

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL
AUDITORÍA INTERNA

EXAMEN ESPECIAL A LA CALIFICACIÓN DE DERECHOS PREVIA A LA PRESTACIÓN MÉDICA; DETERMINACIÓN Y RECUPERACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRONAL EN EL HOSPITAL DEL IESS EN MANTA, POR EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE EL 1 DE ENERO DE 2007 Y EL 31 DE MARZO DE 2010

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial al Hospital del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en la ciudad de Manta, se realizó en cumplimiento a la orden de trabajo 51000000.028.10 de 30 de agosto de 2010 suscrita por el Auditor Interno Jefe, con cargo al Plan Operativo de Control del año 2010 de la Unidad de Auditoría Interna del IESS, aprobado por el Contralor General del Estado.

Objetivo del examen

Examinar la legalidad y corrección de los procesos de calificación de derechos previa a la atención médica y determinación de la responsabilidad patronal.

Objetivos específicos

- Determinar si los procesos de calificación de derechos para las atenciones médicas, la determinación de responsabilidades patronales, su contabilización y recuperación son eficientes y eficaces.
- Establecer el cumplimiento de las leyes y disposiciones internas en los procesos referidos anteriormente.

- Confirmar el monto de la responsabilidad patronal generada en atenciones médicas a afiliados cuyos aportes fueron pagados extemporáneamente.

Alcance del examen

Cubrirá los procesos de calificación de derechos previa a la prestación médica; determinación y recuperación de la responsabilidad patronal en el Hospital del IESS en Manta, por el período comprendido desde el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de marzo de 2010.

Base legal

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

Estructura orgánica

Según el Reglamento General de las Unidades Médicas del IESS, expedido con la Resolución C.I. 056 de 26 de enero de 2000, publicada en el Registro Oficial 58 de 14 de abril del mismo año, y sus reformas con Resoluciones C.D. 114 de 29 de mayo de 2006 y C.D. 233 de 11 de diciembre de 2008, el Hospital del IESS en Manta es de Nivel II de complejidad. Su estructura es la siguiente:

Nivel Directivo.-

- Dirección

Nivel Técnico.-

- Dirección Técnica General

Nivel de Apoyo.-

- Jefatura de Servicios al Asegurado

- Jefatura Financiera
- Jefatura de Servicios Generales

Nivel Operativo.-

- Presupuesto y Contabilidad
- Facturación y Consolidación de Costos
- Recaudación y Pagos
- Informática y Estadísticas
- Recursos Humanos

Además, el Hospital del IESS en Manta tiene las siguientes vinculaciones:

Ámbito Nacional.-

- Dirección General
- Dirección del Seguro de Salud Individual y Familiar
- Comisión Nacional de Apelaciones

Ámbito Provincial.-

- Dirección Provincial del IESS en Manabí
- Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS en Manabí
- Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias

Objetivo de la entidad

El Hospital del IESS en la ciudad de Manta tiene como objetivo prestar atención médica de hospitalización y ambulatoria de segundo nivel en cirugía; clínica y cuidado materno infantil; medicina crítica; y, auxiliares de diagnóstico y tratamiento, a los afiliados de la jurisdicción, en los términos del Art. 103 de la Ley de Seguridad Social.

Adicionalmente, debe brindar atención médica a personas no afiliadas al IESS en los casos establecidos en el Art. 7 de la Ley de Derechos y Amparo del Paciente, y es

responsabilidad del mismo hospital realizar los trámites de recuperación de los costos incurridos en los diferentes servicios concedidos a los pacientes.

Monto de recursos examinados

El monto de los recursos examinados comprende las planillas emitidas por la Unidad de Servicios al Asegurado (afiliados al IESS) y Departamento Financiero (no afiliados al IESS) del Hospital del IESS en Manta, producto de atenciones médicas brindadas a los pacientes, según el resumen que se expone en el siguiente cuadro:

Años	Planillas emitidas por atención médica brindada a:			TOTAL USD
	Afiliados al IESS USD	No afiliados al IESS USD	Pacientes del SOAT USD	
2007	34 435,81	15 863,21	0,00	50 299,02
2008	83 032,64	29 318,79	3 326,82	115 678,25
2009	278 754,74	17 324,61	49 141,53	345 220,88
2010-03-31	0,00	12 950,25	4 103,55	17 053,80
TOTAL	396 223,19	75 456,86	56 571,90	528 251,95

Fuente: Unidad de Servicios al Asegurado y Departamento Financiero del Hospital del IESS en Manta.

Servidores relacionados

Consta como Anexo 1.

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento de recomendaciones

No existen exámenes anteriores realizados por los órganos de control interno o externo, que tengan relación con el objeto del presente examen, en consecuencia, no se han emitido recomendaciones para su seguimiento.

Inoportunidad en los trámites de determinación de responsabilidad patronal por atención médica

Los trámites de determinación de la responsabilidad patronal y la posterior emisión de las planillas no han sido realizados dentro de los plazos establecidos en el Reglamento de Responsabilidad Patronal constante en la Resolución CD 148, incurriendo en retrasos que, en algunos casos, superan los cuatro años desde la fecha de la atención al afiliado. Así por ejemplo, no se emitieron 558 planillas con responsabilidad patronal por atenciones médicas brindadas a los afiliados durante el año 2009, proceso que fue realizado entre el 24 de junio y el 7 de septiembre de 2010, las que ascendieron a 108 146,73 USD.

En lo que respecta al año 2010, no se cumplió previamente el proceso de calificación del derecho ya que los servidores encargados de su ejecución no generaron los reportes de los pacientes atendidos en consulta externa, por lo tanto la Unidad de Servicios al Asegurado del Hospital no emitió los documentos de cobro con cargo a los empleadores en mora, desconociéndose el monto al que ascendieron esas prestaciones.

Las responsabilidades patronales fueron facturadas por empleados a contrato, sin que al finalizar la relación contractual se levanten actas de entrega recepción de los documentos, lo que dificultó ubicar en los archivos las planillas emitidas en el año 2007, novedad que pusimos en conocimiento del Director del Hospital de IESS en Manta con oficio 51000000.028.10.25 de 27 de octubre de 2010, a fin de que disponga

la localización de esa información y sea proporcionada a Auditoría Interna, sin obtener su respuesta.

En atención a nuestro requerimiento, el ex empleado a contrato y encargado de planillar las responsabilidades patronales en el año 2007, con comunicación de 16 de noviembre de 2010 remitió el detalle de las planillas que elaboró desde enero hasta septiembre de 2007, reporte en el que se observó que constan planillas emitidas por atenciones médicas brindadas a los afiliados y afiliadas al IESS desde agosto de 2002, argumentando que:

“... los documentos de soporte se encuentran en el Departamento Financiero... En lo que respecta a la entrega recepción al área financiera no se realizó...”

Sin embargo, el Jefe Financiero señaló no disponer documentos de respaldo, aun cuando el referido ex empleado prestó los servicios en ese Departamento, conforme se evidencia en la Cláusula Segunda del “*Contrato de Servicios Ocasionales*”.

Correspondía al Director actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, Director y Jefe del Departamento Financiero del Hospital del IESS en Manta, en el ámbito de sus competencias, aplicar la Ley y Normativa Institucional que se detalla a continuación:

El Art. 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece las siguientes atribuciones y obligaciones específicas de los Titulares de la entidad; Autoridades de las unidades administrativas y servidores; numeral 1:

“... a) Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno y de los sistemas de... planificación, organización... d) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias...”

Numeral 3, Autoridades de la unidad financiera y servidores:

“... a) Organizar, dirigir, coordinar y controlar todas las actividades... de la entidad... b) Vigilar la incorporación de los procesos específicos de control interno, dentro del sistema financiero.- c) Asegurar el funcionamiento del control interno financiero...”

Respecto al procedimiento administrativo para el establecimiento, cálculo y cobro de la responsabilidad patronal, la Resolución C.D. 148 de 9 de enero de 2007 dispuso:

“... Art. 7. Las Unidades Médicas del IESS... calificarán el derecho... determinarán la responsabilidad patronal... y en un plazo no mayor a quince (15) días de concedida la prestación (...) remitirán la documentación correspondiente

a... Departamentos... Provinciales de Salud Individual y Familiar, de su jurisdicción...”.

Este procedimiento continúa vigente en consideración a lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta de la Resolución C.D. 298 de 17 de diciembre de 2009, que dice:

“... Hasta tanto la Dirección de Desarrollo Institucional concluya el proceso de determinación y cálculo de la responsabilidad patronal en línea, las disposiciones del presente reglamento se aplicarán bajo los procedimientos administrativos que deben realizar las Direcciones Provinciales y las Unidades Provinciales de los Seguros Especializados, según sus competencias...”.

El artículo 77 de la Resolución C.I. 056, de 26 de enero de 2000, sobre las responsabilidades de la Gerencia del Hospital (modificado a Director en Resolución C.D. 114 de 29 de mayo de 2006), señala en los siguientes numerales:

“... 1. La organización y dirección del Hospital y la supervisión de la ejecución de planes, programas y actividades de sus órganos y dependencias....- 12. La autorización de la facturación de los servicios prestados por el Hospital..., y su presentación y entrega a la Subdirección de Prestaciones de Salud de la respectiva circunscripción...”.

Respecto de las responsabilidades del Jefe del Departamento Financiero, el Art. 79 de la misma resolución, dispone entre otras:

“... 1) La ejecución de las políticas, estrategias, normas y procedimientos sobre presupuesto y contabilidad, facturación, recaudaciones... 2) La dirección y evaluación de la gestión financiera... 5) La elaboración, supervisión y evaluación de la gestión de los programas de contabilidad, facturación, recaudación y pagos del Hospital... 13) La revisión, aprobación u observación de los informes periódicos u ocasionales de las unidades subordinadas...”.

El art. 81 de la misma Resolución, sobre las responsabilidades de la Unidad de Facturación, que forma parte del Departamento Financiero, dice en los siguientes literales:

“... b. El registro, por paciente, de los gastos incurridos por atención profesional, exámenes, medicamentos, insumos y uso de los servicios ofrecidos por el Hospital... c. La aplicación de las tarifas aprobadas para el Hospital en la facturación de los servicios... d. La consolidación de las cuentas del paciente y la emisión de la factura para su cobro o aplicación a los respectivos seguros...”.

Mediante oficios 51000000.028.10.17, 27 y 28 de 29 de septiembre y 9 de noviembre de 2010, solicitamos al Jefe Financiero y Directores del Hospital del IESS en Manta en sus respectivos períodos de actuación, proporcionen en el ámbito de su competencia las explicaciones y justificativos del retraso en la facturación; la rotación de empleados

contratados a quienes no se les requirió la entrega formal de los documentos soporte de las actividades realizadas; los motivos por los que las planillas de responsabilidad patronal no son emitidas por la Unidad de Facturación; y, las razones por las que no se facturó las responsabilidades patronales durante los tres primeros meses del año 2010.

El Jefe Financiero en oficios 226092104.0244 y 0274 JFHM recibidos el 4 de octubre y 17 de noviembre de 2010, manifestó:

“... el proceso de planillaje y control de la determinación de la Responsabilidad Patronal ha estado a cargo de varios funcionarios... que el Director de la Unidad ha seleccionado... este proceso es entregado al responsable de Servicio al Asegurado para que legalice la información y sea enviada a la Jefatura Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar de nuestra Regional... este proceso es hasta el año 2009... tal es el caso que en todo el año 2010 no se me ha hecho llegar ninguna información recién a partir del mes de Octubre se me está llevando la información para revisar y contabilizar... Si no se cumplen con las normas de control en un 100% es por cuanto el personal que se asigna para las labores de determinación de responsabilidad patronal... es constantemente removido de sus funciones... y esto depende de la máxima autoridad que moviliza al personal del área financiera...”

El Director del Hospital del IESS en Manta en su oficio 226091101.2154.2010.DHM recibido el 22 de noviembre de 2010, señaló:

“... Recursos Humanos está obligado a... constatar el cumplimiento de la cláusula inserta en los Contratos de Servicios Ocasionales... Muchas de las fallas administrativas es debido a la falta de recursos humanos... pese de haberlo solicitado la Subdirección de Recursos Humanos encuentra motivos para no proceder con lo solicitado... el aumento de las atenciones médicas generan mayores responsabilidades patronales... la formulación de la responsabilidad patronal no es automatizado... Esta Dirección está cumpliendo lo que establece el Art. 7 de la Resolución CD 221 que señala: “La Unidad de Servicios al Asegurado le corresponde el conocimiento y supervisión de los procesos de recaudación patronal y mora patronal y la presentación de informes al Director Provincial”... se dispuso que las planillas... de Servicios al Asegurado pasen al área Financiera para la supervisión y visto bueno... de tal manera que se cumple con... la Res. CD. 056 Art. 78 numerales 2 y 3 y el Art. 81 literal c)... Conociendo que la encargada del planillaje... es contratada... se nombró... el 9 de diciembre de 2009 al Sr.... para que realice las funciones de responsabilidad patronal... El Sr. con oficio... de 2010.11.18 expone los motivos por lo cual no realizó esa actividad, recalcando que existe la disposición de esta Dirección de acuerdo a la Disposición General Novena y Décima Primera de la CD. 148... inconveniente que no fue comunicado oportunamente a esta Dirección...”

La Resolución CD 221 señalada por el Director del Hospital se refiere al “Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo”, en este constan las funciones de

las Unidades de Servicios al Asegurado de las Direcciones Provinciales del IESS, por lo tanto no es aplicable a las Unidades Médicas de la Institución.

Respecto a que no fue comunicado en su oportunidad la no elaboración de las planillas en los primeros meses del año 2010, debemos señalar que el Oficinista de Admisión mediante oficio 226090000-06-2010 AHM de 25 de enero de 2010, informó al Director del Hospital:

*“... Cúmpleme comunicar a usted que están pendientes la **mora patronal** correspondiente al mes de enero del presente año, por lo que solicito a usted ordenar a algún funcionario o empleado para que proceda a ingresar toda la información al sistema para así evitar retrasos en el proceso...”.*

No recibimos evidencia de las acciones adoptadas por el Director en respuesta al oficio del Oficinista de Admisión.

El Director del Hospital del IESS en Manta, actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, en comunicación de 15 de diciembre de 2010, manifestó:

“... Cada funcionario... conoce de sus funciones... de conformidad con lo dispuesto en la Resolución No. 056... Existe un Departamento de Recursos Humanos, que tiene como una de las responsabilidades la observada... no existió retraso alguno por parte de la Dirección del Hospital, incluso debimos continuar elaborando los títulos de crédito, así como la coordinación de acciones de cobro, que establecía como responsabilidades de las Unidades Médicas la Resolución C.D. 021 (sic)... esto es ANTERIOR a la 148, que había sido derogada... Así lo establecen las Resoluciones Nos. 148 y 221, por lo que el responsable de la Unidad de Servicios al Asegurado cuenta con clave para calificar el derecho, que no la tiene el Jefe Financiero... En mis anteriores comunicaciones de descargo, he adjuntado documentación que demuestra el continuo flujo de información que remitía a la Dirección Provincial... situación que me hacía conocer la Unidad de Servicios al Asegurado, y que mantenía relación con el Departamento Financiero, lo que significa que se establecía control al respecto...”.

La inoportunidad en la facturación de las atenciones médicas ocasionó retrasos por más de cuatro años en la determinación de las responsabilidades patronales, por lo tanto el Hospital del IESS en Manta no tenía establecidas todas las prestaciones que deben ser cobradas a los empleadores ni el monto al que ascienden las mismas; y, por las planillas emitidas desconoce su estado debido a que no realiza seguimiento alguno. No se han emitido las planillas de las prestaciones médicas brindadas en el año 2010, lo que no fue detectado por el Director del Hospital porque no requiere informes periódicos de la facturación por responsabilidad patronal, lo cual ocasionó

que en estos procesos se inobserven los plazos previstos en la normativa institucional y no se permitió el inicio del trámite de recuperación.

La continua rotación de los encargados de la Unidad de Servicios al Asegurado, que desde enero de 2008 hasta marzo de 2010 fueron cambiados en siete ocasiones; la falta de continuidad en la designación de la persona encargada de emitir las planillas por responsabilidad patronal; y, la falta de entrega recepción de los documentos elaborados por los empleados contratados al finalizar su relación laboral, no permitió ejercer los controles eficientes para recuperar de los empleadores en mora los costos incurridos en las atenciones médicas de los afiliados.

El 23 de diciembre de 2010 se recibió la comunicación del Director del Hospital del IESS en Manta, actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, en la que manifestó:

“...Lo citado y que forma parte del Borrador... deja demostrado que existía el personal que tenía la responsabilidad de realizar esas tareas, existiendo los medios para hacerlo... pese a las serias dificultades que conseguir las significaba, remití en mi contestación al oficio No. 51000000.028.10.22, de 19 de octubre del presente año... documentación que demostraba que el listado constante en Anexo 3, NO HABÍA SIDO DEBIDAMENTE COMPROBADO CON LA HISTORIA LABORAL...”

En la comunicación del Director del Hospital del IESS en Manta, actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, indica que proporcionó a Auditoría Interna documentos de descargo, los que no tienen relación con el presente comentario. En consecuencia, durante el transcurso del examen especial, ni con su actual comunicación, justificó los motivos por los que no se facturó las responsabilidades patronales en el plazo dispuesto en la normativa institucional.

Por lo expuesto, los Directores del Hospital del IESS en Manta, durante sus períodos de gestión, inobservaron los literales a) y d), numeral 1 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; artículo 7 del Reglamento de Responsabilidad Patronal contenido en la Resolución C.D. 148; y, numerales 1 y 12 del artículo 77 del Reglamento de Unidades Médicas del IESS expedido con Resolución C.I. 056. El Jefe Financiero inobservó los literales a), b) y c), numeral 3 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; el artículo 7 de la referida Resolución C.D. 148; los artículos 79 numerales 1, 2, 5 y 13; y, 81 literales b y

d del Reglamento de las Unidades Médicas del IESS emitido con Resolución C.I. 056, lo que ocasionó retrasos en la recuperación de las responsabilidades patronales.

Conclusión

La falta de oportunidad en los procesos de determinación de responsabilidades patronales por atenciones médicas que deben ser cobradas a los empleadores en mora, generó retrasos de más de cuatro años en la emisión de las planillas para el inicio de los trámites de recuperación; sin emitirse en el año 2010 las planillas correspondientes por estos conceptos.

Recomendaciones

Al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS

1. Dispondrá al Director del Hospital del IESS en Manta la integración de equipos de trabajo bajo la Supervisión del Jefe del Departamento Financiero, con la participación conjunta de la Responsable de Facturación y en coordinación con las Responsables de las Unidades de Servicios al Asegurado y Estadística para que estructuren y ejecuten conforme a los cronogramas de trabajo que se aprueben, los procesos de determinación de las responsabilidades patronales, incluyendo los procesos de calificación de derecho a la prestación médica del año 2010 y se emitan los documentos de cobro que viabilicen los trámites de recuperación. Además, vigilará el adecuado cumplimiento de la actividad por medio de reportes que le debe remitir el Responsable del Departamento Financiero, tomando los correctivos que fueren necesarios con el propósito de mantener actualizados los trámites de determinación y valoración de las responsabilidades patronales por atenciones médicas.

Al Director del Hospital del IESS en Manta

2. Dispondrá al Jefe del Departamento Financiero que la facturación de las responsabilidades patronales sea efectuada por la Unidad de Facturación, que se encuentra bajo su supervisión, desligando esta función a la Unidad de Servicios al Asegurado, a la que le corresponde ejercer otras actividades y

controles en las Unidades Médicas, en sujeción a la normativa institucional. El traspaso de funciones se respaldará con la correspondiente acta de entrega recepción de documentos y archivos.

3. Dispondrá al Responsable de Recursos Humanos realice una evaluación de las cargas de trabajo en las áreas involucradas en los procesos de calificación del derecho, determinación de responsabilidad patronal y sus trámites de recuperación, con el propósito de optimizar los recursos y brindar mayor eficiencia y oportunidad en la recaudación de los valores erogados por el nosocomio en las atenciones médicas a los afiliados y no afiliados al IESS; y, si fuere el caso, proponer la incorporación del personal necesario.

Facturaciones no realizadas por prestaciones médicas a afiliados cesantes y con casos de responsabilidad patronal

Durante el período del 9 de enero de 2007 hasta el 16 de diciembre de 2009 existen 22.356 prestaciones médicas, expuestas en Anexo 3, brindadas por el Hospital del IESS en Manta sin que las Unidades de Estadística (admisión hospitalaria) y de Servicios al Asegurado (consulta externa y emergencia) las hayan identificado en los procesos de calificación del derecho y determinación de responsabilidad patronal con el propósito de emitir las planillas que viabilicen los trámites de recuperación de los egresos que demandaron esas prestaciones, puesto que, quienes las recibieron, no tenían derecho por estar cesantes y fuera del período de protección que establece la Ley de Seguridad Social; y, en otros casos, los empleadores incurrieron en las causales que establece el artículo 4 del *“Reglamento de Responsabilidad Patronal”* contenido en la Resolución C.D. 148 de 9 de enero de 2007.

Correspondía al Director actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007 y al Director del Hospital del IESS en Manta, aplicar la Ley y Normativa Institucional que se detalla a continuación:

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señala:

“... Art. 40. Las autoridades... y demás servidores de las instituciones del Estado, actuarán con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad con lo previsto en esta Ley...”

“... Art. 76. Las instituciones del Estado y sus servidores... están obligadas a proporcionar... exclusivamente para fines del examen de auditoría, información sobre las operaciones o transacciones cuando les sean requeridas por escrito...”

“... Art. 77, numeral 1. a) Dirigir y asegurar el... funcionamiento y actualización del sistema de control interno... planificación, organización... y más sistemas administrativos.- d) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias...”

La Ley de Seguridad Social 2001-055 publicada en el Suplemento del Registro Oficial 465 de 30 de noviembre de 2001, dispone:

“... Art. 96.- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social queda obligado a conceder las prestaciones por enfermedad, maternidad... aun cuando sus patronos estén en mora. Todo, sin perjuicio de la responsabilidad patronal a que haya lugar...”

“... Art. 107.- TIEMPO DE ESPERA Y CONSERVACION DE DERECHOS... El afiliado o la afiliada que dejaren de aportar, conservarán su derecho a las prestaciones de enfermedad o maternidad hasta dos (2) meses posteriores al cese de sus aportaciones...”

El artículo 77 de la Resolución C.I. 056 de 26 de enero de 2000, señala las responsabilidades de la Gerencia del Hospital (modificado a Director en Resolución C.D. 114 de 29 de mayo de 2006) que, entre otras, son:

“... 1. La organización y dirección del Hospital y la supervisión de la ejecución de planes, programas y actividades de sus órganos y dependencias.- 12. La autorización de la facturación de los servicios prestados por el Hospital... y su presentación y entrega a la Subdirección de Prestaciones de Salud de la respectiva circunscripción.- 13. El establecimiento de los sistemas de control previo y concurrente de los ingresos y egresos del hospital...”

El Reglamento de Responsabilidad Patronal aprobado mediante Resolución C.D. 148 de 9 de enero de 2007, en su artículo 4, literales a) y b) señaló las causales en las que habrá responsabilidad patronal de los empleadores en mora; y, el artículo 7 dispuso las responsabilidades de las Unidades Médicas del IESS en los procesos de calificación del derecho y determinación de la responsabilidad patronal.

La Resolución C.D. 298 de 17 de diciembre de 2009, en el artículo 4 establece las causales de responsabilidad patronal en el seguro de enfermedad y maternidad; y, el artículo 7 prevé el procedimiento automatizado que el IESS aplicará para el establecimiento, cálculo y cobro de la responsabilidad patronal.

Por medio de los oficios 51000000.028.10.30 y 31 de 10 de noviembre de 2010, se solicitó al actual Director y al Director actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, del Hospital del IESS en Manta, informen las acciones adoptadas y las medidas de control que implementaron con el propósito de obtener reportes periódicos de las atenciones médicas que permitan establecer y conocer con la debida oportunidad si estas cumplían con los procesos de calificación del derecho; y, en los casos que correspondía la determinación de la responsabilidad patronal a los empleadores en mora, a fin de recuperar el costo de los servicios médicos brindados a los pacientes.

El Director del Hospital del IESS en Manta, actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, en comunicación s/n recibida el 30 de noviembre de 2010, manifestó:

“... de conformidad con lo estipulado en la Resolución C.D. 148... cumplí con lo dispuesto en el Art. 7... y en base a esa reglamentación institucional, a manera de muestreo me permito adjuntar documentación que justifica las gestiones que realicé... porque descargar individualmente cada una de ellas, sería imposible en atención a que el archivo es voluminoso, y como esta reposa en el lugar correspondiente, me releva de esta actividad...”.

El Director del Hospital con oficio 226091101.2155.2010.DHM de 22 de noviembre de 2010, señaló:

“... es a partir del 27 de agosto de 2008, después de una reunión sostenida con el Departamento de la Procuraduría del IESS, en que se dictan instrucciones concretas con aplicación a la Resolución CD 148... y se da responsabilidades a los funcionarios inmersos en la resolución... Mediante Of... de 2008.08.29... y Acta de reunión de trabajo de 10 de diciembre de 2008... se recalcan las instrucciones que esta Dirección ha dispuesto a los funcionarios inmersos y responsables del planillaje, contabilización y notificación de responsabilidades patronales... En lo que respecta al detalle que consta en CD relacionado a las 15,325 servicios médicos brindados entre el 29 de diciembre de 2007 y 26 de diciembre de 2009... se ha concedido un plazo hasta el 29 de noviembre del año en curso, para dar respuesta a lo planteado...”.

No recibimos respuesta del Director del Hospital, conforme al compromiso adquirido de entregar en el plazo al que hace referencia.

La documentación que nos remitió el Director del Hospital, actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, básicamente se relaciona con acciones que realizó en su administración para enviar a la Dirección Provincial del IESS en Manabí

algunos títulos de crédito emitidos en el período de análisis, para su cobro por la vía coactiva.

Debido a la inaplicación de lo dispuesto en los artículos 96 y 107 de la Ley de Seguridad Social y el artículo 7 del Reglamento de Responsabilidad Patronal, no se calificó el derecho a la atención médica, por tanto tampoco se identificaron aquellas que debían facturarse porque los pacientes estuvieron cesantes y fuera del tiempo de protección o porque los empleadores se encontraban en mora generando responsabilidad patronal, lo cual originó que no se cuantifiquen estas atenciones con la emisión de los documentos de cobro para el inicio de los trámites de recuperación, desconociéndose el monto al que ascienden los costos incurridos por el hospital por estos conceptos.

El 23 de diciembre de 2010 recibimos una comunicación del Director del Hospital del IESS en Manta, actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, en la que señaló:

“... refiriéndose la Auditoría Interna a mis descargos que la documentación que he remitido se relaciona con acciones realizadas para enviar a la Dirección Provincial del IESS en Manabí, “algunos títulos de crédito”... No estoy de acuerdo con este comentario, porque mi actuación refleja, sin lugar a dudas, que cumplí con mis obligaciones al respecto, y que la facturación estaba a cargo de personal que tenía que realizar esas actividades, sin dejar de la que la Dirección Provincial era el responsable final de coordinar acciones...”

Lo manifestado por el Director del Hospital del IESS en Manta, actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, no aclara las razones por las que no se facturó las atenciones médicas a afiliados cesantes y con determinación de responsabilidad patronal, Auditoría Interna no analizó en el presente comentario los casos que remitió a la Dirección Provincial del IESS en Manabí, sino aquellos que se dejaron de facturar y por los que le requerimos nos proporcione las explicaciones y justificaciones correspondientes.

Por lo expuesto, los Directores del Hospital del IESS en Manta, durante sus períodos de gestión, inobservaron el artículo 40, los literales a) y d), numeral 1 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; artículos 96 y 107 de la Ley de Seguridad Social; los numerales 1, 12 y 13 del artículo 77 del Reglamento General de las Unidades Médicas del IESS contenido en la Resolución C.I. 056; los artículos 4 y 7 del Reglamento de Responsabilidad Patronal aprobado con Resolución C.D. 148; y, en

el caso del actual Director del Hospital, el artículo 76 de la LOGGE, lo que originó que no se facturen atenciones médicas concedidas a afiliados cesantes que estaban fuera del período de protección, y las que presentaban responsabilidad patronal por encontrarse en mora los empleadores.

Conclusión

No se facturaron las atenciones médicas brindadas a afiliados cesantes ni se determinaron las responsabilidades patronales en los casos de mora patronal de los empleadores, tampoco se tomaron medidas para corregir los hechos, por lo que se encuentra retrasado el trámite de recaudación.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

4. Dispondrá al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS que, en coordinación con el Director del Hospital del IESS en Manta y el Director de Desarrollo Institucional, incorpore los costos establecidos en los tarifarios institucionales a la herramienta informática con la que se realiza la calificación del derecho y determinación de la responsabilidad patronal, con el propósito de que el sistema emita las respectivas facturas por las atenciones médicas que deben ser cobradas al paciente que no tiene el derecho a las prestaciones del IESS, tanto por consulta externa como de los restantes servicios del nosocomio, y se proceda en forma oportuna con los trámites de recuperación ante los empleadores y personas no afiliadas al IESS.

Al Director del Hospital del IESS en Manta

5. Dispondrá a las Responsables de las Unidades de Estadística y de Servicios al Asegurado verifiquen los casos enlistados en Anexo 3 de este informe y reporten hacia la Unidad de Facturación para la emisión de las planillas de cobro y la continuidad del trámite de recaudación que precautele el interés institucional. Vigilará la aplicación de esta recomendación y tomará los correctivos necesarios para su adecuada implementación.

6. Dispondrá a la Responsable de la Unidad de Servicios al Asegurado que, para los casos de consulta externa, se verifique diariamente en el sistema informático las atenciones médicas que se brinden a los pacientes y confirme con Historia Laboral si los afiliados están cesantes para comprobar si procede la atención médica dentro de los lineamientos de amparo al paciente o si los patronos incurren en las causales previstas en la normativa vigente, casos en los que se deberá determinar la responsabilidad patronal que se remitirá a la Unidad de Facturación, para continuar con el trámite de recuperación.

Si el afiliado requiere el acceso a otros servicios de la Unidad Médica, tales como laboratorio, rehabilitación, hospitalización, entre otros, la calificación y verificación del derecho se deberá realizar a través de las ventanillas habilitadas para ese propósito y también en los servicios de Admisión Hospitalaria y de Urgencias, acciones que permitirán determinar la responsabilidad patronal por la atención médica y que las prestaciones brindadas sean facturadas por la unidad competente y se inicie el cobro respectivo.

Trámites de recuperación de responsabilidades patronales asumidas por el Hospital del IESS en Manta

En el Hospital del IESS en Manta se realizaron desde el 9 de enero de 2007 hasta el 31 de marzo de 2009 los procesos de liquidación definitiva de la deuda; notificación de glosas; trámites de cobro a los deudores; y, elaboración de títulos de crédito, funciones que les correspondía al Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS en Manabí y de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial del IESS en Manabí, sin que las gestiones de cobro hayan sido oportunas ni totalmente efectivas puesto que de un monto de 150 658,80 USD, facturado en dicho período, la Unidad de Tesorería del hospital reportó ingresos por 15 200,05 USD, es decir una recuperación del 10,09%.

En la información que con oficio 2260900-098-10 DJHM de 20 de octubre de 2010 proporcionó el Abogado contratado por el Hospital del IESS en Manta, respecto del estado de las planillas con responsabilidad patronal cuya recuperación fue asignada al Departamento Legal, se observaron inconsistencias tales como: no constan 340 casos de responsabilidad patronal que reportó a la Dirección del Hospital como labores

cumplidas al inicio de su gestión; no es claro si los nombres corresponden a los pacientes o a los empleadores en mora; y, en varios casos repite el mismo nombre sin identificar las planillas que corresponden a cada uno de ellos.

No se remitieron al Departamento Provincial de Salud del IESS en Manabí 565 planillas con responsabilidad patronal por 124 481,35 USD, emitidas por el Hospital del IESS en Manta entre el 2 de febrero de 2007 y el 30 de noviembre de 2009, desconociéndose si se han iniciado los trámites que viabilicen su recuperación.

Correspondía al Director actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, al actual Director y al Responsable del Departamento Legal del Hospital del IESS en Manta aplicar la Ley y Normativa Institucional que se detalla a continuación:

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señala:

“... Art. 40. Las autoridades... y demás servidores de las instituciones del Estado, actuarán con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad con lo previsto en esta Ley...”

“... Art. 42. Los servidores de las instituciones del Estado, encargados de la gestión financiera, administrativa, operativa o ambiental, serán responsables, hasta por culpa leve, cuando incurrieren en acciones u omisiones relativas al incumplimiento de normas...”

“... Art. 76. Las instituciones del Estado y sus servidores... están obligadas a proporcionar... exclusivamente para fines del examen de auditoría, información sobre las operaciones o transacciones cuando les sean requeridas por escrito...”

“... Art. 77. numeral 1. a) Dirigir y asegurar el... funcionamiento y actualización del sistema de control interno... planificación, organización... y más sistemas administrativos.- d) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias...”

“... Art. 77. numeral 2. a) Contribuir a la obtención de los fines institucionales y administrar en el área que les compete, los sistemas a que se refiere el literal a) del numeral anterior...”

Respecto del procedimiento administrativo para el establecimiento, cálculo y cobro de la responsabilidad patronal, la Resolución C.D. 148 de 9 de enero de 2007, señala:

“... Art. 7. Las Unidades Médicas del IESS... calificarán el derecho... y de ser el caso, determinarán la responsabilidad patronal... y en un plazo no mayor a quince (15) días de concedida la prestación... remitirán la documentación correspondiente a las Subdirecciones... Provinciales de Salud Individual y Familiar, de su jurisdicción...”

“... Art. 8. Las Subdirecciones... realizarán la liquidación definitiva de la deuda y la contabilización de la misma y en el plazo máximo de quince (15) días... enviarán el original de la liquidación a la unidad responsable de la notificación al empleador... Las Unidades de Tesorería cobrarán los valores correspondientes...”.

“... DISPOSICIÓN GENERAL SÉPTIMA: ...las notificaciones a los patronos a cargo de las unidades provinciales de Afiliación y Control Patronal, deberá hacerse en el plazo máximo de treinta (30) días... y el plazo concedido para el pago respectivo no podrá ser superior a quince (15) días posteriores a la fecha de notificación...”.

“... DISPOSICIÓN GENERAL OCTAVA: Cuando transcurrido el plazo para el pago... no se hubiere cancelado la obligación, las unidades provinciales de Afiliación y Control Patronal, darán inicio a la emisión del Título de Crédito...”.

El artículo 77 de la Resolución C.I. 056 de 26 de enero de 2000, relacionado con las responsabilidades de la Gerencia del Hospital (modificado a Director en Resolución C.D. 114 de 29 de mayo de 2006), señala:

“... 1. La organización y dirección del Hospital y la supervisión de la ejecución de planes, programas y actividades de sus órganos y dependencias... 12. La autorización de la facturación de los servicios prestados por el Hospital... con sujeción a los aranceles aprobados por el órgano máximo del IESS, y su presentación y entrega a la Subdirección de Prestaciones de Salud de la respectiva circunscripción...”.

Con oficios 51000000.028.10.32, 33 y 43 de 10, 11 y 30 de noviembre de 2010, requerimos a los Directores del Hospital del IESS en Manta, en sus respectivos períodos de actuación, proporcionen los fundamentos jurídicos y administrativos que provocaron que dicha Unidad Médica asuma, en los casos de responsabilidad patronal, funciones que son competencia de otras Unidades Administrativas del IESS, e informen el estado en el que se encuentran las 565 atenciones médicas con responsabilidad patronal por 124 481,35 USD, por las que no existe evidencia de su envío a los Departamentos Provinciales de Salud o Afiliación y Control Patronal del IESS en Manabí.

El Director del Hospital en oficio 226091101.2156.010.DHM recibido el 22 de noviembre de 2010, manifestó:

“... al asumir mis funciones... los trámites de responsabilidad patronal los llevaba el Sr... con la finalidad de aplicar las Resoluciones CD 010 y CD 148 se han realizado las siguientes acciones: Mediante Of... de 2008.08.29... en el numeral 4) señaló: “Las atenciones a pacientes particulares deber ser cobradas inmediatamente... o caso contrario dejar una garantía notariada... 5) Cada vez que se generen planillas extemporáneas... quien es responsable de dicho proceso enviar por escrito las razones por las que no se ha elaborado

oportunamente... La responsabilidad en la elaboración de responsabilidades patronales desde abril del 2008 es la Ec..., el Jefe Financiero y el Sr... responsable de la notificación y cobro... considero que ellos debieron realizar el descargo correspondiente...”.

El Director del Hospital actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, en comunicaciones recibidas el 30 de noviembre y 14 de diciembre de 2010, señaló:

“... la Resolución C.D. 148... establece que en el Hospital... se debía: calificar el derecho, determinar la responsabilidad patronal y remitir en el plazo establecido la documentación a la Dirección Provincial... Del Oficio 113001300.1326.2007.DPM de 1 de octubre de 2007 suscrito por el señor Director Provincial... y... 226091101.847.07.DHM de 27 de septiembre de 2007, que adjunto se demuestra que pese a que estaba en vigencia la Resolución CD 148, se nos disponía elaborar los títulos de crédito.- En mi calidad de Director de la Unidad Médica... una de las tantas obligaciones era el precautelar los intereses de esa institución por el servicio brindado, para establecer, calcular y remitir a la Dirección Provincial la responsabilidad patronal, existen funcionarios que tienen la obligación de realizar todas estas actuaciones y HACERLAS CONOCER AL DIRECTOR, y una vez que lleguen a su conocimiento, éste pueda arbitrar la medidas pertinentes, como le he realizado con las comunicaciones... dirigidas al Responsable de Servicios Generales, por el señor Jefe Financiero...”.

Los oficios mencionados por el referido Director del Hospital se refieren a algunos títulos de crédito que remitió al Director Provincial del IESS en Manabí y que le fueron devueltos por “error en la impresión”, solicitándole que se elaboren nuevamente. Por las responsabilidades patronales no se encontró evidencia de su envío al Departamento Provincial de Salud del IESS en Manabí, tanto el actual Director como el Director actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, no presentaron descargos sobre el análisis de los casos que les fueron reportados.

Con oficios 51000000.028.10.26 y 29 de 29 de octubre y 10 de noviembre de 2010, solicitamos al Responsable del Departamento Legal del Hospital del IESS en Manta, las precisiones necesarias con documentos, justificaciones y explicaciones a las inconsistencias que determinamos, lo cual no fue atendido afectando las labores de Auditoría.

Al asumir el Hospital del IESS en Manta las funciones de liquidación definitiva de la deuda; notificación de glosas; trámites de cobro a los deudores; y, elaboración de títulos de crédito, las mismas que debieron hacerlas el Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar y el Departamento de Afiliación y Control

Patronal de la Dirección Provincial del IESS en Manabí, ocasionó que se recaude únicamente el 10,09% del total facturado, como se evidencia en el siguiente cuadro:

Resultado de la gestión del hospital en los trámites de recuperación de responsabilidades patronales

Año	Monto Facturado USD.	Valor Recaudado USD.	Porcentaje
2007	34 435,81	7 722,55	22,43%
2008	83 032,64	7 477,50	9,01%
2009-03-31	33 190,35	0,00	0,00%
	150 658,80	15 200,05	10,09%

La falta de controles en el proceso de facturación en el Hospital del IESS en Manta y el no requerimiento de reportes a los responsables de esa función por parte de los Directores actuantes, se desconoce el estado en el que se encuentran las 565 planillas de responsabilidad patronal por atenciones médicas.

El Director del Hospital del IESS en Manta, actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, en comunicación recibida el 23 de diciembre de 2010 manifestó:

“... Lo expuesto no se compadece (sic) con la realidad, porque si bien la Autoridad Provincial, realizó esas y otras observaciones, tomé las medidas pertinentes, como lo demuestro con las comunicaciones: ... 13111300.0021.2007.DPM de 4 de enero del 2007... 131113001.0217.ALM.07 de 9 de febrero del 2007... 13111300.1028.ACP de 28 de julio del 2007... 13111300.0014.2007.ACP de 08 de enero del 2007... 226090000-1052 USG de 14 de diciembre de 2007...”.

Los documentos que adjunta el referido Director del Hospital del IESS en Manta, no justifican las razones por las que dicho nosocomio asumió responsabilidades que son competencia del Departamento Provincial de Salud y del Departamento de Afiliación y Control Patronal del IESS en Manabí.

Por lo expuesto, los Directores del Hospital del IESS en Manta, durante sus períodos de gestión, inobservaron los artículos 40, 42 y los literales a) y d), numeral 1 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; artículos 7 y 8, Disposiciones Generales Séptima y Octava del Reglamento de Responsabilidad Patronal contenido en la Resolución C.D. 148; y, numerales 1 y 12 del artículo 77 del

Reglamento de Unidades Médicas del IESS aprobado con Resolución C.I. 056. El Responsable del Área Legal inobservó el artículo 40, el literal a), numeral 2 del artículo 77 de la LOCGE; y, los artículos 7 y 8, Disposiciones Generales Séptima y Octava del Reglamento de Responsabilidad Patronal contenido en la Resolución C.D. 148; situación que ocasionó que la recuperación de las responsabilidades patronales no sea oportuna ni totalmente efectiva, como se observó en el bajo porcentaje que se recaudó con relación al total facturado.

Conclusión

El Hospital del IESS en Manta realizó trámites de recuperación de responsabilidades patronales que son competencia de otras Unidades Administrativas del IESS en la jurisdicción, situación que limitó la efectividad de las acciones de cobro en virtud de que no cuenta con la estructura necesaria para ejercer esas funciones; y, por los deficientes controles que se ejerce sobre la facturación se desconoce el estado de su recuperación.

Recomendaciones

Al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS

7. Dispondrá al Director del Hospital del IESS en Manta que, conjuntamente con la Responsable de Servicios al Asegurado y el Jefe del Departamento Financiero, verifique la situación en la que se encuentran las planillas de responsabilidad patronal emitidas con cargo a los empleadores y cuya gestión de recaudación continúa realizando el Hospital, a fin de remitirlas con los documentos de respaldo al Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS en Manabí, para que emita la liquidación actualizada y se continúe con los trámites institucionales correspondientes para la recuperación por la vía coactiva.
8. Dispondrá al Jefe Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS en Manabí que, una vez actualizadas las liquidaciones de las planillas de responsabilidad patronal recibidas del Hospital del IESS en Manta y contabilizada la deuda, remita los documentos al Departamento de Afiliación y Control Patronal

de la Dirección Provincial del IESS en Manabí, con el propósito de que esta Unidad continúe con los trámites que son de su competencia.

Además, deberá mantener la coordinación necesaria que le permita conocer los resultados finales de la gestión de recuperación de valores a los afiliados cesantes que se encuentren fuera del período de protección de los beneficios del IESS y a los empleadores y cruzar información con el Director del Hospital del IESS en Manta.

Al Director del Hospital del IESS en Manta

9. Dispondrá al Jefe del Departamento Financiero que todas las facturaciones por las responsabilidades patronales determinadas, independientemente de la fecha en la que se haya brindado la atención médica al afiliado, se tramiten al Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS en Manabí, a fin de que esta Unidad continúe con los trámites tendientes a su recuperación.
10. Dispondrá al Abogado Contratado le presente un informe detallado y sustentado con los documentos de respaldo de todos y cada uno de los casos que fueron remitidos a su área para el trámite de recuperación, mientras el Hospital asumió esta competencia, con base en el cual deberá adoptar todas las acciones que correspondan según el estado en que se encuentren los procesos de cobro.

Prestaciones médicas brindadas a personas no afiliadas al IESS

Los pacientes atendidos en el Hospital del IESS en Manta son registrados en los sistemas informáticos SIH-ADM y AS-400 con diferentes códigos según su condición y tipo de seguro al que pertenecen, observándose incorrecta utilización de los mismos como por ejemplo en los casos citados en Anexo 4.

Identificamos 382 servicios médicos brindados a personas no afiliadas al IESS que constan como: *“No Afiliados”*(327 casos); *“Pacientes Particulares”* (33 casos); *“Familiar Empleado IESS”* (14 casos); y, *“Convenios Internacionales”* (8 casos), constantes en Anexo 4, que no se reportaron a la Unidad de Facturación para la emisión de las

planillas e inicio de los trámites de recuperación de los costos incurridos ante los beneficiarios de la atención, los familiares de los empleados o los Seguros Especializados del IESS, según correspondía.

Adicional a los casos señalados en el párrafo anterior, las Unidades de Facturación y de Contabilidad nos reportaron haber facturado y registrado con los respectivos boletines un monto total de 132 028,76 USD, por prestaciones concedidas a personas particulares, familiares de empleados del IESS y beneficiarios del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), por las que se desconoce el estado de cada caso; si se están realizando los trámites de cobro; y, el saldo por recuperar. Esta situación demuestra el deficiente control que ejerce el Jefe del Departamento Financiero sobre esas facturaciones, puesto que no generó reportes periódicos a la Dirección del Hospital del IESS en Manta, y quienes actuaron en esa función tampoco los requirieron para asegurar que la institución recupere los costos incurridos en esas atenciones médicas.

En Anexos 5.A y 5.B se expone el detalle de las facturas emitidas por atención médica a personas no afiliadas al IESS, su resumen se presenta en el siguiente cuadro:

Año	Concepto	Monto Facturado USD	Recuperaciones Reportadas por Tesorería USD	Saldo por Cobrar USD
2007	Particulares	12 807,27	5 219,11	7 588,16
2008	Particulares	12 815,21	3 134,00	9 681,21
2009	Particulares	11 118,20	3 627,12	7 491,08
2010	Particulares	9 269,24	3 569,11	5 700,13
(a)	Valores recuperados sin identificación de los pacientes		324,46	(324,46)
	Subtotal USD	46 009,92	15 873,80	30 136,12
2007	Familiar de empleado (b)	2 806,22	0,00	2 806,22
2008	Familiar de empleado (b)	16 753,30	0,00	16 753,30
2009	Familiar de empleado (b)	6 206,41	0,00	6 206,41
2010	Familiar de empleado (b)	3 681,01	0,00	3 681,01
	Subtotal USD	29 446,94	0,00	29 446,94
2008	SOAT	3 326,82	334,16	2.992,66
2009	SOAT	49 141,53	31.213,44	17.928,09
2010	SOAT	4 103,55	2.033,49	2.070,06
(a)	Valores recuperados sin identificación de los pacientes		3 067,03	(3 067,03)
	Subtotal USD	56 571,90	36 648,12	19 923,78
	Total por atención a no afiliados USD	132 028,76	52 521,92	79 506,84

(a) La Unidad de Tesorería nos reportó el registro contable de algunos valores depositados o transferidos por entidades bancarias a las cuentas de la institución, por los que no se ha identificado la atención médica que ha sido recuperada.

(b) No se desagregó lo referente a las atenciones médicas a familiares de trabajadores sujetos al Código de Trabajo, brindadas hasta el 21 de octubre de 2008.

Correspondía al Director actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, actual Director y al Jefe del Departamento Financiero del Hospital del IESS en Manta, aplicar la Ley y Normativa Institucional que se detalla a continuación:

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, señala:

“... Art. 40.- Las autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, actuarán con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad con lo previsto en esta Ley...”.

“...Art. 45.-...Incurrirán en responsabilidad administrativa culposa las autoridades, dignatarios, funcionarios o servidores de las instituciones del Estado que, por acción u omisión, se encontraren comprendidos en una o más de las causales siguientes:... 5. No establecer o no aplicar con sujeción a la ley y normas pertinentes, los subsistemas de determinación y recaudación, presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad gubernamental.- 6. No establecer o no aplicar con sujeción a esta Ley y más normas pertinentes los subsistemas de control interno y control externo...”.

“...Art. 52.-...La responsabilidad civil culposa nace de una acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público..., de un acto administrativo emitido, sin tomar aquellas cautelas, precautelos o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos...”.

El Art. 77, numerales 1, 2 y 3 del mismo cuerpo legal, establece las siguientes atribuciones y obligaciones específicas de los Titulares de la entidad; Autoridades de las unidades administrativas y servidores; y, Autoridades de la unidad financiera y servidores:

“... 1. a) Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.- d) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias, las regulaciones y demás disposiciones expedidas por la Contraloría General del Estado...”.

“...2. a) Contribuir a la obtención de los fines institucionales y administrar en el área que les compete, los sistemas a que se refiere el literal a) del numeral anterior...”.

“...3. a) Organizar, dirigir, coordinar y controlar todas las actividades de administración financiera de la entidad, organismo o empresa del sector público.- b) Vigilar la incorporación de los procesos específicos de control interno, dentro del sistema financiero.- c) Asegurar el funcionamiento del control interno financiero...”

La Ley de Derechos y Amparo al Paciente (Ley 77), dispone:

“...Art. 8.- Todo paciente en estado de emergencia debe ser recibido inmediatamente en cualquier servicio de salud, público o privado...”

“... Art. 9.-...el servicio de salud tendrá el derecho para exigir al paciente o a terceras personas relacionadas con él, el pago de los servicios de salud que recibió...”

El artículo 77 de la Resolución C.I. 056 de 26 de enero de 2000, relacionado con las responsabilidades de la Gerencia del Hospital (modificado a Director en Resolución C.D. 114 de 29 de mayo de 2006), señala:

“... 1. La organización y dirección del Hospital y la supervisión de la ejecución de planes, programas y actividades de sus órganos y dependencias... 12. La autorización de la facturación de los servicios prestados por el Hospital...”

Respecto de las responsabilidades del Jefe del Departamento Financiero, el Art. 79 de la misma resolución señala:

“... 1) La ejecución de las políticas, estrategias, normas y procedimientos sobre presupuesto y contabilidad, facturación, recaudaciones... 2) La dirección y evaluación de la gestión financiera... 5) La elaboración, supervisión y evaluación de la gestión de los programas de contabilidad, facturación, recaudación y pagos del Hospital... 13) La revisión, aprobación u observación de los informes periódicos u ocasionales de las unidades subordinadas...”

A su vez el artículo 81 establece que la Unidad de Facturación, entre otras, tendrá las siguientes responsabilidades:

“... a) La ejecución de las políticas, estrategias, normas y procedimientos sobre facturación... b) El registro, por paciente, de los gastos incurridos... d) La consolidación de las cuentas del paciente y la emisión de la factura para su cobro o aplicación a los respectivos seguros... e) El registro, archivo y preparación de informes sobre la facturación realizada...”

Sobre el beneficio de la atención médica a familiares de empleados de la institución, el Procurador General del IESS en oficio 64000000-1238 de 29 de octubre de 2007, manifestó que el Segundo Contrato Colectivo Único de Trabajadores estableció que se concederá un plazo para cancelar los gastos ocasionados; este beneficio quedó

derogado según “Acta de Revisión del Contrato Colectivo Indefinido de Trabajo a Nivel Nacional celebrado entre el Sindicato Nacional Único de Obreros del IESS y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”, celebrado el 22 de octubre de 2008.

Mediante oficios 51000000.028.10.19, 21 y 22 de fechas 18 y 19 de noviembre de 2010, que el equipo de Auditoría remitió al Jefe del Departamento Financiero, Director y Director actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, del Hospital del IESS en Manta, respectivamente, se solicitó informen, dentro del ámbito de su competencia según las funciones desempeñadas, los fundamentos jurídicos y administrativos por los que se brindó atención médica a pacientes particulares y a familiares de empleados del IESS; si fueron autorizadas esas prestaciones y los documentos de respaldo; si se requirieron las garantías que aseguren el pago; la certificación del saldo por recuperar; y, las acciones desarrolladas para su recuperación.

El Jefe del Departamento Financiero en oficio 226092104.0261 JFHM recibido el 9 de noviembre de 2010, manifestó:

“... existe un depósito... acreditado por transferencia interbancaria y se ha solicitado al FONSAT nos envíen el detalle... En lo que respecta a saldos por cobrar de planillas de pacientes particulares no puedo determinar saldos pendientes... esto lo realiza el Departamento Legal que es el recaudador... De los pacientes por SOAT y FONSAT indico valores facturados y valores cancelados por la aseguradora... señalo que no es de mi competencia exigir garantías a los pacientes ya que no tengo contacto con ellos...”.

El Director del Hospital, actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, en comunicación recibida el 8 de noviembre de 2010, señaló:

“... En lo atinente... a las planillas de pacientes particulares... el Jefe Financiero, en su oportunidad remitía los boletines de traspaso para proceder al cobro... al responsable de Servicios Generales... para que realice las notificaciones, gestiones que se cumplieran de conformidad con lo estipulado con la Resolución CD. 148.- ...recibí oficio circular No. 21200000-3692, de 24 de agosto de 2007, suscrito por el señor Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar... solicita remita el monto facturado... y el seguro al que pertenece el empleado o trabajador durante el ejercicio... 2006 y primer semestre del 2007... significando que la responsabilidad del cobro de las prestaciones correspondía a la Dirección Provincial de Manabí... cumpliendo esta disposición con oficio No. 226092104.00131.07-JFHM, de 13 de septiembre de 2007... el 23 de octubre de 2007, por oficio 006001101.000.07 DHM... insistí en las solicitudes que hiciera al señor Jefe del Departamento Individual y Familiar R6... y como consta de la sumilla... se me dispone: “DR. SALAZAR DAR CUMPLIMIENTO A LO ESTIPULADO EN EL CONTRATO COLECTIVO”.- Refiriéndome a los cuadros que conforman en anexo de atención a particulares y no facturados... el listado

que se le presentó a Auditoría Interna no había sido debidamente comprobado con historia laboral... se ha incorporado a personas particulares a las que se les ha facturado el servicio prestado... Se hace constar como NO AFILIADOS a personas que pertenecen al Seguro Campesino... se incorpora a la lista a jubilados y afiliados voluntarios...”

El Director del Hospital en su oficio 226091101.2153.2010.DHM, recibido el 22 de noviembre de 2010, señaló:

“... con Of. # 226091101.891.08.DHM de 2008.08.29... señalo lo siguiente: “Las atenciones de pacientes particulares deben ser cobradas inmediatamente tanto de Consulta Externa como hospitalaria, especialmente si se encuentra hospitalizado no puede abandonar el hospital sin la respectiva cancelación de lo generado por la atención médica o caso contrario dejar una garantía notariada con los datos completos de domicilio y teléfono” y advierto lo que señala el numeral 5) “Cada vez que se generen planillas extemporáneas por parte de quien es responsable de dicho proceso enviar por escrito las razones por la que no se ha elaborado oportunamente, con esto demuestro que se han dispuesto instrucciones a cumplir por los funcionarios responsables de dichos procesos...”

Con los documentos que nos proporcionó el Director del Hospital, actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, sobre doscientas atenciones médicas que, según los registros del hospital, se brindaron a “NO AFILIADOS” desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2007 y que no constan en los reportes de la facturación, se corroboró la incorrecta utilización de los códigos que identificaron en el sistema informático a los pacientes atendidos. Respecto a las atenciones a no afiliados reportadas por Facturación, no adjuntó documentos que evidencien su autorización ni el seguimiento y control que debía realizar a los trámites de recuperación, por lo que se desconoce en qué situación se encuentra cada caso.

El Director del Hospital adjuntó varios oficios remitidos entre el 3 de enero de 2008 y el 22 de marzo de 2010, relacionados fundamentalmente con la designación en ese período de siete servidores como responsables de la Unidad de Servicios al Asegurado, lo que a nuestro criterio limitó la gestión apropiada a las facturaciones por atenciones médicas, en los casos que correspondía, e impulsar su recuperación oportuna.

Con relación a las prestaciones brindadas a los familiares de trabajadores amparados por el Código de Trabajo y servidores sujetos a la LOSCCA, el Director actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007 y el actual Director del Hospital remitieron documentos argumentando la gratuidad de estos servicios brindados sin

evidenciar si previamente hubo la autorización del ex Director. El actual Director adjuntó autorizaciones por un porcentaje mínimo de casos, sin proporcionar documentos que reflejen acciones desarrolladas para su recuperación, considerando que dicho beneficio quedó insubsistente en octubre 22 de 2008 y que si bien fue gratuito hasta octubre 21 de 2008 solamente para los trabajadores amparados por el Código del Trabajo, sus costos debían ser cobrados y cubiertos con los recursos que financiaban la ejecución de la contratación colectiva. En cuanto a los servidores regidos por la LOSCCA, siempre se debieron cubrir tales atenciones solicitadas y recibidas en beneficio de sus parientes.

La no implementación de controles previstos en la normativa vigente que aseguren a la institución la recuperación de los costos de los servicios médicos a personas no afiliadas, ocasionó la no identificación de 382 atenciones cuya condición no ha sido depurada por los posibles errores en el ingreso de códigos al sistema informático, por lo que tampoco fueron cuantificadas ni recuperadas; y, además, la no recaudación de 79 506,84 USD por las atenciones médicas identificadas y reportados por la Unidad de Facturación.

El 23 de diciembre de 2010 recibimos comunicación del Director del Hospital del IESS en Manta, actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, en la que señaló:

“... respecto del ex Director indica que no se ha adjuntado documentos que evidencien su autorización ni el seguimiento y control que debía realizar a los trámites de recuperación. Lo cual no corresponde a la realidad... como indica Auditoría no existe la autorización de la Dirección, por tanto de ahí nace la obligación y sino la conocía ¿Qué podía hacer?...”.

En el transcurso del examen especial el Director del Hospital del IESS en Manta, actuante en el período del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, no proporcionó documentos que evidencien la autorización, el seguimiento y control que efectuó sobre las atenciones médicas brindadas a personas no afiliados al IESS reportados por la Unidad de Facturación y tampoco lo ha hecho con su actual comunicación. Además, manifestó haber recibido el oficio circular 21200000-3692 de 24 de agosto de 2007, suscrito por el señor Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar, solicitándole un reporte del monto facturado a familiares de empleados, por lo tanto estas atenciones eran de su conocimiento. Con relación a los errores en la codificación de las prestaciones médicas que identifican a pacientes como particulares cuando no

tenían esa condición, con los documentos que remitió, se ratifica la incorrecta utilización de los códigos en el sistema informático.

Por lo expuesto, los Directores del Hospital del IESS en Manta, durante sus períodos de gestión, inobservaron el artículo 40 y los literales a) y d) numeral 1 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; artículo 9 de la Ley de Derechos y Amparo al Paciente; y, los numerales 1 y 12 del artículo 77 del Reglamento General de las Unidades Médicas del IESS aprobado con Resolución C.I. 056. El Jefe Financiero inobservó el artículo 77 de la LOCGE, numeral 3, los literales a), b) y c); y, la Resolución C.I. 056, artículo 79, numerales 1, 2, 5 y 13, situación que originó que no se facturen atenciones médicas brindadas a personas no afiliadas al IESS y por ende no se tramite su recuperación; y, por las atenciones que se emitieron los documentos de cobro, no se recaude el valor total facturado, afectando los ingresos del hospital.

Conclusiones

Se concedieron atenciones médicas a personas no afiliados al IESS por las que no se emitieron los documentos de cobro ni se adoptaron los controles necesarios que aseguren a la institución la recuperación de los egresos incurridos.

No se depuraron los casos de errores en los códigos aplicados en el sistema informático para identificar a los pacientes que recibieron las atenciones médicas.

Se han recibido pagos de atenciones médicas por un total 3 391,49 USD, depositados en las cuentas bancarias institucionales, sin identificarse a las personas que los realizaron lo que no ha permitido disminuir las cuentas por cobrar.

No se recuperó un total de 79 506,84 USD, valores que al no ingresar a la institución afectaron sus recursos, estos corresponden a facturaciones por atenciones médicas brindadas a personas no afiliadas al IESS por los siguientes conceptos:

- Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, casos por los que la Administración del Hospital debe gestionar ante las aseguradoras y el FONSAT la transferencia de recursos, por un monto de 19 923,78 USD (Anexo 5.A).

- Personas particulares y familiares de empleados del IESS, que al no recuperarse los egresos incurridos por la prestación médica brindada por un monto de 59 583,06 USD (Anexo 5.B), en el que no se desagregó lo referente a las atenciones médicas brindadas hasta el 21 de octubre de 2008 a los parientes de los trabajadores sujetos al Código del Trabajo.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

11. Dispondrá al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS elabore un instructivo que regule la atención médica a personas no afiliadas al IESS, con el que se optimice la atención médica que de conformidad con la Ley se debe proporcionar a pacientes no afiliados, el que también deberá contemplar los mecanismos de cobro que permitan recaudar en forma oportuna los costos incurridos por las Unidades Médicas, evitando de esta forma se afecten los recursos de la institución, documento que por su intermedio será presentado para la aprobación del Consejo Directivo.

Al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS

12. Dispondrá al Director del Hospital del IESS en Manta requiera periódicamente al Jefe Financiero el reporte actualizado de las facturaciones pendientes de cancelar por las prestaciones médicas otorgadas a quienes no son afiliados al IESS, para que previa verificación de esa información adopte las medidas correctivas que le permitan recuperar los valores.
13. Dispondrá al Director del Hospital del IESS en Manta que, conjuntamente con el Jefe del Departamento Financiero, ejerzan permanentemente las acciones administrativas y legales pertinentes para la recuperación de los egresos incurridos por atenciones médicas brindadas a personas no afiliadas y por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, según los Anexos 5.A y 5.B de este informe.

Al Director del Hospital del IESS en Manta

14. Dispondrá a las Responsables de las Unidades de Estadística y de Admisión Hospitalaria y Urgencias verifiquen los casos reportados en el Anexo 4 de este informe y remitan a la Unidad de Facturación los documentos para la emisión de las planillas de cobro que le permitan a la Institución recuperar los valores erogados en las prestaciones médicas brindadas a personas que tienen la condición de no afiliadas al IESS.

Responsabilidades patronales tramitadas por los Departamentos Provinciales del IESS Manabí y que no constan en la Facturación del Hospital de Manta

El Hospital del IESS en Manta remitió al Departamento Provincial de Salud del IESS en Manabí, desde el 16 de abril de 2009, las liquidaciones de Responsabilidades Patronales para que, una vez que ejecute las acciones que dispone el Reglamento de Responsabilidad Patronal, traslade esos casos a la Dirección Provincial del IESS en Manabí, a fin de que el Departamento de Afiliación y Control Patronal continúe con los trámites de recuperación, esto es la notificación de la glosa a los empleadores que habían incurrido en mora y, en caso de no cancelar en el plazo previsto, emita el respectivo título de crédito para gestionar el cobro por la vía coactiva.

Las responsabilidades patronales que detallamos en Anexo 6 fueron reportadas por el Departamento Provincial de Salud y por el Departamento de Afiliación y Control Patronal, que las recibieron del Hospital del IESS en Manta sin embargo estos casos no se reflejan en la facturación realizada por la Unidad de Servicios al Asegurado del Hospital.

Correspondía al Director del Hospital del IESS en Manta aplicar la Ley y Normativa Institucional que se detalla a continuación:

El Art. 77, numeral 1, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que establece las siguientes atribuciones y obligaciones específicas de los Titulares de la entidad:

“... 1. a) Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.- d) Cumplir y hacer

cumplir las disposiciones legales y reglamentarias, las regulaciones y demás disposiciones expedidas por la Contraloría General del Estado...”.

Respecto al procedimiento administrativo para el establecimiento, cálculo y cobro de la responsabilidad patronal, la Resolución C.D. 148 de 9 de enero de 2007 dispone:

“... Art. 7. Las Unidades Médicas del IESS... calificarán el derecho a la atención médica... determinarán la responsabilidad patronal... y en un plazo no mayor a quince (15) días de concedida la prestación (...) remitirán la documentación correspondiente a los... Departamentos... Provinciales de Salud Individual y Familiar, de su jurisdicción...”.

El artículo 77 de la Resolución C.I. 056 de 26 de enero de 2000, relacionado con las responsabilidades de la Gerencia del Hospital (modificado a Director en Resolución C.D. 114 de 29 de mayo de 2006) que señala:

“... 1. La organización y dirección del Hospital y la supervisión de la ejecución de planes, programas y actividades de sus órganos y dependencias....- 12. La autorización de la facturación de los servicios prestados por el Hospital... y su presentación y entrega a la Subdirección de Prestación de Salud de la respectiva circunscripción...”.

La Norma de Control Interno 140-04, Información gerencial establece:

“... El titular de cada entidad pública creará y mantendrá sistemas que provean información útil, confiable y oportuna a cada nivel ejecutivo, para el desarrollo de su gestión y conocimiento permanente de las actividades a su cargo...”.

La Norma de Control Interno 500-01 Controles sobre sistemas de información, vigente a partir del 14 de diciembre de 2009, señala:

“... los sistemas de información...estarán constituidos por los métodos establecidos para registrar, procesar, resumir e informar sobre las operaciones administrativas y financieras de una entidad y mantendrán controles apropiados que garanticen la integridad y confiabilidad de la información...”.

Por medio del oficio 51000000.028.10.45 de 1 de diciembre de 2010, requerimos al Director del Hospital del IESS en Manta disponga a la Responsable de la Unidad de Servicios al Asegurado la revisión de los casos reportados y nos proporcione las explicaciones y justificaciones correspondientes. Su respuesta la recibimos el 13 de diciembre de 2010 con el oficio 226091101.2245.2010 DHM, en el que manifestó:

“... el trámite que se ha seguido respecto de la Mora Patronal es:... luego de aquello se receptan en la Dirección Provincial para la firma correspondiente y enviar mediante listado al Departamento Provincial de Salud... el personal que realiza el Planillaje de Mora Patronal no es suficiente...”.

El Director del Hospital del IESS en Manta no proporcionó evidencia de la revisión de los casos reportados en Anexo 6, conforme a lo requerido por Auditoría Interna.

Debido a la alta rotación de servidores no se implementaron controles a la facturación realizada ocasionando que, en los reportes de la Unidad de Servicios al Asegurado del Hospital, no se reflejen 170 atenciones médicas con responsabilidad patronal por un monto de 101 474,31 USD, tramitadas para su recuperación a los Departamentos Provinciales de Salud y de Afiliación y Control Patronal del IESS en Manabí, según el procedimiento previsto en la Ley de Seguridad Social para las obligaciones patronales en mora, sobre las cuales el empleador puede ejercer su derecho a impugnación.

Por lo expuesto, el actual Director del Hospital del IESS en Manta, inobservó los literales a) y d) del numeral 1 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; artículo 7 del Reglamento de Responsabilidad Patronal contenido en la Resolución C.D. 148; y, numerales 1 y 12 del artículo 77 del Reglamento de Unidades Médicas del IESS expedido con Resolución C.I. 056; y, las Normas de Control Interno 140-04 Información Gerencial y 500-01 Controles sobre sistemas de información, vigente a partir del 14 de diciembre de 2009, lo cual originó que no se mantenga información coincidente con la reportada por los Departamentos Provinciales del IESS en Manabí, considerando que todos estos reportes tienen un mismo origen, como son las responsabilidades patronales determinadas en las atenciones médicas brindadas en dicho hospital a los afiliados y afiliadas al IESS.

Conclusión

Por la alta rotación de servidores no se llevó un adecuado control sobre las facturaciones realizadas, situación que originó que no se reflejen en los reportes de la Unidad de Servicios al Asegurado del Hospital todos los casos remitidos al Departamento Provincial de Salud, Afiliación y Control Patronal del IESS en Manabí, para el trámite de recuperación.

Recomendación

Al Director del Hospital del IESS en Manta

15. Dispondrá al Jefe del Departamento Financiero del Hospital del IESS en Manta coordine con los Jefes de los Departamentos Provinciales del Seguro de Salud Individual y Familiar y de Afiliación y Control Patronal del IESS en Manabí, a fin de analizar los casos reportados en Anexo 6 de este informe y lograr que la facturación del hospital refleje todos los trámites de responsabilidades patronales remitidos a los referidos departamentos provinciales, lo que permitirá que los reportes que se generen hacia la administración sean reales y confiables.

Discrepancias en los registros de facturaciones por responsabilidades patronales remitidas a los Departamentos Provinciales del IESS en Manabí

El Hospital del IESS en Manta remitió al Departamento Provincial de Salud las liquidaciones de responsabilidades patronales determinadas en atenciones médicas a los afiliados, casos que posteriormente dicho departamento los trasladó a la Dirección Provincial del IESS en Manabí, a fin de que Afiliación y Control Patronal realice la notificación a los empleadores que habían incurrido en mora y, en caso de que no cancelen en el plazo previsto, emita el título de crédito para gestionar el cobro por la vía coactiva.

Por los casos detallados en Anexo 7 se encontró evidencia de su envío al Departamento de Afiliación y Control Patronal, para la notificación de la glosa al empleador. Del mismo modo, en Anexo 8 exponemos las responsabilidades patronales que el Departamento de Salud señala remitió a Afiliación y Control Patronal, pero este no los refleja en el reporte de las responsabilidades patronales que recibió para tramitar su recuperación. Además, la información del Departamento de Afiliación y Control Patronal también incluye valores por cobrar que se encuentran en estado de "Glosa", por las que, por el tiempo previsto en la normativa institucional debió emitirse el respectivo título de crédito.

Adicional a lo comentado por los casos del Anexo 7, respecto de las responsabilidades patronales tramitadas por el Departamento Provincial de Salud, observamos que:

- Existen 267 responsabilidades patronales por 63 893,13 USD recibidas del Hospital del IESS en Manta que no se contabilizaron.

- Se contabilizaron 51 responsabilidades patronales por 11 850,85 USD sobre las que no fue factible ubicar los documentos que prueben las fechas de envío, recepción y cumplimiento de plazos para el trámite de recuperación.
- Según los oficios proporcionados por el Hospital del IESS en Manta se observa que durante el año 2009 hasta marzo de 2010 envió un total de 1 247 responsabilidades patronales, de estas el Departamento Provincial de Salud refleja en su reporte la recepción de 870 planillas, existiendo por lo tanto una discrepancia de 377 casos por un monto de 97 118,30 USD, sobre los cuales el Jefe de dicho departamento no proporcionó explicación ni justificación alguna.
- Existen 143 planillas de responsabilidad patronal por 31 403,30 USD reportadas por el Departamento Provincial de Salud por las que no proporcionó evidencia de la recepción que permitan evaluar el cumplimiento de plazos para el trámite de recuperación.
- El Departamento de Salud devolvió al Director del Hospital de Manta 105 responsabilidades patronales por un monto de 23 709,36 USD para la corrección de varios errores detectados, de estos casos no se ubicó evidencia de haber cumplido con la corrección de 14 casos por 4 069,65 USD, requeridas en el oficio 21011300-4004 de 22 de junio de 2009.

Correspondía al Jefe Provincial del Departamento de Salud del IESS Manabí, al Jefe de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial del IESS Manabí, y al Director del Hospital del IESS en Manta, el cumplimiento de la Ley y Normativa Institucional que se detalla a continuación:

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, dispone:

“... Art. 40.- Las autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, actuarán con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad con lo previsto en esta Ley...”

“... Art. 76.- Las instituciones del Estado y sus servidores... están obligadas a proporcionar... exclusivamente para fines del examen de auditoría, información sobre las operaciones o transacciones cuando les sean requeridas por escrito...”

“... Art. 77.- 1. a) Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.- d) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias, las regulaciones y demás disposiciones expedidas por la Contraloría General del Estado....- 2. a) Contribuir a la obtención de los fines institucionales y administrar en el área que les compete, los sistemas a que se refiere el literal a) del numeral anterior...”

Respecto al procedimiento administrativo para el establecimiento, cálculo y cobro de la responsabilidad patronal, la Resolución C.D. 148 de 9 de enero de 2007 dispone:

“... Art. 7.- Las Unidades Médicas del IESS... determinarán la responsabilidad patronal... y en un plazo no mayor a quince (15) días de concedida la prestación (...) remitirán la documentación correspondiente a los... Departamentos... Provinciales de Salud Individual y Familiar, de su jurisdicción...”

“... Art. 8.- Las Subdirecciones, Departamentos... Provinciales de Salud Individual y Familiar... calcularán la cuantía de la responsabilidad patronal, realizarán la liquidación definitiva de la deuda y la contabilización... y en el plazo máximo de quince (15) días desde la fecha de recepción, enviarán... a la unidad responsable de la notificación al empleador...”

La Resolución C.D. 298 de 17 de diciembre de 2009, relacionado con el procedimiento referido anteriormente, señala:

“... DISPOSICIÓN GENERAL OCTAVA... bajo la responsabilidad de las Unidades de Afiliación y Control Patronal, las notificaciones... deberán hacerse en el plazo máximo de quince (15) días, contados a partir de la fecha de la liquidación definitiva de la responsabilidad patronal y el plazo concedido para el pago respectivo no podrá ser superior a quince (15) días posteriores a la fecha de notificación...”

“... DISPOSICIÓN GENERAL NOVENA. Cuando transcurrido el plazo para el pago de la responsabilidad patronal, no se hubiere cancelado la obligación, las unidades provinciales de Afiliación y Control Patronal, darán inicio a la emisión del Título de Crédito y a la consiguiente acción coactiva...”

El Art. 34 de la Resolución C.D. 021, señala que entre las responsabilidades de las Unidades Provinciales del Salud Individual y Familiar, se encuentra:

“... 13. El establecimiento de la responsabilidad patronal por el incumplimiento del empleador, la emisión de la glosa por los servicios médicos prestados al asegurado y su notificación al empleador a través de la Dirección Provincial, para su cancelación en el plazo de 30 días...”

La Resolución C.D. 221 de 13 de octubre de 2008, señala:

“... Art. 67.- A través del Sistema Historia Laboral, la unidad de Afiliación y Control Patronal en cada jurisdicción emitirá los títulos de crédito en contra del

empleador que no hubiere cumplido con el pago de obligaciones (...). Se incluirá los casos de responsabilidad patronal establecidos por el IESS...”

La Norma de Control Interno 140-04, Información gerencial establece:

“... El titular de cada entidad pública creará y mantendrá sistemas que provean información útil, confiable y oportuna a cada nivel ejecutivo, para el desarrollo de su gestión y conocimiento permanente de las actividades a su cargo...”

La Norma de Control Interno 500-01 Controles sobre sistemas de información, vigente a partir del 14 de diciembre de 2009, señala:

“... los sistemas de información...estarán constituidos por los métodos establecidos para registrar, procesar, resumir e informar sobre las operaciones administrativas y financieras de una entidad y mantendrán controles apropiados que garanticen la integridad y confiabilidad de la información...”

Mediante los oficios 51000000.028.10.40, 41, 44, 47 y 48 de 26 de noviembre, 8 y 10 de diciembre de 2010, respectivamente, entregados al Jefe del Departamento Provincial del SGSIF del IESS Manabí; Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial del IESS Manabí; y, Director del Hospital del IESS en Manta, se solicitó, en el ámbito de sus competencias según sus funciones, nos informen las disposiciones impartidas respecto del cumplimiento de la normativa institucional en las diferentes instancias que se tramitan las responsabilidades patronales que viabilicen con la oportunidad del caso su recuperación; y, los controles implementados y los reportes periódicos que han requerido para conocer el estado de cada caso.

El Jefe Provincial de Salud del IESS en Manabí en oficio 21011300-2097-2010, recibido el 13 de diciembre de 2010, manifestó:

“... estoy al frente de esta dependencia... desde el mes FEBRERO, donde he encontrado retraso en la responsabilidad patronal de los años 2006-2007-2008-2009 e inmediatamente dispuse al funcionario encargado evacue a la brevedad posible estos expedientes... con respecto al HOSPITAL DE MANTA hemos evacuado en su totalidad y del año 2010 hemos despachado todos los expedientes enviados hasta la actualidad... En oficio enviado a las unidades médicas... disponiendo que enviaran todos los expedientes de los años 2007-2008-2009 que estuvieran pendiente, hasta la fecha hemos despachado todos los expedientes enviados...”

Hasta el 16 de diciembre de 2010 no recibimos respuesta a los oficios 51000000.028.10.41, 47 y 48 remitidos al Jefe del Departamento de Afiliación y

Control Patronal de IESS Manabí; al Jefe Provincial del Departamento de Salud del IESS en Manabí; y, al Director del Hospital del IESS en Manta, respectivamente.

El Oficio referido por el Jefe del Departamento Provincial del Salud del IESS en Manabí ha sido remitido a las Unidades Médicas de su jurisdicción el 29 de abril de 2010, posterior a la fecha de nuestro examen. No ha evidenciado su gestión mediante reportes periódicos que le permitan conocer si las responsabilidades patronales recibidas en su Departamento se tramitan dentro del plazo establecido en la normativa institucional.

Los deficientes controles que ejercen los Jefes de los Departamentos Provinciales del Seguro de Salud Individual y Familiar y de Afiliación y Control Patronal del IESS Manabí, ocasionan discrepancias en los registros de las responsabilidades patronales, por lo tanto sus reportes no son reales ni totalmente confiables. Similares deficiencias se producen en los registros de las planillas remitidas por el Hospital del IESS en Manta, devueltas por el Departamento de Salud por contener errores en su elaboración de cuya rectificación no encontramos evidencia de algunos casos. Tampoco se implementaron controles que aseguren la oportuna emisión de Títulos de Crédito por glosas no canceladas en el tiempo dispuesto en la normativa institucional.

Por lo expuesto, el actual Director del Hospital del IESS en Manta, inobservó los artículos 40, 76 y 77 numeral 1 literales a) y d) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las Normas de Control Interno 140-04 Información gerencial y 500-01 Controles sobre sistemas de información; el Jefe del Departamento Provincial de Salud de Manabí no observó los artículos 40, 76 y 77 numeral 2 literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; y, el Jefe de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial del IESS en Manabí, inobservó los artículos 40, 76, y 77 numeral 2, literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las Disposiciones Generales Octava y Novena de los Reglamentos de Responsabilidad Patronal aprobados con las Resoluciones C.D. 148 y C.D. 298, respectivamente; y, el artículo 67 del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo contenido en la Resolución C.D. 221, situación que ocasionó que los reportes generados en sus respectivas unidades presenten discrepancias y no sean consistentes, por lo tanto no es confiable la información utilizada para conocer el estado de las responsabilidades patronales tramitadas para su recuperación.

Conclusión

La falta de implementación de controles en los procesos de determinación, liquidación, contabilización, notificación y recuperación de responsabilidades patronales a cargo del Director del Hospital del IESS en Manta y responsables de los Departamentos Provinciales de Salud y de Afiliación y Control Patronal del IESS Manabí, ocasiona que no todas las responsabilidades patronales se hayan identificado y recuperado.

Recomendaciones

Al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS

16. Dispondrá al Jefe del Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS en Manabí que, en coordinación con el Jefe de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial del IESS en Manabí efectúe una revisión integral de todas las responsabilidades patronales, incluyendo aquellas que fueron devueltas al Hospital para la corrección de errores, con el propósito de asegurarse que por todos los casos se efectúen los respectivos trámites para su recuperación, lo que permitirá obtener reportes reales y totalmente confiables. Además, le requerirá informes periódicos de lo ejecutado para verificar el cumplimiento de esta actividad.

Al Director Provincial del IESS en Manabí

17. Dispondrá al Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal coordinar con el Jefe Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS Manabí a fin de cumplir con la Recomendación 16 de este informe.

Responsabilidad Patronal generada en el Hospital del IESS en Manta

Durante los meses de enero, marzo y junio de 2009, el Hospital del IESS en Manta remitió al Departamento Provincial de Salud del IESS en Manabí, para el inicio de los trámites de recuperación, 41 atenciones médicas valoradas en 8 368,24 USD que fueron concedidas entre enero de 2007 y agosto de 2008 a servidores contratados

para laborar en el hospital, en las que se determinaron responsabilidades patronales en contra del representante legal del Hospital del IESS en Manta, por incurrir en la causal prevista en el literal b) del artículo 4 del Reglamento de Responsabilidad Patronal contenido en la Resolución C.D. 148 de 9 de enero de 2007, que señala que habrá responsabilidad patronal cuando:

“... El empleador se encontrare en mora del pago de aportes al momento de la atención médica...”.

Según lo verificado en el sistema de Historia Laboral, en las fechas que se brindaron las atenciones médicas a los servidores contratados, se encontraban impagos sus aportes al IESS desde enero de 2007 hasta junio de 2008, los que fueron cancelados por el hospital el 13 de agosto de 2008. En Anexo 9 exponemos los casos y su resumen es el siguiente:

Año atención médica	No. de Responsabilidades Patronales	Valor USD.
2007	4	873,42
2008	37	7 494,82
TOTAL	41	8 368,24

Correspondía a los Directores, en sus respectivos períodos de actuación, y al Responsable de la Unidad de Recursos Humanos del Hospital del IESS en Manta aplicar la Ley y normativa institucional vigente:

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, dispone:

“... Art. 40.- Las autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, actuarán con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad con lo previsto en esta Ley...”.

“... Art. 76.- Las instituciones del Estado y sus servidores... están obligadas a proporcionar... exclusivamente para fines del examen de auditoría, información sobre las operaciones o transacciones cuando les sean requeridas por escrito...”.

“... Art. 77.- 1. a) Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.- d) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias, las

regulaciones y demás disposiciones expedidas por la Contraloría General del Estado... 2. a) Contribuir a la obtención de los fines institucionales y administrar en el área que les compete, los sistemas a que se refiere el literal a) del numeral anterior...”.

Respecto al procedimiento para el establecimiento, cálculo y cobro de la responsabilidad patronal incurrida por el IESS, la Resolución C.D. 148 de 9 de enero de 2007 dispuso:

“... DISPOSICIÓN GENERAL DÉCIMOTERCERA. Cuando el IESS en su calidad de patrono incurra en cualquier caso de responsabilidad patronal frente al IESS... la cuantía de la misma, será cargada proporcionalmente entre él o los servidores del IESS que por acción u omisión originaron la mencionada responsabilidad patronal...”.

Con oficio 51000000.028.10.48 de 10 de diciembre de 2010, se solicitó al Director del Hospital del IESS en Manta justifique los motivos por los que el nosocomio consta como empleador en mora, por ser sujeto de la responsabilidad patronal, sin haber atendido nuestro pedido, por lo que con oficio 51000000.028.10.60 de 21 de noviembre de 2011, requerimos nuevamente las explicaciones del caso, recibíendose su respuesta en comunicación de 15 de diciembre de 2011, en la que manifestó:

“... el Director General del IESS, que es quien suscribe los contratos juntamente con los servidores... Una vez que los contratos son recibidos en la entidad, deben ser incorporados al sistema para los fines respectivos, así mismo por el funcionario del área financiera reglamentariamente asignado para ejecutar esas tareas, no al Director del Hospital.- Al Director del Hospital del IESS le correspondía reglamentariamente las actividades de organización, supervisión y dirección... sin que le sea posible, menos que se le asigne la competencia para recibir y verificar las funciones de admisión de servidores y verificar que cumplan con los requisitos legales.-... Al Director del Hospital no le estaba atribuida la función de admitir como pacientes a los servidores y verificar el cumplimiento de los requisitos legales...”.

Complementa lo expuesto en la comunicación de 26 de enero de 2012, donde señaló:

“... En relación a este tema me permití entregar... mis oficios No. 226091101.2153.2010.DNM de 19 de noviembre de 2010 y No. 226091101.2154.2010.DNM de 22 de noviembre de 2010... por lo que me permito entregarle copia de ellos... demostrando que por mi parte sí generé instrucciones por escrito tendientes a procurar los debidos controles en cuanto a planillaje de responsabilidad patronal... por lo que por escrito instruí al Jefe Financiero del Hospital par que asumiera la vigilancia de esas tareas de campo, de manera que no dejé de realizar controles en la medida de mis tareas de Director, podía realizar. Además de que no fui oportunamente informado de falencias que se han ocasionado... En esta ocasión, permítame entregar... en 59 f. ú. anexas, los documentos de los cuales consta que tales actividades fueron realizadas por mí...”.

Los oficios que menciona el Director del Hospital del IESS en Manta, remitió a Auditoría Interna en el transcurso del examen especial para atender requerimientos que le realizamos por otros comentarios que se exponen en este informe. Respecto a las 59 f. ú. anexas, 38 de ellas corresponden a documentos emitidos con posterioridad al 13 de agosto de 2008, fecha en que se regularizó la mora patronal que acarrearba el hospital desde enero de 2007, por lo que no inciden en el presente comentario; y, en los 21 documentos restantes, no se evidencian las acciones que adoptó en su administración sobre las obligaciones impagas al IESS que generaron la responsabilidad patronal en contra del representante legal del hospital, por lo que no modifica ni cambia nuestro comentario.

Sobre el mismo tema, requerimos al Director del Hospital del IESS en Manta, actuante en el periodo del 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, proporcione los justificativos por los que el hospital incurrió en mora patronal y ocasionó el establecimiento de responsabilidades patronales en atenciones médicas del personal contratado. Su respuesta la recibimos el 3 de enero de 2012, en el oficio 226091101.2271.2011DHM de 28 de diciembre de 2011, al que adjuntó el oficio 226092104.0301 JFHM que le ha sido remitido el 5 de diciembre de 2011 por el Jefe Financiero del Hospital, en el que señaló:

*“... Nuestra Unidad Médica anteriormente tenía en el sistema historia laboral dos códigos 0001 Oficina Principal con la descripción “**IESS Hospital de Manta**” y 9001 Agencia con la descripción “**IESS Hospital de Manta Personal Contratado**”, para el ingreso de avisos de entrada del personal de contrato... así mismo la generación de planillas para pago de obligaciones patronales.-... Esta unidad médica giró cheques hasta el 26 de Diciembre de 2006.-... El Responsable de Recursos Humanos por error u omisión debía ingresar los avisos de entrada, salidas en el código 0001, pero este ingresaba al código 9001... en donde la planilla al generarla se debía enviar a pagar en efectivo o cheque lo cual no se realizó ya que no se podían girar cheques y Recursos Humanos no informó que tenía pendiente pagos de obligaciones patronales.-... El 1 de agosto de 2008... el Director de Desarrollo Institucional autoriza la capacitación... para los días 7 y 8 de Agosto de 2008, así es que en esos momento se da solución a los problemas suscitados y se instruye para que sea solo utilizado el código 0001 y se generaron los comprobantes de pago los cuales fueron debitados en Agosto 13 de 2008...”*

Posteriormente, con oficio 226091101-0092-2012-DHM, recibido el 24 de enero de 2012, informó:

“... el responsable de esta omisión fue el señor Encargado de Recursos Humanos de ese entonces, Ing.... por lo que mediante oficio No. 226091101-2270-2011

DHM, de 28 de diciembre de 2011, le dispuse proceder conforme lo sugiere Auditoría Interna... y como nada hiciera al respecto se le realizó el cargo definitivo por el valor de US \$ 873,42, mismo que consta en el boletín de traspaso No. 130202641, de 28 de diciembre de 2011; habiéndole notificado el 10 de enero de 2012 para que realice el pago, y se le concedió el plazo improrrogable de 10 días para realizarlo, caso contrario se remitirá los documentos al Juez de Coactivas del IESS...”.

Mediante oficio 21200000-0614 de 26 de enero de 2007, la Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS remitió a los Directores de los Hospitales el procedimiento para el pago de las *“Obligaciones Patronales a través de Historia Laboral del PERSONAL CONTRATADO EN EL IESS”*, documento que el Director del Hospital del IESS en Manta, a esa fecha, trasladó para conocimiento y cumplimiento de la Unidad de Recursos Humanos, cuyo Responsable también fue convocado a capacitación sobre el tema en la Dirección Provincial del IESS en Manabí con el oficio 13201300.011.2007 GTRH de 14 de marzo de 2007, suscrito por el Director Provincial.

Con oficio 51000000.028.10.61 de 21 de noviembre de 2011 solicitamos al Responsable de Recursos Humanos del Hospital del IESS en Manta, actuante en el período de examen, proporcione sus explicaciones y justificaciones por la no cancelación oportuna de los aportes al IESS del personal que laboró a contrato en el hospital, sin que hasta el 26 de enero de 2012 recibamos su respuesta.

Debido a la incorrecta utilización del código por parte del Responsable de Recursos Humanos, actuante en el período de examen, para el ingreso en el sistema de Historia Laboral a los trabajadores contratados por el Hospital del IESS en Manta, ocasionó que no se genere el pago de las obligaciones patronales a través del Banco Central del Ecuador desde enero de 2007 hasta junio de 2008, por lo que el hospital incurrió en mora patronal; y, en virtud que el personal contratado recibió atenciones médicas en ese período, se establecieron 41 responsabilidades patronales por 8 368,24 USD que el Director del Hospital las tramitó para su cobro al Departamento Provincial de Salud del IESS en Manabí, sin aplicar la normativa institucional que establece la obligación de identificar a los servidores del IESS que por acción u omisión la originaron, produciéndose un perjuicio a la institución por el mencionado valor.

Los Directores del Hospital del IESS en Manta, actuantes en el período de examen, no detectaron que la entidad incurrió en mora patronal por la no cancelación de los

aportes del personal contratado, por cuanto no evidenciaron haber requerido reportes periódicos de las labores desarrolladas en la Unidad de Recursos Humanos ni supervisaron el cumplimiento de las disposiciones impartidas al Responsable de dicha Unidad respecto del procedimiento establecido por la institución a partir de enero de 2007 para el pago de las obligaciones patronales de dicho personal a través del sistema de Historia Laboral.

Por lo expuesto, el Director del Hospital del IESS en Manta, inobservó los artículos 40, 76 y 77 numeral 1 literales a) y d) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; y, Disposición General Décimo Tercera del Reglamento de Responsabilidad Patronal contenido en la Resolución C.D. 148; el Director del Hospital del IESS en Manta, actuante en el período de 1 de enero al 28 de diciembre de 2007, inobservó los artículos 40 y 77 numeral 1 literales a) y d) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; y, el Responsable de la Unidad de Recursos Humanos, inobservó los artículos 40 y 77 numeral 2 literal a) de la LOGGE; situación que originó que por la incorrecta utilización del código de ingreso del personal contratado en el sistema de Historia Laboral el hospital incurra en mora patronal y se produzcan responsabilidades patronales en las atenciones médicas brindadas a dicho personal, costos que al no ser recuperados ocasionaron un perjuicio económico a la institución.

Conclusión

La incorrecta utilización del código para el ingreso al sistema de Historia Laboral ocasionó que el Hospital del IESS en Manta incurra en mora patronal por no cancelar las obligaciones patronales de los trabajadores contratados; y, producto de atenciones médicas recibidas se establecieron responsabilidades patronales, las que fueron tramitadas para su cobro sin aplicar previamente la normativa institucional para identificar los servidores a quienes se cargarán los valores que se pagarán al IESS por ese concepto, produciéndose un perjuicio económico a la institución de 8 368,24 USD.

Recomendación

Al Director General del IESS

18. Dispondrá al Director del Hospital del IESS en Manta que establezca la nómina de los servidores que por acción u omisión originaron la responsabilidad patronal por atenciones médicas contra la propia unidad hospitalaria, para asegurar la recuperación de los valores que se cancelarán al IESS por ese concepto y que constan en el Anexo 9 de este informe. Una vez pagados tales valores, desarrollará las acciones administrativas y legales en ejercicio del derecho de repetición.

Falta de oportunidad en los trámites de recuperación de los Títulos de Crédito emitidos por atenciones médicas con responsabilidad patronal

Respecto de los títulos de crédito emitidos por responsabilidades patronales determinadas en atenciones médicas brindadas a los afiliados por el Hospital del IESS en Manta, se observó que las acciones desarrolladas no han sido oportunas ni totalmente efectivas, la antigüedad llegó a los 3.037 días, como se demuestra en el detalle que consta en el Anexo 10, que muestra los siguientes estados de los procesos:

- No se evidenció ninguna acción coactiva
- Título de crédito emitido por Afiliación y Control Patronal no reportado por Coactiva
- Título de crédito sorteado posterior a la fecha de nuestro examen (13-oct-2010)
- Auto de Pago
- Medidas cautelares

Cabe indicar que, adicional a las responsabilidades patronales constantes en Anexo 10, el Hospital del IESS en Manta, durante el tiempo que asumió los trámites de recuperación (enero 2007 hasta marzo 2009), determinó 172 responsabilidades patronales por un monto de 43 270,14 USD, por las que luego de notificar a los empleadores y no obtener el pago, elaboró los respectivos títulos de crédito y remitió a la Dirección Provincial del IESS en Manabí para su recuperación por la vía coactiva, previa legalización de los documentos. Estos casos no fueron informados por el Abogado Coordinador de la Sección Coactiva cuando proporcionó la información que

fue requerida por Auditoría Interna al Director Provincial con el oficio 51000000.028.10.06 de 23 de septiembre de 2010, por lo que se desconoce si se iniciaron los procesos coactivos que viabilicen su recuperación.

Al Director actuante en los períodos del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007 y del 7 de noviembre de 2008 al 30 de abril de 2009; y, al actual Director Provincial del IESS en Manabí, en el ámbito de sus competencias, les correspondía aplicar la Ley y Normativa Institucional que se menciona a continuación:

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, dispone:

“... Art. 40.- Las autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, actuarán con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad con lo previsto en esta Ley...”.

“... Art. 76.- Las instituciones del Estado y sus servidores... están obligadas a proporcionar... exclusivamente para fines del examen de auditoría, información sobre las operaciones o transacciones cuando les sean requeridas por escrito...”.

“... Art. 77.- 1. a) Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.- d) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias, las regulaciones y demás disposiciones expedidas por la Contraloría General del Estado...”.

El Art. 38 de la Ley de Seguridad Social señala las siguientes atribuciones y deberes del Director Provincial:

“... a) Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial, y la titularidad de la jurisdicción coactiva del Instituto, sin perjuicio de las facultades del Director General... c) Autorizar actos, contratos... y toda operación económica del Instituto sometida a su aprobación... e) Presentar al Director General los estados financieros anuales de su jurisdicción, las liquidaciones presupuestarias mensuales y los informes periódicos de su gestión...”.

Respecto al procedimiento administrativo para el establecimiento, cálculo y cobro de la responsabilidad patronal, la Resolución C.D. 148 de 9 de enero de 2007 dispone:

“... Art. 8. Las Subdirecciones, Departamentos... Provinciales de Salud Individual y Familiar... calcularán la cuantía de la responsabilidad patronal, realizarán la liquidación definitiva de la deuda y la contabilización... y en el plazo máximo de quince (15) días desde la fecha de recepción, enviarán... a la unidad responsable de la notificación al empleador...”.

“... DISPOSICIÓN GENERAL SÉPTIMA. ...las notificaciones a los patronos a cargo de las unidades provinciales de Afiliación y Control Patronal, deberán hacerse en el plazo máximo de treinta (30) días... y el plazo concedido para el pago no podrá ser superior a quince (15) días posteriores a la fecha de notificación...”.

“... DISPOSICIÓN GENERAL OCTAVA. Cuando transcurrido el plazo para el pago de la responsabilidad patronal, no se hubiere cancelado la obligación, las unidades provinciales de Afiliación y Control Patronal, darán inicio a la emisión del Título de Crédito y a la consiguiente acción coactiva...”.

La Resolución C.D. 298 de 17 de diciembre de 2009, relacionado con el procedimiento referido anteriormente, señala:

“... DISPOSICIÓN GENERAL OCTAVA. ...bajo la responsabilidad de las Unidades de Afiliación y Control Patronal, las notificaciones... deberán hacerse en el plazo máximo de quince (15) días... y el plazo concedido para el pago respectivo no podrá ser superior a quince (15) días posteriores a la fecha de notificación...”.

“... DISPOSICIÓN GENERAL NOVENA. Cuando transcurrido el plazo para el pago de la responsabilidad patronal, no se hubiere cancelado la obligación, las unidades provinciales de Afiliación y Control Patronal, darán inicio a la emisión del Título de Crédito y a la consiguiente acción coactiva...”.

La Resolución C.D. 221 de 13 de octubre de 2008 establece las responsabilidades de los Directores Provinciales en el control de la mora y responsabilidad patronal y las gestiones de cobro por la vía coactiva, así:

“... Art. 42. Las Direcciones Provinciales (...) serán las encargadas de administrar, controlar y evaluar la información (...) sobre el cumplimiento de obligaciones patronales y de control de la mora patronal...”.

“... Art. 43. Las Direcciones Provinciales a través de las unidades de Servicio al Asegurado, realizarán un balance mensual respecto de la mora existente, su recaudación y el saldo por cobrar...”.

“... Art. 67. A través del Sistema Historia Laboral, la unidad de Afiliación y Control Patronal (...) emitirá los títulos de crédito en contra del empleador que no hubiere cumplido con el pago de obligaciones, luego de transcurridos treinta (30) días desde la notificación de la glosa. Se incluirá los casos de responsabilidad patronal establecidos por el IESS...”.

“... Art. 69. Una vez expedidos los títulos de crédito, el sistema procederá a la asignación en forma equitativa, mediante sorteo de entre los abogados registrados en el IESS. Los títulos de crédito que correspondan al Estado o Instituciones del Sector Público, serán asignados a profesionales de la Institución...”.

“... Art. 71. ...dentro del término de ocho (8) días se iniciará el proceso coactivo bajo la responsabilidad del Director Provincial (...) El juez de coactiva dictará el

auto de pago que contendrá las órdenes de cobro y dispondrá que se evacúen todas las diligencias de ley...”.

“... Art. 72. ...El Director Provincial vigilará la correcta ejecución de los procesos coactivos e instruirá las medidas de control a los abogados a cargo de dichos procesos...”.

El Art. 24 de la Resolución C.D. 021, entre las responsabilidades del subproceso de Afiliación y Control Patronal, señala:

“... 9. La elaboración de títulos de crédito por obligaciones patronales pendientes de cancelación y su envío, por órgano regular, al Director Provincial, para el inicio del proceso coactivo...”.

“... 10. La coordinación de las acciones de cobro y la recaudación de valores de la mora patronal y la responsabilidad patronal...”.

Mediante oficios 51000000.028.10.42, 46 y 49 entregados el 26 de noviembre, 10 y 13 de diciembre de 2010, se requirió al Director Provincial del IESS en Manabí y al Director actuante en los períodos del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007 y del 7 de noviembre de 2008 al 30 de abril de 2009, en su condición de Jueces de Coactiva, informen en el ámbito de sus competencias y período de gestión, las acciones desarrolladas para impulsar la recaudación de los títulos de crédito; los motivos por los que determinados casos no evidencian gestión alguna y no fueron reportados por el Coordinador de la Sección Coactiva, por lo que se encontrarían en un estado de inacción, lo que incide en la oportunidad de la recaudación de los valores adeudados por los empleadores; se identifique la situación de los títulos de crédito emitidos por Afiliación y Control Patronal; y, los motivos por los que se ha dejado transcurrir plazos considerables para el sorteo de los títulos de crédito y su asignación a abogados externos, sin que hasta el 16 de diciembre de 2010 se reciba respuesta a los requerimientos.

Los Directores Provinciales del IESS en Manabí, en su condición de Jueces de Coactiva, no proporcionaron documentos que evidencien las gestiones y el seguimiento que para agilizar su recuperación de obligaciones, realizaron a los procesos coactivos instaurados en contra de los empleadores que por incurrir en mora en el pago de sus aportes originaron responsabilidades patronales por atenciones médicas brindadas por el Hospital del IESS en Manta, situación que no permitió evaluar su gestión.

Tampoco se recibió evidencia de la situación de los títulos de crédito emitidos por el Departamento de Afiliación y Control Patronal y los elaborados por el Hospital del IESS en Manta y remitidos a la Dirección Provincial del IESS en Manabí y que no constan en el reporte de los casos que se tramitan en el Juzgado de Coactiva.

El Director Provincial del IESS en Manabí en oficios 13101300.1434.2010.SSA y 13101300 1455 2010 SSA, recibidos el 21 de diciembre de 2010, posterior a la fecha de la conferencia final de comunicación de resultados, realizada el 16 de diciembre de 2010, manifestó:

“... El Juzgado de Coactiva de Manabí, se encontró casi en estado de inacción por el lapso de un año aproximadamente, solo se contaba con tres abogados contratados... esto, debido a la vigencia de nuevas disposiciones para la contratación de abogados externos... tengo conocimiento que anteriormente los títulos de crédito fueron sorteados a los profesionales del derecho, pero no hubieron resultados muy favorables... Los títulos de créditos... se elaboran en el sistema Host, ya que no se cuenta con el aplicativo informático para generarlos por el sistema de Historia Laboral, anteriormente la acción coactiva se realizaba con títulos manuales lo que dificultaba su verificación y control... en la mayoría de los casos de los títulos de crédito sorteados... cuentan con medidas cautelares actualizadas a la Superintendencia de Bancos y en otros casos como el Municipio de Montecristi, las deudas fueron incluidas en el Convenio de Purga de Mora... se encuentran en proceso de estudio algunos títulos de créditos manuales que se presume no fueron elaborados correctamente... Todos los títulos de créditos tramitados por el Departamento de Afiliación y Control Patronal, se encuentran sorteados a los abogados contratados, posiblemente por un error involuntario no fueron incluidos en la información remitida anteriormente... Cabe indicar que el número de títulos de créditos asignado a cada abogado es muy alto, lo que no hace muy operativo su proceso de cobro...”

Lo manifestado por el Director Provincial del IESS en Manabí ratifica lo comentado por Auditoría Interna respecto del retraso producido en los trámites de recuperación de los títulos de crédito emitidos por responsabilidades patronales, así como las dificultades presentadas que no han permitido realizar un adecuado control y seguimiento a los procesos coactivos instaurados en contra de los deudores, situación que afecta el interés institucional.

Con relación a los títulos de crédito no reportados por la Sección Coactiva, el Director Provincial indica que están incluidos en el Convenio de Purga de Mora suscrito entre el IESS y el Municipio de Montecristi el 11 de octubre de 2010, títulos que en algunos casos tenían más de tres años de antigüedad sin ser recuperados; y, las medidas cautelares contra los deudores se observa que han sido efectuadas el 10 de

noviembre de 2010, fecha en la que también se han emitido algunos autos de pago, lo cual deja en evidencia que estas acciones fueron desarrolladas con posterioridad al reporte que solicitamos sobre la situación de los procesos coactivos (23 de septiembre de 2010) y que luego de nuestro análisis reportamos que se encontraban en estado de inacción, medidas que de igual forma se han adoptado por los títulos de crédito emitidos por el Departamento de Afiliación y Control Patronal que no fueron informados por la Sección Coactiva.

El Director Provincial del IESS en Manabí, actuante en los períodos del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007 y del 7 de noviembre de 2008 al 30 de abril de 2009, en comunicaciones recibidas el 16 y 22 de diciembre de 2010, a las 17h30 y 15h30, respectivamente, posterior a la conferencia final de comunicación de resultados realizada el 16 de diciembre de 2010, manifestó que:

“... no se ha dado cumplimiento al debido proceso consagrado en la Constitución de la República en su Artículo 76, así mismo también los procedimientos que se llevaron a cabo en el desarrollo del Examen Especial no están acorde con lo establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y su Reglamento en sus Artículos 90, 21 y 22 respectivamente... En lo que respecta a la lista de patronos remitidos a la Dirección Provincial de Manabí que no fueron recaudados en el Hospital del IESS en Manta para que se elaboren y legalicen los Títulos de Crédito... tengo a bien informar que los listados que llegaron a mi conocimiento fueron administrativamente atendidos y pasaron al Departamento de Afiliación y Control Patronal para su revisión y formulación del Título de Crédito los cuales fueron legalizados por el Director Provincial oportunamente y posteriormente entregados mediante Guías de Remisión a la Sección Coactiva a cargo del Dr. ...para el sorteo correspondiente y entregados los mismos a los Abogados contratados por el IESS... Para su conocimiento en esta Dirección Provincial se realizó por parte de Auditoría Interna un Examen Especial a la Recuperación de la Mora Patronal...por el período comprendido entre el 1 de enero de 2006 al 31 de diciembre de 2009... por lo que considero que en el rubro de Recuperación a la Mora Patronal se examino (sic) las responsabilidades Patronales que se generaron en el Hospital del IESS de Manta...Es importante señalar que toda la información sobre los trámites administrativos se realizó en la Dirección Provincial de Manabí por lo que es imposible entregar una información sobre el estado de cada uno de los Títulos de Créditos ya que son documentos que se encuentran en las oficinas del IESS de Manabí... No es verdad... que el Hospital del IESS en Manta elaboró los respectivos Títulos de Crédito... por cuanto... no tiene la capacidad administrativa... En lo que corresponde a mi periodo de gestión no se puede comentar algo que recién el día 13 de diciembre de 2010 se hace conocer... Tampoco se puede señalar que no he dado cumplimiento con la Ley y Normativa Institucional cuando en ningún momento se solicitó información alguna sobre el cumplimiento de mis funciones... por lo que considero que no es procedente lo comentado para mi caso...”

Respecto de las notificaciones de inicio, comunicación de resultados y conferencia final, que el Director Provincial del IESS en Manabí, actuante en los períodos del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007 y del 7 de noviembre de 2008 al 30 de abril de 2009, señala no se cumplió el debido proceso, Auditoría Interna le notificó de conformidad con lo dispuesto en los Artículos que hace referencia e inclusive la convocatoria a la conferencia final de comunicación de los resultados se lo hizo con un tiempo superior al establecido. En el presente informe hemos revelado que la información de las responsabilidades patronales generadas en el Hospital del IESS en Manta durante el año 2007 no fueron proporcionadas en su oportunidad a pesar de los constantes requerimientos, por lo tanto una vez conocida y analizada la misma observamos que 134 responsabilidades patronales por atenciones médicas y sus respectivos títulos de crédito elaborados fueron remitidos al Director Provincial del IESS en Manabí de ese entonces para su legalización y trámite de recuperación por la vía coactiva, los mismos que, precisamente en cumplimiento del debido proceso, los pusimos en conocimiento del ex Director a fin de que nos proporcione sus comentarios sobre el estado de esos casos puntuales en consideración a que no constaban en el reporte de la Sección Coactiva.

Con relación a que Auditoría Interna realizó un examen especial a la recuperación de la mora patronal, esta no se relaciona con las responsabilidades patronales derivadas en atenciones médicas brindadas en el Hospital del IESS en Manta, lo cual no ha sido demostrado por el Director Provincial del IESS en Manabí, actuante en los períodos del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007 y del 7 de noviembre de 2008 al 30 de abril de 2009.

Sobre la elaboración de los títulos de crédito en el Hospital del IESS en Manta para su posterior legalización del Director Provincial del IESS en Manabí, existen varios documentos que así lo demuestran, un ejemplo de ello es el oficio 13001300.0021.2007.DPM de 4 de enero de 2007 suscrito por el Director Provincial actuante en los períodos del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007 y del 7 de noviembre de 2008 al 30 de abril de 2009, y que remitió al Director del Hospital, en el que señaló:

“... Mediante oficio... remite a esta Dirección 5 títulos de créditos para su legalización, los mismos que devuelvo para que se sirva ordenar a quien corresponda se los vuelva a elaborar en vista de que el pie de firma del Director Provincial IESS Manabí se ha elaborado como Director Provincial IESS-Manta...”

Argumenta también el ex Director Provincial del IESS en Manabí que no ha tenido el tiempo necesario para presentar sus justificativos, sin embargo en sus comunicaciones manifestó:

“... Es importante señalar que toda la información sobre los trámites administrativos se realizó en la Dirección Provincial de Manabí por lo que es imposible entregar una información sobre el estado de cada uno de los Títulos de Créditos ya que son documentos que se encuentran en las oficinas del IESS de Manabí...”

Es de mencionar que de los 134 títulos de crédito que requerimos nos informe el Director Provincial del IESS en Manabí, actuante en los períodos del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007 y del 7 de noviembre de 2008 al 30 de abril de 2009, luego de verificar la información con el estado de los títulos de crédito que nos remitió el actual Director Provincial en los oficios 13101300.1434.2010.SSA y 13101300 1455 2010 SSA, recibidos el 21 de diciembre de 2010, posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, se observó que por 84 casos señala la situación de los procesos coactivos, quedando pendiente de conocer por los 52 restantes que corresponden al período de gestión del ex Director Provincial del IESS Manabí, por los que no recibimos respuesta alguna.

Por las consideraciones expuestas, los Directores Provinciales del IESS en Manabí, en sus respectivos períodos de gestión, inobservaron los artículos 40 y 77 numeral 1 literales a) y d), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; artículos 67, 71 y 72 del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo contenido en la Resolución C.D. 221, lo cual ocasionó la inoportunidad en los trámites de recuperación de los títulos de crédito emitidos por responsabilidades patronales determinadas en atenciones médicas brindadas por el Hospital del IESS en Manta, sin que tampoco evidencien el seguimiento y control que realizaron a la gestión de los abogados encargados de impulsar los procesos por la vía coactiva. Además, el actual Director Provincial inobservó el artículo 76 de la LOGCE; y, el Director Provincial actuante en los períodos del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2007 y del 7 de noviembre de 2008 al 30 de abril de 2009, inobservó las Disposiciones Generales Séptima y Octava del Reglamento de Responsabilidad Patronal emitido con Resolución C.D. 148, con lo que permitió que en el referido hospital se emitan los títulos de crédito, sin tener competencia para ello.

Conclusión

No son oportunos los trámites de recuperación de los títulos de crédito asignados a abogados externos para que ejecuten el cobro por la vía coactiva, puesto que son significativos los plazos que transcurren desde la fecha de recepción de los títulos en el Juzgado de Coactiva hasta el sorteo de los mismos, sin haber evidenciado los Directores Provinciales en sus respectivos períodos de actuación el cumplimiento de la normativa institucional, que entre otros aspectos debió contemplar la verificación del inicio oportuno de los procesos coactivos; la vigilancia de la correcta ejecución de los trámites instaurados en contra de los empleadores; y, la evaluación y seguimiento a la gestión de los abogados externos adoptando las medidas correctivas que fueren necesarias, lo que hubiera permitido obtener resultados favorables en la recuperación de las responsabilidades patronales determinadas en atenciones médicas brindadas por el Hospital del IESS en Manta.

Recomendación

Al Director General del IESS

19. Dispondrá al Director Provincial del IESS en Manabí requiera a la Coordinación del Juzgado de Coactiva informes periódicos de los procesos coactivos que se llevan a cabo para recuperar las responsabilidades patronales derivadas de atenciones médicas en el Hospital del IESS en Manta, lo que le permitirá impulsar su sustanciación y mantener el control y conocimiento de cada uno de los casos para adoptar las medidas correctivas necesarias para la recuperación oportuna.