

# **CORTE DE CUENTA DE LA REPÚBLICA**

## **DIRECCION DE AUDITORIA CUATRO**



**INFORME DE EXAMEN ESPECIAL AL INSTITUTO  
SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL PARA  
VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE ASPECTOS  
LEGALES Y TECNICOS EN LA CONSTRUCCIÓN Y  
REMODELACIÓN DE INSTALACIONES  
PROVISIONALES PARA LA UBICACIÓN TEMPORAL  
DE LA UNIDAD MÉDICA DEL ISSS EN LA CIUDAD  
DE SAN MIGUEL, POR EL PERÍODO DEL 1 DE  
ENERO DE 2016 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017.**



**SAN SALVADOR, 31 DE AGOSTO DE 2018.**

## INDICE

Contenido	Pág. N°
1. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL EXAMEN.....	1
2. PRINCIPALES REALIZACIONES Y LOGROS .....	1
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	2
4. ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORÍA .....	6
5. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES .....	6
6. CONCLUSIÓN GENERAL.....	6
7. RECOMENDACIONES.....	6

Doctor

Director General del Instituto Salvadoreño del Seguro Social  
Presente.

El presente informe contiene los resultados del Examen Especial al Instituto Salvadoreño del Seguro Social para Verificar el Cumplimiento de Aspectos Legales y Técnicos en la Construcción y Remodelación de Instalaciones Provisionales para la Ubicación Temporal de la Unidad Médica del ISSS en la ciudad de San Miguel, por el período del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017 y fue realizado en cumplimiento a lo establecido en el Art. 195, ordinal 4° de la Constitución de la República y las atribuciones y funciones que establece el Art. 5, numerales 1, 4, 5, 7, y 16, y los Arts. 30 y 31 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República.

## 1. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL EXAMEN

### Objetivo General:

Verificar el cumplimiento de aspectos legales y técnicos aplicables al diseño, construcción y remodelación de las instalaciones provisionales donde se ubicó temporalmente la Unidad Médica del ISSS en la ciudad de San Miguel por el periodo del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017.

### Objetivos Específicos:

- a) Comprobar que el proceso de contratación se hubiera realizado cumpliendo con el marco legal establecido.
- b) Comprobar que el diseño del proyecto sea consecuente con los requerimientos de la administración y asegure la adecuada atención del derecho habiente.
- c) Comprobar que la obra física se haya realizado bajo las especificaciones técnicas contenidas en los documentos contractuales y otras normas aplicables según la naturaleza del proyecto.

## 2. PRINCIPALES REALIZACIONES Y LOGROS

En verificación de campo, realizada del 15 al 18 de mayo 2018, se observó la existencia de superficies que presentaban fisuras por contracción térmica y huecos cilíndricos ocasionados por extracción de núcleos que no fueron resanados oportunamente; estando vigente la garantía de buena obra a la fecha de la visita, la Supervisora de obra civil contactó al contratista, para que efectuara resane de las fisuras y los puntos de extracción de núcleos. Con lo que superó las condiciones encontradas en campo.

Así también, se observó en dicha visita, que los canales de descargas de aguas lluvias de techos, tenían acumulación de hojarasca y polvo, con riesgo de rebalse; por lo cual, ante nuestro señalamiento, la Supervisora de Obra Civil, solicitó a la Unidad de Mantenimiento de la Unidad Médica del ISSS en la ciudad de San Miguel, limpieza correspondiente, con lo que solventada dicha observación.

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1. SE MODIFICÓ EL USO DE BODEGAS DEL HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE SAN MIGUEL PARA LA HABILITACIÓN DE CONSULTA EXTERNA Y ESPECIALIDADES DEL ISSS, SIN CONTAR CON EL DICTÁMEN DE UN ESPECIALISTA EN EL ÁREA ESTRUCTURAL.

Comprobamos que sin el dictamen de un especialista en el área estructural se modificó el uso de dos galeras construidas para bodegas del Hospital San Juan de Dios de la Ciudad de San Miguel, para el funcionamiento temporal de Consulta Externa y Especialidades de la Unidad Médica del ISSS.

El **Reglamento para la Seguridad Estructural de las Construcciones de la República de El Salvador**, establece en el **Art. 3** lo siguiente: "Las disposiciones de este Reglamento son aplicables a las construcciones nuevas y a las existentes que puedan ser objeto de modificación, reparación o demolición y son de estricto cumplimiento en todo el territorio de la República".

El referido Reglamento en el **Art. 63**, establece lo siguiente: "Toda construcción que se modifique en su configuración estructural, en dimensiones de los elementos estructurales y en uso, deberá someterse al dictamen de un especialista en el área estructural y cumplir con lo aplicable del Art. 61".

Así también el **Art. 61** del mismo Reglamento establece que: "El proyecto de refuerzo estructural de una construcción deberá cumplir, como mínimo, con lo siguiente:

1. Con los requisitos de seguridad para obras nuevas establecidos en este Reglamento y sus Normas Técnicas.
2. Basarse en los planos estructurales del proyecto original y/o una investigación detallada de todos los elementos estructurales.
3. Detectar, ubicar y evaluar cualquier daño ocurrido en la estructura, para lo cual deberán retirarse los recubrimientos y acabados que puedan ocultarlos.
4. Realizar un estudio geotécnico.
5. Investigar el estado de las tuberías de agua potable, aguas negras y pluviales.
6. Determinar la resistencia de los materiales estructurales en la edificación.
7. Realizar mediciones para detectar desplomes y desniveles.
8. Realizar los análisis correspondientes para determinar las causas probables de los daños que presenta la estructura.
9. Efectuar los análisis necesarios a fin de que la estructuración original y la de refuerzo resistan en conjunto las cargas especificadas en este Reglamento y sus Normas Técnicas.
10. Elaborar los planos estructurales respectivos, que incluyan los detalles necesarios para la correcta ejecución del proyecto de refuerzo estructural.
11. Detallar y ubicar los apuntalamientos y refuerzos provisionales necesarios durante la etapa de ejecución del proyecto de refuerzo".

El **Manual de Organización de la División de Infraestructura del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)**, aprobado en febrero de 2010, en el numeral 7. **Descripción del Elemento de Organización**, estipula como **Objetivo de la División de Infraestructura** lo siguiente: "Gerenciar políticas, normas y estrategias técnico-administrativas para eficientar el uso de los recursos disponibles, buscando mejorar la infraestructura Institucional, necesaria para la prestación de los servicios que son de responsabilidad del Instituto".

El mismo Manual, en la **Descripción de Funciones**, establece en los numerales 1 y 4 lo siguiente:  
"1. Administrar eficientemente el desarrollo de proyectos relacionados con la infraestructura del Instituto, indistintamente de la modalidad de contratación. [...]  
4. Revisar y aprobar los planos constructivos y especificaciones técnicas para la ejecución de obras de infraestructura. [...]"

**El Objetivo del Departamento de Diseño es:**

"Desarrollar diseños de obras de infraestructura por contrato, administración o cualquier otra modalidad que se determine; orientados a mejorar la funcionalidad para la prestación de los servicios de salud o administrativos que el ISSS proporciona; de acuerdo al crecimiento de la demanda de los servicios, la edificación, las normativas correspondientes y las acciones correctivas que se determinen, mediante estudios técnicos previos".

El **Manual de Normas y Procedimientos de la División de Infraestructura del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)**, literal **B. Subproceso Diseño**, aprobado en diciembre de 2011, estipula en el numeral **2.6.2. Descripción del Procedimiento**, lo siguiente:

**"Jefe División de Infraestructura**

1. Recibe de la Unidad de Planificación y Desarrollo Institucional, el estudio de factibilidad para la ejecución del diseño.  
2. Margina con instrucciones, al Jefe del Departamento de Diseño.

**Jefe del Departamento de Diseño**

3. Entrega el Estudio de Factibilidad a Técnico de Infraestructura".

Las **Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)**, publicadas el 08/05/2014 en el Diario Oficial de la República de El Salvador No. 82, Tomo No. 403, establecen:

**"Art. 43.-** Los Centros de Atención, Subdirecciones, Unidades, Divisiones, Departamentos y demás dependencias del Instituto, deberán desarrollar sus actividades con base en las funciones y procedimientos establecidos en los manuales de Organización, Manuales de Normas y Procedimientos y otras normas o regulaciones aplicables a cada dependencia".

**"Art. 76.-** La Dirección General y las Jefaturas de las dependencias del Instituto, serán responsables que el personal bajo su cargo conozca y aplique con calidad y oportunidad lo establecido en las Normas Técnicas de Control Interno Específicas; así como también, todos los documentos normativos internos y externos, que se relacionen con el quehacer institucional".

**"Art. 86.-** Las Jefaturas deberán realizar monitoreo para verificar que las dependencias bajo su cargo cumplan con las funciones que les hubieren sido definidas en el Manual de Organización respectivo".

La condición es causada por las Jefaturas de la División de Infraestructura y del Departamento de Diseño, al omitir la asignación de un Técnico de Infraestructura para que emitiera un dictamen de la materia estructural.

Realizar modificaciones de uso de infraestructuras distintos para para los que fueron creados, sin el respaldo del dictamen de un especialista en el área estructural, pone en riesgo la integridad física de los usuarios.

## COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

En nota REF. INFRA 0080-08-18, de fecha 29 de agosto la Jefe de la División de Infraestructura y el Jefe del Departamento de Diseño de la División de Infraestructura, manifestaron lo siguiente:

- “Como parte de los antecedentes de este proyecto, debemos mencionar que el mismo forma parte del Plan de Transición para la construcción del Hospital Regional de San Miguel, el cual al ISSS le tomó más de un año poder concretar; esto debido a que no se encontraba un inmueble que reuniera las condiciones necesarias y la capacidad espacial para albergar los servicios de salud que se trasladarían. Finalmente, el único lugar que se adaptaba a nuestras necesidades fue lo ofrecido por el Hospital Nacional San Juan de Dios, que consistía en 2 galeras que eran utilizadas por FOSALUD con su Centro de Prevención y Tratamiento de Adicciones y la clínica TAR del programa VIH/SIDA, se encontraban también oficinas de contabilidad y otras áreas; y un área de terreno libre para construir, además de otros espacios internos del hospital para la prestación de servicios. Para poder liberar las galeras, el ISSS se comprometió a arrendar un inmueble al cual serían trasladadas algunas clínicas y realizaría adecuaciones internas en el hospital para el resto (Ver Anexo 1). Lo anterior está plasmado en el convenio de cooperación firmado entre el ISSS y el MINSAL (Ver Anexo 2) con lo cual se evidencia el uso que se le daba a los inmuebles.
- De acuerdo a información proporcionada por la administración del Hospital San Juan de Dios, las galeras fueron construidas con el objetivo de brindar la consulta de especialidades durante la reconstrucción del hospital, es decir, que las galeras fueron construidas con el objetivo de recibir a personal y usuarios del hospital.
- Las plantas arquitectónicas existentes, contenidas en los planos GAL-AR-01 y GAL-AR-02 (ver anexo) específicamente muestran la distribución interna que tenían las galeras en mención. En ellas se puede ver una cantidad considerable de ambientes, cubículos y/o espacios los cuales obedecían al uso del lugar, en la galera B se encontraba el Centro de Prevención y Tratamiento de Adicciones, la clínica TAR del programa VIH/SIDA, además, se encontraban también oficinas de contabilidad y en la galera A se puede observar una batería de servicios sanitarios, lo que implica que fueron construidas con el objetivo de ser utilizadas por un número considerable de personas.
- Las galeras en su configuración son edificaciones seguras por estar construidas con materiales livianos, específicamente con Acero como estructura principal, la cual se encontraba en muy buen estado de conservación pues durante la revisión e inspecciones que se hicieron a las estructuras no se observaron daños evidentes; para soportar lo dicho anteriormente nos referiremos a lo descrito en el libro “DISEÑO DE ESTRUCTURAS DE ACERO Método LRFD de [REDACTED] 2ª Edición, cuya versión en español fue publicada por editorial [REDACTED] en el año 2002, Libro en el cual en su Capítulo 1. Apartado **1.1 Ventajas del Acero como Material Estructural** escribe lo siguiente:
  - “...Estas y otras ventajas del acero estructural se analizarán en detalles en los siguientes apartados:
    - **Uniformidad**  
*Las propiedades del acero no cambian apreciablemente en el tiempo como es el caso de las estructuras de concreto reforzado*
    - **Durabilidad**  
*Si el mantenimiento de las estructuras de acero es adecuado durarán indefinidamente. Investigaciones realizadas en los aceros modernos, indican que bajo ciertas condiciones no se requiere ningún mantenimiento a base de pintura.*
    - **Ductilidad**

... La naturaleza dúctil de los aceros estructurales les permite fluir localmente en esos puntos, evitándose así las fallas prematuras. Una ventaja adicional de las estructuras dúctiles es que, al sobrecargarlas, sus grandes deflexiones ofrecen evidencia visible de la inminencia de la falla.

▪ **Tenacidad**

Los aceros estructurales son tenaces, es decir, poseen resistencia y ductilidad. Un miembro de acero cargado hasta que se presentan grandes deformaciones será aún capaz de resistir grandes fuerzas.”

Lo anterior sólo es un fragmento de lo que detalla el libro como ventajas de la utilización del acero, pero con ello se demuestra que las estructuras de acero son estructuras confiables para la construcción de obras como las utilizadas para el Hospital San Juan de Dios; además, se resalta del texto lo relativo a la Ductilidad y la Tenacidad, puesto que incluso en la actualidad no existe evidencia visible de deflexiones en la estructura, lo cual, también se constató visualmente durante las inspecciones preliminares que se realizaron durante el proceso de formulación en repetidas ocasiones, considerando que la estructura brindaría la seguridad necesaria a los futuros usuarios.

Por todo lo anterior, conociendo por medio de la Administración del Hospital Nacional las razones y uso para el cual habían sido construidas las Galeras, habiendo efectuado inspecciones visuales del estado de los elementos y estructura de acero, conociendo las ventajas que este tipo de estructuras presenta, sabiendo que no se estaría modificando su configuración estructural, ni adicionando o eliminando ningún elemento y mucho menos creando o incrementando esfuerzos adicionales a la estructura misma, y que tampoco se estaría cambiando el uso de los inmuebles, es que se consideró que lo único necesario era determinar a través de un modelo arquitectónico la nueva distribución de espacios internos a través del uso de divisiones livianas, manteniendo tanto la estructura principal del edificio así como la de las paredes de cerramiento las cuales también son de material liviano no de mampostería ni de concreto, reutilizando incluso el mismo piso, pues ya estaba acondicionado para oficinas y uso clínico temporal.

Finalmente, queremos aclarar que a estos recintos en el contenido de los documentos del proyecto se les ha denominado galeras a excepción de los tres documentos señalados en el borrador del informe en los cuales se identifican como bodegas. Esta denominación no es correcta ya que no corresponde al uso que se le daba ni al que se le daría a los espacios una vez remodelados, lo cual podría considerarse como un error involuntario que en sí mismo no cambia la esencia ni el origen de los inmuebles”.

## COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

En sus comentarios, la Jefe de la División de Infraestructura y el Jefe del Departamento de Diseño, sostienen que las dos galeras que fueron puestas a disposición del ISSS por el Hospital San Juan de Dios de San Miguel eran utilizadas para atención de pacientes; sin embargo, en informe de seguimiento al plan de transición que anexan al convenio de cooperación entre el ISSS y el MINSAL, se pone en evidencia que, por parte del hospital se requirió acelerar la construcción de la nueva bodega que el ISSS ofreció y en efecto construyó, para poder liberar espacio y entregar las galeras en referencia.

Como evidencia, adjuntan Informe de Gestiones Hospital San Juan de Dios de San Miguel, en el que en el literal b) de los puntos tratados se lee: «b) Construcción de Bodega como parte del convenio. El Hospital solicita que se agilice la construcción del Almacén de artículos generales para trasladar parte de lo que hay en galeras “A” y “B”.»

Aunado a esta nueva evidencia de lo ocurrido, y pese al resto de argumentos expresados, continúa la incertidumbre en torno a la estabilidad y seguridad que brindan actualmente las Galeras A y B a los derechohabientes y personal del ISSS de la Unidad Médica de San Miguel, mismo que debe figurar en dictamen de un especialista en el área estructural, por lo que la observación se mantiene.

#### **4. ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORÍA**

Según se constató, tanto la Unidad de Auditoría Interna como Firmas Privadas de Auditoría no realizaron acciones de control al proyecto auditado; en consecuencia, no se efectuó análisis alguno por falta de informes.

#### **5. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES**

No se efectuó seguimiento a recomendaciones de Auditorías anteriores, debido a que la Corte no ha realizado al Proyecto ninguna auditoría previa.

#### **6. CONCLUSIÓN GENERAL**

Habiéndose examinado los aspectos legales y técnicos del proyecto, es factible concluir que, independientemente del carácter intrínseco de provisionalidad, las obras realizadas son adecuadas para el uso de consulta externa, especialidades y emergencias, conforme el objetivo del mismo, beneficiando al derechohabiente del ISSS del oriente del país y que la ejecución de las obras fue apoyada por ensayos de laboratorio, y los informes de control de calidad y supervisión de obras dan cuenta de la atención de especificaciones técnicas de cada una de los rubros del proyecto, a fin de garantizar la calidad de los trabajos en su conjunto.

Por otra parte, los procesos realizados para la contratación de las obras y los registros contables se llevaron a cabo en cumplimiento con la normativa interna y externa aplicable.

No obstante, el diseño del proyecto no se respalda con un dictamen técnico emitido un Especialista Estructural para evaluación de las bodegas A y B, a las que se modificó su uso, conllevando riesgo para el personal y los derecho-habientes que usan dichas instalaciones remodeladas.

#### **7. RECOMENDACIONES**

1. Recomendamos al Director del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, gire instrucciones y se asegure que la Jefatura de la División de Infraestructura:
  - a. Instruya a la Jefatura del Departamento de Diseño, realizar estudio de estabilidad y seguridad de las galeras "A" y "B", a efecto de contar con dictamen de Especialista Estructural que garantice la integridad de los usuarios, conforme el Reglamento de Seguridad Estructural de las Construcciones de la República de El Salvador.

El presente informe se refiere al Examen Especial al Instituto Salvadoreño del Seguro Social para verificar el aspectos legales y técnicos en la Construcción y Remodelación de Instalaciones Provisionales para la Ubicación Temporal de la Unidad Médica en la ciudad de San Miguel, por el

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

periodo del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017 y está destinado para informar al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y para uso exclusivo de la Corte de Cuentas de la República.

San Salvador, 31 de agosto de 2018.

**DIOS UNION LIBERTAD**

  
**Director de Auditoría Cuatro**



