



MARA SEGUNDA DE PRIMERA INSTANCIA DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA: San Salvador, a las nueve horas y cuarenta minutos del día veintitrés de julio de dos mil nueve.

El presente juicio de cuentas ha sido diligenciado en base al Pliego de Reparos Numero **II-JC-05-2009**, fundamentado en el Informe de Examen Especial a la prestación de servicios de salud en el **HOSPITAL REGIONAL DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL (ISSS) DE SANTA ANA**; correspondiente al período del diez de julio de dos mil siete al treinta de septiembre de dos mil ocho; contra los señores: Doctor **JOSÉ GUILLERMO GONZÁLEZ**, Ex Subdirector de Salud y Licenciada **ELDA NURY GUTIÉRREZ SARILES**, Jefa Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional; del cual se determinó Responsabilidad Administrativa.

Han intervenido en esta instancia: la Licenciada **LIDISCETH DEL CARMEN DINARTE HERNÁNDEZ** en su calidad de Agente Auxiliar en representación del señor Fiscal General de la República, y los señores: **ELDA NURY GUTIÉRREZ SARILES**, y **JOSÉ GUILLERMO GONZÁLEZ GARCÍA**; por derecho propio.

LEÍDOS LOS AUTOS, Y;
CONSIDERANDO:

I.- Con fecha doce de enero de dos mil nueve, esta Cámara después de haber efectuado el respectivo análisis al Informe de Examen Especial a la prestación de servicios de salud en el **HOSPITAL REGIONAL DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL (ISSS) DE SANTA ANA**; correspondiente al período del diez de julio de dos mil siete al treinta de septiembre de dos mil ocho, y de acuerdo a los hallazgos contenidos en tal informe, de conformidad con el Art. 66 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, se ordenó iniciar el respectivo Juicio de Cuentas, en contra de las personas antes mencionadas. Notificándole al Señor Fiscal General de la República la iniciación del presente Juicio, tal como consta a fs. 35. A fs. 41 se encuentra el escrito presentado por la Licenciada **LIDISCETH DEL CARMEN DINARTE HERNÁNDEZ**, mediante el cual se mostró parte en su calidad de Agente Auxiliar del Señor Fiscal General de la República, legitimando su personería con Credencial y Resolución No. 005 que se agregó a fs. 42 y 43.

II.- De fs. 36 a 37 esta Cámara emitió el Pliego de Reparos en virtud de los hallazgos contenidos en el referido informe; al mismo tiempo se ordenó emplazar a los señores cuentadantes, a quienes se les concedió el plazo de **QUINCE DÍAS HÁBILES**, para que hicieran uso de su derecho de defensa, y se pronunciaron sobre el Pliego de Reparos que esencialmente dice: "*****" **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. Reparo 1.: DEFICIENCIAS EN RECETAS DESPACHADAS POR FARMACIA.** En análisis efectuado a las recetas despachadas por Farmacia durante el período del 10 de julio de 2007 al 30 de septiembre de 2008 se detectaron las siguientes deficiencias: **a)** Se comprobó que en el Área de Consulta Externa se dejaron de despachar la cantidad de 15, 837 recetas, por haber desabastecimiento de medicamentos. **b)** Se detectó desabastecimiento frecuente de medicamentos. La deficiencia se originó debió a que la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional no ha implementado estrategias que contribuyan a que los contratistas no incumplan con los plazos de entrega de los medicamentos e insumos médicos. En consecuencia se incrementa la demanda insatisfecha por los derechohabientes no abastecidos de medicamentos y que se arriesgue la salud de los usuarios. **Reparo 2.: NO SE CUENTA CON EL SUFICIENTE RECURSO HUMANO PARA ATENDER LA DEMANDA ACTUAL DE LOS DERECHOHABIENTES.** Al realizar verificaciones y entrevistas se observó que en algunas áreas no se cuenta con el suficiente recurso humano para atender la demanda actual de los derechohabientes. La deficiencia se originó debido a que la Sub Dirección de Salud no ha dado soluciones a la problemática relacionada con las necesidades de Recursos Humanos en el Hospital además, no han considerado las consecuencias que se podrían generar por no dotar de suficientes Enfermeras Auxiliares, personal para Lavandería, Farmacia y Archivo Clínico, los cuales son vitales para hacerle frente a la creciente demanda de pacientes que requieren atención médica. Lo anterior tiene como efecto: **a)** Los pacientes se ven afectados por no recibir la atención adecuada por parte de las enfermeras, sobre todo en los turnos de noche. **b)** Los Expedientes Clínicos con frecuencia se extravían o les faltan exámenes anexos, ocasionando demoras en la atención a los pacientes. **c)** Que los pacientes hospitalizados no cuenten con ropa limpia para hacerles el cambio a diario lo que les podría generar infecciones y/o complicaciones pos operatorias. "*****". De fs. 38 a 40, consta la Notificación al Señor Fiscal General de la República y los emplazamientos de los señores reparados.



III.- De fs. 44 a 45 corre agregado el escrito presentado por la Licenciada **ELDA NURY GUTIÉRREZ SARILES**, en el cual manifiesta esencialmente lo siguiente:

“**REPARO UNO. DEFICIENCIAS EN RECETAS DESPACHADAS.** Se dice que se comprobó que existía desabastecimiento de medicamentos en el Hospital Regional de Santa Ana del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, lo cual originó que se dejaran de despachar 15,937 recetas; en tal sentido, atribuyen la responsabilidad de tal desabastecimiento a mi persona, por estimar que no he implementado estrategias que contribuyan a que los contratistas no incumplan los plazos de entrega de los medicamentos, es decir, no existe responsabilidad directa sobre los hechos que se me imputan, sino indirecta derivada de las actuaciones de un tercero. En primer lugar, es importante señalar que, respecto a la causa real del desabastecimiento de medicamentos, el informe de Examen Especial literalmente ' establece que **"la causa del desabastecimiento de los 11 medicamentos incluidos en la condición de hallazgo, se debe a la falta de entrega oportuna por parte de los Contratistas"**, es decir, el origen del problema es externo, está fuera de la administración pública, en un ámbito donde el funcionario puede establecer controles pero nunca incidir directamente en tales actuaciones, simplemente porque son ejecutados por sujetos independientes, no subordinados a la administración pública, de ahí que la responsabilidad que se pretende atribuirme deriva -no del desabastecimiento de medicamentos encontrados- sino de las acciones realizadas tendientes a compeler a los terceros a cumplir con sus obligaciones. Conocido lo anterior debe considerarse que, por ser las entregas de medicamentos obligaciones adquiridas en forma personal y particular por el Contratistas, el cumplimiento de las mismas no depende de los actos de los funcionarios sino de la voluntad y/o capacidad del mismo contratistas(sic) y en consecuencia las formas de compelerlo a su cumplimiento son aquellas penalidades señaladas en la ley, en las bases de licitación o en el contrato. Particularmente, considero que los auditores han confundido la Ejecutoriedad de un Acto Administrativo, con la obligatoriedad de los compromisos contractuales, así mientras en el primer caso la obligación se deriva del ejercicio de una atribución de imperio de la administración, en el segundo caso se trata de una relación proveniente del Derecho Civil, de ahí que no puede forzarse a un contratista a cumplir con sus obligaciones, queda únicamente la facultad de sancionarlo por sus actuaciones indebidas generadoras de incumplimientos contractuales; en cualquier caso, el requerimiento previo resulta necesario para que el proveedor pueda cumplir la obligación que tiene a su cargo y evitarse así el

inicio del procedimiento sancionatorio y sobre todo, una afectación a la administración, lo cual efectivamente se ha realizado, prueba de ello son las comunicaciones remitidas a los contratistas requiriéndoles cumplir con el contrato en la forma en que fue suscrito. A efecto de establecer los requerimientos hechos a los proveedores urgiéndoles el cumplimiento de sus obligaciones, por este medio presento copias certificadas de las cartas enviadas en donde se les informa de los incumplimientos en las entregas de medicamentos pactadas contractualmente, se le conmina a cumplir con sus obligaciones y se les advierte la imposición de sanciones por tales incumplimientos. En segundo lugar, como Jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, también he realizado acciones para sancionar a los Proveedores que han incumplido sus obligaciones de entrega de medicamentos, con ello se le ha dado cumplimiento al procedimiento sancionatorio previsto en las Bases de Licitación y el Contrato y, además se advierte a los proveedores de las consecuencias de sus incumplimientos. Establezco lo anterior presentando copia certificada del detalle de las multas que fueron impuestas a los diferentes contratistas por retrasos en la entrega del suministro de los productos mencionados en el reparo que se me atribuye durante el periodo comprendido desde el mes de septiembre de 2007 al mes de enero de 2009, y cuyo valor asciende a \$26,866.95. Con lo anterior se establece que efectivamente se le ha dado cumplimiento a los mecanismos previstos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones. En tercer lugar, consta en el informe especial que con el fin de evitar que los proveedores incumplan sus obligaciones de entrega, el Honorable Consejo Directivo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social ha aprobado que en la base de licitación y en los contratos que se celebren se incluya la cláusula siguiente "EN CASO QUE EL CONTRATISTA NO ENTREGUE EL PRODUCTO CONTRATADO EN EL PLAZO ESTABLECIDO Y EL ISSS TENGA QUE REINTEGRAR ALGÚN COSTO AL DERECHOHABIENTE POR ESA CAUSA, DEBERÁ RESPONDER CANCELANDO AL ISSS EL MONTO DEL REINTEGRO EN COMENTO, POR LO QUE AUTORIZA AL ISSS RETENER DE LAS FACTURAS QUE LE TUVIERE PENDIENTE DE PAGO EL MONTO RESPECTIVO EN CONCEPTO DE COMPENSACIÓN POR EL REINTEGRO EFECTUADO POR EL ISSS AL DERECHOHABIENTE". De más esta decir que la propuesta para la aprobación de tal cláusula fue presentada por la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional a través de mi persona, en cumplimiento de las atribuciones que me impone el art. 12 literales a) y f) de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la



Administración Pública. Lo anterior, es otro reflejo de las acciones realizadas por mi persona a efecto de persuadir a los proveedores a cumplir con sus obligaciones en tiempo y forma. Finalmente, debo mencionar que como Jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional tengo la obligación de gestionar el cumplimiento de la(sic) obligaciones por parte de los proveedores de acuerdo a los mecanismos previamente establecidos en las bases de licitación, el contrato suscrito y supletoriamente la ley, lo que significa que estoy limitada para utilizar otros medio(sic) no previstos en tales ordenamientos; hacer lo contrario implicaría que tanto la Institución como mi persona violentaríamos el Principio de Legalidad, Art. 86 de la Constitución de la República, y por consiguiente a(sic) vulneraríamos derechos constitucionales y legales de terceros, en este caso de los proveedores. En conclusión, existen actos de los que indudablemente se desprende que, en mi calidad de Jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, he implementado estrategias a fin de evitar que los contratistas cumplan con los plazos de entrega de los medicamentos, razón por la cual solicito se me absuelva del reparo formulado en mi contra, ya que si bien han existido incumplimientos en las entregas de medicamentos, los mismos han obedecido a actos propios e imputables únicamente a los contratistas y por ello han sido sancionados como corresponde, no originándose los retrasos a falta de previsión de la Institución o de mi persona. """""".



IV.- Ejerciendo el derecho de defensa el Doctor **JOSÉ GUILLERMO GONZÁLEZ** en su escrito agregado de fs. 59 a 60, manifiesta esencialmente lo siguiente: """"""**REPARO DOS. NO SE CUENTA CON EL SUFICIENTE RECURSO HUMANO PARA ATENDER LA DEMANDA ACTUAL DE LOS DERECHOHABIENTES.** En principio, debo mencionar que el reparo en sí resulta difuso, por contener señalamientos genéricos y carentes de fundamento, digo esto porque se ha obviado mencionar o considerar el proceso de apertura de plazas o contratación de personal de la Institución; en tal sentido, pareciera que la contratación de personal es una decisión y tarea exclusiva de la Subdirección de Salud, sin asistencia, colaboración o requerimiento de otros Departamentos, lo cual evidentemente no es cierto. Honorable Cámara, según el Manual de Normas y Procedimientos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, específicamente en el número 3.3.3 denominado "Investigación de Plazas", la Subdirección de Salud ha de gestionar la contratación de nuevo personal a partir de un estudio previo y requerimiento por parte del usuario, en este caso de las áreas de Enfermería,

Lavandería y Archivo Clínico del Hospital Regional de Santa Ana del Instituto del Seguro Social, y el posterior estudio de factibilidad del Departamento de Recursos Humanos, así como la Aprobación presupuestaria correspondiente; de ahí que si tales actos previos, respecto de las áreas señaladas en el reparo, no existían o no fueron hechos de conocimiento de la Subdirección de Salud que estuvo a mi cargo, por parte de los gestores de tales actividades, me encontraba imposibilitado para gestionar la contratación de recurso humano para dicho Centro de Atención; hacer lo contrario, hubiese sido considerado como un acto arbitrario y en clara transgresión a los procedimientos Institucionales establecidos. Conocido lo anterior, debo manifestar que durante el período en que se realizó el examen especial, ni por parte del usuario, ni por parte de ningún otro Departamento se realizaron gestiones con el objeto de contratar personal para las áreas de enfermería, lavandería o archivo clínico del Hospital Regional de Santa Ana del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, consecuentemente carezco de toda responsabilidad sobre el reparo que se me atribuye. Establezco lo anterior presentando notas emitidas por el Departamento de Desarrollo Institucional y el Departamento Control de la Gestión de Recursos Humanos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, en la que se relaciona las áreas sobre las cuales en el período que se realizó el examen especial, se recibieron gestiones para solicitar contratación del personal, sin que conste en las mismas las áreas que se mencionan en el reparo; por ello, considero que las conclusiones contenidas en dicho informe carecen de sustento y por tanto, resulta totalmente improcedente atribuirme responsabilidad sobre la gestión de recurso humano en las áreas señaladas, cuando no existe evidencia que el usuario haya informado sobre la necesidad del mismo, lo cual es un requisito insoslayable para continuar el trámite en la Subdirección de Salud. En segundo lugar, los auditores han omitido citar en su informe especial, que el Instituto Salvadoreño del Seguro Social está sujeto al Reglamento denominado **POLÍTICA DE AHORRO DEL SECTOR PUBLICO 2007**, emitido mediante Decreto Ejecutivo No. 22, del veintidós de marzo de dos mil siete, publicado en el Diario Oficial numero 67, Tomo 375, el día dieciséis de abril de dos mil siete, el cual en su Art. 4 obliga a todas las Instituciones del Estado a hacer un uso de los recursos públicos bajo una disciplina de eficiencia y racionalización y por consiguiente implementar durante la ejecución del Presupuesto 2007 normas de gasto, y que en lo relativo a las remuneraciones literalmente dispone en sus literales a), b) y c) lo siguiente: *"a) Las autorizaciones para la utilización de plazas vacantes por contrato solamente se otorgarán para la*



contratación de personal médico, paramédico y servicio exterior de seguridad pública en los Ramos correspondientes, siempre y cuando sean estrictamente necesarias para el desarrollo de la gestión institucional. En tal caso se atenderá lo establecido en el Art. 83 de las Disposiciones Generales de Presupuestos; b) Se suspenden las autorizaciones para la contratación de plazas nuevas por los sistemas de Contratos y Jornales cubiertos con cualquier fuente de financiamiento, inclusive con Fondos de Actividades Especiales; c) Se prohíben las contrataciones de personal con carácter permanente, bajo la modalidad de Servicios Técnicos y Profesionales o No Personales." Partiendo de lo anterior, en mi calidad de Subdirector de Salud, categóricamente estaba imposibilitado legalmente para utilizar plazas vacantes, que valga aclarar no las había, ni para contratar nuevas plazas o personal bajo ningún sistema para los servicios de Lavandería y Archivo Clínico, pues de hacerlo contravenía lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo antes mencionado, por no ser personal médico, paramédico, servicio exterior o seguridad pública, que son las únicas excepciones en que pueden ser utilizadas las plazas vacantes conforme al referido reglamento; y en el caso de los servicios de Enfermería también estaba limitado por cuanto no existía un estudio que estableciera que dichas plazas eran estrictamente necesarias para el desarrollo de la gestión institucional, ni solicitud expresa de dichas dependencias. "*****". Esta Cámara por auto de fs. 75, emitió auto resolviendo: Tener por parte a la Licenciada **LIDISCETH DEL CARMEN DINARTE HERNÁNDEZ**, y a los señores: **ELDA NURY GUTIÉRREZ SARILES**, y **JOSÉ GUILLERMO GONZÁLEZ GARCÍA**; en la calidad en que comparecen y tener por contestado el Pliego de Reparos **II-JC-05-2009**; se declaró sin lugar por improcedente la petición realizada por la Licenciada **DINARTE HERNÁNDEZ**, en lo relativo a proporcionar fotocopias del Examen Especial que dio origen a este Juicio; ya que los respectivos hallazgos han sido incorporados al Pliego de Reparos correspondiente, poniendo a disposición de la Representación Fiscal el referido informe en las instalaciones de esta Cámara, cuando así lo estime conveniente la interesada. De conformidad al artículo **69** inciso tercero de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, concédase audiencia a la representación fiscal para que emita su respectiva opinión.

V.- La Licenciada **LIDISCETH DEL CARMEN DINARTE HERNÁNDEZ**, de folios 79 a 80, evacuó la audiencia conferida manifestando esencialmente lo siguiente:

*******Responsabilidad Administrativa Reparos 1: Deficiencia en recetas**

despachadas por farmacia. La Licenciada Gutiérrez Sariles en su escrito entre otras cosas refiere que... El origen del problema es externo, esta fuera de la Administración pública en un ámbito donde el funcionario puede establecer controles pero nunca incidir directamente en tales actuaciones simplemente porque son ejecutados por sujetos independientes no subordinados a la administración pública... Además ha realizado acciones para sancionar a los proveedores que han incumplido sus obligaciones de entrega de medicamentos... presentando detalle de las multas que fueron impuestas a los diferentes contratistas por retraso en la entrega de suministro de producto... Y que con el fin de evitar que los proveedores incumplan sus obligaciones de entrega el honorable Consejo Directivo del ISSS, tomo la decisión que en la base de licitación que en los contratos se incluya una clausula, Que garantice la entrega a tiempo y la sanción en caso de incumplimiento... Siendo un reflejo de las acciones realizadas por mí persona a efecto de persuadir a los proveedores a cumplir con sus obligaciones. Al respecto la Representación fiscal considera que el presente reparo no se desvanece debido a que tal como lo expone en su escrito la cuentadante se hizo lo establecido en la LACAP ante el incumplimiento, al hacer efectivo el cobro de las multas, pero no contaba con estrategias para que los contratistas cumplan con los plazos de entrega de los medicamentos, hasta que incluyeron una clausula en los contratos con sanciones inmediatas al no cumplir con la entrega de medicamento; pero en el momento de la auditoría que dio origen a este Juicio de cuentas, incumplieron con lo establecido en el Manual de Organización de la Sub dirección de Salud del ISSS, ya señalado.

Responsabilidad Administrativa Reparó 2: No se cuenta con el suficiente Recurso Humano para atender la demanda actual de los Derecho habientes.

El cuentadante en su escrito entre otras cosas refiere que según el manual de normas y procedimientos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, en el número 3.3.3 denominado "Investigación de Plazas", la Subdirección de Salud ha de gestionar la Contratación de nuevo personal a partir de un estudio previo y requerimiento por parte del usuario, en este caso de las áreas de enfermería, lavandería y Archivo Clínico del Hospital Regional de Santa Ana del ISSS y posteriormente estudio de factibilidad del Departamento de Recursos Humanos, así como la aprobación presupuestaria correspondiente... manifiesta que durante el período en que se realizó el examen especial, ni por parte del usuario ni de ningún otro departamento se realizaron gestiones con el objeto de contratar personal para las áreas ya señaladas... Consecuentemente carezco de toda



responsabilidad sobre el reparo que se me atribuye... En segundo lugar los auditores han omitido citar en su informe especial que el ISSS está sujeto al reglamento denominado POLÍTICA DE AHORRO DEL SECTOR PUBLICO 2007 EMITIDO POR DECRETO EJECUTIVO No. 22 del 22 de marzo de 2007... por lo antes expuesto, considero que el reparo que se me ha efectuado además de ser inconsistente y difuso respecto a los requisitos necesarios para realizar una gestión de contratación de personal, ha sido formulado en evidente desconocimiento y oposición al decreto ejecutivo ya relacionado. Al respecto la representación fiscal considera que este reparo no ha sido superado debido, a que según el Art. 7 de la Ley del Seguro Social dice que los Organismos Superiores del Instituto Serán el Consejo Directivo y la Dirección General, y el Art. 18 de la misma ley dice corresponde al Director General a) Estudiar las posibilidades de extensión del Seguro Social en cada uno de sus aspectos y Ch) formular recomendaciones esenciales sobre normas y procedimientos a seguir en la Organización y desarrollo del Trabajo, y Art. 19 literal a) de la Ley del Seguro Social, acciones que tenían que realizar dentro de sus políticas, dándole prioridad para hacerle frente a la creciente demanda de pacientes que requieren atención médica y no le han dado solución de un proceso de necesidad de recursos humanos solicitado para el caso de las enfermeras desde 2007, Inobservando lo establecido Art. 26 de la Corte de cuentas(sic) en el cumplimiento de sus objetivos con eficiencia efectividad y economía... que no justifica la austeridad decretada para no gestionar plazas vacantes que hubiesen y respaldarse en un proceso de recursos humanos, del que no le da seguimiento, mediante el cual se dilata la contratación de persona!, además la prueba documental presentada no reúne los requisitos del Art. 260 del Código de Procedimientos civiles por lo que no debe tomarse en cuenta. En conclusión la prueba presentada por los cuentadantes no supera los hallazgos atribuidos en ese sentido, La Representación Fiscal considera que de conformidad con la Ley de la Materia, la Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos, deviene por inobservancias de las disposiciones legales y reglamentarias y por el incumplimiento de sus atribuciones, facultades, funciones y deberes o estipulaciones contractuales, según hacen referencia en el informe de Auditoria; en razón de ello solicito una sentencia condenatoria en base al art. 69 Inc. 2 de la Ley de la Corte de Cuentas. "*****". Esta Cámara a folios 81 emitió auto resolviendo: Admitir y agregar el escrito presentado por la Licenciada **LIDISCETH DEL CARMEN DINARTE HERNÁNDEZ**, y tener por evacuada la audiencia conferida a la Representación

Fiscal. De conformidad al artículo 69 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, se ordenó pronunciar la sentencia correspondiente.

VI.- Por todo lo antes expuesto, analizadas y valoradas jurídicamente las explicaciones, documentos presentados por los cuentadantes y la opinión de la Representación Fiscal, esta Cámara estima: Previo a conocer la resolución de cada reparo es necesario hacer ciertas aclaraciones: El presente juicio es netamente documental, por lo que todo lo que se alega debe probarse; la especialidad de este juicio radica en que la prueba documental pasa a ser para el servidor actuante el medio idóneo con el cual debe ilustrar al juez sobre sus alegatos, debiendo reunir la prueba todos los requisitos necesarios para ser tomada como tal, además que tiene que ser conducente para que al momento de ser valorada por el Juez, ésta le presente los hechos de la mejor manera posible, haciendo que la misma hable por sí sola de los hechos que se están controvertiendo. La obligación de aportar la prueba en el Juicio de Cuentas, es por parte del Servidor actuante, ésta es una de las características mas significativas dentro del ámbito Judicial, ya que se diferencia de cualquier Juicio Ordinario o Extraordinario; el hecho que los cuentadantes no sustenten lo que alegan no le da ninguna seguridad al Juez de la realidad de los hechos. La prueba debe darle la certeza suficiente al juzgador del hecho controvertido, y éste está en la potestad de no tomar como prueba aquella documentación que le genere duda, es por esto que la prueba se define como: "los diversos procedimientos empleados para CONVENCER al Juez"; Marcel Planiol al hablar de la importancia de la prueba, señala: "Un derecho no es nada sin la prueba del acto jurídico o del hecho material del cual se deriva. Cuando la existencia de este acto o hecho no se conoce, es necesario probarlo, para convencer al juez de la existencia misma del derecho; a falta de prueba no se puede obtener el respeto del derecho. La prueba es pues, la única que vivifica al derecho y la única que lo hace útil"; por lo tanto aquella prueba que genere duda en el presente proceso, no será tomada en cuenta. En relación al **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. REPARO 1.: DEFICIENCIAS EN RECETAS DESPACHADAS POR FARMACIA.** Analizados los alegatos vertidos por los señores Cuentadantes, Documentación aportada al proceso, el presente reparo se desvanece; ya que la servidora actuante ha demostrado que han hecho efectivo el cobro en concepto de multas por el incumplimiento del contrato, tomando las medidas necesarias para el cumplimiento de lo mismos; además que en la documentación agregada al



proceso comprueba que efectivamente ha realizado las gestiones necesarias para el cumplimiento de las normativas vigentes; por lo tanto, a criterio de esta Cámara, el presente reparo se desvanece. En cuanto al **REPARO 2. NO SE CUENTA CON EL SUFICIENTE RECURSO HUMANO PARA ATENDER LA DEMANDA ACTUAL DE LOS DERECHOHABIENTES**. Analizados los alegatos vertidos por los señores Cuentadantes, documentación aportada por los mismos, es procedente desvanecer el presente reparo, ya que tomando en cuenta el hecho que el servidor actuante ha probado las gestiones realizadas para la petición de personal, realizando desde su cargo los procedimientos que se encuentran a su alcance y el hecho que la Política de Ahorro del Sector Público 2007, tiene vigencia antes del período auditado, imposibilitando la contratación de nuevo personal, y que para el año 2008 se volvió a emitir una nueva Política de Ahorro del Sector Público, esta Cámara considera procedente dar por desvanecido el presente reparo.

POR TANTO: De conformidad con el Art. 195 No. 3, de la Constitución de la República, a los Arts. 3, 15, y 69 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, 421 y 427 del Código de Procedimientos Civiles, a nombre de la República de El Salvador, esta Cámara **FALLA: 1-)** Declárase totalmente desvanecida la Responsabilidad Administrativa, del Pliego de Reparos **II-JC-05-2009**; **2)** Absuélvase a los señores: Doctor **JOSÉ GUILLERMO GONZÁLEZ**, Ex Subdirector de Salud y Licenciada **ELDA NURY GUTIÉRREZ SARILES**, Jefa Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional; a quienes se les declara libres y solventes de toda responsabilidad en lo relativo a sus cargos y período de actuación en el **HOSPITAL REGIONAL DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL (ISSS) DE SANTA ANA**, correspondiente al período del diez de julio de dos mil siete al treinta de septiembre de dos mil ocho. **HÁGASE SABER.**



Ante mí,

Secretaría de Actuaciones.

Exp. II-IA-34-2008 / II-JC-05-2009
CSPI / Nivas.-

MARA SEGUNDA DE PRIMERA INSTANCIA DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA: San Salvador, a las once horas y veinte minutos del día veintiocho de agosto de dos mil nueve.

Habiendo transcurrido el término legal, sin haber interpuesto Recurso alguno de la Sentencia Definitiva de fecha veintitrés de julio de dos mil nueve, que corre agregada de folios 84 vto. a 90 fte.; de conformidad con el artículo 70 inciso 3ro. de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, declárase ejecutoriada dicha sentencia. Librese la respectiva ejecutoria para los efectos de ley.



Ante mí.



Secretaria de Actuaciones

Exp. II-IA-34-2008/ II-JC-05-2009
CSPI / Nivas.



CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA

DIRECCIÓN DE AUDITORÍA CUATRO



**INFORME DE EXAMEN ESPECIAL A LA
PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD EN EL
HOSPITAL REGIONAL DEL ISSS DE SANTA ANA, POR
EL PERIODO COMPRENDIDO DEL 10 DE JULIO DE
2007 AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2008.**



DICIEMBRE DE 2008

INDICE

CONTENIDO

I	Antecedentes	1
II	Objetivos	12
III	Alcance y resumen de procedimientos aplicados	2
IV	Resultados del examen	2
V	Recomendaciones	7



10 de diciembre de 2008.

Doctora
Luz de María Carballo de Hernández
Directora del Hospital Regional
del ISSS de Santa Ana,
Presente.

I. ANTECEDENTES

I.1 Antecedentes del Examen

Este examen tiene su origen en el Plan Anual de Trabajo del año 2008 de la Dirección de Auditoría Cuatro.

I.2 Antecedentes de la entidad

El Hospital Regional de Santa Ana fue fundado el 1 de julio de 1970, con una capacidad para 40 camas, esta ubicado en la Colonia El Palmar, Final Décima Avenida Sur, frente a Estadio Oscar Quiteño de Santa Ana, en las instalaciones que anteriormente ocupaba la Escuela de Mayordomía y que fueron donadas por el Ministerio de Educación al Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

El Hospital brinda atención ambulatoria y Servicio de Hospitalización; asumiendo a su vez el rol de gestión de Unidad Médica, teniendo adscritas 2 Clínicas Comunes y varias Empresariales, es un establecimiento de referencia porque recibe pacientes de las Unidades Médicas de los Departamentos de Santa Ana, Ahuachapán y algunos Municipios de los Departamentos de Sonsonate, La Libertad y contrarreferencias porque refiere aquellos casos no resolutivos a los Hospitales del Área Metropolitana de San Salvador, esta enmarcados dentro del II Nivel de Atención.

La Consulta Externa presta los servicios en las Areas: Medica, Odontológica, General y de Especialidades, con un horario de 10 horas diarias en un horario de 7: A.M. a 5: P.M a excepción del Área de Emergencia la cual funciona las 24 horas del día.

El Servicio de Hospitalización cuenta con 143 camas censables y 53 camas no censables, dentro de las no censables se brinda atención de: Unidad de Cuidados Intensivos, Diálisis, Hemodiálisis, Labor de Partos, Encubadoras, Cunas Térmicas, Cólera y Observación.

II. OBJETIVOS

General

Realizar una evaluación constructiva y objetiva al proceso de gestión relacionada a la Prestación de Servicios de Salud del Hospital Regional del ISSS de Santa Ana, con el fin de determinar el grado de satisfacción de los derechohabientes.



Específicos

- a) Verificar el establecimiento y adecuado funcionamiento del sistema de control interno a nivel Institucional.
- b) Determinar si en la ejecución de los procesos se observan y acatan las leyes, reglamentos, políticas, normas y disposiciones aplicables a la entidad y si éstos están enmarcados en el plan de gestión.
- c) Verificar que en el ejercicio de la gestión institucional, se garanticen los derechos de los usuarios y la prestación de los servicios en forma eficiente y en el momento apropiado.
- d) Verificar si la Entidad genera y promueve una mayor cobertura y una mejor calidad.

III. ALCANCE Y RESUMEN DE PROCEDIMIENTOS APLICADOS

Emitir informe sobre Examen Especial relacionado a la Prestación de Servicios de Salud en el Hospital Regional del ISSS de Santa Ana, por el período comprendido del 10 de julio de 2007 al 30 de septiembre de 2008.

Resumen de Procedimientos utilizados:

- a) Realizamos notificación del inicio de auditoría.
- b) Solicitamos la normativa interna y externa que regula el accionar de las diferentes áreas operativas que conforman el Hospital.
- c) Realizamos entrevistas a nivel de Jefaturas de las áreas Operativas del Hospital.
- d) Realizamos encuestas a los pacientes que hacen uso de los Servicios de Hospitalización, Consulta Externa y de Emergencia.
- e) Efectuamos un análisis de las entrevistas y encuestas para tabular resultados.
- f) Determinamos criterios para seleccionar las deficiencias y áreas que serán sujetas de examen en la etapa de ejecución.

**IV. RESULTADOS DEL EXAMEN**

① ADMINISTR.

1. En análisis efectuado a las recetas despachadas por Farmacia durante el período del 10 de julio de 2007 al 30 de septiembre de 2008 se detectaron las siguientes deficiencias:
 - a) Comprobamos que en el Area de Consulta Externa se dejaron de despachar la cantidad de 15, 837 recetas, por haber desabastecimiento de medicamentos de las cuales se presenta un detalle mensual:

AÑO	MES	NUMERO DE RECETAS
2007	JULIO	2,390
	AGOSTO	1,323
	SEPTIEMBRE	263
	OCTUBRE	1,781
	NOVIEMBRE	198
TOTAL 2007		5,955
2008	ENERO	1,323
	FEBRERO	446
	ABRIL	2,716
	MAYO	1,526
	JUNIO	2,461
	JULIO	882
	AGOSTO	528
TOTAL 2008		9,882
TOTAL PERIODO		15,837

b) Detectamos desabastecimiento frecuente de los medicamentos siguientes:

No.	CODIGO	NOMBRE DEL MEDICAMENTO
1	8070104	GEMFIBROSILO
2	8030108	SALBUTAMOL AERSOL DOSIFICADO
3	8020103	ALUMINIO HIDROXIDO
4	8010306	CEFALEXINA MONOHIDRATO
5	8010101	ACETAMINOFEN
6	8010526	DICLOFENACO
7	8010406	METRONIDAZOL
8	8010363	AMOXICILINA
9	8020202	RANITIDINA
10	8030120	FLUTICASONA
11	8040411	LOSARTAN



El Manual de Organización de la Sub Dirección de Salud del ISSS, Aprobado por el Consejo Directivo del ISSS, con base a lo que establece el Art. 14 numeral b) de la Ley del Seguro Social, en las funciones específicas de dicha Sub Dirección en los numerales 2. Definir las prioridades del uso de recurso con que cuenta en instituto para la atención integral en salud. Numeral 5 establece: "Apoyar a los centros de atención para que determinen las necesidades de recursos humanos, materiales, de capacitación y/o habilitación de su personal y financieros necesarios para el cuidado de la salud de los derechohabientes y Numeral 7: Gestionar oportunamente los procesos de compra de bienes y servicios necesarios para la atención de salud".

La deficiencia se debe a que la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional no ha implementado estrategias que contribuyan a que los contratistas no incumplan con los plazos de entrega de los medicamentos e insumos médicos.

Lo anterior tiene como efecto que se incremente la demanda insatisfecha por los derechohabientes no abastecidos de medicamentos y que se arriesgue la salud de los usuarios.

COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

El Jefe de Unidad de Planificación de Necesidades de Bienes y Servicios a través de nota de ref. UPLAN-2029/2008 emitida con fecha 21 de Noviembre de 2008 manifiesta lo siguiente:

"En cuanto a la condición del hallazgo 2, de acuerdo al Artículo 12 de la Ley de Adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública – LACAP, literal c) establece como Atribución de la UACI: "Elaborar en coordinación con la unidad Financiera Institucional UFI, la programación anual de compras, las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios. Esta programación anual deberá ser compatible con la política anual de adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública, el plan de trabajo institucional, el presupuesto y la programación de la ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal en vigencia y sus modificaciones". Por lo tanto la función de UPLAN no es la programación sino la planeación de las necesidades planteadas por los Centros de Atención y Dependencias administrativas, en el Manual de Normas y Procedimientos de la Unidad de Planificación de Bienes y Servicios, numeral 4 Procedimientos elaboración del Plan Anual de Necesidades se establece como UPLAN elabora dicho plan (ver anexo 2).

"Como ya se aclaró en la parte introductoria de esta respuesta no corresponde a la Unidad de planificación de Necesidades de Bienes y Servicios gestionar los fondos para adquisiciones, sin embargo a continuación se presenta la documentación analizada por UPLAN y que el Hospital Regional de Santa Ana presentó como sus necesidades de Medicamentos para el año 2008 de acuerdo a los Lineamientos Estimación de Necesidades Suministros Médicos 2008, enviados por correo a los Directores de los centros de Atención en fecha 30 de Marzo 2007 (ver anexo 5).



Subdirector de Salud

En Nota de fecha 20 de Noviembre de 2008, manifiesta lo siguiente:

"Las gestiones para disponer de los fondos necesarios para la adquisición de medicamentos se realizan de manera oportuna en la planeación de necesidades anuales. La problemática se genera mayormente por el incumplimiento en las entregas por parte de los Proveedores, lo cual se espera contrarrestar con aplicación de sanciones fuertes a los suministrantes por incumplimientos (cancelación al ISSS por los reintegros que se realicen a pacientes).

Por otra parte, a través del Departamento Control de Farmacias, se ha implementado el Plan de acción para el pago de reintegro por la compra de medicamentos Anexo".

Jefa UACI- ISSS

En nota de fecha 14 de noviembre de 2008 manifiesta lo siguiente:

"Adjunto a la presente cuadro detalle en el cual se enlistan las gestiones que esta Unidad de Adquisiciones ha realizado para cada uno de los medicamentos detallados en el numeral 2 b), para abastecer el periodo 2007, 2008 y lo que realiza para el 2009 en cada uno de ellos.

Según lo informado por los diferentes Almacenes, se incluyen las cantidades pendientes de ingreso de cada contrato.

Cabe mencionar que de los 11 medicamentos indicados en el numeral 2 b), el 8070104 GEMFIBROSILO y 8030120 FLUTICASONA, han sido eliminados del Listado Oficial de Medicamentos en el mes de marzo del presente año, según Acuerdo de Consejo Directivo No. 2008-0469.MZO. Anexo pantalla del sistema donde indica el estatus actual de cada uno de los medicamentos con esta condición.

Es de hacer notar que las cantidades a tramitar para cada uno de los medicamentos son establecidas por la Unidad de Planificación de Adquisiciones de Bienes y Servicios, quienes realizan el levantamiento de la planificación de cada uno de los centros de atención, razón por

la que únicamente son tramitados aquellos medicamentos de los cuales se presenta solicitud de compra.

COMENTARIOS DEL AUDITOR

Después de analizar los comentarios y evidencias presentados por la UPLAN, Subdirección de Salud y Jefe UACI, observamos que la causa del desabastecimiento de los 11 medicamentos incluidos en la condición del hallazgo, se debe a la falta de entrega oportuna por parte de los Contratistas, situación que es reincidente ya que en auditorías anteriores, siempre hemos detectado este problema el cual a fecha persiste; sin embargo el **subdirector de Salud**, en sus evidencias presentadas documenta las acciones tomadas por el Consejo a través de la autorización de un Acuerdo#2008-0822.Jun. en donde Aprueban la Base modelo para la licitación publica denominada: "Adquisición de medicamentos" en cuya cláusula 10.5 se inserta un párrafo que versa: "EN CASO QUE EL CONTRATISTA NO ENTREGUE EL PRODUCTO CONTRATADO EN EL PLAZO ESTABLECIDO Y EL ISSS TENGA QUE REINTEGRAR ALGUN COSTO AL DERECHOHABIENTE POR ESA CAUSA, DEBERÁ RESPONDER CANCELANDO AL ISSS , EL MONTO DEL REINTEGRO EN COMENTO, POR LO QUE AUTORIZA AL ISSS RETENER DE LAS FACTURAS QUE LE TUVIERE PENDIENTE DE PAGO EL MONTO RESPECTIVO EN CONCEPTO DE COMPENSACION POR EL REINTEGRO EFECTUADO POR EL ISSS AL DERECHOHABIENTE" Lo anterior demuestra la voluntad del Consejo minimizar los incumplimientos de los contratistas en los plazos pactados de entrega de medicamentos.

Por otra parte durante los meses del 25 de agosto al 31 de octubre de 2008, se implementó el PLAN DE ACCION PARA EL PAGO EN CONCEPTO DE REINTEGRO POR LA COMPRA DE MEDICAMENTOS CONSIDERADOS CRITICOS Y NO EXISTENTES EN EL ISSS, DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE EL 25 DE AGOSTO DE 2008 Y EL 31 DE OCTUBRE 2008" Aprobado mediante acuerdo #2208-1152-AGO de fecha 25 de agosto del 2008; sin embargo en este plan solamente estaban incluidos 4 medicamentos de los mencionados en la condición del hallazgo y por otra parte dicho plan a la fecha caduco su vigencia, dejando desprotegido al derechohabiente, ya que el desabastecimiento siempre persiste por el incumplimiento de los contratistas.

Por otra parte la Jefa de la **UACI- ISSS**, evidencia las gestiones realizadas por esa Unidad para la compra de los 11 medicamentos contenidos en la observación durante los años 2007 – 2008 y el trámite para el año 2009, sin embargo no comenta ni documenta alguna acción tomada respecto al incumplimiento de los contratistas solamente detalla las cantidades pendientes de entrega de algunos medicamentos.

Por lo antes expuesto no se puede dar por superado el hallazgo ya que el desabastecimiento de medicamentos siempre persiste debido al incumplimiento en las entregas por parte de los proveedores.

2. Al realizar verificaciones y entrevistas observamos que en algunas áreas no se cuenta con el suficientes recursos humanos para atender la demanda actual de los derechohabientes las cuales se detallan a continuación:

AREA	PLAZAS	CANTIDAD
Enfermería	Jefe de Enfermeras	1
	Enfermeras Graduadas	25
	Auxiliar de Enfermería	51
Lavandería	Encargados de Máquina	4
	Costurera.	1
	Auxiliares de Lavandería	8
	Auxiliares de Servicio	3
Archivo Clínico	Archivista	3

La Ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, en su Art. 14, referente a las Atribuciones y Deberes del Consejo Directivo, en el literal A) dice: "Administrar el Instituto de acuerdo con la Ley y los Reglamentos, orientar su gestión y elaborar los Planes y Programas que debe llevar a cabo este organismo."

El Art. 23 de la misma Ley del Seguro Social, dice lo siguiente: "El instituto estudiará la forma de cubrir las contingencias a que se refiere el Art. 2, atendiendo el grado de eficiencia que ostenta la organización administrativa del mismo, a la situación económica del país, a las posibilidades fiscales, a las necesidades más urgentes de la población asegurable y a las posibilidades técnicas de prestar los servicios"

Además uno de los valores adoptados por el Instituto es el de la Calidad, el cual tiene su base legal en el Art. 18, literal ch) de la Ley del Seguro Social, y que dice lo siguiente: "Proveer servicios con eficiencia, eficacia, oportunidad, profesionalismo, humanitarismo y responsabilidad, satisfaciendo las expectativas de los usuarios"

El Manual de Organización de la Sub Dirección de Salud, Aprobado por el Consejo Directivo del ISSS, con base a lo que establece el Art. 14 numeral b) de la Ley del Seguro Social, en las funciones específicas de dicha Sub Dirección en los numerales 2. Definir las prioridades del uso de recurso con que cuenta en instituto para la atención integral en salud. Numeral 5 establece: "Apoyar a los centros de atención para que determinen las necesidades de recursos humanos, materiales, de capacitación y/o habilitación de su personal y financieros necesarios para el cuidado de la salud de los derechohabientes y Numeral 7: Gestionar oportunamente los procesos de compra de bienes y servicios necesarios para la atención de salud".

Es causa de la condición, el hecho de que la Sub Dirección de Salud no ha dado soluciones a la problemática relacionada con las necesidades de Recursos Humanos en el Hospital además, no han considerado las consecuencias que se podrían generar por no dotar de suficientes Enfermeras Auxiliares, personal para Lavandería, Farmacia y Archivo Clínico, los cuales son vitales para hacerle frente a la creciente demanda de pacientes que requieren atención médica.

Lo anterior tiene como efecto:

- Los pacientes se ven afectados por no recibir la atención adecuada por parte de las enfermeras, sobre todo en los turnos de noche.
- Los Expedientes Clínicos con frecuencia se extravían o les faltan exámenes anexos, ocasionando demoras en la atención a los pacientes.
- Que los pacientes hospitalizados no cuenten con ropa limpia para hacerles el cambio a diario lo que les podría generar infecciones y/o complicaciones pos operatorias.

COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

El Jefe de Unidad de Planificación de Necesidades de Bienes y Servicios en nota de ref. UPLAN-2029/2008 emitida con fecha 21 de Noviembre de 2008, manifiesta lo siguiente:

"Como se explicó en la introducción la UPLAN no es la dependencia encargada a nivel institucional para atender requerimientos y gestionar acciones que conlleven a la contratación de recursos humanos para los diferentes Centros de Atención o dependencias Administrativas por lo antes descrito la recomendación no es aplicable para esta Unidad, por lo que respetuosamente se solicita excluir de este hallazgo a la Unidad de Planificación de Necesidades de Bienes y Servicios."

Subdirector de Salud en Nota de fecha 20 de Noviembre de 2008, manifiesta lo siguiente:

"Dentro del hallazgo no se ha establecido el parámetro o criterio en el que se basa esa dirección de Auditoría para determinar que en las áreas que menciona no existe el personal suficiente para atender la demanda de derechohabientes. Por lo cual desconocemos las razones por las que de manera preliminar se ha llegado a esa conclusión y por ello se solicita que se aclare dicha circunstancia a efecto de presentar mis comentarios y evidencias de manera adecuada. Sin perjuicio de lo dicho, le informo que dentro de las acciones realizadas con relación al hallazgo, con el apoyo del departamento de Desarrollo Institucional se realizó estudio de cargas de trabajo al área de neonatología, cuyos resultados determinaron la necesidad de nuevos recursos, requerimientos que ya atendió la división de Recursos Humanos, autorizando para el Hospital Regional de Santa Ana: 1 enfermera general, 3 auxiliares de enfermería y 2 auxiliares de servicio, nombramientos que fueron realizados desde el mes de septiembre 2008".



COMENTARIOS DEL AUDITOR

El señor Subdirector de Salud manifiesta desconocer el criterio base para la determinación de recursos humanos insuficientes, es de aclarar que fue el resultado del análisis de documentación presentada por los jefes de las áreas detalladas en la condición y por la señora Directora lo cual está plasmado en el párrafo COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACION insertado en la comunicación de deficiencias que se le proporcionó en su oportunidad antes de la lectura del informe.

En cuanto al segundo párrafo de la respuesta del señor Subdirector en donde manifiesta que "dentro de las acciones realizadas con relación al hallazgo, con el apoyo del departamento de Desarrollo Institucional se realizó estudio de cargas de trabajo al área de neonatología" y el resultado de este esfuerzo fue: el de "atender requerimientos que ya atendió la división de Recursos Humanos, autorizando para el Hospital Regional de Santa Ana: 1 enfermera general, 3 auxiliares de enfermería y 2 auxiliares de servicio, nombramientos que fueron realizados desde el mes de septiembre 2008, si bien es cierto ya se reforzó el área de Neonatos, sin embargo existen otras Areas que a la fecha no han sido reforzadas, las cuales se mencionan en la condición del hallazgo por lo que la deficiencia no se puede dar por superada.

V. RECOMENDACIONES

RECOMENDACIÓN N° 1

Se recomienda a la Jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional implementar estrategias que contribuyan a que los contratistas no incumplan en los plazos de entrega de los medicamentos e insumos médicos.

RECOMENDACIÓN N° 2

El Subdirector de Salud debe de realizar gestiones a fin de proveer de los recursos humanos necesarios para atender la demanda actual de los derechohabientes.

El presente informe de Examen Especial, fue realizado de conformidad a las Normas de Auditoría Gubernamental, emitidas por la Corte de Cuentas de la República y se refiere únicamente al Examen Especial Examen relacionado a la Prestación de Servicios de Salud en el Hospital Regional del ISSS de Santa Ana, por el periodo comprendido del 10 de julio de 2007 al 30 de septiembre de 2008.

DIOS UNIÓN LIBERTAD


Dirección de Auditoría Cuatro

