completa comunicará de manera inmediata a la Coordinación de Contabilidad a fin de buscar soluciones que el caso amerite...”.

Los hechos arriba citados ocasionaron los pagos no justificados y el consiguiente perjuicio económico al IESS por 1 546 508,64 USD.

Las servidoras y servidores de las Unidades de Contabilidad y Recaudación y Pagos, la Jefa Financiera, así como las Directoras Administrativas que actuaron en el período de examen, expusieron los siguientes criterios sobre su intervención en el control sobre la propiedad, veracidad y legalidad de la documentación de sustento de los pagos efectuados al contratista:

La Coordinadora de la Unidad de Contabilidad, en oficio 111012104-UC-0918 de 10 de octubre de 2012, indicó:

“... 1... Las funciones de legalización en el sistema Zebra de los boletines de egreso, se encuentra a cargo del Sr.... quien se encarga de emitir la guía de pagos... Las funciones de verificación física de los boletines y sus respectivos respaldos, está a cargo del EMISOR y REVISOR, que en el año 2011 y por los boletines detallados... correspondió a las Sras.... y..., respectivamente. Lo indicado se sustenta en el Manual de Procesos de la Unidad de Contabilidad y las Funciones de los funcionarios antes indicados...”.

El Oficinista responsable del archivo contable, encargado de recibir los boletines de egreso con sus respaldos y realizar el desglose de los documentos, en comunicación de 12 de septiembre de 2012, señaló:

“... por cuanto nunca llegaron a mis manos...”.

Posteriormente, en comunicación de 15 de octubre de 2012, agregó:

“... Respecto al faltante de documentos del Archivo de Contabilidad: debo informar que durante el tiempo que desempeñé las funciones de Oficinista en el archivo de esa Unidad nunca hubo la pérdida de ningún documento, por lo que debo indicar que desconozco sobre la documentación faltante. En cuanto al procedimiento para la recepción de documentos debo indicar que los compañeros elaboraban los boletines con toda la documentación de respaldo y era entregada al señor... para que elabore la guía o listado para enviar a Tesorería para el pago, luego copias de los boletines con documentos originales de sustento eran entregados a mi persona para archivarlos en forma cronológica y ordenada; es importante indicar que el faltante y pérdida de documentos se produce cuando me encontraba en goce de vacaciones de acuerdo lo certifica Recursos Humanos en Of. No. 111011101-RRHH de 2012-10-15. El instructivo para el Archivo, Control y Manejo de la Documentación fuente de cada una de las transacciones Registradas si lo recibí y lo estaba poniendo en práctica en todas las actividades que realizaba cuando cumplía con mis labores en la Unidad de Contabilidad...”

La Responsable de la Unidad de Recaudación y Pagos, en oficio 111012104URP-1626 de 14 de septiembre de 2012, señaló:

*“... d)... con el oficio No 03110-1463 de 30 de octubre de 2000, suscrito por el Economista... Director General del IESS encargado y como tal autoridad nominadora, mediante el cual dispone al Departamento de Contabilidad y sus Unidades, asuman las funciones de analizar y revisar la documentación de respaldo, legal y demás requisitos para el pago. **“En el caso de boletines de egreso, remitirán a las Tesorerías el original y copia para el pago...”**... e) La Disposición Administrativa antes citada fue difundida a nivel nacional. En el caso del Hospital Carlos Andrade Marín, el Economista... Director Nacional Económico Financiero, ordenó al Doctor... en su calidad de Director del Hospital, mediante oficio No 03110-1478 de noviembre 6 2000, para que las Unidades de Contabilidad sean las responsables y asuman las competencias... que fueron suprimidos, en el control previo y concurrente de los boletines de egreso... 3.-... Como Recibidora de la Unidad de Recaudación y Pagos del Hospital CAM ¿cómo puedo adecuar y/o actualizar la normativa institucional a lo que establecen las disposiciones legales vigentes? pues no soy competente, ni tengo el perfil profesional en el área jurídica... 4.- Estoy de acuerdo con usted, que las Normas de Control Interno emitidas por la Contraloría General del Estado son de cumplimiento obligatorio por las entidades del Sector Público, empero, éstas obligaciones de aplicar y ejecutar las Normas de Control Interno, corresponden a las autoridades superiores...”*

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados realizada el 5 de diciembre de 2012, la Responsable de la Unidad de Recaudación y Pagos remitió comunicación fechada el 13 de diciembre de 2012, en la cual ratificó que en todos los casos de pagos a proveedores procede en apego al oficio 03110-1463 de 30 de octubre de 2000.

La Recibidora Pagadora de la Unidad de Recaudación y Pagos, en oficio 111012104URP-1990 de 1 de noviembre de 2012, manifestó:

*“... Se procede de conformidad con el **oficio No. 03110-1463 de 30-10-2000**, suscrito por el Eco.... Director General del IESS (E), quien dispone al Departamento de Contabilidad y sus Unidades, asuman las funciones de analizar y revisar la documentación de respaldo, legal, y demás requisitos para el pago. **“En el caso de boletines de egreso, remitirán a las Tesorerías el original y copia para el pago”**...- La Unidad de Contabilidad es el Administrador del Sistema informático Zebra, por tanto, al ser de su exclusiva competencia la emisión de Boletines de egreso, determina a través de qué procedimiento se efectuará el pago...”.*

La referida Recibidora Pagadora en comunicación de 13 de diciembre de 2012, ratificó los criterios antes citados como fundamento para no realizar control de la documentación de soporte de los pagos realizados.

La Jefa del Departamento Financiero en oficio 111012104-1239 de 16 de octubre de 2012, señaló:

“... c) los Controles en el Área Financiera se los realiza en todos y cada una de las dependencias, yo creo que no es que hubo falta de controles, lo que sucede... es que cuando varios funcionarios colusionan para delinquir, no existen controles efectivos...”.

Posterior a la comunicación de resultados, dicha funcionaria en oficio 111012104-1490 de 11 de diciembre de 2012, manifestó:

“... En cuanto a la falta de controles y de cumplimiento de las Normas emitidas por la Contraloría, señalo que en cada una de las Unidades que conforman el Departamento financiero, se realizaba y se sigue realizando el control cumpliendo por lo que a modo de ejemplo, le adjunto copias de un informe de labores enviado a la Dirección del Hospital, donde cada Coordinador informa realizar el control previo y concurrente...”.

En oficio 73000000-2793 de 8 de octubre de 2012, la Directora Administrativa del HCAM, que actuó en el período del 12 de diciembre de 2008 al 5 de enero de 2012, informó:

“... durante el período de mi gestión, realicé todas las acciones y gestiones tendientes a que el servicio que presta el Hospital Carlos Andrade Marín sea eficiente y eficaz en beneficio de los asegurados, así como, se impartieron instrucciones al personal en todo momento para cumplir las metas establecidas... la actualización de la normativa compete al Consejo Directivo del IESS... por lo que de mi parte realicé sugerencias las cuales deberán ser analizadas por dicho organismo... las normas de control interno ... son de conocimiento de todo el personal del IESS, por lo que su aplicación es responsabilidad de cada uno de los funcionarios en relación con el cargo que desempeñan...”.

La actual Directora Administrativa (e) del HCAM en oficio 111011101-UJ-2203 de 5 de octubre de 2012, manifestó:

“... a partir del año 2007 los Directores hemos solicitado los informes de labores... al Departamento Financiero en los que se evidencian que cumplían con las funciones asignadas... los mismos que eran revisados que se encuentren apegados a la normativa legal vigente... el control previo se lo efectúa (sic) en cada proceso... previo a la Certificación Presupuestaria la elaboración de los boletines de pago y los depósitos correspondientes, se verifica la propiedad, veracidad y legalidad de los documentos de soporte... también debo señalar que se realizan reuniones periódicas con los Coordinadores de las Unidades del Departamento Financiero y su jefe con la finalidad de conocer sobre los procesos y problemas que se presentan con el objeto de mejorar los mismos...- esta Unidad Médica ha venido siempre desempeñando sus funciones financieras dentro de la normativa de control interno... además dentro de las acciones tendientes a que se actualice las Normas Institucionales... en múltiples reuniones y oficios enviados a las Autoridades pertinentes se ha solicitado que se actualice...”

Respecto a estos criterios emitidos por los servidores (as) de la Unidad de Contabilidad, Unidad de Recaudación y Pagos y Directora Administrativa (e) del Hospital, ratifican nuestro comentario en el sentido de que no existieron adecuados controles sobre la documentación física de soporte de los boletines de egreso.

Conclusiones

Los pagos realizados al contratista por la Recibidora Pagadora y la Responsable de la Unidad de Recaudación y Pagos no se encuentran justificados con documentos que cumplan los requisitos de propiedad, veracidad y legalidad, o carecen de los mismos, debido a que no verificaron sus respaldos, lo que ocasionó se produzca un perjuicio económico a la institución por 1 546 508,64 USD.

Los deficientes niveles de supervisión no identificaron las falencias presentadas en los procesos de pago, subprocesos y actividades que fueron ejecutadas en las Unidades del Departamento Financiero, lo que no permitió que se adopten en forma oportuna las medidas correctivas.

Recomendaciones

A la Directora Nacional Económica Financiera del IESS

6. Preparará y difundirá a las unidades médicas del Instituto, las instrucciones por escrito correspondientes para que estén claramente definidas las

responsabilidades sobre el control y verificación de la legalidad, suficiencia y pertinencia de la documentación de respaldo, en las diferentes fases del proceso de pagos, así como de su archivo. Para el efecto considerará las disposiciones establecidas en las Normas Técnicas de Control Interno y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

7. En función de lo anteriormente expuesto preparará un proyecto de reformas al Reglamento de las Unidades Médicas del IESS contenido en la Resolución C.I. 056 de 26 de enero de 2000, que incorpore los conceptos arriba citados, y tomará las acciones pertinentes para su trámite y aprobación.

A la Responsable de la Unidad de Recaudación y Pagos del HCAM

8. Como parte del control previo en los procesos de pago, verificará la propiedad, legalidad y veracidad de los documentos de respaldo que los sustentan.

A la Directora Administrativa del Hospital Carlos Andrade Marín

9. Mantendrá reuniones periódicas con la Jefa Financiera en las cuales se analizarán problemas, inquietudes, sugerencias, etc. relacionados con los diferentes procesos y subprocesos bajo su responsabilidad, con la finalidad de tomar las medidas correctivas que ameriten y/o proponer cambios en la normativa interna vigente, de estos hechos dejará evidencia documental en actas de trabajo y/o ayudas memorias.

A la Jefa del Departamento Financiero del Hospital Carlos Andrade Marín

10. Supervisará permanentemente el funcionamiento de los subprocesos que conforman el área bajo su responsabilidad, a efectos de lograr un adecuado funcionamiento del sistema de control interno y la incorporación de controles claves sobre los mismos. Para el efecto mantendrán reuniones de trabajo periódicas con las Coordinadoras de Contabilidad, Presupuesto y Recaudación y Pagos. De todo lo tratado se dejará constancia en actas y/o ayudas memorias respectivas.

A la Coordinadora de la Unidad de Contabilidad y Responsable de Recaudación y Pagos del HCAM

11. Verificarán y evaluarán periódicamente el cumplimiento de las funciones y actividades que son ejecutadas por los servidores (as) en cada una de las unidades a su cargo, lo que les permitirá establecer oportunamente desviaciones que podrían presentarse para adoptar los correctivos necesarios, debiendo documentar sus acciones de control y reportarlas a la Jefatura Departamental.

No existen auxiliares contables de las obras ejecutadas y canceladas al contratista

Las Oficinistas de la Unidad de Contabilidad que elaboraron Boletines de Egreso en el período del 4 de marzo de 2009 al 14 de junio de 2012, acreditaron a la cuenta de Pasivo 220505 “Proveedores y Contratistas” un monto de 1 796 076,07 USD, producto de 157 pagos tramitados a favor del proveedor de aluminio y vidrio objeto de este estudio, al igual que los correspondientes al resto de proveedores y contratistas. Los débitos a esta cuenta fueron afectados con cada uno de los pagos efectivos realizados por la Unidad de Recaudación y Pagos, por lo que el saldo de la misma corresponde a un valor global por pagar a todos los proveedores y contratistas que habían devengado bienes, servicios y/o ejecutado obras civiles.

Los valores señalados no están sustentados mediante auxiliares contables por cada uno de los proveedores y contratistas en los que se reflejen los saldos pendientes de cancelar a cada uno de ellos. Si bien el sistema Zebra no permite la creación de auxiliares contables, tampoco la Coordinadora de la Unidad de Contabilidad implementó mecanismos alternativos que permita contar con esta información y registros.

Los fondos para ejecutar las obras provinieron de transferencias que realizó la Tesorería Nacional del IESS a la cuenta corriente del Hospital en el Banco Nacional de Fomento, sin que tampoco se mantengan registros auxiliares de los recursos asignados a cada una de ellas que permitan controlar que los pagos no excedan los montos asignados. Sobre este particular la Jefa del Departamento Financiero en oficio

111012104-UC-0857 de 26 de agosto de 2010 dispuso a la Responsable de la Unidad de Recaudación y Pagos lo siguiente:

“... solicito a usted se sirva conciliar mensualmente las Cuentas Ordenadoras de Pago: PROVEEDORES Y CONTRATISTAS, AFILIADOS Y SUELDOS Y OTROS, para lo cual de existir alguna novedad se coordinará con la licenciada..., a fin de que se reflejen saldos reales.- De igual forma deberá conciliar mensualmente las cuentas BANCO PICHINCHA, BANCO NACIONAL DE FOMENTO EGRESOS Y BANCO CENTRAL CUENTA T hasta reflejar saldos reales...”.

Durante el examen no se evidenció el cumplimiento de la disposición arriba citada por parte de la Responsable de la Unidad de Recaudación y Pagos.

Los hechos expuestos reflejan que no se observó la Norma de Control Interno 405-06 “Conciliación de los saldos de las cuentas” expedida con Acuerdo 039-CG de 16 de noviembre de 2009.

El incumplimiento por parte de la Coordinadora de la Unidad de Contabilidad y la Responsable de la Unidad de Recaudación y Pagos de la norma de control interno y la disposición administrativa indicadas, no permitió que el sistema contable refleje por medio de auxiliares de la cuenta de Pasivo 220505 “Proveedores y Contratistas” la totalidad de los valores señalados anteriormente que fueron cancelados al proveedor de aluminio y vidrio en el período del 4 de marzo de 2009 al 14 de junio de 2012, la existencia de valores pendientes de pago, de ser el caso, así como también si los valores pagados al contratista para cada una de las obras estuvieron debidamente autorizadas por la Jefa del Departamento Financiero en los montos asignados por la Tesorería Nacional del IESS para cada una de ellas.

Sobre los aspectos comentados, la Jefa del Departamento Financiero en oficio 111012104-1182 de 3 de octubre de 2012, manifestó:

“... c) La Unidad de Recaudación y Pagos no cuenta con un sistema informático integrado, que permita mantener un control de las obras que realiza cada proveedor...”.

El 11 de diciembre de 2012, posterior a la conferencia final de comunicación de resultados realizada el 5 de diciembre de 2012, la Jefa Financiera remitió el oficio 111012104-1490, en el que manifestó:

“... En cuanto a lo señalado... de que esta Jefatura no realizó seguimiento a mi disposición, debo indicar que debido a la gran carga de trabajo me resulta imposible estar pendiente de todas y cada una de las disposiciones por mi dadas, tanto más que fueron por escrito y al no recibir ninguna señal que indique el no cumplimiento, asumo que se está realizando...”

Con los oficios señalados ni con la comunicación que remitió la Responsable de la Unidad de Recaudación y Pagos el 13 de diciembre de 2012, posterior a la conferencia final de comunicación de resultados realizada el 5 de diciembre de 2012, evidenciaron el control de los recursos asignados para ejecutar las diferentes obras, por lo que se mantiene el comentario.

Conclusión

No se controlaron por medio de auxiliares contables los recursos económicos asignados al HCAM para la ejecución de las obras civiles, debido a que la Coordinadora de la Unidad de Contabilidad y la Responsable de la Unidad de Recaudación y Pagos inobservaron las normas de control interno y la disposición administrativa de la Jefa del Departamento Financiero.

Recomendaciones

A la Jefa del Departamento Financiero del Hospital Carlos Andrade Marín

12. Dispondrá y vigilará que la Coordinadora de la Unidad de Contabilidad mantenga registros auxiliares para cada uno de los proveedores y contratistas con los cuales se hayan adquirido compromisos de adquisición de bienes y servicios y/o de contratación para la ejecución de obras civiles, para el efecto solicitará al Técnico Informático las modificaciones necesarias que permitan que el sistema Zebra posibilite la creación de auxiliares contables, caso contrario instruirá adopte mecanismos alternativos para la elaboración de estos registros.
13. Dispondrá a la Responsable de la Unidad de Recaudación y Pagos realice el control de los valores acreditados a la cuenta corriente del hospital para la ejecución de las obras civiles, con los montos efectivamente cancelados, con el propósito de establecer que estos no excedan las asignaciones autorizadas.

Inadecuado control sobre la ejecución de las certificaciones presupuestarias emitidas para los pagos al contratista

La Coordinadora de la Unidad de Presupuesto que actuó en el período del 1 de mayo de 2006 y el 9 de enero de 2012, no controló mediante las guías de pago y los boletines de egreso que el monto de los pagos realizados al proveedor de aluminio y vidrio, sustentados en las certificaciones presupuestarias emitidas, excedían el monto establecido.

Lo comentado se evidenció en los pagos efectuados al contratista mediante Boletines de Egreso que no cuentan con documentación de sustento. En estos documentos se registraron números de certificaciones presupuestarias que ya habían sido utilizadas en trámites de pago anteriores.

Como ejemplos podemos citar los siguientes casos:

No. BOLETIN	FECHA	VALOR PLANILLA USD	IVA 12% USD	TOTAL BOLETÍN USD	CERTIFICACIÓN PRESUPUESTARIA REGISTRADA EN EL BOLETÍN	MONTO CERTIFICACIÓN PRESUPUESTARIA USD
170211490	2010.09.24	2.772,50	332,70	3.105,20	2010.05.0387	38.778,40
170209643	2011.08.22	15.000,00	1.800,00	16.800,00	2010.05.0387	38.778,40
170212060	2011.10.18	18.769,00	2.252,28	21.021,28	2010.05.0387	38.778,40
170216430	2011.12.30	30.056,00	3.606,72	33.662,72	2010.05.0387	38.778,40
SUMAN:				74.589,20		
170206125	2011.05.30	13.658,00	1.638,96	15.296,96	2010.09.0681	42.047,96
170207368	2011.06.27	12.983,00	1.557,96	14.540,96	2010.09.0681	42.047,96
170208088	2011.07.11	15.298,00	1.835,76	17.133,76	2010.09.0681	42.047,96
170208334	2011.07.19	18.639,00	2.236,68	20.875,68	2010.09.0681	42.047,96
170210049	2011.09.06	22.543,00	2.705,16	25.248,16	2010.09.0681	42.047,96
SUMAN:				93.095,52		

Fuente: Boletines de Egreso emitidos por la Unidad de Contabilidad.

El artículo 23, numeral 1 del Reglamento General de Unidades Médicas del IESS, contenido en la Resolución C.I. 056 de 26 de enero de 2000, establece las responsabilidades a las Unidades de Presupuesto; y, mediante oficio 111012104-035 de 16 de enero de 2007 la Jefa del Departamento Financiero dispuso se controle por medio de los Boletines de Egreso los valores de las certificaciones presupuestarias. A continuación podemos indicar varias de las causas que originaron los hechos arriba citados:

- La Unidad de Recaudación y Pagos no remitió copias de todos los Boletines de Egreso pagados a la Unidad de Presupuesto, a pesar existir disposición escrita en este sentido por parte de la Jefa del Departamento Financiero.
- La falta de cuidado profesional de la Coordinadora de la Unidad de Presupuesto para confirmar por medio de las guías de pago la integridad de la información recibida en su área.
- Falta de supervisión por parte de la Jefa del Departamento Financiero a las Unidades de Contabilidad, Presupuesto y Recaudación y Pagos a fin de verificar el cumplimiento de su disposición.
- La ausencia de un adecuado sistema informático que integre todas las operaciones que se ejecutan en el Departamento Financiero.

Los hechos comentados originaron que se hayan efectuado pagos sin que exista la disponibilidad presupuestaria correspondiente.

La Jefa del Departamento Financiero en oficio 111012104-1239 de 16 de octubre de 2012, señaló:

“... Con oficio N° 111012104-035 de enero 16-2007, dispuse a las Unidades de Contabilidad y Recaudación y Pagos, remitir a Presupuesto una copia de los boletines, elaborados y pagados respectivamente para que se cierre el círculo, si mi disposición no fue acatada es responsabilidad de los Coordinadores de turno de las Unidades de Presupuesto al no exigir los documentos y de Contabilidad y Recaudación y Pagos al no remitir copias de los mismos...”

La ex Coordinadora de la Unidad de Presupuesto en oficio 111012104-UCA-521 de 18 de octubre de 2012, manifestó:

“... Para el pago a los contratistas... la Unidad de Presupuesto no interviene ya que el trámite va directamente al Departamento Financiero... razón por la que en los reportes enviados por el Ing.... no constan los pagos que no se encuentran respaldados... ni tampoco en el registro del gasto de la Unidad de Presupuesto. La Unidad de Contabilidad elabora los boletines de egreso y remite a Presupuesto una copia de los mismos para el ingreso en el gasto... por lo que no se pudo evidenciar pagos más de lo certificado, debido a que a Presupuesto no llegaron todos los boletines mencionados... En lo que tiene relación con el oficio 1110123104-35 de 16 de enero de 2007, mediante el cual la Jefa del Departamento Financiero del Hospital, dispuso a las Unidades de Presupuesto,

Contabilidad, Tesorería, Facturación y Bodegas, que la Unidad de Tesorería una vez realizado el pago a través del SPI remita a Contabilidad la contabilización del pago y una copia a Presupuesto para que se registre lo efectivamente pagado, al respecto informo a usted que en reunión de trabajo realizada en el Departamento Financiero después de la fecha del oficio enviado, por disposición verbal de la Jefa Financiera los boletines que llega a la Unidad de Presupuesto para el registro del gasto son los remitidos por la Unidad de Contabilidad y no de la Unidad de Tesorería...”

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados realizada el 5 de diciembre de 2012, en oficio 111012104-UCA-600 de 12 de diciembre de 2012, indicó:

*“... no era de mi competencia el control de los boletines de egreso generados en la Unidad de Contabilidad, por cuanto, el Sistema Contable Zebra **no** está implementado en la Unidad de Presupuesto, por lo que, no se podía tener acceso al control de los boletines; lo que queda demostrado, que los boletines fraudulentos de acuerdo al cuadro que es parte del borrador de la Auditoría Interna, nunca llegaron a Presupuesto para su registro...”*

Lo señalado por la servidora ratifica los criterios expuestos por Auditoría Interna en el sentido que no controló la ejecución de las certificaciones presupuestarias.

Conclusión

La ex Coordinadora de la Unidad de Presupuesto no implementó controles que eviten que los pagos efectuados al proveedor de aluminio y vidrio excedan el monto de las certificaciones presupuestarias emitidas, debido a que no se percató con las guías de pago del envío a su área de la totalidad de los boletines de egreso.

Recomendación

Al Coordinador de la Unidad de Presupuesto del Hospital Carlos Andrade Marín

14. Implementará mecanismos de control mediante las guías de pago y los boletines de egreso con la finalidad de identificar pagos que excedan el monto de las certificaciones emitidas. Para el efecto verificará la integridad de la información recibida de la Unidad de Recaudación y Pagos.

En caso de existir pagos que excedan los montos autorizados comunicará en forma inmediata el particular a la Jefe Financiera, a fin de que se tomen las acciones correctivas que sean necesarias.

Procesos de ejecución de obras civiles sin sujetarse a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

Las Directoras Administrativas del Hospital Carlos Andrade Marín autorizaron a la Unidad de Planificación del Hospital, dependiente del Departamento de Servicios Generales, la ejecución de 61 obras de mejoramiento de la infraestructura física de este nosocomio bajo la modalidad que la denominaron “administración directa”, obras en las que el contratista de cédula de ciudadanía 1715334957 proporcionó el rubro relacionado con la provisión, instalación y/o adecuaciones en aluminio y vidrio. Los presupuestos de estas obras oscilaron entre 2 360,22 USD y 107 443,09 USD.

Para la ejecución de los trabajos la Unidad de Planificación contrató en forma directa y verbal al indicado proveedor, sin cumplir lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento y normativa legal relacionada.

A continuación presentamos un cuadro en el que se refleja anualmente, de acuerdo al monto de las obras, los procedimientos de contratación que se debieron observar para la ejecución de las mismas:

Proceso que se debió ejecutar	No. Obras	Monto pagado por el rubro aluminio y vidrio
Ínfima cuantía	4	4 465,91
Menor cuantía	33	102 869,40
Cotización	24	132 555,84
TOTAL	61	239 891,15

Del cuadro anterior se desprende:

- Las adquisiciones de bienes y servicios denominados de ínfima cuantía, de conformidad con la LOSNCP, se debieron realizar con proveedores que no tenga impedimentos en el INCOP. En ninguno de los boletines de egreso se evidenció que se hubiera realizado esta verificación.

- De acuerdo con el Reglamento de la citada Ley las adquisiciones de bienes y servicios de menor cuantía deben sustentarse en pliegos que contengan las especificaciones técnicas, condiciones, presupuestos referenciales, etc., que debía cumplir el proveedor para intervenir como oferente, además debió constar como contratista registrado en el RUP. En los casos analizados no se evidenció el cumplimiento de estos procedimientos.
- Las adquisiciones de bienes y servicios que por su cuantía debía ejecutarse procesos de cotización, para seleccionar al contratista no se invitó a participar por medio del portal de Compras Públicas a cinco proveedores registrados en el RUP.

Los trabajos de aluminio y vidrio dispuestos verbalmente por el Responsable de Obras se encuentran concluidos, sin embargo no proporcionó evidencia de haber solicitado las liquidaciones técnicas y económicas de las obras, pues hasta la fecha de convocatoria a la conferencia final de resultados no se había realizado ninguna entrega recepción.

Para la contratación del proveedor y la ejecución de los trabajos, no se observaron las disposiciones legales y normativas mencionadas a continuación:

Art. 50 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de 22 de julio de 2008; Arts. 58 y 60 del Reglamento a la LOSNCP de 30 de abril de 2009; y, Resoluciones del Consejo Directivo del IESS que norman los procedimientos de contratación, tales como: Arts. 22 al 40 de las Resoluciones C.D. 220 y C.D. 239 de 29 de septiembre de 2008 y 20 de enero de 2009; y, Disposición General Primera de la Resolución C.D. 275 de 26 de agosto de 2009.

Las Directoras Administrativas del Hospital Carlos Andrade Marín autorizaron a la Unidad de Planificación la ejecución de obras bajo una modalidad que la denominaron “administración directa”, mecanismo que ocasionó que no se observen los procedimientos establecidos en la LOSNCP, su Reglamento y Normativa Interna, sin sustentar tampoco esta relación contractual en contratos formalmente suscritos.

El Ingeniero Civil 6, la Coordinadora de la Unidad de Planificación y Jefe de Servicios Generales; y, actual Jefe del Departamento de Servicios Generales, no advirtieron el

incumplimiento de la normativa por lo que permitieron que se ejecuten obras bajo la modalidad denominada “administración directa”, la misma que la Contraloría General del Estado había recomendado a la institución se abstenga de realizarla, cuyo informe consta oficialmente emitido y publicado en su página oficial.

Respecto a la modalidad de contratación que el HCAM la denominó de “administración directa”, la Directora Administrativa que actuó en el período del 12 de diciembre de 2008 al 5 de enero de 2012, en oficio 73000000-2794 de 8 de octubre de 2012, manifestó:

“... Los procedimientos bajo esta modalidad... se realizaron tal como señala lo establecido en el Acuerdo 039 emitido por la Contraloría General del Estado, “NORMAS DE CONTROL INTERNO PARA LAS ENTIDADES, ORGANISMOS DEL SECTOR PÚBLICO...”, en lo relacionado con Administración de Proyectos, numeral 408-14...- literal 408-16...- Adicionalmente, debo indicar que con fecha 20 de diciembre de 2006, mediante oficio 65000000-0575, fue remitida la Guía para la ejecución de obras públicas por Administración Directa...- La administración directa opera, si la administración tiene la suficiente capacidad técnica en conocimientos y experiencia para administrar y dirigir la obra; así como la maquinaria y equipos que sean necesarios, como es el caso del Hospital Carlos Andrade Marín...- no se aplicaron los procesos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, porque tenía sustento suficiente para realizar las adecuaciones por administración directa, lo cual no impide que, como el caso del señor... haya sido subcontratado para la ejecución de los trabajos requeridos, y bajo ningún concepto, en mi administración se incumplieron normas ni disposiciones del órgano de control...”.

La Directora Administrativa (e) del HCAM que actuó en el período del 6 de enero al 30 de junio de 2012 en oficio 111011101-UJ-2202 de 5 de octubre de 2012, señaló:

“... la decisión que tomé... para inicio de una obra Administración Directa que deriva la contratación de Bienes y Servicios para su ejecución se encuentra enmarcada en el acuerdo 039SG de la Contraloría General del Estado promulgado en el Suplemento del registro oficial N°87 del lunes 14 de diciembre del 2009 el que contiene las normas de control interno para las entidades, organismos del Sector Público... la misma que en su norma N° 408-13 modalidad de ejecución determina que una Institución Pública podrá realizar la EJECUCIÓN DE UNA OBRA POR: ADMINISTRACIÓN DIRECTA POR CONTRATO O POR CONCESIÓN Así como la norma técnica 408-14 ejecución de obra por administración directa determina los requisitos y forma de ejecutar la misma, normas que prohíben dividir en múltiples contratos la ejecución de la administración directa es así que esta Casa de Salud ha observado y cumplido las normas descritas...”.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados realizada el 5 de diciembre de 2012, la Directora Administrativa (e) remitió el oficio 111011101-UJ-2739

fechado el 14 de diciembre de 2012, recibido el 28 del mismo mes y año, en el que manifestó:

“... el mantenimiento y adecuación de áreas emergentes en mi calidad de ordenadora de gasto autorice el inicio de dicho mantenimiento bajo la supervisión de profesionales de esta casa de salud, los mismos que debieron observar y cumplir con la normativa vigente conforme lo dispuesto en la sumilla respectiva...”.

La Jefe del Departamento de Servicios Generales en oficio 111012103-1763 de 7 de noviembre de 2012, informó:

“... el Departamento de Servicios Generales no ha recibido dicha recomendación, la que, se me hizo conocer en fecha reciente, en oficio No. 111011101-C-SEG-224 del 2012-10-22, suscrito por la... Directora Administrativa Encargada...”.

La ex Coordinadora de la Unidad de Planificación y Jefe del Departamento de Servicios, en oficio 111011101-RRHH-6016 de 9 de noviembre de 2012, manifestó:

“... debo manifestar que una vez que he procedido a verificar y revisar los archivos que reposan en el Departamento de Servicios Generales en los períodos motivo de estudio, se desprende que la recomendación N°8 emitida por la Contraloría General del Estado, no ha sido conocida por el área competente, toda vez que no se registra en dicha jefatura la recepción de la misma, por lo que mal puede darse a conocer...”.

El Ingeniero Civil 6 de la Unidad de Planificación en oficio 111012103-EOC-195 de 13 de septiembre de 2012, indicó:

“... Debo indicar que el procedimiento descrito anteriormente es el que fuera determinado en años anteriores por la Administración del Hospital Carlos Andrade Marín y es con el que hasta la actualidad se sigue, ya que no ha sido modificado el (sic) por parte de los niveles de competencia de esta casa de salud...”.

Los criterios manifestados ratifican que en la adquisición de bienes y servicios que realizó el hospital al contratista no se observaron los procedimientos establecidos en la LOSNCP, su Reglamento y Normativa Institucional.

Conclusión

En los procesos de ejecución de obras civiles en el HCAM, no se consideraron los procedimientos dispuestos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento y la Normativa Institucional, lo cual ocasionó que el proveedor

de aluminio y vidrio sea contratado directamente bajo la figura denominada “administración directa”.

Recomendación

A la Directora Administrativa del Hospital Carlos Andrade Marín

15. Dispondrá y vigilará que, en los procesos de ejecución de obras se observen los procedimientos, que de conformidad con el monto de las mismas establece la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y normativa interna previa la formalización de los contratos respectivos.

Como resultado del análisis a los egresos por compras de bienes y servicios del Hospital Carlos Andrade Marín, a favor de Pallo Nacimba Germán Eduardo, propietario de M.R. VIDRIERIA, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2008 y el 30 de junio de 2012, se emitió el informe IESS-AUDI-0015-2012 aprobado el 9 de noviembre de 2012, de conformidad con el artículo 66 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.