



DIRECCIÓN DE AUDITORÍA CINCO

INFORME DE EXAMEN ESPECIAL AL PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE SALUD PÚBLICA, PRESTAMO BIRF No. 8076-SV, EJECUTADO POR EL MINISTERIO DE SALUD, CORRESPONDIENTE AL PERÍODO DEL 1 DE ENERO DE 2017 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018.

SAN SALVADOR, 17 DE DICIEMBRE DE 2020



INDICE

CONTENIDO	PÁGINA
1. PÁRRAFO INTRODUCTORIO	1
2. OBJETIVOS DEL EXAMEN	1
2.1 OBJETIVO GENERAL	1
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	1
3. ALCANCE DEL EXAMEN	2
4. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA APLICADOS	2
5. RESULTADOS DEL EXAMEN	3
6. ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORIA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORIA	50
6.1 AUDITORIA INTERNA	50
6.2 AUDITORIA EXTERNA	50
7. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES	50
8. CONCLUSIÓN DEL EXAMEN	50
9. PÁRRAFO ACLARATORIO	51

Señores
Ministerio de Salud
Presente.

1. PÁRRAFO INTRODUCTORIO

De conformidad al Art. 195, atribución 4ª. de la Constitución de la República y a los Artículos 5, 30 y 31 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República y Orden de Trabajo No. 12/2019 de fecha 20 de febrero de 2019, hemos realizado Examen Especial al Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Salud Pública, Préstamo BIRF No. 8076-SV, ejecutado por el Ministerio de Salud, correspondiente al período del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018.

El Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Salud Pública, Préstamo BIRF No. 8076-SV, fue creado para ampliar la cobertura, calidad y equidad en la utilización de los servicios prioritarios de salud suministrados en la red integral e integrada de servicios de salud (RIISS) y fortalecer la capacidad administrativa del Ministerio de Salud para gestionar las funciones esenciales de salud pública.

El proyecto está conformado por tres componentes: (i) Ampliación de los servicios de salud y programas prioritarios; (ii) Fortalecimiento Institucional; y (iii) Gestión y Seguimiento del Proyecto, en este componente se busca la implementación de un modelo de gestión coordinado por la UCP (Unidad Coordinadora del Proyecto), para garantizar una ejecución eficiente del Proyecto y cumplimiento de las normativas emanadas del contrato de préstamo BIRF.

El presupuesto aprobado para dicho proyecto en el año 2017 fue de \$35,000,000.00, se ejecutó el monto de \$33,857,518.96 que equivale a un 97% y para el año 2018, el presupuesto aprobado fue de \$8,000,000.00 y lo ejecutado fue \$5,291,923.52, que equivale a un 66% de cumplimiento.

2. OBJETIVOS DEL EXAMEN

2.1 OBJETIVO GENERAL

Realizar Examen Especial al Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Salud Pública, Préstamo BIRF No. 8076-SV, ejecutado por el Ministerio de Salud, correspondiente al período del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018, con el propósito de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas aplicables al referido proyecto en relación a la compra de bienes y servicios, consultoría y ejecución de obras menores.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Examinar los procesos de contratación de consultorías especializadas y la adquisición de bienes y servicio para el desarrollo de actividades comprendidas en los componentes I, II y III del proyecto, a fin de verificar que se hayan realizado de conformidad a la normativa establecida por el BIRF.



- b) Constatar el grado de avance financiero y presupuestario de los componentes I, II y III del Proyecto Fortalecimiento del Sistema de Salud y el cumplimiento de la Planificación Financiera.
- c) Constatar que los bienes adquiridos para el proyecto, se encuentren en el lugar establecido, en funcionamiento y estén siendo utilizados para los fines programados.
- d) Verificar la legalidad de la documentación que soporta los procesos de adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios y consultorías.
- e) Verificamos el cumplimiento de la normativa del Sistema de Administración Integrada (SAFI) relacionada con el Proyecto y de la normativa emitida por el BIRF.
- f) Realizar seguimiento a informes emitidos por la Unidad de Auditoría Interna y Firmas Privadas de Auditoría y dar seguimiento a recomendaciones emitidas por la Corte de Cuentas de la República en auditoría anterior, relacionados con el Préstamo BIRF No. 8076-SV.

3. ALCANCE DEL EXAMEN

Nuestra auditoría se orientó a realizar Examen Especial al Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Salud Pública, Préstamo BIRF No. 8076-SV, ejecutado por el Ministerio de Salud, correspondiente al período del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018, de conformidad con normas y procedimientos establecidos en las Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República, Manual de Auditoría Gubernamental, Políticas Internas de Auditoría Gubernamental y demás normativa aplicable.

No evaluamos en este examen el proceso de compra del edificio donde actualmente se encuentra funcionando el Instituto Nacional de la Salud.

4. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA APLICADOS

Los principales procedimientos que ejecutamos en el examen especial, son:

- a) Examinamos que los procesos de contratación de consultorías especializadas y la adquisición de bienes y servicios para el desarrollo de actividades comprendidas en los componentes I, II y III del proyecto, se hayan realizado de conformidad a la normativa establecida por el BIRF.
- b) Constatamos el grado de avance financiero y presupuestario de los componentes I, II y III del Proyecto Fortalecimiento del Sistema de Salud y el cumplimiento de la Planificación Financiera.

- c) Constatamos que los bienes adquiridos para el proyecto, se encuentren en el lugar establecido, funcionando y que estén siendo utilizados para los fines programados.
- d) Verificamos la legalidad de la documentación que soportan los procesos de adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios y consultorías.
- e) Verificamos si han sido emitidos informes de la Unidad de Auditoría Interna y externa, así como recomendaciones relativas al proyecto.

5. RESULTADOS DEL EXAMEN

Hallazgo No. 1

INCUMPLIMIENTO EN LA ADJUDICACION DE PROCESO POR LICITACION PÚBLICA NACIONAL, POR SUPERAR EL MONTO ESTABLECIDO.

Comprobamos que el proceso No. FSSPSV-402-LPN-S “Servicio de Implementación de la Infraestructura Troncal de la Red Interna de Voz y Datos del MINSAL”, por un monto de \$870,363.24 fue adjudicado por Licitación Pública Nacional (LPN) a pesar de que la Comisión Evaluadora de Ofertas lo declaró desierto por superar el monto para su gestión bajo esta modalidad y por el monto a invertir debía realizarse Licitación Pública Internacional (LPI).

El Convenio de Préstamo 8076-SV entre la República de El Salvador y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, de fecha 30 de abril de 2012, Anexo 2 Ejecución del Proyecto, Sección III. Adquisiciones, numeral 1, establece: “Bienes, Obras y Servicios que no son de Consultoría. Todos los bienes, obras y servicios que no son de consultoría requeridos para el Proyecto y que van a ser financiados con los recursos del Préstamo deberán ser adquiridos de acuerdo con los requerimientos establecidos a los que hace referencia en la Sección I de los Lineamientos para adquisiciones y con las disposiciones de esta sección”.

El Manual de Operaciones del Contrato BIRF 8076-SV Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Salud Pública, emitido en Septiembre 2016, revisado y actualizado en marzo 2017, en la sección III: Estructura Organizacional del Proyecto, numeral 3.4 Estructura Organizacional de la UCP, 3.4.1 Funciones de la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP), romano IX, establece: “Dar seguimiento a los procesos de adquisición y contratación en conformidad con los procedimientos del Banco Mundial”; y 3.4.3 Funciones de Coordinador/a de UCP, romano XV, establece: “Velar por el cumplimiento oportuno de las cláusulas contractuales del contrato de préstamo suscrito”.

Además, en el mismo Manual en la sección III: Estructura Organizacional del proyecto, en numeral 3.5 Funciones del personal e instancias involucradas en la gestión del Proyecto, 3.5.1 Funciones de la Titular del MINSAL, romano III, establece: “Autorizar los procesos de contratación de obras, consultoría y adquisiciones de bienes y servicios necesarios para la ejecución del Proyecto. La tramitación de dicha autorización deberá observar las normativas establecidas por el Banco Mundial.”



También en el 3.5.9 Funciones de la UACI, en romano III y VI establece:
 “La UACI será responsable de realizar los procesos de Adquisiciones y Contrataciones del proyecto, atendiendo las siguientes funciones: ...

III. Efectuar los procesos de adquisición de bienes, obras y servicios, identificados para la implementación del Proyecto, de acuerdo al Convenio de Préstamo, políticas aplicables y el presente Manual...

VI. Desarrollar los procesos de adquisiciones, coordinando con las áreas solicitantes la preparación de bases de licitación o solicitudes de propuesta para la contratación de obras, bienes y servicios, en concordancia con lo establecido en el convenio de préstamo y manual de operaciones.”

También, en dicho Manual en el numeral 6.1 Adquisiciones contempladas en el Proyecto, establece: “El proyecto ha contemplado realizar la adquisición de bienes, obras, servicios distintos a consultoría y contratación de consultores de acuerdo a los umbrales mostrados en la siguiente tabla:

UMBRAL PARA EL VALOR ESTIMADO DE CONTRATOS	METODOS PARA LICITACIONES	REVISIONES DEL BANCO
SERVICIOS DE NO CONSULTORIA >\$750,000.00 >\$150,000.00 y <=\$750,000.00	LPI LPN	“LPI todas son de revisión Ex Ante”. “LPN son de revisión Ex Post”.

La condición se originó debido a que la Coordinadora del Proyecto FSSP-BIRF 8076-SV, no le dio el seguimiento oportuno a las cláusulas contractuales del contrato de préstamo, la Jefa de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (UACI) no desarrolló el proceso de adquisición en concordancia con lo que establece el convenio de préstamo y la Ministra de Salud, por el período del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018, autorizó este proceso por Licitación Pública Nacional, a pesar de que la oferta superaba el monto para esa modalidad de contratación.

Lo anterior, provocó un incumplimiento a la normativa del Banco Mundial, con lo cual no hubo oportunidad de competencia a nivel internacional, perdiendo la posibilidad de obtener mejores condiciones de precio y calidad de las adquisiciones.

COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante nota de fecha 17 de septiembre de 2020, la Coordinadora del Proyecto FSSP 8076-SV, expresa lo siguiente:

“El SEPA, el documento de licitación, el informe de evaluación, la resolución de adjudicación y en general todos los documentos y la correspondencia del proceso que fue cruzada con el Banco, identifican claramente la modalidad de Licitación Pública Nacional solicitada por parte de la UCP. La nota de fecha 18 de mayo de 2017, emitida por la Gerente de Proyecto del Banco Mundial, claramente identifica en su

referente/asunto que el Banco respalda y otorga la no objeción para adjudicar el proceso por un monto que excede el umbral de la LPN.

Sobre este punto, nuevamente quiero hacer énfasis en:

1. El SEPA y la solicitud de compra, tenía un presupuesto que se encontraba dentro del umbral LPN. ANEXO 1
2. Se realizaron todas las convocatorias pertinentes y solo se obtuvo una oferta.
3. La Comisión de Evaluación de Ofertas, la UACI, la titular y esta servidora actuaron en apego a la norma del Banco y solicitaron la no objeción de una declaratoria de desierto. ANEXO 2.
4. El Banco en comunicación del 7 de abril 2017, no da la no objeción a la declaratoria de desierto, si no por el contrario, pide que se haga una revisión con base en la existencia de fondos y a la pertinencia de la compra. ANEXO 3.
5. El Banco, en video conferencia de fecha 21 de abril, analizó el escenario y recomendó rescatar el proceso. Ya que no existía ninguna garantía de obtener más propuestas a través de una convocatoria en otra modalidad y la oportunidad de la compra y el calendario de ejecución del proceso podía desfasarse. ANEXO 4.
6. Ninguno de los involucrados se sintió cómodo en exceder el umbral, sin una autorización escrita y expresa de una autoridad del Banco.
7. Las comunicaciones de no objeción de fecha 18 de mayo y 13 de junio de 2017, son sumamente explícitas en autorizar la adjudicación de la FSSPSV-402-LPN-S por un monto de \$870,363.24. ANEXO 5.
8. Se agregan también la comunicación de UFI informando la disponibilidad de fondos correspondientes. ANEXO 6.
9. La adjudicación fue emitida bajo el control y con el aval del Banco, el cual tiene la última palabra para autorizar los desembolsos.
10. Las normas del Banco rigen la ejecución de convenios de préstamo en base a parámetros y procedimientos establecidos unilateralmente por el Banco.
11. Si el Banco no otorga la no objeción a la declaratoria de desierto y en su lugar sugiere adjudicar, primero de forma escrita e implícita mediante correo electrónico de 7 de abril de 2017, luego de forma verbal y explícita mediante reunión del 21 de abril de 2017 y finalmente en forma escrita y explícita mediante comunicaciones de no objeción de fecha 18 de mayo de 2017 y 13 de junio de 2017; la posterior adjudicación con el beneplácito de la autoridad emisora de la norma, no puede constituir un hallazgo, ya que la administración no ha actuado con negligencia ni mucho menos con dolo.

El Art. 28 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, postula lo siguiente:

“Los servidores al ejercer el control previo financiero o administrativo, analizarán las operaciones propuestas antes de su autorización o ejecución, examinando su legalidad, veracidad, conveniencia, oportunidad y pertinencia; y podrán objetar, por escrito, las órdenes de sus superiores, expresando las razones de la objeción.

Si el superior autorizare, por escrito, los servidores cumplirán la orden, pero la responsabilidad caerá en el superior. (...)



A pesar que no existía una subordinación jerárquica-en estricto sentido-del MINSAL ante el Banco, en la ejecución existe pleno sometimiento a lo dispuesto por quienes otorgan las no objeciones y autorizan los desembolsos.

La exigente de responsabilidad de la norma relacionada supra, se fundamenta en una institución jurídica de aplicación universal, denominada hecho del príncipe y constituye un eximente de responsabilidad fundamentado en que si el incumplimiento de una norma legal o convencional, es producto del sometimiento a un acto de autoridad, no puede existir negligencia o dolo por parte de los sujetos involucrados.”

Mediante nota de fecha 16 de septiembre de 2020, la Jefa de la UACI, manifestó lo siguiente:

“El proceso de Licitación FSSPSV-402-LPN-S, es de revisión previa por el Banco, esto significa que el Banco Mundial verificó y aprobó cada una de las etapas del proceso.

De conformidad a memorándum No. 2017-8400-1309, de fecha 31 de marzo de 2017, se remitió el Informe de Evaluación del proceso denominado, “Servicio de Implementación de la Infraestructura Troncal de la Red Interna de Voz y Datos del MINSAL”, con el objeto que se gestionara la no Objeción ante el Bco. Mundial; siendo el resultado de rechazar la única oferta presentada, en vista que el monto superaba el umbral para una Licitación Pública Nacional (LPN), también en el mismo se manifestó que la Unidad Solicitante no contaba con fondos disponibles en las categoría de inversión para la adquisición, ver anexo 1.

Según memorándum BIRF 8076-SV/2017-6016-115-BM, de fecha 7 de abril de 2017, se reciben observaciones del Banco Mundial al Informe de Evaluación de la Oferta antes enviado, en las que consistía en un correo de la misma fecha de la Gerente del proyecto del Banco Mundial, indicando “Que se hagan las revisiones de la evaluación con base en la existencia de fondos y la pertinencia de la compra, ver anexo 2.

Según Memorándum No. 2017-8400-1458, de fecha 19 de abril de 2017, se manifiesta que se estaba a la espera de la disponibilidad de fondos para la adquisición y también si al obtener la disponibilidad, se gestionará los trámites concernientes para permitir una adjudicación mayor al umbral establecido para una licitación pública nacional, ver anexo 3.

En memorándum BIRF 8076-SV/2017-6016-123-BM, se da respuesta a lo anterior, donde se informa que se consultó a la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación (Unidad Solicitante), sobre la factibilidad de tomar el monto de otros fondos, exponiendo dicha Dirección que no contaba con la factibilidad, adjuntando el correo de la citada Dirección.

Así también en citado memorándum se hace ver que de lograr identificar los fondos necesarios se solicitaría al Banco que se autorice la contratación del servicio por medio de una LPN, a pesar que el monto total de la contratación correspondería a una LPI, ver anexo 4.

Según memorándum BIRF 8076-SV/2017-6016-160-BM, de fecha 22 de mayo de 2017, se envía a la UACI, comunicación donde respalda la contratación de los servicios por el procedimiento realizado de LPN, para que se adjudique y se proceda a contratar por un monto de \$870,396.24, lo anterior según comunicación de fecha 18 de mayo de 2017, de la Gerente de Proyecto del Bco. Mundial, a la Coordinación de Proyecto MINSAL-BID-BM, que el Bco. respalda la adjudicación con el proceso licitado y evaluado para adjudicación por un monto de \$870,396.24, tal cual se acordó en video conferencia con fecha 21 de abril (Bco. Mundial, UCP y Gerencia General de Operaciones), ver anexo 5.

En memorándum BIRF 8076-SV/2017-6016-173-BM, se remite a la UACI el cifrado presupuestario que certifica los fondos para cubrir el excedente (\$195,363.24) para completar el monto total para la contratación del "Servicio de Implementación de la Infraestructura Troncal de la Red Interna de Voz y Datos del MINSAL, ver anexo 6.

Dado lo anterior se deja evidenciado que la UACI desarrolló el proceso de conformidad a lo que establece el convenio de préstamo, siendo que se promovió la Licitación Pública Nacional y sobre esa base, se recomendó el rechazo de la única oferta, sin embargo, se desarrollaron situaciones atípicas que se dieron en el proceso en cuestión que no fueron responsabilidades de la UACI.

También es necesario agregar que en cuanto a lo que manifiesta en el informe, a que no hubo oportunidad de competencia a nivel internacional, se agrega que de conformidad a la publicación realizada en la página Web de MINSAL y en la página de Comprasal del Ministerio de Hacienda, se da a conocer a nivel internacional."

Mediante nota de fecha 16 de septiembre de 2020, el apoderado de la Ministra de Salud manifestó lo siguiente:

"Que la administración de mi representada ha actuado siempre apegada a derecho y tal como lo plasma el anexo cinco que ya está incorporado a dicho borrador de informe y que lo anexo nuevamente, el Banco, autorizó poder proceder con la Licitación que estaba en curso, por lo que, una vez, el Banco dio su beneplácito, fue hasta entonces que pudimos continuar con dicho proceso; si el Banco no hubiese dado el beneplácito, nos lo hubiese hecho saber y señalado que no estaba de acuerdo, y nos hubiese sugerido no llevar adelante dicha licitación pública nacional, pero no fue así, fue todo lo contrario, dio su aval para que continuáramos y fue una vez comunicado oficialmente su beneplácito que se continuo con la misma.

El Sistema de Ejecución de Planes de adjudicación SEPA, el documento de licitación, el informe de evaluación, la resolución de adjudicación y en general todos los documentos y la correspondencia del proceso que fue cruzada con el Banco, identifican claramente la modalidad de Licitación Pública Nacional. La nota de fecha 18 de mayo de 2017, emitida por la Gerente de Proyecto del Banco Mundial, claramente identifica en su referencia/asunto que el Banco respalda y otorga la no objeción para adjudicar el proceso por un monto que excede el umbral de la LPN.

Sobre este punto, mi representada ha expresado que desea hacer énfasis en:

1. El SEPA tenía un presupuesto que se encontraba dentro del umbral LPN.



2. Se realizaron todas las convocatorias pertinentes y solo se obtuvo una oferta.
3. La Comisión de Evaluación de Ofertas, la UACI, la titular y esta servidora actuaron en apego a la norma del banco y solicitaron la no objeción de una declaratoria de desierto.
4. El Banco, en video conferencia de fecha 21 de abril, analizó el escenario y recomendó rescatar el proceso. Ya que no existía ninguna garantía de obtener más propuestas a través de una convocatoria en otra modalidad y la oportunidad de la compra y el calendario de ejecución del proceso podía desfasarse.
5. Ninguno de los involucrados se sintió cómodo en exceder el umbral, sin una autorización escrita y expresa de una autoridad del Banco.
6. La nota de fecha 18 de mayo es sumamente explícita en autorizar la adjudicación de la FSSPSV-402-LPN-S por un monto de \$870,363.24.
7. La adjudicación fue emitida bajo el control y con el aval del Banco, el cual tiene la última palabra para autorizar los desembolsos.
8. Las normas del Banco rigen la ejecución de convenios de préstamo en base a parámetros y procedimientos establecidos unilateralmente por el Banco.
9. Si el Banco no otorga la no objeción a la declaratoria de desierto y en su lugar sugiere adjudicar, primero de forma escrita e implícita mediante correo electrónico de 7 de abril de 2017, luego de forma verbal y explícita mediante reunión del 21 de abril de 2017 y finalmente en forma escrita y explícita mediante nota de fecha 18 de mayo de 2017; la posterior adjudicación con el beneplácito de la autoridad emisora de la norma, no puede constituir un hallazgo, ya que la administración no ha actuado con negligencia ni mucho menos con dolo.

Cabe recalcar que el MINSAL, fue autorizado previamente por el Banco Mundial para concretar dicha Licitación y prueba de ello, son todos los anexos que dan fe de dichos avales.

A pesar de que no existía una subordinación jerárquica-en estricto sentido- del MINSAL ante el Banco, en la ejecución existe pleno sometimiento a lo dispuesto por quienes otorgan las no objeciones y autorizan los desembolsos y el préstamo se ejecuta siguiendo políticas emitidas por él.

La eximente de responsabilidad de la norma relacionada supra, se fundamenta en una institución jurídica de aplicación universal, denominada hecho del príncipe y constituye un eximente de responsabilidad fundamentado en que si el incumplimiento de una norma legal o convencional, es producto del sometimiento a un acto de autoridad, no puede existir negligencia o dolo por parte de los sujetos involucrados.”

COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Después de realizar un análisis a la información proporcionada por la Administración, la observación se mantiene, ya que el proceso debió haber sido ejecutado por Licitación Pública Internacional (LPI) por el monto con que fue ofertado y ejecutado ya que superaba el monto establecido para una Licitación Pública Nacional (LPN); es importante mencionar que en correo electrónico de fecha 7 de abril de 2017, emitido por la Gerente del Proyecto del Banco Mundial, hace referencia que se hagan las revisiones de la evaluación en base a la existencia de fondos y la pertinencia de la compra para la

adjudicación del contrato de la Licitación No. FSSPSV-402. Además, todos los involucrados manifiestan que con la nota del 18 de mayo de 2017 el Banco dio la no objeción, en relación al gasto y respalda la adjudicación del proceso licitado, pero en ningún momento hace referencia a la modalidad LPN para que adjudicaran este proceso, cabe mencionar que el ejecutor de este convenio de préstamo fue el Ministerio de Salud, quien debió haber dado cumplimiento a la normativa establecida por el Banco, tomando en cuenta el monto adjudicado, por lo que se tenía que realizar por Licitación Pública Internacional.

Además, es importante mencionar que para estos tipos de préstamos existe un Plan de Inversión, en el cual se define para qué serán utilizados los fondos con anticipación, al existir una buena planificación no tendrían por qué desfasarse los procesos, tal como lo mencionan en sus comentarios.

Es importante mencionar que la no objeción del Banco, no es una autorización sino únicamente que se da por enterado y no lo vincula con las gestiones del buen uso de los recursos, quien estaba en la obligación de registrarse por la normativa aplicable a estos préstamos era el MINSAL como ejecutor de los recursos.

Hallazgo No. 2

INCUMPLIMIENTO DE CONTRATO EN LA FECHA DE ENTREGA DE LA OBRA.

En el proceso No. FSSPSV-358-LPN-O, contrato de obra No. 11/2018 con Cambara Aguilar, S.A. de C.V. por un monto de \$97,215.34, existió atraso en la entrega del Lote No. 3 "Obras Menores de Rehabilitación y Mantenimiento de Centros Sanitarios de Primer Nivel de Atención UCSF Las Isletas, Municipio de Yamabal, Morazán", ya que la fecha de finalización del contrato era para el 19 de mayo de 2018 y se ejecutó obra durante el periodo del 20 al 28 de mayo de 2018, habiéndose recepcionado la obra fuera del plazo contractual el 28 de mayo de 2018, el monto ejecutado fuera del plazo fue por \$7,341.17 (según memorándum del Administrador de Contrato del 12/06/2018, remitido a la Jefa Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional), pese al incumplimiento no se hizo efectiva la penalidad correspondiente, tal como se detalla a continuación:

Monto de contrato ejecutado fuera del plazo	Multa	Días	Multa no aplicada
\$ 7,341.17	0.50%	9 (Del 20 al 28 de mayo 2018)	\$330.35

En el contrato de obra No. 11/2018 del 11 de enero de 2018 firmado con el Ministerio de Salud y la contratista Cambara Aguilar, S.A. de C.V, en Anexo 1, 1.Condiciones Contractuales, numeral 2.7 Penalidades del Contrato, párrafo primero establece: "La multa por cada día de retraso en el plazo de ejecución de la obra es del 0.5%, hasta un máximo del 10% de las obras ejecutadas fuera del plazo contractual, previo informe emitido por parte de la persona encargada de la Administración, Seguimiento y Ejecución del Contrato, en el cual deberá consignar las partidas y montos ejecutados fuera del plazo de ejecución de las obras".



El Manual de Operaciones Contrato BIRF 8076-SV, Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Salud Pública, septiembre 2016, revisado y actualizado marzo 2017, en la Sección III: Estructura Organizacional del Proyecto, numeral 3.5 Funciones del personal e instancias involucradas en la gestión del proyecto, 3.5.9 Funciones de la UACI, Romano IX, establece: "Mantener la información, control de entregas de bienes, servicios, obras y productos de las consultorías, vigencias de contratos y garantías, multas y otros generados por los contratos como parte del seguimiento".

En acuerdo No. 350, emitido por la señora Ministra de Salud de fecha 23/2/16, en romano IV, establece: " Comisionase a la Unidad de Asesoría Jurídica para continuar la tramitación de los procesos sancionatorios ya iniciados y que actualmente se encuentran en la Unidad de Adquisidores y Contrataciones Institucional, así como para iniciar los nuevos que surjan de la ejecución de los contratos suscritos entre esta Secretaría de Estado y particulares, por el incumplimiento de las obligaciones contractuales de estos últimos".

La condición se originó debido a que la Jefa de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (UACI) del período del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018 no dio el seguimiento oportuno al expediente del contratista, el cual contenía el incumplimiento en la entrega de la obra reportado por el Administrador de Contrato, para que iniciara y tramitara la multa respectiva la Unidad de Asesoría Jurídica.

En consecuencia, el Estado ha dejado de percibir la cantidad de \$330.35 en concepto de multa por incumplimiento de entrega de la obra.

COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante nota de fecha 16 de septiembre de 2020 la Jefa de la UACI, manifestó lo siguiente:

"Según el contrato No. 11/2018 con la empresa CAMBARA AGUILAR, S.A de C.V., derivado del proceso FSSPSV-358-LPN-O, del cual se remitió el informe de Incumplimiento a la Titular mediante memorándum No. 2019-8400-1011, de fecha 4 de abril 2019; por lo que la titular del ramo comisionó a la Unidad Jurídica del MINSAL, para que iniciara el trámite del proceso de multa, mediante el memorándum No. 2019-8400-1012 de fecha 5 de abril de 2019., ver anexo 7.

Mediante memorándum No. 2019-6300-621, la jefa de la Unidad Jurídica remite a la UACI 3 tomos del proceso de FSSPSV-358-LPN-O, con la finalidad de que el grupo de Auditoria realizara la revisión correspondiente. Por lo que una vez devueltos por el equipo los expedientes fueron enviados nuevamente a la Unidad Jurídica el 7 de enero de 2020, mediante memorándum No. AT-2020-8400-15, con la finalidad de que se pueda concluir el proceso sancionatorio., ver anexo 8.

Mediante memorándum AT-2020-8400-3346, de fecha 10 de septiembre de 2020, el actual jefe UACI solicita el apoyo a la Unidad Jurídica del MINSAL, para que se remita

el recibo de multa cancelado por el incumplimiento en caso de que a la fecha ya fuera cancelado; caso contrario se remita la situación actual del proceso de multa que se encuentra en la unidad referida, ver anexo 9.

Dado que la respuesta de la Unidad de Asesoría Jurídica, no fue la correspondiente al proceso en cuestión, nuevamente se ha realizado la solicitud de la información, debido al tiempo transcurrido y que es un contrato observado, el cual puede ser desvanecido, debiendo ser agilizado el trámite de imposición de multa y se pueda resolver conforme a los términos probatorios que la ley establece, según memorándum No. AT 2020-8400-3380. Ver anexo 10.

Por lo que se ha dado el seguimiento y además el trámite de la multa fue 10 meses después, dado a que en la etapa final del proyecto ya no se contaba con personal para el seguimiento de contratos ya que no se renovaron los contratos de los consultores, y se tuvo que asumir el seguimiento de todo un recurso, también no se ha incumplido ninguna normativa para el inicio del proceso de multa”.

COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Después de analizar la información proporcionada por la Administración, la condición se mantiene, debido a que la Jefe UACI, remitió el informe de incumplimiento del contrato No. 11/2018 con la empresa Cambara Aguilar, S.A. de C.V, hasta el día 4 de abril de 2019 a la Ministra de Salud, lo que implica que fue 10 meses después de haberlo recibido de parte del Administrador de Contrato, en el que comunicó el atraso de entrega de la obra y que se recepciona la obra fuera del plazo contractual el 28 de mayo de 2018, el monto ejecutado fuera del plazo fue por \$7,341.17 de acuerdo a Memorándum No. ROS 061-5156-2018 de fecha 12 de junio de 2018, con esto la Titular lo envió el 5 de abril de 2019 a la Unidad de Asesoría Jurídica para que iniciara el trámite de proceso de multa, quien firmó de recibido el 9 de mayo del 2019, casi un año después de finalizada la obra, (Acta de Recepción Preliminar 28 de mayo de 2018), con esto se confirma que la Jefe UACI no procedió con el seguimiento oportuno para que iniciara el trámite por parte de la Unidad de Asesoría Jurídica, para la imposición de multa al contratista. Además, con la información proporcionada se evidencia que al 16 de septiembre de 2020, todavía estaba en proceso la imposición de la multa.

Hallazgo No. 3

REINTEGRO PENDIENTE DE DOS PARTICIPANTES QUE NO APROBARON LA CAPACITACION EN LINEA

Verificamos que del proceso No. FSSPSV-170-CP-SC-MINSAL-07 “Adquisición de Curso de Introducción a la Evaluación de Tecnologías Sanitarias y Evaluaciones Económicas en Modalidad Virtual impartido por el Instituto de Efectividad Clínica (IECS) de Argentina”, dos de los participantes no aprobaron la capacitación, sin que se les haya aplicado el correspondiente descuento por valor de \$ 1,921.00, para que ese monto sea reintegrado de acuerdo a la carta compromiso firmada por los participantes que se detallan:



1. [REDACTED] \$960.50
2. [REDACTED] \$960.50

La Ley de la Corte de Cuentas de la República, en su Capítulo I, Atribuciones y Funciones, en su Art. 5 numerales 10, 12 y 14, establece: "La Corte, tendrá las atribuciones y funciones que le señala el Artículo 195 de la Constitución y, en base a la atribución novena del mismo Artículo las siguientes:

- 10) Requerir a funcionarios y empleados que hagan efectivo el cobro de las obligaciones a favor de las entidades y organismos del sector público, y que éstos cancelen las propias;
- 12) Exigir al responsable principal, por la vía administrativa el reintegro inmediato de cualquier recurso financiero indebidamente desembolsado;
- 14) Solicitar a quien corresponda la aplicación de sanciones o aplicarlas si fuera el caso y que se hagan efectivas las responsabilidades que le corresponde determinar y establecer."

El Manual de Operaciones, Contrato BIRF 8076-SV Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Salud Pública, emitido en septiembre 2016, revisado y actualizado en marzo de 2017, en la Sección VI: Gestión de Adquisiciones, el 6.5 Disposiciones Especiales en el numeral 6.5.10 Administración del Contrato, establece: "Será responsabilidad de la Unidad Solicitante o quien este delegue para la Administración, Seguimiento y ejecución del Contrato u Orden de Compra de la Obra, Bien o Servicio de no Consultoría y Consultorías, firmar las actas de recepción o estimaciones de obras, según sea el caso. Además, será responsabilidad de la Unidad Solicitante o su delegado el velar por que se cumplan las condiciones establecidas en el Contrato u Orden de compra que se suscriba.

En la Carta Compromiso firmada por los participantes el 7 y 9 de marzo de 2017, respectivamente y en orden de descuento plasmada en la misma, dirigida al Director de Tecnologías Sanitarias del Ministerio de Salud, en el literal a) y d) establece:

- a) Cumplir fielmente con el calendario y responsabilidades académico del curso.
- d) Finalizar y aprobar el curso".

Orden de Descuento: "...Autorizo al Ministerio de Salud, para que en caso que incumpla por causa injustificada cualquiera de los compromisos antes mencionados proceda a descontar o retener de mi sueldo y demás remuneraciones que devengue el valor total de la beca con la cual he sido beneficiado, el cual asciende a la cantidad de US\$960.50 (Novecientos sesenta 50/100 dólares de Estados Unidos), en las cuotas que el Ministerio de Salud indique, hasta la completa cancelación de la deuda que he contraído." En caso de cambio de empleo acepto que se haga efectivo el traslado inmediato de esta autorización de descuento a mi nuevo empleador".

La condición se originó debido a que la Administradora de Contrato del proceso No. FSSPSV-170-CP-SC-MINSAL-07, no dio seguimiento y no realizó las gestiones

oportunamente, para que se realizara el descuento a las dos personas que no aprobaron el curso en línea. Así mismo, el Director de Tecnologías Sanitarias del Ministerio de Salud, no veló por el cumplimiento de la Carta Compromiso firmada por los participantes.

En consecuencia, se erogó la cantidad de \$ 1,921.00, la cual no ha sido reintegrada al Estado.

COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante nota de fecha 16 de septiembre de 2020, el Director de Tecnologías Sanitarias, expresó lo siguiente:

“Al respecto tengo a bien manifestar que en junio de 2019 procedí a solicitar a las autoridades competentes del Ministerio de Salud la realización del descuento respectivo (tal como se demuestra en el memorándum No. 2019-6700-219 que anexo a la presente). Actualmente no tengo ningún vínculo laboral con el Ministerio de Salud desde el mes de septiembre de 2019 y en consecuencia no tengo conocimiento del avance del proceso para lo cual deberá consultar al director actual de la referida Dirección y a la Unidad de Administración de Recursos Humanos del Ministerio de Salud”.

Mediante nota de fecha 14 de septiembre de 2020, la Administradora de Contrato manifestó lo siguiente:

“a) La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP), con relación a las obligaciones como administradora del contrato, que debí atender en el desarrollo del mismo; prescribe que debía dar cumplimiento a los establecido en el Art. 82 BIS, literal a) y c), lo cual realicé de manera verbal en su momento, obteniendo el resultado que el solicitante responsable Dirección de Tecnologías Sanitarias (DIRTECS) a través del memorándum No. 2019-6700-219, de fecha 18 de junio 2019 solicitó a la Dirección de Recursos Humanos, que se iniciara el proceso de descuento a los profesionales que incumplieron la asistencia al Curso de Introducción a la Evaluación de Tecnologías Sanitarias y Evaluaciones Económicas en Modalidad Virtual impartido por el Instituto de Efectividad Clínica (IECS) de Argentina; el cual adjunto como evidencia al presente escrito.

b) Otra evidencia más que di cumplimiento a la obligación de administradora del contrato que prescribe la LACAP, en Art. 82 BIS, literal a) y c), con relación al contrato No. FSSPSV-170-CP-SC-MINSAL-07 y al hallazgo número 3, de la auditoría en comento, es la respuesta que emitió la Directora de Recursos Humanos del Ministerio de Salud a través del Oficio No. 20-8500-613, de fecha 11 de septiembre de 2020, a petición de mi persona, el cual adjunto.

c) copia para que sea tomado como evidencia del cumplimiento de mi obligación, que en aquel momento tuve.”



COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Después de analizar los comentarios proporcionados por el Director de Tecnologías Sanitarias y por la Administradora de Contrato en los que manifiestan que se ha iniciado el proceso de descuento mediante memorándums enviados a la Jefa de la Unidad de Administración de Recursos Humanos, de fecha 18 de junio de 2019 para que se procediera a hacer efectivo a la brevedad posible la orden de descuento para los dos participantes que no aprobaron la capacitación; es de hacer mención que los cursos en línea fueron finalizados en septiembre del 2017, dichas gestiones se realizaron hasta que en el proceso de auditoria se observó la deficiencia, pero se evidencia que aún no ha sido reintegrado el monto por los dos participantes que no aprobaron la capacitación en línea, según nota emitida por la Directora de Recursos Humanos con referencia Of.No.20-8500-613 de fecha 11 de septiembre de 2020, en la que menciona que dicha Dirección se encuentra realizando las gestiones con los establecimientos correspondientes a efecto de confirmar si se efectuaron los descuentos. Por lo tanto, la observación no ha sido superada.

Hallazgo No. 4

FALTA DE CONTRATACION DE SUPERVISIÓN EXTERNA PARA OBRAS EJECUTADAS.

Verificamos que para los contratos Nos. 138/2017, 141/2017, 9/2018 y 11/2018 ejecutados con fondos del Préstamo BIRF 8076-SV, el Ministerio de Salud, no contrató supervisión externa, tal como lo establecen cada uno de los documentos de Licitación (DDL) y los Contratos, según detalle:

Número de proceso	Proyecto	Monto contratado	Número de contrato	Nombre del contratista	Fecha de distribución	Supervisor Interno
FSSPSV-357-LPN-O	"Relicitación de Obras Menores de Rehabilitación y Mantenimiento de Centros Sanitarios de Primer Nivel de Atención, Lote 1: Mejora de Obra UCSF Intermedia de Santa Lucía, Ilobasco, Cabañas".	\$ 98,324.49	138/2017	SEMACO, S.A. DE C.V.	22 de marzo 2017	Téc. [REDACTED]
FSSPSV-367-LPN-O	"Adecuación del Espacio Físico para el Montaje del Laboratorio Nacional de Biomédica"	\$439,959.90	141/2017	AVE CONSTRUC TORA, S.A. DE C.V.	22 de marzo 2017	Ing. [REDACTED]
FSSPSV358-LPN-O	"Obras Menores de Rehabilitación y Mantenimiento de Centros Sanitarios de Primer Nivel de Atención, Lote 2: Mejoras de Obras en UCSF Intermedia de Texistepeque, Santa Ana"	\$100,109.68	9/2018	PROIMA, S.A. DE C.V.	30 de enero 2018	Téc. [REDACTED]

Corte de Cuentas de la República
El Salvador, C. A.

"Obras Menores de Rehabilitación y Mantenimiento de Centros Sanitarios de Primer Nivel de Atención, Lote 1: Mantenimiento de Obra de UCSF Intermedia de San Francisco Menéndez, Ahuachapán"	\$217,226.11	11/2018	CAMBARA AGUILAR, S.A. DE C.V.	29 de enero de 2018	Téc. [Redacted]
"Obras Menores de Rehabilitación y Mantenimiento de Centros Sanitarios de Primer Nivel de Atención, Lote 3: Mantenimiento de Obra de UCSF Intermedia Isletas, Municipio de Yamabal, Morazán"					Arg. [Redacted]

Las Condiciones Contractuales, numeral 1.5 Supervisión de los Contratos Nos.: 138/2017 del 10 de marzo de 2017 SEMACO, S.A. DE C.V., 141/2017 del 10 de marzo de 2017 AVE CONSTRUCTORA, S.A. DE C.V., 9/2018 del 11 de enero de 2018 PROIMA, S.A. DE C.V. y 11/2018 del 11 de enero de 2018 CAMBARA AGUILAR, S.A. DE C.V., y las Condiciones Contractuales, en numeral 3.4 Supervisión, de los documentos de Licitación Pública Nacional Nos. FSSPSV-357-LPN-O del 5 de diciembre de 2016, FSSPSV-367-LPN-O del 20 de diciembre de 2016 y FSSPSV-358-LPN-O del 2 de octubre de 2017, establecen: "Estará a cargo de la Supervisión Externa contratada para el proyecto y dará el seguimiento técnico, administrativo y financiero de la ejecución de la obra, a lo largo del proyecto desde que se entregue la Orden de Inicio hasta la liquidación de éste, velando porque se cumpla lo estipulado en los Documentos Contractuales, y su relación administrativa con el contratante será a través del Área de Ingeniería de la UDIS, en coordinación con el encargado de la administración, seguimiento y ejecución del Contrato quienes deberán informar y coordinar sobre cualquier eventualidad que ocurra en el transcurso de la ejecución del proyecto.

La verificación de la correcta provisión de materiales y equipos, la ejecución de los trabajos y la prestación de los servicios a cargo del Contratista será llevada a cabo por la Supervisión de las Obras.

Deberá firmar todos los certificados que se emitan, así como también toda la documentación técnica, (planos, estimaciones de obra y otros)".

El Manual de Operaciones del Contrato BIRF 8076-SV Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Salud Pública, emitido en septiembre de 2016, revisado y actualizado en marzo de 2017, en la sección III: Estructura Organizacional del Proyecto, numeral 3.4 Estructura Organizacional de la UCP, 3.4.1 Funciones de la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP), romano IX, establece:

"Dar seguimiento a los procesos de adquisición y contratación en conformidad con los procedimientos del Banco Mundial;" y 3.4.3 Funciones de Coordinador/a de UCP, romano XV, establece: "Velar por el cumplimiento oportuno de las cláusulas contractuales del contrato de préstamo suscrito".



La condición se originó debido a que la Coordinadora del Proyecto FSSP-BIRF 8076-SV, no veló por el cumplimiento de las cláusulas contractuales que establecían la contratación de supervisión externa, sino por el contrario, giró instrucciones a la Unidad de Desarrollo de Infraestructura Sanitaria para que asignaran técnicos de esa unidad para realizar la función de supervisor en esas obras.

En consecuencia, incumplieron la cláusula de la supervisión externa establecida en cada uno de los contratos.

COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante nota Préstamo No. 8076-SV/2019-6016-008 de fecha 19 de agosto de 2019, la Coordinadora del Proyecto FSSP-BIRF 8076-SV, manifestó lo siguiente:

"En atención a los señalamientos expresados en su nota con No. Ref. DA5-EEFSSPBIRF-111/2019, relacionados a los procesos FSSPSV-357-LPN-O, FSSPSV-367-LPN-O y FSSPSV-358-LPN-O, en respuesta a lo anterior se remite la situación de la supervisión en los contratos No. 138/2017, 141/2017, 9/2018 y 11/2018 con fondos del Banco Mundial, (Ver cuadro anexo).

No omito manifestar que los Anexos 3 y 4 no se remiten pues es el Convenio de Préstamo del Proyecto y el Manual de Operaciones, Versión septiembre 2016 respectivamente, por tenerlos ya impresos y en digital, no se vuelven a remitir.

Proceso	Nombre del proceso	No. de Contrato	Razón
FSSPSV-357-LPN-O	"Relicitación de obras menores de rehabilitación y mantenimiento de centros sanitarios de primer nivel de atención, lote 1: mejora de obra UCSF Intermedia de Santa lucia, Ilobasco, Cabañas".	138/2017	Para contratos 9 y 11/2017: <ul style="list-style-type: none"> • Estas obras fueron relicitadas debido a que quedaron desiertas en el primer proceso de adquisición de obras. • Se solicitó a la DPNA, con copia a la UDIS, el 11 de enero 2018 (Anexo 1) que los administradores de contrato de las supervisiones externas contratadas originalmente para el primer proceso licitatorio de obras, arriba mencionado, coordinaran con dichos supervisores contratados para ver su disponibilidad y que en el marco de dichos contratos iniciales se activara la supervisión externa. Posteriormente, la UDIS informó que algunos de ellos no tenían disponibilidad de tiempo para retomar la supervisión y en otros casos los contratos ya se habían liquidado y no podía reactivarse el tema de la supervisión externa para estas obras. Ante esta situación y a fin de no perder la oportunidad de mejorar estas Unidades Comunitarias en favor de la población, la UDIS informó la asignación para la supervisión de cada proyecto. (Anexo 2)
FSSPSV-367-LPN-O	"Adecuación del espacio físico para el montaje del Laboratorio Nacional de Biomédica"	141/2017	
FSSPSV-358-LPN-O	"Obras menores de rehabilitación y mantenimiento de centros sanitarios de primer nivel de atención, lote 2: mejoras de obras en UCSF Intermedia de Texistepeque, Santa Ana"	9/2018	
	"Obras menores de rehabilitación y mantenimiento de centros sanitarios de primer nivel de atención, lote 1: mantenimiento de obra de UCSF Intermedia de San Francisco Menéndez, Ahuachapán"	11/2018	
	"Obras menores de	11/2018	• El Convenio de Préstamo no establece que la

	rehabilitación y mantenimiento de centros sanitarios de primer nivel de atención, lote 3: mantenimiento de obra de UCSF Intermedia Isletas, Municipio de Yamabal, Morazán"		Supervisión debe ser Externa, y el MINSAL tiene la potestad de decidir, por lo tanto, la manera de realizar la supervisión de las obras. Lo importante es garantizar que haya supervisión. (Anexo 3) • Además, en el Manual de Operaciones, septiembre 2016, establece las competencias para la función de Supervisión: Sección III, numeral 3.1: "La Dirección de Infraestructura Sanitaria, es la instancia del MINSAL que, en lo referente al proyecto, es responsable de realizar o velar por la realización de los diseños arquitectónicos de obras y la construcción y supervisión de las mismas". Y en el numeral 3.5.3. literal VIII: "Supervisar las obras de infraestructura y emitir informes de avance a la UCP, UACI y dependencias solicitantes". (Anexo 4)
--	--	--	--

Mediante nota de fecha 17 de septiembre de 2020, la Coordinadora del Proyecto FSSP-BIRF 8076-SV, manifestó lo siguiente:

"Además de lo expuesto en la ocasión anterior y a lo que hace referencia el presente informe, me permito agregar: La contratación estatal, como toda actividad administrativa, se encuentra sujeta al principio de legalidad (Art 86 Constitución), el bloque de legalidad a que nos encontramos sometidos, lo conforman normativas de carácter general y abstracto como la constitución, tratados internacionales, leyes secundarias, reglamentos, instructivos, manuales, guías, entre otros; así como normas que regulan situaciones jurídicas concretas, como los documentos de licitación y a los contratos administrativos. Estos últimos se encuentran sometidos a los primeros y su característica principal, es que son vinculantes únicamente para las partes intervinientes, dentro de una situación jurídica específica y temporal (proceso de licitación y ejecución del contrato).

Los componentes de todo contrato administrativo de obra público son diseño, construcción y supervisión, los cuales –salvo en los contratos "llave en mano"-, deben ser realizados por distintas personas ya sean estos servidores públicos o contratistas de la institución.

Las modalidades que legalmente puede adoptar la administración son las siguientes:

Variante	Diseño	Construcción	Supervisión
1	Interno	Interno	Interno
2	Interno	Interno	Externo
3	Interno	Externo	Interno
4	Interno	Externo	Externo
5	Externo	Externo	Externo
6	Externo	Externo	Interno
7	Externo	Interno	Externo
8	Externo	Interno	Interno

En el presente caso, los Documentos Contractuales relacionados por los auditores, establecían la variante número 4: diseño interno, construcción y supervisión externa;



ejecutándose finalmente, mediante la variante 3: diseño interno, construcción externa, supervisión interna.

Los motivos de esta decisión han sido ampliamente explicados en mi anterior intervención, así como por los demás involucrados. Aprovechando esta nueva audiencia, quiero apostillar con que el desarrollo de la supervisión con recursos humanos internos del MINSAL, generó economías a nivel presupuestario, las cuales fueron aprovechadas para cubrir otras necesidades a través del préstamo.

La decisión de realizar la supervisión interna en lugar de tercerizarla con proveedores, fue tomada por la administración, ya que la misma no requiere del aval o del concurso de la voluntad de los contratistas constructores, quienes -cabe señalar- no manifestaron ninguna objeción al respecto y las obras fueron ejecutadas, supervisadas y recibidas conforme al diseño y demás documentos contractuales.

En base a lo anteriormente expuesto, se concluye:

1. Los documentos de licitación solo son vinculantes en los procesos que regulan y para las partes que participan en el mismo.
2. Los documentos de licitación de los contratos de construcción no inhibían a la administración de adoptar otra modalidad de supervisión.
3. Tanto el indicar inicialmente que la supervisión sería externa, como la ulterior decisión de realizarla con recursos internos, sin disposiciones internas de la administración y no requieren del aval de los contratistas constructores.
4. Las obras fueron ejecutadas mediante un mecanismo legal de supervisión.
5. En lugar de generar un perjuicio al patrimonio de la institución, la supervisión externa representó economías que pudieron ser utilizadas para la atención de otras necesidades.

Como corolario, debo aclarar los alcances de la normativa que el auditor ha utilizado como criterio para imputarme el hallazgo arriba señalado.

También, el manual de Operaciones contrato BIRF 8076-SV Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Salud Pública, septiembre 2016, revisado y actualizado marzo 2017, en sección III: Estructura Organizacional del Proyecto, numeral 3.4 Estructura Organizacional de la UCP, 3.4.1 Funciones de la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP), Romano IX, establece:

“Dar seguimiento a los procesos de adquisición y contratación en conformidad con los procedimientos del Banco Mundial; y 3.4.3 Funciones de Coordinador/a UCP Romano XV, establece: “Velar por el cumplimiento oportuno de las cláusulas contractuales del contrato de préstamo suscrito”.

La obligación de dar seguimiento a los procesos de adquisición y contratación es cumplida mediante la solicitud de informes de ejecución a la UACI, así como el seguimiento a la programación de las compras. El cumplimiento del marco normativo durante la ejecución de los procedimientos de compras no era responsabilidad de la UCP, ya que el sentido de Romano XV citado por el auditor, es velar por el cumplimiento de las cláusulas del contrato de préstamo y no de las cláusulas de los

contratos específicos financiados por el préstamo, para lo cual se nombran a los administradores de contrato.”

COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Después de analizar los comentarios y documentación de soporte presentados por la Coordinadora del Proyecto FSSP-BIRF 8076-SV, la observación se mantiene, debido a lo siguiente:

En los contratos Nos. 138/2017 y 141/2017 según lo manifestado, en respuestas anteriores la supervisión estaría a cargo de técnicos de la UDIS, ya que son obras relicitadas, y que no se podía contar con supervisores externos porque no tenían disponibilidad de tiempo según lo manifestado, pero cometieron el error en los contratos de obra dejando estipulando que la supervisión sería externa.

Y para los contratos Nos. 9/2018 y 11/2018 la Coordinadora del Proyecto manifiesta que el Convenio de Préstamo no establece que la supervisión debe ser externa y el MINSAL tiene la potestad de decidir la manera de realizar la supervisión de las obras. Además en sus argumentos menciona que se solicitó el apoyo a la Unidad de Desarrollo de Infraestructura Sanitaria (UDIS), en asignar supervisores por parte de la UDIS para no atrasar la ejecución de las obras, debido a que en un principio tenían contratados dos supervisores externos y los contratos de ellos constaban de dos obras y solo ejecutaron una obra de cada contrato y ambos contratos fueron liquidados al finalizar esas obras; por lo que cuando dieron la orden de inicio para la ejecución de estas obras ya no contaban con el servicio de los profesionales.

Así como también manifiesta que la función de supervisión es competencia de la Unidad de Desarrollo de Infraestructura Sanitaria (UDIS), cabe mencionar que, si bien es cierto que a ellos les corresponde efectuarla, pero no son ellos los que toman la decisión de hacerla o no, sino que reciben las instrucciones para proceder a realizar dicha función. Además, la función de la Coordinadora de Proyecto es la de velar por el cumplimiento oportuno de las cláusulas contractuales, y tal como estaba definido en cada contrato que estaría a cargo de la Supervisión Externa cada proyecto y que dicha supervisión daría el seguimiento técnico, administrativo y financiero de la ejecución de la obra.

Además, los argumentos expuestos por la Coordinadora del Proyecto carecen de validez en vista que, según sus argumentos, su función es velar por el cumplimiento de las cláusulas del contrato de préstamo y no de las cláusulas de los contratos específicos financiados por el préstamo, para lo cual se nombran a los administradores de contrato.

Sin embargo, de manera tácita, emitió instrucciones sobre la supervisión de la obra, donde según sus propios argumentos carecía de competencia, pues sus funciones estaban delimitadas únicamente al contrato de préstamo, mientras la supervisión de la obra se encuentra establecida en el contrato producto del proceso de licitación. Además, no existe prueba documental sobre la modificación o anulación de la citada cláusula respecto a que el proyecto contaría con supervisión externa.



También, en sus explicaciones la Coordinadora del Proyecto manifiesta que “los contratos administrativos se encuentran sometidos a los primeros y su característica principal, es que son vinculantes únicamente para las partes intervinientes, dentro de una situación jurídica específica y temporal”, de lo cual se deduce que toda cláusula escrita que no sea contraria a la Ley debe cumplirse.

Hallazgo No. 5

INCUMPLIMIENTO EN IMPOSICIÓN DE MULTAS

No se han efectuado gestiones para la imposición de multas por incumplimiento en la entrega de bienes por parte de los contratistas, por la demora en la entrega de los bienes, a efecto de gestionar la multa por valor de \$58,993.63, según detalle:

Proveedor	No. Contrato	Monto de Contrato US\$	Fecha de entrega según contrato	Fecha de recibido según acta	Cálculos de multa según auditoría US\$
Unión Temporal de Sociedades JORMAR, S.A. GUANGDONG BIOLIGHT MEDITECH CO, LTD.	496/2016	2,277,836.83	28/3/2017	Las fechas en las que se recibieron oscilan entre 02,05 y 17/05/2017, 09/06/2017 y 12/12/2017	58,993.63

Los Contratos de suministro de bienes y servicios LPI, Nos. 53/2017, 58/2017, 496/2016, 498/2016 y 499/2016, Condiciones Especiales del Contrato, CGC 27.1, establecen: “El valor de la liquidación por daños y perjuicios será: 0.5% por cada semana de demora hasta que la entrega o prestación de los servicios conexos tengan lugar.”

Los Contratos de suministro de bienes LPN, Nos. 407/2017, 406/2017, 405/2017, 341/2017, CLAUSULA DECIMA SEGUNDA: MULTAS E INTERESES POR ATRASO, literal a) establecen: “Para el caso de incumplimiento del plazo de entrega establecido, se aplicará al proveedor una multa de 0.5% por cada semana de atraso en la entrega de los Bienes, hasta un máximo del monto de contrato.”

El Manual de Operaciones Contrato BIRF 8076-SV, Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Salud Pública, emitido en septiembre de 2016, revisado y actualizado en marzo de 2017, en la sección VI: Gestión de Adquisiciones, numeral 6.5 disposiciones especiales 6.5.10 Administración del Contrato, establece: “Será responsabilidad de la Unidad Solicitante o quien este delegue para la Administración, Seguimiento y ejecución del Contrato u Orden de Compra de la Obra, Bien o Servicio de no Consultoría y Consultorías, firmar las actas de recepción o estimaciones de obras, según sea el caso. Además, será responsabilidad de la Unidad Solicitante o su delegado el velar por que se cumplan las condiciones establecidas en el Contrato u Orden de compra que se suscriba.”

La deficiencia fue originada por el Director Nacional de Hospitales de Segundo Nivel de Atención (Unidad solicitante) por no comunicar a la UACI del incumplimiento en la fecha de entrega de los bienes.

La falta de comunicación del incumplimiento de la fecha de entrega del suministro y falta de trámite del expediente de imposición de multa por incumplimiento en la entrega de bienes, limitó hacer efectiva la multa por valor de \$58,993.63.

COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante nota de fecha 11 de septiembre de 2020, el Director Nacional de Hospitales, manifestó lo siguiente:

- “Como Dirección Nacional de Hospitales de Segundo Nivel de Atención se mantuvo un monitoreo constante al cumplimiento de los contratos del préstamo BIRF No. 8076-SV, específicamente en el Hospital Nacional de la Mujer “Dra. María Isabel Rodríguez” a través del Dr. [REDACTED] delegado de la Dirección Nacional de Hospitales de Segundo Nivel de Atención, lo cual evidencio con el informe detallado del proceso de entrega y recepción del equipo entregado al Hospital Nacional de la Mujer, enviado por la Ing. [REDACTED] Jefe de Biomédica del Hospital Nacional de la Mujer “Dra. María Isabel Rodríguez” a través del oficio No. MANTTO.29-0172-2019 con fecha 26 de Julio de 2019 dirigido a mi persona (Anexo 1), en el cual se informa que “la comunicación fue constante entre el Hospital Nacional de la Mujer, la empresa y la Dirección de Hospitales por medio del Dr. [REDACTED] a través de correos electrónicos durante el periodo de entrega.”
- En el informe detallado que envía la Ing. [REDACTED] se menciona que el 27 de marzo 2017, JOMAR S.A. entrega los monitores de signos vitales en el Almacén del Hospital Nacional de la Mujer, pero que debido a falta de documentación y algunas especificaciones técnicas del equipo médico, entregaron acta de No Aceptación; en el mismo informe se aclara que dicha documentación y lo requerido en las especificaciones técnicas fue solventado en fechas específicas; hasta este momento el Hospital no reporta incumplimiento de la empresa en cuanto a la entrega del equipo médico, haciendo notar en el informe detallado que el equipo médico entregado al Hospital el día 27 de marzo 2017 nunca fue retirado del almacén del Hospital, esta información da a conocer que el Hospital aceptó el equipo médico tomando en cuenta que habían algunas especificaciones técnicas pendientes y que aunque entregó una acta de no aceptación no exigió el retiro del equipo y mantuvo una comunicación continua con la empresa, considerando además que el equipo era de gran importancia para brindar una atención de mayor calidad a los pacientes; generando acuerdos que permitieron solventar los inconvenientes, lo cual no generó un informe de parte del hospital hacia la Dirección Nacional de Hospitales para reportar incumplimiento de la empresa en la entrega del equipo médico.
- Considero importante mencionar, que los inconvenientes que se generaron por las especificaciones técnicas de los equipos, que fueron observados por la parte técnica del hospital a la empresa proveedora y que se solventaron en base a



comunicación constante, fueron del conocimiento de la UACI del MINSAL, lo cual evidencio en los memorandos No. 2017-6003-634 de fecha 28 de agosto de 2017 (Anexo 2) y memorando No. 2017-6003-702 de fecha 27 de septiembre de 2017 (Anexo 3) dirigidos a la Jefa UACI de ese periodo, en los cuales como Dirección Nacional de Hospitales de Segundo Nivel de Atención, se solicitó considerar la factibilidad para realizar trámite de modificativa de contrato para la instalación del equipo médico en el servicio de Neonatología del Hospital Nacional de la Mujer, ante la solicitud realizada por la jefa del servicio de neonatología a la empresa proveedora; dicha solicitud se expresa en nota adjunta de Oficio No. BM-2017-8400-4147 (Anexo 4) Quiero hacer notar que hasta esta fecha el Hospital Nacional de la Mujer no había reportado incumplimiento de la empresa proveedora del equipo médico y continuaba coordinando de forma constante con el proveedor, a tal punto de solicitar cambios en lo estipulado en el contrato, dicha solicitud fue aceptada y se realizó modificativa al contrato en fecha 13 de octubre de 2017 (anexo del informe de la Ingeniera [REDACTED] Anexo 1) Debo mencionar que la realización de una modificativa de contrato requiere la intervención específica entre UACI, Unidad Solicitante, parte receptora del equipo y el proveedor, lo cual denota una comunicación constante entre todos los actores del proceso y que permitió la realización de la modificativa de contrato sin ninguna objeción de parte de las entidades involucradas.

- Es importante mencionar que en respuesta emitida a CCR mediante oficio No. 2019-62180194 de fecha 29 de Julio de 2019 se agregaron los anexos correspondientes a los comentarios y consideraciones expuestas referentes al hallazgo encontrado en el período auditado; no obstante, considero importante agregar de nuevo los documentos necesarios que sustentan las actuales consideraciones y comentarios.”

COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Después de analizar los comentarios y documentación remitidos por el Director Nacional de Hospitales del Ministerio de Salud, relacionados con el retraso que se dio en la entrega de los monitores al Hospital Nacional de la Mujer por la empresa JORMAR S.A. mencionamos:

El 27/03/2017 (fecha de entrega) fueron recibidos los monitores de signos vitales neonatales, sin embargo, el día 28/03/2017 el Almacén General del Hospital Nacional de la Mujer, emitió acta de no aceptación de entrega por falta de especificaciones según contrato, así:

- Nota especificando las equivalencias de pesos en gramos con medidas en centímetros para los brazaletes de NIBP, ya que los brazaletes entregados no poseen datos en gramos solo poseen medidas en centímetros.
- 84 brazaletes neonatal para recién nacido de término o bajo peso (1501-3999 gramos) reusables, con manga y accesorios para medir NIBP (3 brazaletes para cada uno de 28 monitores Neonatales) esto fue solventado con la entrega de 155 brazaletes neonatales para toma de presión arterial no invasiva de 4-8 cm. (entregados el 18/08/2017).

- 1 set de 3 derivaciones para ECG de aplicación neonatal, ya que uno de los cables entregados para cada monitor neonatal es para aplicación adulto (fue solventado el 23/05/2017).
- Copia de Normas ISO y autorización para comercialización por Directiva 93/42EEC (Comunidad Europea), lo cual fue solventado con la remisión de los documentos por JORMAR S.A. al almacén del hospital el 24/05/2017.

El 19/09/2017 se informó al Dr. [REDACTED] que solicitara a la empresa cálculo del precio con servicios conexos los cuales no fueron incluidos en los precios reflejados en la nota de remisión No. 45 posterior a recibir la nota de remisión con fecha actualizada y con los precios corregidos el día 8/12/2017, por lo que el acta de recepción fue elaborada el 12/12/2017, según lo establece la Jefatura Sección Biomédica del Hospital Nacional de la Mujer Dra. María Isabel Rodríguez, por lo antes expuesto determinamos que los atrasos fueron ocasionados por la empresa.

Además, en nota de fecha 11 de septiembre de 2020, el Director Nacional de Hospital, en sus comentarios no menciona si existe un acta que determine si los monitores de signos vitales fueron entregados en bodega como lo establece el contrato y por ende lo plasmado en la condición. Por lo que determinamos que la observación se mantiene.

Hallazgo No. 6

EL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DEL MÓDULO DENOMINADO BUNKER PARA EQUIPAMIENTO DE RADIOTERAPIA NO CONTO POR 110 DIAS CALENDARIO CON SUPERVISION EXTERNA.

Comprobamos que el contrato de suministro de bienes y servicios conexos, Contrato No. 499/2016 denominado "Adquisición de equipo médico y no médico para el montaje de la unidad de atención al cáncer", específicamente el lote No. 1 "Acelerador lineal de partículas monoenergético, dentro de este lote se realizaría la "Construcción del módulo denominado Bunkers, en el cual la orden de inicio de la obra fue el 01 de marzo de 2017 y la orden de inicio de la supervisión fue hasta el 19 de junio de 2017, a pesar que el contrato de servicios de consultoría individual estipula que la supervisión es desde la orden de inicio del plazo de ejecución de la obra y la contratación estaba plasmada en el plan de adquisiciones, por tanto durante 110 días calendario no fue supervisado por personal especializado a tiempo completo, a fin de garantizar técnicamente que el proceso de la edificación cumpliera con el diseño, especificaciones técnicas y normas establecidas para la instalación del equipo especializado.

El Convenio de préstamo del Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Salud Pública entre la República de El Salvador y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento de fecha 30 de abril de 2012 anexo 2, ejecución del proyecto, Sección I. Acuerdos para la Implementación, A. Acuerdos Institucionales, numeral 1 establece: "Hasta la finalización del proyecto el prestatario, por medio del MINSAL deberá mantener, las siguientes unidades dentro de Ministerio de Salud, con el personal, estructura y funciones satisfactorias para el Banco según lo descrito en el Manual de Operaciones del Proyecto:



- (a) Una UCP que dependa directamente del Ministro de Salud y responsable de la gestión del día a día de las actividades del Proyecto, incluyendo: (i) la preparación de planes anuales operativos y de adquisiciones; (ii) la supervisión de los procesos de adquisiciones de conformidad con los procedimientos del Banco, (iii) garantizar la implementación oportuna de los planes operativos y de adquisición; (iv) el suministro de todos los insumos técnicos necesarios para las actividades del proyecto; (v) asegurar el uso eficiente de los fondos y recursos del proyecto; (vi) la preparación de informes técnicos de avances semestrales; y (vii) seguimiento y evaluación de los resultados del proyecto.
- (b) Una Unidad de Adquisiciones y contrataciones institucional (la UACI), que dependa directamente del Director General de Operaciones del Ministerio de Salud y responsable de llevar a cabo las adquisiciones necesarias para las actividades del proyecto, incluyendo (i) la preparación y actualización, según proceda de un plan anual de adquisiciones, basado en el plan operativo anual, (ii) compra de bienes y suministros médicos, y (iii) la contratación de los consultores necesarios para asistencia técnica,...

Las Normas: Selección y Contratación de consultores con préstamos del BIRF, Créditos de la AIF y donaciones por Prestatarios del Banco Mundial, Capítulo I. Introducción, numeral 1.4 Consideraciones Generales, establece: "El Prestatario es responsable de la preparación y ejecución del proyecto y, por consiguiente, de la selección del Consultor y de la adjudicación y posterior administración del contrato."

El Manual de Operaciones Contrato BIRF 8076-SV, emitido en septiembre de 2016, revisado y actualizado en marzo de 2017, en sección III: Estructura Organizacional del Proyecto, numeral 3.4 Estructura Organizacional de la UCP, 3.4.1 Funciones de la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP), romano IX, establece:

"Dar seguimiento a los procesos de adquisición y contratación en conformidad con los procedimientos del Banco Mundial; y 3.4.3 Funciones de Coordinador/a de UCP, romano XV, establece: "Velar por el cumplimiento oportuno de las cláusulas contractuales del contrato de préstamo suscrito".

Además, en numeral 3.5 funciones del personal e instancias involucradas en la gestión del proyecto, en 3.5.3 funciones de la Dirección de Infraestructura Sanitaria en romano iii y vi, del mismo Manual, establece:

"iii. Elaborar las carpetas y especificaciones técnicas y los términos de referencia para la adquisición de obras, bienes y servicios, en trabajo coordinado con la Dirección Nacional de Hospitales y la UCP y tomando en cuenta las normas establecidas en el contrato de préstamo y en el presente manual.

vi. En trabajo coordinado con la UCP y la Dirección del Primer Nivel de Atención y la Dirección Nacional de Hospitales, participar en la elaboración de planes operativos anuales y planes de adquisiciones. 3.5.9 funciones de la UACI, romano i. establece: "La UACI será responsable de realizar los procesos de Adquisiciones y Contrataciones del proyecto, atendiendo las siguientes funciones. Preparar plan anual de adquisiciones y actualizar los procesos, en el Sistema de Ejecución de planes de Adquisiciones (SEPA) según su ritmo de ejecución. Para lo cual se debe tomar en cuenta que el SEPA tiene

dos propósitos: a) la planificación, que involucra identificar los procesos, establecer los montos estimado y métodos de adquisiciones, asimismo la revisión es posterior o previa y b) la información sobre progreso real de la ejecución de adquisiciones, la cual debe agregarse en forma trimestral.”

El Contrato de Servicios de Consultoría Individual No 204/2017, en numeral 2. Plazo establece: “El plazo de la consultoría será de DOSCIENTOS DIEZ DIAS (210) Calendarios a partir de la distribución del Contrato, que comprenderá desde el inicio de la obra, hasta la liquidación final del proyecto. El tiempo de la consultoría incluye la Supervisión desde la orden de inicio del plazo de ejecución de la obra, recepción provisional, recepción final y la Liquidación del proyecto respectivamente. Durante el periodo de ejecución la Consultoría deberá permanecer en la obra a tiempo completo y/o de acuerdo a la programación aprobada al contratista de obra. En el periodo de recepción final y de liquidación del proyecto, la Consultoría en coordinación con la Administración del Contrato podrá realizar las visitas necesarias al proyecto, las veces que se requiera durante esta etapa. “

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones para la Administración Pública, capítulo IV, ejecutores de las contrataciones y sus responsabilidades, en Seguimiento y Responsabilidad, Art. 19, párrafo I y II, establece:

“El titular de la institución o la persona designada por éste, está en la obligación de dar seguimiento a la actuación de los subalternos y será responsable por la negligencia en que incurriere en la observancia de esta obligación. Si hubiere indicio de la comisión de algún delito por parte de los subalternos en el cumplimiento de sus funciones, deberá comunicarse de inmediato a la autoridad competente para no incurrir en responsabilidad por la omisión del aviso correspondiente. El Titular será responsable solidariamente por la actuación de sus subalternos en el incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley; asimismo, en su caso deberá iniciar los procedimientos e imponer las sanciones que la misma establece, sin perjuicio de deducir la responsabilidad penal si la hubiere.”

También, en el Art. 105 Requisitos para el contrato de obra, establece: “Las obras que la administración pública deba construir o reparar, deberán contar por lo menos con tres componentes, los cuales serán: a) el diseño; b) la construcción; y c) la supervisión, dichos componentes, deberán ser ejecutadas por personas naturales o jurídicas diferentes para cada fase.”

La deficiencia se originó debido a que no fue oportuna la gestión para la contratación de la Supervisión Externa, por parte de la Coordinadora FSSP-BIRF 8076-SV como responsable de dar seguimiento a las adquisiciones; el Director Nacional de Hospitales de Segundo Nivel de Atención, la Jefa de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (UACI) y la Directora en Funciones de Desarrollo de Infraestructura Sanitaria, quienes participaron en la elaboración de las especificaciones técnicas y en los términos de referencia de la contratación de una consultoría externa por la complejidad del proyecto.



Lo anterior provocó que el proyecto estuviera sin Supervisión Externa por 110 días, en los cuales no se verificó el proceso constructivo ni los materiales utilizados según las especificaciones técnicas, por lo que la supervisión no fue permanente a pesar del monto de inversión y complejidad de dicho proyecto.

COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

En nota de fecha 17 de septiembre de 2020, presentada por la Coordinadora del Proyecto FSSP-BIRF 8076-SV, manifestó lo siguiente:

“Para la configuración de hallazgos es necesario demostrar un contraste entre el criterio (debe ser/norma) y la condición (situación verificada en el examen).

La LACAP no puede ser considerada como criterio para el presente examen, ya que - como se le ha explicado en anteriores intervenciones- el tenor y el alcance del Art. 4, es bastante diáfano “Se consideran excluidos de la aplicación de esta Ley: A) Las adquisiciones y contrataciones financiadas con fondos provenientes de convenios o los cuales se establezcan los procesos de adquisiciones y contrataciones a seguir en su ejecución. En los casos en que sea necesario un aporte en conceptos de contrapartida por parte del estado también se considera excluida”.

El análisis legal realizado por el auditor es erróneo, ya que mediante interpretaciones extensivas de instrumentos infra legales (Documentos de Licitación, Contrato), pretende establecer la LACAP como la ley aplicable a la contratación bajo examen. Aceptar este razonamiento, nos llevaría al absurdo jurídico de afirmar que las autoridades del MINSAL tienen la potestad de modificar el Art. 4 letra a) LACAP, incluyendo en el ámbito de aplicación de la Ley, contrataciones que fueron excluidas por el legislador.

Cabe señalar que la ejecución de los contratos administrativos, además de estar sujetas a normas de contratación pública, deben de cumplir regulaciones del Código de Comercio, Leyes tributarias, Leyes Ambientales, regulaciones municipales, bancarias, etc.; siendo a esto a lo que se refieren los documentos invocados por el auditor, cuando se hace referencia a la aplicación de leyes nacionales en la ejecución del contrato.

Considerando que la norma utilizada por el auditor no es la aplicable para esta contratación solicito que el hallazgo sea desvanecido.

Como corolario, debo añadir que el servicio conexo de construcción del bunker, nunca estuvo acéfalo de supervisión, ya que contó con el seguimiento de un profesional de la construcción desde la orden de inicio hasta su liquidación La inclusión de un nuevo supervisor, simplemente reforzó el trabajo del Arq. [REDACTED]

ANEXOS:

- 1- Designación del Arq. [REDACTED] como responsable de la Administración.
- 2- Contrato No. 499/2016, donde se evidencia que el proceso de adquisición fue compra de equipo, lote 1 y lote 5 y no de construcción de obra. También en página

- 45 se ratifica la designación del Arq. [REDACTED] como administrador de contrato para el servicio conexo del lote 1.
- 3- Orden de inicio que evidencia el cumplimiento del rol de Arq. [REDACTED] en la administración y seguimiento del contrato.
 - 4- Convenio de Préstamo, no se anexa porque ya obra en manos de la CCR; sin embargo, se anexan páginas 60 y 68 para claridad del respaldo de la utilización de las políticas del BIRF en la ejecución del proyecto. Lo cual también está estipulado en el Manual Operativo aprobado para el Proyecto y que también fue entregado en su oportunidad a la CCR.”

En nota de fecha 16 de septiembre de 2020, con referencia Oficio No. 2020-6011-50 presentada por la Directora en Funciones de Desarrollo de Infraestructura Sanitaria, manifestó lo siguiente:

“En fecha 15 de octubre de 2015 fui nombrada en carácter Ad-Honorem como Directora de la Dirección de Infraestructura Sanitaria del MINSAL, finalizando mi gestión en fecha 10 de Julio de 2017.

Para esa fecha 15 de octubre de 2015, el proyecto “Adquisición de equipo médico y no médico para el montaje de la unidad de atención al Cáncer” ya había sido gestionado por la Dirección anterior, es decir que previamente había sido Planificado en coordinación con la Unidad Coordinadora de Proyectos por lo que a finales del año recibí indicaciones de la Gerencia de Operaciones del MINSAL de dar continuidad a las actividades necesarias para agilizar la Licitación pública del proyecto, solicitándose en ese momento elaborar un documento de Condiciones Técnicas para ser anexadas al pliego de licitación que la Unidad Coordinadora de Proyectos del Banco Mundial preparaba en conjunto con la Unidad Solicitante.

En ese sentido se procedió a elaborarse las Condiciones Técnicas que debía enviar a la Unidad Solicitante, esta actividad se realizó en coordinación con la Unidad de proyectos (ahora Unidad de Biomédica del Ministerio), a fin de trabajar en las especificaciones técnicas de cada equipo a ser adquirido y sus respectivos requerimientos de preinstalaciones y condiciones físicas que debían considerarse como condiciones técnicas para la adquisición del equipo y ser estimadas en el diseño de los planos finales, debido a que la Empresa ganadora contaría con el Anteproyecto de Planta Arquitectónica que iba anexa al pliego de Licitación para que ellos únicamente realizaran los diseños finales, es decir los diseños estructurales, diseños eléctricos, diseños hidráulicos, diseños mecánicos entre otros.

Posteriormente de haber concluido el documento de condiciones técnicas, y haberse enviado a la Unidad Solicitante para que fueran anexados al pliego de Licitación, recibimos convocatoria por parte de la UACI para llevar a cabo la adecuación de bases de dicho proyecto, asignando en esa ocasión al Arq. [REDACTED] colaborador técnico de la Dirección de Infraestructura como representante del área técnica en dicha actividad; sin embargo para asombro nuestro en la revisión de los documentos el arquitecto detectó que el documento que se les había proporcionado había sido modificado, y que ya no sería una sola empresa que realizaría todo el proyecto, sino que serían varias empresas que llevarían a cabo el suministro de los equipos, situación



que nos preocupó en el sentido de que por no ser una sola empresa que llevaría a cabo el proyecto, y que aparte de ello no habían contemplado la contratación de supervisión externa, el proyecto representaba un riesgo inminente en su etapa de diseño y ejecución del mismo, ya que la empresa que construyera el Bunker no se haría responsable de los requerimientos de infraestructura que los otros equipos demandaran, los tiempos de instalación de estos y las afectaciones que estas otras empresas pudieran hacer a las instalaciones construidas, corriéndose el riesgo que si otra empresa dañara lo realizado por la empresa encargada de la construcción del bunker, afectaría los intereses del MINSAL debido a que la empresa constructora del Bunker no asumiría daños ocasionados por terceros, situación que han sido lecciones aprendidas en otros proyectos que el MINSAL ha ejecutado, tomando en cuenta que si una sola empresa llevaba a cabo todo el proyecto, y ante el surgimiento de daños encontrados y/o mantenimiento tanto de equipo como de instalaciones sería la única responsable.

Ante esta situación y tal como lo expresé en mi primer oficio de fecha 20 de agosto de 2019, este tema fue discutido en múltiples reuniones sostenidas en la gerencia desde finales de noviembre 2016 (ver anexo 1 correo enviado por el Jefe de Supervisión donde me adjuntaba documento que fue el primer borrador que expuse en reunión en la Gerencia), considerando que mi Solicitud de Contratar la Supervisión Externa estaba en tiempo para ser contratada, sobre todo que los términos anexados a la licitación habían sido cambiados, es por ello que en esa ocasión solicitaba dos especialistas que estuvieran al frente de la EJECUCION DE LA OBRA, (especialista estructural, especialista electricidad) propuesta que no fue aceptada como lo esperaba, debido a que no le dieron la importancia requerida, y porque a mi parecer lo que más afectó a esta solicitud de contar con Supervisión Externa fue que las decisiones de aprobación dependían de profesionales ajenos a la especialidad de Ingeniería, me refiero a Médicos quienes siempre argumentaron que el proyecto se trataba de compra de equipo médico y no de construcción, y que nuestra misión como Infraestructura sería el de llevar el seguimiento de las actividades de construcción a través de un Administrador de Contrato y un Monitor de la DDIS. (Ver anexo 2 donde la Coordinadora de la UCP literalmente expresa: ...Al respecto quiero mencionarle que en un inicio no estuvo contemplada la contratación de esta supervisión, porque siempre se manejó que la DDIS asumiría la supervisión de la obra (bunkers ya que el proceso era de compra de equipo y no de infraestructura...), sin dejar de mencionar que el grupo de profesionales que asistían a las reuniones de seguimiento no daban crédito a mi solicitud por el mismo desconocimiento, y les parecía que solamente debíamos garantizar como Infraestructura el estar vigilantes por velar que se cumpliera lo plasmado en planos constructivos, lo cual podría lograrse con el personal técnico de la Unidad de Ingeniería, a pesar de mis presentaciones y explicaciones sobre el seguimiento de control de calidad y procesos constructivos que un tipo de obra como esta demandaba.

A raíz de lo anterior en las reuniones de seguimiento de la Gerencia de Operaciones, se expuso sobre el riesgo que habíamos ocasionado al optar por que varias empresas estuvieran al frente de este proyecto y que aparte de no haberse contemplado en la planeación del proyecto la Supervisión Externa, sería un serio problema para el MINSAL en el momento de la EJECUCION del proyecto, ya que la empresa que construyera el Bunker no se haría responsable de los requerimientos de infraestructura

que los otros equipos demandaran, los tiempos de instalación y las afectaciones que estas otras empresas pudieran hacer a las instalaciones del bunker para instalar sus equipos, situación que afectaría incluso al seguimiento de la supervisión y aprobación de los diseños finales debido a que las otras empresas debían dar insumos de preinstalaciones e información técnica para finalizar los diseños que la empresa encargada de la elaboración de los planos constructivos finales debía considerar, tomando en cuenta que la supervisión del diseño iba a ser desarrollada por el personal técnico de la Dirección de ese entonces, ya que se trataba de revisar y aprobar diseños de instalaciones especializadas, donde el personal técnico que labora en el MINSAL cuenta con esa experticia considerando que somos la entidad encargada de las aprobaciones, diseño y ejecución de proyectos de salud, los cuales incluyen todas las especialidades que conlleva un proyecto de este tipo.

Sobre lo anterior, considero importante mencionar que la Gerencia nos había dado indicaciones que las reuniones de seguimiento, eran para no intercambiar notas sobre los problemas que acontecieran en el seguimiento de los proyectos, ya que esas reuniones para eso estaban destinadas, en solventar cualquier tipo de inconveniente que se tuviera en estos, de igual manera se me expresó para mi conocimiento, que en estas reuniones no se levantaban actas, sino que estas eran grabadas por una grabadora propia para ello, considerando que eran puntos delicados los que se trataban y en caso que se presentase alguna situación de negligencia u olvido por parte de alguno de los asistentes, estaban las grabaciones que servirían como respaldo, y cada quien estaba consciente de ello, es por ello que en vista a que ustedes me dan la oportunidad de anexar más evidencia documental, tuve que solicitar a la ex -asistente de la Gerencia de Operaciones del periodo pasado, indicaciones sobre cómo obtener copias de los audios de esas reuniones (Ver anexo 3 copia de correo enviado el pasado lunes 7 de septiembre/2020 a la asistente de la Gerencia) llevadas a cabo durante el periodo de noviembre de 2016 a marzo 2017, periodo en el cual este punto fue muy discutido y con estos audios ustedes pudiesen evaluar todos los inconvenientes con lo que tuve que lidiar para que se contratase Supervisión Externa para el proyecto de "Adquisición de equipo médico y no médico para el montaje de la unidad de atención al Cáncer" y demostrar con ello que no fue hasta el 7 de marzo que inicié mis gestiones como lo indica los comentarios del auditor, sino que fue mucho antes. (Ver anexo 1 se adjunta correo de fecha 27 de enero donde me envían la justificación para la contratación de supervisores la cual presente a la gerencia en un inicio).

Posteriormente a finales del mes de Diciembre de 2016 recibimos el contrato de la empresa que llevaría a cabo el proyecto (Lote 1), y para ello solamente se contaba con la figura del Administrador de Contrato y el técnico que llevaría el monitoreo (Ing. Civil), no obstante volví a plantear en el mes de enero en las reuniones de seguimiento el tema de la supervisión exponiéndoles y justificándoles con el documento enviado por el Jefe de Supervisores de la Unidad de Ingeniería que debido a la naturaleza del proyecto debíamos de contar un equipo de Supervisores, (especialidades Civil y Electricidad) quienes iniciarían sus actividades cuando se comenzaran las obras de construcción y que teníamos tiempo para llevar a cabo dicha contratación, tomando en cuenta que la modalidad del proyecto era la elaboración de los diseños finales según propuesta arquitectónica entregada en el pliego de licitación y la construcción de las



instalaciones del bunker, (ver anexo 1 se anexa copia de correo de fecha 27 de enero de 2017 donde el jefe de Supervisión en respuesta a solicitud hecha, me envió una justificación que serviría para exponer a la Gerencia de Operaciones la necesidad de contar con Supervisores en el proyecto) obteniendo un no como respuesta, argumentándome nuevamente que no se había contemplado esa figura por la falta de fondos y que además estos fondos vencerían ese año (2017) y sobre todo exponiéndome que la modalidad del contrato era de adquisición de equipos y no de obras.

Luego a finales del Mes de Febrero siempre en las reuniones de Gerencia, se les expuso que como Dirección ya habíamos iniciado reuniones con las empresas de los lotes que estaban adjudicados y se nos habían presentado problemas de algunos equipos que requerían que la infraestructura contara con accesos libres para poder introducir el equipo (caso de tomógrafo), y que era necesario poner especial atención a la coordinación y seguimiento de las diferentes instalaciones que cada equipo demandaba, solicitando una vez más contratar Supervisión que estuviera de planta incluso en días no laborales debido a que se aproximaban las vacaciones de semana santa y era necesario llevar seguimiento del mismo, lo cual con el personal de la Dirección era imposible de cumplir, fue hasta ahí que aceptaron la contratación de Supervisión en el proyecto, indicándome para ello enviar la justificación presentada en el mes de enero y que enumerara las actividades que realizaría la supervisión.

En seguimiento a lo anterior, en fecha 7 de marzo procedí a enviar los TDR y la Justificación donde solicitaba a dos profesionales (un Ingeniero Civil y un Electromecánico) considerando que no existían fondos y que para ello tuve que limitarme únicamente a dos profesionales, sin embargo, optaron por contratar solo a un Supervisor a pesar de que había solicitado dos profesionales, y fue hasta el 21 de marzo de 2017 que recibí respuesta a mi solicitud vía correo por parte de la Coordinadora de Proyectos del Banco Mundial, en este me exponía que desde un inicio la Supervisión no había sido contemplada debido a que la DDIS (Dirección de Infraestructura Sanitaria) asumiría la supervisión de la obra, reiterándome que el proyecto era compra de equipo y no infraestructura exponiéndome además otra serie de observaciones (6 observaciones en total), entre las cuales se encontraba la de corregir al documento de TDR enviado, a lo cual le respondí que estos se mantendrían exceptuando el tiempo, debido a que ya había transcurrido algo de tiempo desde que había solicitado la Supervisión Externa. (Ver anexo 2 copia de dicho correo de respuesta de fecha 23 de marzo 2017).

Como producto de todas las situaciones antes expuestas, y viendo que el tiempo transcurría y con el afán de que el proyecto en su etapa inicial de ejecución no careciera de control, procedí a solicitar a la Gerencia de Operaciones apoyo de generar resoluciones ministeriales en las cuales la titular nombrara con carácter oficial Ad-Honorem a distintos técnicos de la Dirección con el objetivo de llevar a cabo el Control de las especialidades desde la etapa de revisión y aprobación de los diseños finales hasta la etapa de ejecución del proyecto. (Ver anexo 4 donde se anexa copia de dichas resoluciones).

Por lo antes expuesto, a continuación, enumero de manera resumida los siguientes comentarios que les pueden ser de utilidad para aclarar y evidenciar que la obra en ningún momento estuvo sin el debido control que un tipo de obra como esta demanda.

1. La orden de inicio se otorgó el 1 de marzo de 2017, pero la Dirección de Infraestructura (en aquel momento), ya había delegado a varios de sus técnicos para apoyar ese proyecto y así asegurar que se desarrollara dentro de los estándares requeridos por el MINSAL para una edificación especializada como ésta, considerando que somos el ente que posee la experiencia en diseño de edificaciones hospitalarias, fue por ello que se delegó de manera oficial a través de acuerdo ministerial, llevar a cabo la aprobación de diseños, esto consta en la lista de asistencia a reuniones de seguimiento. (Ver Anexos 4 resoluciones ministeriales y anexo 5 donde se destaca la de fecha 24 de febrero de 2017).
2. La designación formal de los monitores se hizo mediante acuerdo ministerial de fecha 5 de abril de 2017; sin embargo, los técnicos especialistas de la Dirección de Infraestructura ya estaban desempeñando labores de apoyo a esta contratación; por ejemplo con esta misma fecha, el Administrador del contrato del búnker remitió al contratista las observaciones hechas a los planos de diseño en cada especialidad y especificaciones técnicas, de igual manera se anexan copias de notas de entrega de planos finales por parte de la empresa, los cuales fueron concluidos hasta el 26 de julio de 2017 fecha en la cual ya no fungía como Directora (ver anexo 6 nota de remisión de observaciones y notas de entrega de planos finales)
3. Dado que el proyecto consistía en diseño + construcción; en los primeros meses, todo se centró en la elaboración de los diseños finales; de hecho, fue hasta en fecha 9 de mayo de 2017 cuando la UNRA (Unidad Reguladora y Asesora de Radiaciones Ionizantes) remitió su informe sobre la revisión de los espesores recomendados para las diferentes paredes del búnker, con lo cual se tuvo total certeza sobre ese tema y ya podía finalizarse el diseño. (ver anexo 7 donde se adjunta correo electrónico que evidencia este hecho y anexo 10 donde se remite el permiso de manera oficial)
4. Con la opinión técnica de la UNRA tuvo luz verde todo el proceso constructivo y aunque para esa fecha todavía no se contaba con el supervisor, el monitor de obra civil se encargó de verificar que las excavaciones, compactaciones, armados del acero de refuerzo y colado de elementos se hiciera correctamente y según el diseño. Esto puede comprobarse leyendo la bitácora, específicamente los folios, 000019, 000023, 000026, 000027, 000028, 000029, 000034 y 000036, en donde el administrador del contrato escribió sobre las tareas y reuniones de campo sostenidas tanto para validar el diseño final como en los aspectos de campo: excavaciones, detallado del refuerzo y colado. Además, en la última hoja citada, se escribió sobre la incorporación al proyecto del supervisor. (ver anexo 8 de copias de bitácoras citadas)
5. Además de la evidencia encontrada en la bitácora, también hubo comunicación vía correo electrónico donde el monitor de la obra civil asesoró y apoyó a la administración del contrato del búnker en los aspectos técnicos correspondientes a la obra civil y diseño estructural, de los cual se adjuntan los correos electrónicos. (ver anexo 9 de copias correos electrónicos)

En virtud a lo antes expuesto y como Ex Directora de la Dirección de Infraestructura Sanitaria del MINSAL manifiesto que a través de los especialistas delegados para este



proyecto, se brindó el soporte técnico para desarrollar y validar el diseño presentado por la contratista y mientras no se incorporó el supervisor se brindó el acompañamiento de campo necesario para asegurar que la obra se ejecutara de acuerdo a lo establecido; de manera que las cimentaciones fueron coladas hasta que el monitor de la obra civil dio su aval e incluso, el proceso de colado contó con la presencia de éste de principio a fin. Una vez incorporado el supervisor, el equipo monitor continuó apoyando en las revisiones de cada una de las especialidades, ya fuera de oficio o por solicitud del mismo supervisor o administrador del contrato. Esta labor se evidencia también en los correos electrónicos adjuntos.

Por lo tanto y luego de haber presentado mis argumentos y prueba documental espero que la presente haya aclarado la observación realizada por el Auditor, solicitándoles de manera especial desvanecer el hallazgo al cual me relacionan, considerando que todos las gestiones y pruebas documentales presentadas en este documento las llevé a cabo con limitantes y restricciones antes mencionadas, de igual forma reiterar que todo lo realizado fue hasta donde el cargo que desempeñaba me lo permitió, es por ello que agradeceré evalúen de manera objetiva el hecho que a pesar de los inconvenientes, la obra en ningún momento estuvo sin seguimiento y control por parte de personal especializado para este tipo de obra, la cual se finalizó con éxito, garantizándose con ello el objetivo requerido el cual era contar con un Centro de Atención del Cáncer para la población Salvadoreña que demanda de esos servicios.

Mediante Nota de fecha 16 de septiembre de 2020 la Jefa de la UACI manifestó lo siguiente:

“Dado que estos son actos previos y definidos por el Área solicitante-técnica en coordinación con otras áreas involucradas en el proceso si la supervisión será Interna o Externa, y tomando en cuenta que la Unidad de Infraestructura Sanitaria del MINSAL, poseía personal técnico especializado para dicha función; se determinó en el contrato 499/2016 específicamente en el apartado condiciones especiales estipula en la CGC 28.5 sobre administración y seguimiento de contrato”.....Para el servicio conexo del lote No. 1: Construcción del Bunkers, como designado al arquitecto [REDACTED] técnico de Infraestructura Sanitaria; por lo que desde la orden de inicio de la construcción del Bunker estuvo supervisado por el arquitecto antes citado.

Considerando además que lo contratado es referente a la adquisición de un equipo: por lo que la Construcción del Bunker es un servicio conexo del lote No. 1 del bien, siendo responsabilidad del proveedor suministrar los elementos necesarios para el buen funcionamiento de los equipos adquiridos.

También estimo importante mencionar que, ante la complejidad del proyecto, que conllevó la construcción del Bunkers, el Director Nacional de Hospitales de 2do. Nivel y la Directora Nacional Enfermedades no Transmisibles, establecieron necesario de contar con personal especializado a tiempo completo que supervisara externamente, con la finalidad de garantizar técnicamente que el proceso de edificación de dicha área, cumpliera con el diseño y normas establecidas para la instalación del equipo especializado, solicitando la contratación de servicios de consultoría para supervisar la construcción del Bunkers de la Unidad de Radioterapia del MINSAL, a la Coordinadora

UCP-MINSAL-BIRF, mediante memorándum No. 2017-6022-070 de fecha 17 de marzo de 2017, ver anexo 11.

Por lo que según memorándum No. 2017-6022-071, de fecha 21 de marzo 2017, se remite la solicitud de compra de contratación de servicios de consultoría para supervisar la construcción del Bunkers de la Unidad de Radioterapia del MINSAL a la Coordinadora UCP-MINSAL-BIRF, ver anexo 12, siendo recibida en la UACI el 5 de mayo 2017, con la finalidad de dar inicio al proceso de contratación (ver anexo 13); por lo que el contrato fue firmado el 19 de junio 2017, siendo la UACI únicamente la responsable de contratar los bienes, obras y servicios, una vez la unidad solicitante identifique tal necesidad, garantizando el debido proceso de contratación.”

Mediante Nota de fecha 11 de septiembre de 2020 el Director Nacional de Hospitales 2º Nivel de Atención manifestó lo siguiente:

“Considero importante hacer notar que a pesar de que como unidad solicitante en conjunto con la Dirección Nacional de Enfermedades No Transmisibles (Responsable del programa de Cáncer del MINSAL) no éramos la parte técnica idónea en tema de infraestructura, en memorando No. 2017-6022-070 de fecha 17 de marzo 2017 dirigido a la Coordinadora UCP-MINSAL-BIRF (Anexo 1) expresamos que: “Dando seguimiento al proyecto de implementación de la Unidad Nacional de Radioterapia, el cual es un proyecto prioritario y de gran envergadura en la actual gestión gubernamental, que incluye además de la adquisición de equipo especializado como son dos aceleradores lineales y una braquiterapia, la edificación del área dentro de la cual se instalará el mencionado equipo.

Con la realización de este proyecto se estará brindando a la población usuaria que lo amerite, tratamiento con Radioterapia, hasta la fecha inexistente en el Sistema Nacional de Salud.

En este contexto y ante la complejidad de este proyecto, que conlleva la construcción de los Bunkers, es necesario contar con personal especializado a tiempo completo que supervise externamente, a fin de garantizar técnicamente que el proceso de edificación de dicha área cumpla con el diseño y normas establecidas para la instalación del equipo especializado antes mencionado. Por lo que se solicita la contratación de servicios de consultoría para supervisión de la construcción del Bunker de la Unidad de Radioterapia del MINSAL.”

Es importante hacer notar que el seguimiento que como unidad solicitante se dio, fue constante y que al analizar la necesidad de contar con una supervisión externa se trabajó en realizar el proceso pertinente de la solicitud de compra y se presentó a la Coordinación UCP-MINSAL-BIRF con los vistos buenos requeridos.

No generando una excusa, deseo hacer énfasis en que como unidad solicitante en conjunto con la Dirección Nacional de Enfermedades No infecciosas, somos una parte Medica-Administrativa que requerimos asesoría y acompañamiento de las entidades idóneas en infraestructura y equipo médico referente a lo que exige una obra de tal envergadura, reitero que con el apoyo de personal técnico-médico de las Direcciones



en mención se realizó seguimiento y análisis y se solicitó lo necesario ante las entidades competentes.”

COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Una vez analizados los comentarios presentados por la Coordinadora UCP-MINSAL-BM-BID, Directora en Funciones de Desarrollo de Infraestructura Sanitaria, Director Nacional de Hospitales de Segundo Nivel de Atención y Jefa de la UACI, la observación se mantiene por las razones que se plantean a continuación:

En primer lugar hacen referencia a que el contrato era referente a la adquisición de un equipo, el proveedor tenía que suministrar los elementos necesarios para el buen funcionamiento de los equipos adquiridos y que el bunker era un servicio conexo y que la administración y seguimiento del contrato fue designada al Arq. [REDACTED] como administrador de contrato, y tuvo monitores especiales designados por parte de la DDIS, y que por dicha razón fue solicitada la contratación de servicio de consultoría posteriormente, ya que manifiestan que siempre existió supervisión, es de aclarar que independientemente de cómo fue la contratación para la construcción del Bunker en los Documentos de Licitación en la Sección IX. Condiciones Especiales del Contrato numeral CGC 16.1, Forma de pago: se describió “El pago de los servicios conexos: a) Construcción de módulo denominado Bunkers para equipamiento de radioterapia: Se pagará el 100% a la finalización de la obra dentro de los sesenta (60) días siguientes contra de la presentación de acta de recepción definitiva de la obra aprobada por la Unidad Solicitante o a quien este delegue y la Dirección de Desarrollo de Infraestructura Sanitaria o a quien esta delegue (este pago aplica únicamente para el Lote No. I), quedó claramente establecido y con suficiente anticipación (en agosto del 2016) fecha que iniciaron con el proceso de adjudicación del contrato que estaba incluida una obra de infraestructura, por lo que no se puede argumentar que el contrato era solo de adquisición de equipo, además por la complejidad de la obra era necesario considerar y contratar un supervisor a tiempo completo y con la experiencia y conocimientos idóneos. Por lo que ni el nombramiento del administrador de contrato ni el monitoreo periódico que tuvo por parte de la DDIS cumplen con los requisitos de supervisión externa, por la misma complejidad del proyecto ya que adicionalmente al nombramiento que les hicieron desempeñaban actividades administrativas y de seguimiento de otros contratos.

En cuanto a los argumentos mencionados por la Coordinadora UCP-MINSAL-BM-BID, de que la LACAP queda excluida para este tipo de contratación por ser un convenio, mencionamos lo siguiente: En los Documentos de Licitación, Sección IX. Condiciones Especiales del Contrato Cláusula CEC 9.1 establece: “La ley que rige será la Ley de la República de El Salvador” así también quedó establecido en la Sección VIII. Condiciones Generales del Contrato, Cláusula 9 Ley Aplicable, numeral 9.1 El Contrato se regirá y se interpretará según las leyes del país del Comprador, a menos que se indique otra cosa en las CEC. Y en Sección VIII. Condiciones Generales del Contrato, Cláusula 22. Especificaciones y Normas, Numeral 22.1 Especificaciones Técnicas y Planos, a) Los Bienes y Servicios Conexos proporcionados bajo este Contrato deberán ajustarse a las especificaciones técnicas y a las normas estipuladas en la Sección VI, Lista de Requisitos y, cuando no se hace referencia a una norma aplicable, la norma

será equivalente o superior a las normas oficiales cuya aplicación sea apropiada en el país de origen de los Bienes.

Con respecto a los comentarios presentados por la Directora en Funciones de Desarrollo de Infraestructura Sanitaria donde argumenta haber recibido indicaciones que no iba a contar con Supervisión debido a la falta de disponibilidad financiera, así como también que los documentos fueron modificados; sin embargo, no presentó la evidencia, pese a mencionar que adjunta correos o notas que demuestran lo manifestado, además comenta que recibió a finales de Diciembre del 2015 el contrato de la empresa que llevaría a cabo el proyecto por lo que se contó con tiempo anticipado y suficiente para justificar, solicitar y contratar al Supervisor Externo, pero los documentos de descargo que evidencian la contratación son de fecha 7 de marzo de 2017, siendo fecha extemporánea, porque el proyecto había iniciado el 1 de marzo de 2017.

Por lo antes expuesto la condición se mantiene ya que los argumentos presentados no justifican la contratación tardía de la Supervisión del proyecto.

Hallazgo No. 7

EL PROYECTO DE LA CONSTRUCCIÓN DE MÓDULO DENOMINADO BUNKER PARA EQUIPAMIENTO DE RADIOTERAPIA SE FINALIZO SIN HABER OBTENIDO EL PERMISO DE CONSTRUCCION.

Verificamos que la Construcción de módulo denominado Bunker para equipamiento de radioterapia del Contrato No. 499/2016, fue iniciado el 1 de marzo de 2017 y recepcionado de manera final el 13 de diciembre de 2017, sin contar a esa fecha con el permiso de construcción emitido por parte de la OPAMSS.

En Documentos de Licitación FSSPSV-194-LPI-B, Parte 2- Requisitos de los Bienes y Servicios Conexos, Sección VII. Requisitos de los Bienes y Servicios Conexos Descripción Técnica de la Obra (Servicio Conexo LOTE 1, Construcción de módulo denominado Bunkers para equipamiento de radioterapia), Actividades a desarrollar, numeral 3, establece: "La contratista en seguimiento a las actividades anteriores procederá a la ejecución de la obra, la cual no podrá ser iniciada sin los debidos permisos de construcción que requiere el proyecto, el cual deberá ser ejecutado dentro de los tiempos establecidos en la base de licitación.

Las Normas de Selección y Contratación de consultores con Préstamos del BIRF, Créditos de la AIF y donaciones por Prestatarios del Banco Mundial, Capítulo I. Introducción, numeral 1.4 Consideraciones Generales, establecen: "El Prestatario es responsable de la preparación y ejecución del proyecto y, por consiguiente, de la selección del Consultor y de la adjudicación y posterior administración del contrato.

La Ley de la Corte de Cuentas de la República, en su Art. 61 Responsabilidad por acción u omisión, establece: "Los servidores serán responsables no sólo por sus acciones sino cuando dejen de hacer lo que les obliga la Ley o las funciones de su cargo".



La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, Además, en su Art. 105 Requisitos para el contrato de obra, párrafo cinco, literal a) establece: “Los Contratos para la construcción de obras que la administración pública deba formalizar, sean de diseño, construcción o supervisión, deberán incluir en sus respectivos instrumentos contractuales, además de lo señalado en el artículo anterior lo siguiente:

a) La autorización ambiental, de salud, municipal o cualquier otra que por su naturaleza la obra necesita antes de iniciar su construcción.”

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), establece:

Art. 82: “El contrato deberá cumplirse en el lugar, fecha y condiciones establecidas en su texto y en los documentos contractuales anexos al mismo”.

Art. 82 Bis Administradores de Contratos: “La unidad solicitante propondrá al titular para su nombramiento, a los administradores de cada contrato, quienes tendrán las responsabilidades siguientes:

a) Verificar el cumplimiento de las cláusulas contractuales; así como en los procesos de libre gestión, el cumplimiento de lo establecido en las órdenes de compra o contratos.”

La condición se debe a que la Directora en Funciones de Desarrollo de Infraestructura Sanitaria y el Administrador de Contrato No. 499/2016, encargados de darle seguimiento al proyecto permitieron que se iniciara la obra sin los permisos de construcción, incumpliendo con los documentos contractuales.

Lo anterior provocó que se construyera el módulo del bunker para equipamiento de radioterapia sin el permiso de construcción.

COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Oficio No. 2019-6011-111 presentado por el Administrador de Contrato con fecha 20 de agosto de 2019, manifiesta lo siguiente:

“En documentos de Licitación FSSPSV-194.LPI-B, página 102 de la descripción técnica de la obra, párrafo primero define “El proveedor de equipos del lote 1 será el responsable de la construcción de las instalaciones que albergarán los ambientes arriba mencionados, respetando los criterios y características constructivas generales que se requieren para este tipo de edificación (grosos de paredes, losa de techo, piso, instalaciones eléctricas, mecánicas entre otras), para lo cual se requerirá que la empresa obtenga todos los permisos respectivos, incluidos el permiso de construcción como instalación radioactiva”.

Dada la importancia de la obtención de los permisos respectivos, en acta de la reunión previa llevada a cabo el 27 de febrero de 2017 en las oficinas de la Unidad Nacional

para la Prevención y Control del Cáncer del MINSAL en los puntos 5 y 6 se le establece al Contratista:

- “Los tramites con UNRA contarán con el apoyo de los delegados del MINSAL para su agilización, previa entrega de la documentación correspondiente a UNRA por parte del Contratista”
- “Los permisos de OPAMSS que le corresponden al Contratista deben ser iniciados de inmediato posterior a la orden de inicio”.

Ver anexo 1

El Centro Nacional de Radioterapia, se construyó en tres etapas, para el edificio de apoyo (dos etapas) y bunker.

Antes de iniciar la primera Etapa la cual comenzó el 22 de noviembre de 2016, el MINSAL ya había realizado los siguientes trámites:

TRAMITE	INSTITUCION	FECHA
Certificación extractada terreno Zacamil Radioterapia	CNR	01 marzo 2016
Línea de Construcción y plano	OPAMSS	31 agosto 2016
Calificación del lugar y plano	OPAMSS	19 septiembre 2016
Rectificación de escritura CNR	Notario	26 noviembre 2016
Acuerdo Municipal declaración interés social	Alcaldía de Mejicanos	09 diciembre 2016
Desechos sólidos	Alcaldía de Mejicanos	21 diciembre 2016
Permiso a Caseta desechos comunes y bio infecciosos	Región de Salud Metropolitana	23 enero 2017
Solvencia ANDA gerencia comercial	ANDA	25 enero 2017
Factibilidad ANDA	ANDA	02 febrero 2017

Ver anexos 2

Los documentos ya tramitados fueron entregados al Contratista ejecutor del Bunker, su orden de inicio fue el 01 de marzo de 2017. Ver anexos 3

Los servicios de agua, drenaje y aguas lluvias del Bunker serían conectados a la red del edificio de apoyo

Es importante señalar que por el plazo de ejecución ajustado y fondos comprometidos a diciembre de 2017, se acordó reuniones semanales de seguimiento, sin embargo, no se obtenía los resultados esperados de parte del representante de Electrónica Médica acá en El Salvador en la coordinación con las diferentes empresas involucradas en el proyecto y permisos.

Para la fecha del 05 de junio de 2017, la Contratista ejecutor del Bunker, presentaba atraso en los trámites de permisos, por lo que mediante Memorándum No.2017-6580-245 los tres administradores de contrato No.499/2016 solicitan a la UACI su gestión para que el Contratista nombre un “gestor técnico” y que agilice los trámites, para evitar suspensión de obra y/o riesgos de multas. El 26 de junio de 2017 se envía oficio a

Electrónica Médica El Salvador solicitando un plan de contingencia para recuperar el atraso de 11% equivalente a 23 días calendario. Ver anexos 4

Por otra parte, el Administrador de Contrato del Bunker, toma la iniciativa de citar al representante legal de Electrónica Médica con sede en Panamá, para efectos de no correr el riesgo que se atrase la obra física y los permisos, de igual manera la llegada a tiempo de los equipos. Así mismo solicitar que nombre al gestor técnico. Ver anexo 5

Se logró el nombramiento del “gestor técnico”, ingeniero conocedor de la materia y actual encargado de Electrónica Médica en el Bunker, hoy en día. El Bunker se finalizó y equipó con un mes de retraso, pero en el año previsto 2017.

Sin embargo, los permisos de construcción, por la complejidad de la obra y el hecho de su ejecución en etapas y la participación simultánea de Empresas constructoras etapa dos (edificio de apoyo) y etapa tres (bunker) los cuales llevaban a cabo trámites independientes ante la OPAMSS, sufrieron desfases significativos; por ejemplo, la obtención del permiso del MARN requería de muchos requisitos (ver archivos electrónicos de la documentación entregada a esa institución).

Otros trámites obtenidos fueron:

TRAMITE	INSTITUCION	FECHA
Envío formulario MARN	MINSAL Ministra	03 marzo 2017
Delegados del MINSAL ante el MARN	Ministra del MINSAL	28 marzo 2017
Desechos bio infecciosos Dirección Hosp. Zacamil	TRANSAE	03 abril 2017
Factibilidad aguas lluvias	OPAMSS	06 abril 2017
Permiso construcción aceleradores lineales y tomografía	UNRA	16 junio 2017
Resolución MARN	MARN	29 junio 2017
Seguridad contra incendios y evacuación	Cuerpo de Bomberos	07 agosto 2017
Solvencia alumbrado público, aseo, pavimentación	Alcaldía Mejicanos	28 septiembre 2017

Ver anexo 6

La presentación de revisión vial, la cual no fue necesaria. La instrucción de que el permiso total del proyecto ante la OPAMSS lo realizará la Contratista de la fase tres (Bunker) lo cual no se llevó a cabo tampoco: Ver anexos 7

Al final se hicieron trámites por separado. La actualización de planos de conjunto uniendo las dos etapas edificio de apoyo y bunker. Las observaciones de la OPAMSS y las respectivas correcciones, llevaron hasta el 08 de febrero de 2018 la obtención del permiso de construcción.”

Mediante Oficio No. 2019-6011-112 presentado por la Directora en Funciones de Desarrollo de Infraestructura Sanitaria con fecha 20 de agosto de 2019 manifiesta lo siguiente:

“En fecha 15 de octubre de 2015 fui nombrada en carácter Ad-Honorem como Directora de la Dirección de Infraestructura Sanitaria del MINSAL, finalizando mi gestión en fecha 10 de Julio de 2017.

Para esa fecha 15 de octubre de 2015, el proyecto “Adquisición de equipo médico y no médico para el montaje de la unidad de atención al Cáncer” ya había sido gestionado por la Dirección anterior, habiendo tenido en consideración dos lugares para la realización de este proyecto, el primero ubicado en el Hospital de Ex Maternidad, y el segundo en el Hospital Nacional Rosales, específicamente en el sector del Antiguo Almacén de Insumos, de ambos espacios ninguno reunía las características de resistencia de suelos que el equipo de los aceleradores lineales requiere.

Posterior a ello a inicios del 2016 se retomó el proyecto, recibiendo indicaciones de la Gerencia de agilizar la Licitación pública del proyecto, requiriéndose en ese momento elaborar un documento de Condiciones Técnicas que serían anexadas al pliego de licitación que la Unidad Coordinadora de Proyectos del Banco Mundial realizaba, contemplándose en las especificaciones técnicas que la Contratista sería la responsable de gestionar los Permisos y Licencias requeridas, no obstante y considerando que se trataba de un proyecto con características especiales tales como considerar autorizaciones de protecciones radiológicas, autorización de medio ambiente entre otras fue que procedimos a anticiparnos y realizar por nuestra cuenta gestiones para obtener algunas licencias y permisos, considerando que este tipo de gestiones en tiempo normal tardan aproximadamente 1 año en la obtención de estos aparte de otros como son trámites de Línea de Construcción, que serviría para proyectar el Diseño de planos finales, así como también la Calificación de Lugar, Factibilidad de Aguas Lluvias etc. a fin de garantizar que el proyecto del cual estábamos tratando era viable, tramitándose además con la debida anticipación los formularios ambientales que forman parte principal de los requisitos que establece la OPAMSS para que la empresa ingresara los planos a permiso de Construcción, etc.

Sobre lo anterior, es importante resaltar que la institución que más se demoró en proporcionar autorizaciones o resolución técnica, aun habiéndolas hecho con anticipación, fue el Ministerio de Medio Ambiente, ya que fue hasta junio de 2017 que nos emitió Resolución donde nos expresaban que no se requería de elaboración de Impacto Ambiental (se anexa copia de resolución del MARN) para el proyecto de Radioterapia, y fue hasta ahí que se hizo entrega de ese documento a la empresa para iniciar el trámite de ingreso de Permiso de Construcción, sin dejar de mencionar que la OPAMSS luego de haber ingresado los planos constructivos a permiso de Construcción, emitió observaciones a los planos que debían ser corregidas en el juego de planos, todo esto tuvo cierto tiempo de demora ya que los planos debían hacerseles correcciones.

Por todo lo antes expuesto, es importante mencionar que para dar respuesta a esta nota, tuve que auxiliarme de los administradores de contrato del referido proyecto, ya que ellos cuentan de primera mano con el expediente del proyecto, lo cual me serviría para anexar prueba documental a esta respuesta, sin embargo no fue posible debido a que los expedientes de los técnicos están en calidad de préstamo con el equipo de



Corte de Cuentas, además mencionar que esta unidad está en proceso de traslado y toda la documentación de años anteriores ya está resguardada para ser trasladada, es por ello que los anexos que acompañan esta nota corresponden a gestiones hechas a través de correo electrónico.

En virtud a lo antes expuesto, y considerando que este proyecto estaba condicionado por parte de la fuente de financiamiento (Banco Mundial), debido a que los fondos vencían ese año, fue que se hicieron las gestiones y esfuerzos anticipados para obtener los permisos de forma inmediata, lo cual se nos dificultó debido a la demora de Medio Ambiente, sin embargo y con el afán de no afectar los intereses del MINSAL, se hizo todo lo humanamente posible para proporcionar y obtener los permisos a tiempo, lamentablemente dependíamos de terceros para el cumplimiento de ello y fue por ello que los permisos no se obtuvieron oportunamente, caso que fue planteado a las autoridades en su momento.”

Mediante Oficio No. 2020-6011-48 presentado por el Administrador de Contrato con fecha 14 de septiembre de 2020, manifiesta lo siguiente:

“La documentación presentada en los oficios de fecha 20 de agosto de 2019 demuestran el esfuerzo y las acciones que se tomaron para que el constructor agilizará los trámites y la obtención de los permisos de construcción a tiempo y no solo ponen de manifiesto la preocupación por el atraso tramitología.

Con relación a que no se encontró evidencia donde se pone de manifiesto que la construcción del bunker no tuvo que haber iniciado sin el permiso de construcción tal como lo mencionan los documentos de licitación; al respecto en el AMPO 3 en los folios 548,549 y 550 se encuentra archivado el Memorándum DIR/INFRA/242/2017 de fecha 23 de marzo de 2017, en donde los administradores de los contratos dirigieron a la jefatura UACI la respuesta para que a través de esa unidad se le informara a la Contratista que no procedía el inicio de las obras sin los permisos correspondientes, tal como lo indican las bases de licitación; ya que en nuestro pronunciamiento en particular a la construcción del Bunker en la página 2/3 se indicó que según las bases de licitación en la Sección VII numeral 3 La contratista en seguimiento a las actividades anteriores procederá de la obra, la cual no podrá ser iniciada sin los debidos permisos de construcción que requiere el proyecto, el cual deberá ser ejecutado dentro de los tiempos establecidos en la base de licitación. Y en la página 3/3 literalmente dice “Esto quiere decir que, de existir incumplimiento con las acciones relacionadas con la tramitología de los permiso o inicio de obras, este será exclusivamente responsabilidad del contratista” ver anexo No. 1.

Las actividades de ejecución del Bunker comenzaron el 01 de abril de 2017. Ver anexo No. 2 (hoja 06 de la Bitácora).

Cabe mencionar que la OPAMSS tenía conocimiento de la construcción del BUNKER ya que este módulo era parte del “Centro Nacional de Radioterapia” que se construyó por etapas y hubo contactos previos por trámites realizados en las otras etapas lo primero fue la calificación del lugar el 29 de agosto de 2016, ya que era un mismo proyecto. Ver anexo No. 3.

Uno de los permisos de construcción importantísimo por la naturaleza de la obra, entre otros obtenidos, es el que autoriza la Dirección General de Salud a través de UNRA; razón por la cual durante el proceso de construcción el 25 de abril de 2017 sí se detuvo la obra, y fue debido a las observaciones de UNRA referente al espesor de las paredes, se detuvo el colado. Ver anexo No. 4 hoja 15 de la Bitácora).

Subsanadas las observaciones el permiso de construcción de UNRA se obtuvo el 16 de junio de 2017. Ver anexo No. 5.”

Mediante Oficio No. 2020-6011-50 presentado por la Directora en Funciones de Desarrollo de Infraestructura Sanitaria con fecha 16 de septiembre de 2020, manifiesta lo siguiente:

“Sobre lo anterior y como lo expresé en respuesta enviada el pasado 20 de agosto de 2019 Oficio No. 2019-6011-112, como Dirección de Infraestructura realizamos esfuerzos anticipados para gestionar y minimizar riesgos a la Contratista para el ingreso de planos constructivos en tiempo, considerando que ante un atraso el principal afectado sería la Población Salvadoreña que demanda de los servicios de Radioterapia, por lo que debíamos garantizar que la Contratista al menos contara de manera oportuna con trámites previos que demandan tiempo y atrasarían aún más el ingreso de los planos constructivos a la OPAMSS de no haberlos realizado, por lo tanto los trámites que adelantamos fueron los siguientes: (ver anexo 10 permisos obtenidos)

- Certificación extractada del terreno donde se llevó a cabo el proyecto
- Línea de Construcción que serviría para la elaboración de los planos constructivos
- Calificación del Lugar y Aguas Lluvias
- Permiso de construcción por parte de la UNRA
- Acuerdo Municipal donde se declaraba el proyecto de Interés Social
- Autorización de Recolección de Desechos Sólidos en el proyecto
- Solvencia y Factibilidad de ANDA

Lo anterior fue gestionado con personal técnico de la Dirección y entregado a la Contratista con el objetivo de que ingresara los planos constructivos en tiempo, tomándose en cuenta que mediante el pliego de Licitación ya había recibido la Planta Arquitectónica para desarrollar los planos finales de las demás especialidades y sobre todo que el proyecto estaba condicionado a que debía finalizarse ese año (ver anexo 2 donde la coordinadora de la UCP expone que dichos fondos vencerían ese año 2017), lamentablemente durante el proceso de diseño se presentaron retrasos que salían de nuestro alcance, siendo uno de estos la obtención del permiso de la UNRA quienes hasta fecha 9 de mayo 2017 dieron el aval de dimensiones de espesor en paredes, lo cual era primordial para finalizar los diseños estructurales, es por ello que hasta fecha 2 de junio nos hicieron entrega de los planos finales de Arquitectura y Estructuras y hasta fecha 26 de julio hicieron entrega de los planos finales de la especialidad de electricidad (ver anexo 6 conteniendo notas de entrega de planos finales por parte de la contratista) lo cual se debió a que por ser varias las empresas adjudicadas estas debían homologar sus propuestas de preinstalaciones al diseño final que realizaba la empresa encargada



de la construcción del Bunker, originando un retraso considerable en la etapa de desarrollo del diseño, tiempo en el cual ya no fungía como Directora de Infraestructura.

Sin embargo considero importante mencionar que la Dirección de Infraestructura dentro de su estructura organizacional, contaba con la Unidad de Ingeniería, quien de acuerdo al manual de organización y funciones de esa fecha, era la responsable de atender la ejecución de las obras de Infraestructura, a fin de dar cumplimiento a los programas de trabajo de los proyectos que el MINSAL realizaba, dando el respectivo seguimiento y velando por que se dieran cumplimiento a los contratos de obra, términos de referencia, especificaciones técnicas, así como también a los avances físico y financiero de los proyectos de ejecución.

De igual forma el proyecto contaba con la asignación de un Administrador de Contrato, quien era el responsable de verificar el cumplimiento de las cláusulas contractuales según lo expresa el Art. 82-bis de la LACAP, así como también el de elaborar oportunamente informes o notas donde evidenciase cualquier problema o retraso que se suscitase en la ejecución del proyecto, contando para ello con la facultad de haber dado cumplimiento a lo establecido en los documentos de licitación, actividades que estaban fuera de mi alcance y que debido a mis actividades gerenciales me apoyaba de los informes que ambos me proporcionaran, tomando en cuenta que existe un manual de organización y funciones donde claramente expresa las responsabilidades de cada funcionario dentro de los proyectos de infraestructura.”

COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Con relación a los comentarios presentados por el Administrador del Contrato y la Directora en funciones de Desarrollo de Infraestructura Sanitaria en oficios de fecha 20 de agosto del 2019 y los del 14 y 16 de septiembre de 2020 son similares a los anteriores en los que manifiestan que como Dirección de Infraestructura realizaron esfuerzos anticipados para gestionar y minimizar riesgos a la Contratista para el ingreso de planos constructivos en tiempo, considerando que ante un atraso el principal afectado sería la Población Salvadoreña que demanda de los servicios de Radioterapia, por lo que debían garantizar que la Contratista al menos contara de manera oportuna con trámites previos que demandan tiempo y atrasarían aún más el ingreso de los planos constructivos a la OPAMSS. Además, manifiestan que uno de los permisos de construcción importantísimo por la naturaleza de la obra, entre otros obtenidos, era el que autoriza la Dirección General de Salud a través de UNRA; razón por la cual, durante el proceso de construcción, el 25 de abril de 2017 se detuvo la obra, y fue debido a las observaciones de UNRA referente al espesor de las paredes, por lo que no podía ejecutarse el colado.

Con lo antes expuesto queremos dejar establecido que nuestra observación está dirigida a que no se contaba con el permiso de construcción que emite la OPAMSS, el permiso que debía ser tramitado y obtenido por el Constructor de la Obra, y a pesar de haber presentado evidencia de notas y documentos donde se pone de manifiesto la preocupación por el atraso en la tramitología, se aclaró que se permitió la construcción y finalización de la obra sin la obtención del permiso de construcción, por lo que debieron cumplir con lo establecido en la resolución No. 0414-2017 de fecha 8 de

febrero de 2018, dicha resolución es emitida dos meses después de la recepción final del bunker. Por lo que no fueron acatadas las recomendaciones contenidas en dicho permiso, ya que estaba finalizado el bunker por lo tanto la condición se mantiene.

Hallazgo No. 8

NO SE APLICÓ EL PORCENTAJE CONTRACTUAL DE LA PENALIDAD POR NO FINALIZAR LA OBRA EN EL PERÍODO ESTABLECIDO.

En la revisión de los documentos del proceso FSSP-161- LPN – 0, en el que se encuentra el contrato 120/2016 y este a su vez posee 3 lotes a ejecutar, constatamos que el Lote No. 1 “MEJORA DE OBRA de UCSF- INTERNA DE SAN RAFAEL CEDROS, CUSCATLAN”; el proyecto no se finalizó el 18 de diciembre de 2016 como está establecido en los documentos contractuales, ya que la obra fue recepcionada hasta el 4 de mayo del 2017, transcurriendo 136 días después de la fecha establecida para su finalización.

En los expedientes se encontró memorando 016-6580-203, de fecha 8 de mayo de 2017, el cual contiene anexo el cuadro resumen del cálculo a aplicar por cada día de atraso y se detalla el monto de la penalidad impuesta al Contratista por la obra no ejecutada al finalizar el periodo de ejecución de US\$ 503.88; sin embargo, los Documentos Contractuales, hacen referencia a que se aplicaría el 0.5% hasta un máximo del 10% del valor del contrato. Al efectuar los cálculos se obtiene:

GENERALIDADES		DIAS DE PENALIZACION	MONTO DE PENALIDAD
Monto del proyecto (incluye IVA)	US\$ 97,273.44		US \$
Fecha de inicio	27 de Julio de 2016		
Fecha de Finalización	18 de diciembre del 2016		
Fecha de Recepción Final	4 mayo del 2017		
Tiempo fuera del periodo de finalización	136 días calendarios		
Periodo observado	1 de enero al 3 de mayo 2017	123 días calendarios adicionales al periodo contractual	
En la Auditoría a los fondos del Convenio ejecutados durante el 1 de enero al 31 de diciembre del 2016	31 de diciembre del 2016	13 días (Ya Observados)	

Porcentaje de la Penalidad 0.5% x monto contractual US\$ 97,273.44 = US\$ 486.37 diarios.

123 días que corresponden al periodo x US\$ 486.37 diarios = US\$ 59,823.51 del 1 de enero al 3 de mayo de 2017 de penalidad.

Sin embargo, los documentos contractuales establecen que no deben sobrepasar el 10% del monto contractual, por lo tanto, el monto de la penalidad sería:



US\$ 97,273.44 x 10% del valor del contrato = 9,727.34

De los cuales ya existe una observación por parte del equipo de auditoría que examinó el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, por el monto de US\$ 6,322.81, quedando el monto observado para el periodo 2017 de \$3,404.53.

El Contrato No. 120/2016 numeral 1.11 Penalidades y el documento de Licitación Pública Nacional No. FSSP- 161- LPN-O, establece en los siguientes numerales 3.3 Plazo de ejecución de la Obra.

Ejecución de la obra por lote según tabla de abajo contados a partir de la Orden de inicio emitida por el encargado de la administración, seguimiento y ejecución del Contrato No.120/2016 en coordinación con la Dirección de Desarrollo e Infraestructura Sanitaria del MINSAL.

LOTE	DESCRIPCION	PLAZODE EJECUCION
I	Mejora de Obra de UCSF intermedia de San Rafael Cedros, Cuscatlán.	120 días

3.15 PENALIDAD.

La multa por cada día de retraso en el plazo de la ejecución de la obra es de 0.5%, hasta un máximo del 10% del valor del contrato.

La UACI notificará el monto de la multa al contratista, para que realice el pago en la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda, posteriormente deberá presentar el recibo de pago a la UACI y a la UFI para continuar el proceso de liquidación del Contrato.”

El documento de Licitación Pública Nacional No. FSSP- 161- LPN-O, establece:

“3.4 Supervisión.

Está a cargo de la Supervisión externa contratada para el proyecto y dará seguimiento Técnico, Administrativo y financiero de la ejecución de la Obra, a lo largo del proyecto desde que se entregue la Orden de Inicio hasta la liquidación de este, velando porque se cumpla lo estipulado en los Documentos Contractuales, y su relación administrativa con el contratante será a través de la Unidad de Ingeniería de la DDIS en coordinación con el encargado de la administración, seguimiento y ejecución del Contrato quienes deberán informar y coordinar sobre cualquier eventualidad que ocurra en el transcurso de la ejecución del proyecto...

3.11 Recepción de los trabajos. Establece en el Primer y Cuarto Párrafo:

El Contratista le informará al encargado de la administración, seguimiento y ejecución del Contrato que las obras están terminadas con el fin de emitir un acta de Recepción Preliminar y Final. En coordinación con la Supervisión externa realizarán recepción preliminar para verificar la conclusión de la obra conforme al Contrato.

...La Supervisión Externa y el encargado de la administración, seguimiento y ejecución del contrato establece que la obra no ha sido concluida, el Contratista habrá incumplido el plazo contractual del lote y por lo tanto deberá pagar la indemnización por daños y perjuicios de conformidad con la sub clausula 3.15 Penalidades.”

El Manual de Operaciones Contrato BIRF 8076-SV, de septiembre de 2016, Revisado y Actualizado en marzo 2017, en el numeral, 6.5.10 Administración del Contrato, establece:

“Será responsabilidad de la Unidad Solicitante o quien este delegue para la Administración, Seguimiento y ejecución del Contrato u Orden de Compra de la Obra, Bien o Servicio de no Consultoría y Consultorías, firmar las actas de recepción o estimaciones de obras, según sea el caso. Además, será responsabilidad de la Unidad Solicitante o su delegado el velar por que se cumplan las condiciones establecidas en el Contrato u Orden de compra que se suscriba”.

En el referido Manual para el Jefe Sección de Supervisores de Construcción, establece las Tareas y Responsabilidades:

- “Supervisar que las obras hidráulicas, civiles y eléctricas estén de acuerdo a los diseños de tal manera que el acueducto se finalice en condiciones óptimas de funcionamiento.
- Informar de cualquier situación anómala o que cause atraso, deficiencia u otra que no permita la adecuada ejecución de obras.
- Corregir en todo lo que pueda las situaciones arriba planteadas y los informes periódicos de los avances que presenta.”

Los términos de referencia supervisión de obras menores de rehabilitación y mantenimiento de centros sanitarios del primer nivel de atención grupo 2; numeral 3 Alcance de la Consultoría, establece:

“Supervisión de las obras de Rehabilitación, Mejoras y mandamientos de cada Unidad de Salud, lo que implica el manejo de los documentos técnicos y administrativos que sirvan para la correcta ejecución del proyecto, así como los tramites que conlleve el proceso de la construcción, revisión, aprobación y certificación de estimaciones de obra, medición y control de las cantidades y avance de obras, según el tiempo establecido en el respectivo cronograma de ejecución, así como verificar la calidad de los materiales a emplear en la ejecución de las obras, según especificaciones técnicas del contrato, registrar en bitácora todas las actividades relacionadas en la ejecución, desde la orden de inicio hasta la liquidación”.

La deficiencia fue originada por el incumplimiento a los Documentos Contractuales por parte de la Administradora del Contrato 120/2016, al no informar en su debido momento a la UACI para dar inicio el proceso sancionatorio contra el Contratista; así mismo, debido a que el Jefe de Supervisión y la Jefe de Unidad Asesora Proyectos de Ingeniería del MINSAL, no realizaron seguimiento de los avances de la obra ejecutada tal como lo establecen sus funciones.



se emite la orden de inicio hasta la recepción final; e) Elaborar y suscribir conjuntamente con el contratista, las actas de recepción total o parcial de las adquisiciones o contrataciones de obras, bienes y servicios, de conformidad a lo establecido en el Reglamento de esta Ley; f) Remitir a la UACI en un plazo máximo de tres días hábiles posteriores a la recepción de las obras, bienes y servicios, en cuyos contratos no existan incumplimientos, el acta respectiva; a fin de que esta proceda a devolver al contratista las garantías correspondientes, g) Gestionar ante la UACI las órdenes de cambio o modificaciones a los contratos, una vez identificada tal necesidad; h) Gestionar los reclamos al contratista relacionados con fallas o desperfectos en obras, bienes o servicios, durante el periodo de vigencia de las garantías de buena obra, buen servicio, funcionamiento o calidad de bienes, e informar a la UACI de los incumplimientos en caso de no ser atendidos en los términos pactados; así como informar a la UACI sobre el vencimiento de las mismas para que esta proceda a su devolución en un periodo no mayor de ocho días hábiles, i) Cualquier responsabilidad que establezca esta Ley, su reglamento y el contrato””.

Asimismo, es preciso hacerles del conocimiento que la función de calcular los días para el pago de multas son un procedimiento que la ley establece y termina la autoridad que debe realizarlo, tal como lo regula el Art160. LACAP,

“”” PROCEDIMIENTO ART 160. – El procedimiento para la aplicación de las sanciones a particulares establecidas en la presente Ley, se realizará de la siguiente manera: El responsable de la etapa en que se encuentre; remitirá al Titular a través de la UACI de la institución, los informes o documentos en los cuales indicará los incumplimientos y el nombre del contratista a quien se le atribuyere. El titular comisionará a la Unidad Jurídica o quien haga las veces de ésta, para que inicie el proceso de aplicación de las sanciones establecidas. Para ese efecto el Jefe de la Unidad Jurídica o quien haga las veces de éste, procederá a notificar al contratista el incumplimiento, otorgándole un plazo de tres días hábiles a partir del siguiente a la notificación, para que responda y ejercer su defensa o haciendo uso de éste aceptare, el asunto quedará listo para resolver por el titular. Si en su defensa el contratista solicitare la producción de pruebas, la Unidad Jurídica emitirá auto de apertura a pruebas, concediendo un plazo de tres días hábiles contados a partir de la notificación respectiva.

Concluido el término probatorio o si la prueba no hubiere tenido lugar, deberá resolverse en definitiva de conformidad a esta Ley. De la Resolución solo podrá interponerse recurso de revocatoria por escrito, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación””””.

Es de mencionar que también se agregó por mi persona el MEMORANDUM 2019-6011-523, en el cual se le hace del conocimiento por parte de la ADMINISTRADORA DE CONTRATO, a la UACI en cuanto a su función de imponer multas y determinar los cálculos de las mismas, ya que es dicha unidad la que debe efectuar dicha función, por ello no existe alguna vinculación de mi persona a tal función ya regulada en la Ley.

Por lo anterior y como conclusión, en cuanto al reparo encontrado mi persona no tiene vinculación a ellos, ya que mi trabajo se ha realizado de acuerdo a la debida diligencia y deberá valorarse los MEMORANDUM arriba mencionados, para desvanecer dicho



hallazgo denominado #9, y con estos argumentos esbozados en este escrito, se me desvincule y se desvanezca este reparo que tenga relación a mi persona y funciones.

III PETITORIO.

- a) Me admita el presente escrito;
- b) Se tenga por contestado el Hallazgo #9;
- c) Se admita la prueba ya presentada con el fin de desvanecer el hallazgo notificado;
- d) Se modifique y desvanezca el hallazgo #9, con la evidencia y comentarios adicionales esbozados por este escrito.
- e) Se continúe con el trámite de Ley y se me notifique lo resuelto.”

Mediante nota de fecha 18 de septiembre de 2020, suscrita por la Administradora de Contrato 120/2016 del proceso FSSP-161-LPN-0, comenta:

“En relación a la observación efectuada, expongo lo siguiente: de acuerdo al segundo párrafo del numeral 1.16 del contrato establece: “La UACI notificará el monto de la multa al contratista, para que realice el pago en la Dirección General de Tesorería de Ministerio de Hacienda” y manifiesta seguidamente que “Posteriormente deberá presentar el recibo de pago a la UACI y a la UFI para poder continuar el proceso de liquidación”, dejando claramente establecido que es la UACI de la institución, la encargada de calcular y notificar el monto de la multa al contratista.

Por tal razón como encargada del seguimiento y Administración del contrato, en el momento oportuno se hizo el envío de la notificación informando a la UACI para que inicie el procedimiento para imposición de la multa respectiva al contratista por el incumplimiento en sus obligaciones, enviando en esta ocasión el cálculo de la partida que generó el atraso en la entrega del proyecto el 18 de diciembre de 2016 y que por tal razón la obra no podía ser recibida hasta haber finalizado la partida afectada siendo hasta el 13 de marzo de 2017 que se recibió provisionalmente la obra (Ver acta de recepción) fecha en la que el contratista finaliza las obras contratadas.”

Mediante Oficio 2019-6011-127, de fecha 11 de septiembre de 2019, el Jefe de Supervisión, manifiesta:

“En relación a la observación efectuada, me permito citar el siguiente texto del contrato: El segundo párrafo del numeral 1.16 “Penalidades”, establece claramente que “La UACI notificará el monto de la multa al contratista, para que realice el pago en la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda” y manifiesta seguidamente que “Posteriormente deberá presentar el recibo de pago a la UACI y a la UFI para poder continuar el proceso de liquidación”, dejando claramente establecido que es la UACI de la institución, la encargada de calcular y notificar el monto de la MULTA al contratista.

La encargada del Seguimiento y Administración del contrato cumple con su responsabilidad, que establece que deberá informar a la UACI, a efecto que se gestione el informe al titular para iniciar el procedimiento de aplicación de sanciones a los contratistas, por los incumplimientos en sus obligaciones” de tal manera que vuelve a dejar establecido que es la UACI quien es la encargada del procedimiento de aplicación

de sanciones a los contratistas. La encargada del Seguimiento y Administración del contrato de acuerdo a su responsabilidad, envió un memorándum a la UACI informando las partidas que no fueron concluidas al 18 de diciembre del 2016 y que por tal razón la obra no podía ser recibida hasta haber finalizado la partida afectada, siendo hasta el 13 de marzo de 2017 que se recibió provisionalmente la obra (ver acta de recepción) fecha en la que el contratista finaliza las obras contratadas.

La hoja anexa del memorando No. 2016-6580-203 enviado a la UACI no es el monto que debía imponerse como multa o sanción a la contratista, sino que es un cálculo técnico-financiero del porcentaje faltante de ejecutar de las partidas que la contratista no ha finalizado al momento de la terminación del plazo contractual.

La UACI, a través de su departamento jurídico, efectúa los procedimientos legales correspondientes, para la imposición de la multa y la posterior notificación al contratista. Deseo aclarar que la encargada del seguimiento y Administración del contrato envió recientemente una nota a la UACI, solicitando sea calculada, notificada e impuesta la multa de acuerdo a lo establecido en las cláusulas del contrato, pues la contratista no ha sido notificada de tal hecho.

Manifiesto adicionalmente que mi responsabilidad, como jefe de la supervisión externa, tal y como lo establece el pliego de Licitación Pública No. FSSP-161-LPN-0, dice claramente que el supervisor dará el seguimiento “de la Ejecución de la obra” y posteriormente dice “correcta ejecución”, por tanto queda claro que la responsabilidad llega hasta informar al encargado de la administración, que la contratista no cumplió con la “CORRECTA EJECUCION” del contrato y esto fue hecho por el supervisor externo y es a partir de ahí, que la encargada del Seguimiento y Administración del contrato, es responsable de dar un oportuno seguimiento a la verificación de las cláusulas contractuales.”

COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Al analizar los comentarios emitidos por la Jefe de Unidad de Ingeniería, Jefe de Supervisión y la Administradora de Contrato 120/2016 del proceso FSSP-161-LPN-0, manifiestan que era la UACI quien debía calcular y notificar el monto de la multa; sin embargo, es informada mediante memorándum Ref. 2016-6580-203, de fecha 8 de mayo 2017, por la Administradora de Contrato, en el cual anexa a la vez detalle de obra que no se había finalizado en el plazo contractual que era el 18 de diciembre del 2016, dicho cuadro es además firmado conjuntamente y la Jefe de Unidad Asesora de Proyectos de Ingeniería (Jefe de Unidad de Ingeniería del MINSAL), cuyo monto en concepto de penalidad por no finalizar la obra en el tiempo establecido, es de US\$ 503.88.

Con relación al Manual de Operaciones Contrato BIRF 8076-SV, de septiembre de 2016, Revisado y Actualizado en marzo de 2017, las funciones del Jefe Sección de Supervisores de Construcción, en Tareas y Responsabilidades, en el segundo ítem establece:

- Informar de cualquier situación anómala o que cause atraso, deficiencia u otra que no permita la adecuada ejecución de obras. Por tal razón no puede establecerse que no



era parte de sus funciones informar cualquier irregularidad que estuviese pasando en el proyecto.

Por lo anterior la observación se mantiene.

En cuanto al Jefe de Supervisión se remitió comunicación del Borrador de Informe con REF-DA5-57-14-2020 de fecha 02 de septiembre de 2020, vía correo electrónico de fecha 04 de septiembre de 2020, del cual no nos proporcionó comentarios.

6. ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORIA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORIA

6.1 AUDITORIA INTERNA

La Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Salud Pública ha emitido dos informes de auditoría relativos a Examen Especial efectuada al "Sub Grupo 252- inversiones en Bienes de Usos Públicos, Sub Cuenta 25269001 "Equipo Médico y de Laboratorio", 25271001- "Vehículos de Transporte" y 25273002 "Equipo Informático", del Proyecto 5209 Fortalecimiento del Sistema de Salud Público con Fondos del Préstamo BIRF 8076-SV, por el periodo del 01 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017, ejecutado por el MINSAL y Examen Especial efectuada al proceso de Adquisiciones de Bienes y Servicios del Proyecto "Fortalecimiento del Sistema Público de Salud"; Préstamo BIRF No, 8076-SV, período del 1 de enero de 2017, a la vigencia de los contratos, en los cuales no se identificaron observaciones para ser retomadas e incorporadas en el presente informe.

6.2 AUDITORIA EXTERNA

Con respecto a Firmas Privadas de Auditoría la empresa BDO Figueroa Jimenez & CO., S.A. emitió dos informes de auditoría financiera de los años 2017 y 2018, los cuales no cuentan con hallazgos que deban ser incorporados en el presente informe de auditoría.

7. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES

No se realizó seguimiento a recomendaciones de Auditorías Anteriores, debido a que el Informe de Examen Especial al Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Salud Pública, Préstamo BIRF No. 8076-SV, ejecutado por el Ministerio de Salud, correspondiente al período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, no se había emitido el informe definitivo al momento de realizar el presente examen, siendo emitido el 27 de noviembre de 2020, el cual no contiene recomendaciones.

8. CONCLUSIÓN DEL EXAMEN

Con respecto al Examen Especial al Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Salud Pública, Préstamo BIRF No. 8076-SV, ejecutado por el Ministerio de Salud,

correspondiente al período del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018, podemos concluir que:

1. Los bienes adquiridos por medio del proyecto, se encuentran en el lugar establecido, funcionando y siendo utilizados para los fines programados.
2. La documentación que soporta los procesos de adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios y consultorías, cumplen con la normativa legal establecida.
3. El proceso No. FSSPSV-402-LPN-S "Servicio de Implementación de la Infraestructura Troncal de la Red Interna de Voz y Datos del MINSAL", por un monto de \$870,363.24 fue adjudicado por Licitación Pública Nacional (LPN) a pesar que la Comisión Evaluadora de Ofertas lo declaró desierto por superar el monto bajo esta modalidad; ya que por el monto debió haber sido ejecutado por Licitación Pública Internacional (LPI). Con esto se incumplió lo establecido en la normativa establecida por el BIRF.
4. Conforme la documentación presentada por el Administrador de Contrato Región Oriental de Salud y Supervisor de Obras del Ministerio de Salud, se puede evidenciar que el Contratista de la obra relativa al proceso FSSPSV-358-LNP-0, efectuó las reparaciones por el monto observado a la partida de \$1.099.19 a la estructura principal de la cornisa y la fascia, por encontrarse dentro del período de la Garantía de Buena Obra.

No obstante, con base a los procedimientos aplicados, se han identificado los hallazgos que se detallan en numeral 5, Resultados del Examen, de este informe.

9. PÁRRAFO ACLARATORIO

Este informe se refiere al Examen Especial al Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Salud Pública, Préstamo BIRF No. 8076-SV, ejecutado por el Ministerio de Salud, correspondiente al período del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018, por lo que no emitimos opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros emitidos por el Ministerio de Salud, relacionados con los fondos de dicho préstamo para el período examinado.

San Salvador, 17 de diciembre de 2020.

DIOS UNIÓN LIBERTAD


Dirección de Auditoría Cinco



Se hace constar que esta es una versión pública del informe de auditoría, el cual contiene información confidencial que ha sido testada por constituir datos confidenciales, para dar cumplimiento a lo establecido en el Art. 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).

