



INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial al proceso de adquisición de bienes y servicios en la Dirección Provincial de Esmeraldas, se realizó con cargo al Plan Operativo Integral de Control año 2008 de la Unidad de Auditoría Interna del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y en cumplimiento a la orden de trabajo No 51000000.041.08 del 2008-10-08, emitida por el Auditor Interno Jefe.

Objetivo del examen

Evaluar la propiedad, legalidad y veracidad de las adquisiciones de bienes y servicios.

Alcance del examen

El examen especial al proceso de adquisición de bienes y servicios en la Dirección Provincial de Esmeraldas, comprendió el periodo entre el 2007-01-02 y el 2008-08-31.

Base legal

- Ley de Seguridad Social publicada en el Suplemento del Registro Oficial 465 de 2001-11-30.
- Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Resolución CD 021 de 2003-10-13.

Estructura orgánica

El Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ubica a la Dirección Provincial de Esmeraldas en el nivel 2 y está subordinada a la Dirección General. Para el desarrollo de sus actividades cuenta con el apoyo administrativo de los siguientes grupos de trabajo:

- (a).- Afiliación y Control Patronal;
- (b).- Fondos de Terceros;
- (c).- Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería;
- (d).- Servicios Generales.

Objetivos de la entidad

El Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, establece como objetivo de la Dirección Provincial, a través de su Director, la ejecución del presupuesto, la contratación de los recursos humanos y servicios generales, el aprovisionamiento de bienes y el equipamiento y mantenimiento de las dependencias del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social dentro de la circunscripción según las políticas, normas y procedimientos institucionales, para el cumplimiento de los fines previstos en la Constitución y Ley de Seguridad Social.

Monto de recursos examinados

.Ascendieron a 68 174.28 USD, según el siguiente detalle:

| PARTIDAS | EN DOLARES | | |
|---------------------------------|-------------------|-----------------|------------------|
| | 2007 | 2008(*) | SUMAN |
| ENSERES | 5 299,00 | 4 600,00 | 9 899,00 |
| MOBILIARIO | 7 920,00 | | 7 920,00 |
| EQUIPOS PARA LA OFICINA | 688,00 | | 688,00 |
| EQUIPOS SISTEMAS Y PAQUETES | 18 300,00 | | 18 300,00 |
| EDIFICIOS, LOCALES Y RESIDENCIA | 31 367,28 | | 31 367,28 |
| TOTAL USD | 63 574,28 | 4 600,00 | 68 174,28 |

(*) HASTA 2008-08-31

Funcionarios relacionados (ANEXO 1)

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Plan Operativo y programación de adquisiciones

Según el artículo 19 del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, entre las responsabilidades de la Dirección Provincial, tiene el aprovisionamiento de bienes y el equipamiento y mantenimiento de las dependencias institucionales, dentro de su circunscripción.

La Quinta Disposición General del reglamento para los Procesos de Contratación, permite a los Ordenadores de Gasto, autorizar el gasto e iniciar el proceso de contratación, con base al Plan Operativo de cada Unidad.

Del análisis realizado observamos que la Dirección Provincial no contó con planes operativos de los años 2007 y 2008, debidamente aprobados, ni con la programación anual de bienes de los mismos años.

Con oficio 51000000.EE.DPE.001 de 2008-10-13, requerimos a la Directora Provincial nos remita los planes operativos y la programación de adquisiciones de los años 2007 y 2008.

La funcionaria, con oficio 13000800.1229 DPE de 2008-10-15, nos remitió un plan operativo sin aprobación, elaborado con motivo de un Taller de Planificación organizado en febrero del 2008 por la Dirección General; agregó además en oficio 1300800.1233 DPE de 2008-10-15, que por tener la Dirección Provincial en el año 2007 la estructura de Agencia Provincial fue considerada dentro del plan estratégico y operativo de la Dirección Provincial de Pichincha, al respecto la Directora Provincial con oficio 13000800.1244 DPE de 2008-10-16, solicitó al Director Provincial de Pichincha una copia del plan estratégico de la Dirección Provincial de Pichincha.

En cuanto a la programación de adquisiciones de bienes del 2007, nos remitió un listado que no corresponde a los requerimientos de las diferentes áreas de la Unidad, sino a las adquisiciones que se realizaron con base en las necesidades del momento, particular que a nuestro requerimiento ratifica la Directora Provincial, en su oficio 13000800.1380 DPE de 2008-11-18. No nos hizo llegar ninguna evidencia de la programación anual del 2008, pese a nuestro pedido.

La ausencia de planes operativos incide en la preparación de un programa de adquisiciones ajustado a las reales necesidades de las diferentes áreas bajo responsabilidad de la Dirección Provincial, lo que origina que estas se realicen en base de las necesidades e imprevistos del momento y no se cuenten con los bienes necesarios en su debida oportunidad.

Conclusión

La carencia de planes operativos y de programación de adquisiciones en el periodo examinado originado en la ausencia de un plan estratégico institucional no ha permitido que las diferentes áreas de trabajo de la Dirección Provincial del IESS en Esmeraldas, cuenten con los bienes necesarios, sin embargo las adquisiciones realizadas se ajustaron a los recursos existentes.

Recomendaciones

A la Directora Provincial del IESS en Esmeraldas

1. Solicitará oportunamente a los diferentes responsables de los Grupos de Trabajo de la Dirección Provincial, presenten un detalle de los bienes y servicios que necesiten para el desarrollo eficiente de sus actividades, que servirán de base para estructurar su programa anual de adquisiciones.
2. Elaborará el plan operativo anual de la Dirección Provincial, previa su socialización con el personal de la unidad, remitirá a la Dirección General para su aprobación, lo aplicará y evaluará.

En actas de ofertas no constan novedades del proceso de selección

De acuerdo con la Norma de Control Interno 210-04, la documentación sobre operaciones, contratos y otros actos debe ser exacta para su verificación posterior.

En la Dirección Provincial de Esmeraldas se suscribieron dos contratos por la ejecución de obras de pintura interna y externa del edificio de 15 393,28 USD; y, de ampliación de la sala de capacitación en el segundo piso alto, por un monto de 15 974,00 USD.

En las actas de apertura y análisis de ofertas, suscritas por la Directora Provincial, el abogado del IESS y la servidora Responsable del Subproceso de Servicios Generales, no hicieron constar las razones de la descalificación de dos ofertantes excluidos por no haber presentado toda la documentación requerida, ni el análisis de precios unitarios que facilitaren la verificación y control posterior; cabe anotar que conforme a las disposiciones vigentes para el periodo de análisis no contempla la elaboración el acta de análisis de ofertas, sin embargo en la Dirección Provincial se preparó este documento como práctica sana.

Con oficios 51000000 EE.DPE 025 y 026 de 2008-12-03 y 04, solicitamos a la Directora Provincial, al Abogado del IESS y a la servidora Responsable del Subproceso de Servicios Generales, nos informen de las razones por las que no hicieron constar en el acta, las novedades presentadas en el proceso de selección; manifestando la Directora Provincial, en su oficio 13000800.1490. DPE de 2008-12-03, que por no tener completa la documentación y por no convenir a los intereses de la Institución los dos oferentes fueron declarados perdedores, admitiendo que se omitió en las actas la razón de la descalificación, hecho que también aceptaron los otros servidores.

La normativa vigente por los montos, no contempla la obligación de elaborar estas actas de apertura y análisis de ofertas, sin embargo consideramos que como práctica sana se debe registrar en este documento las novedades detectadas en el proceso de selección de ofertas.

Conclusión

El proceso de selección de ofertas se respaldó con actas de apertura y análisis de ofertas, a pesar de que por la cuantía no tenían obligación de elaborarlas; sin embargo, faltó dejar constancia en las mismas las razones de las descalificaciones de otras ofertas.

Recomendación

A la Directora Provincial del IESS en Esmeraldas

3. Vigilará que en las actas de apertura y análisis de ofertas efectuadas para la contratación de bienes y servicios, se deje constancia de las razones de la descalificación de los oferentes que se presenten en el proceso de selección o del que lo sustituya según la nueva normativa institucional que se apruebe.

Archivos duplicados de expedientes de los procesos de adquisición.

La Norma de Control Interno 210-04 Documentación de Respaldo y su archivo, establece que toda entidad pública debe disponer de evidencia documental suficiente, pertinente y legal de sus operaciones, que debe estar disponible para acciones de verificación o auditoría. Los documentos de carácter administrativo estarán organizados de conformidad al sistema de archivo adoptado por la entidad, el que debe responder a la realidad y a las necesidades institucionales.

El artículo 18 de la Resolución CD 035 establece como una de las funciones del Secretario del Comité, la de llevar el registro de actas y archivo de los documentos.

Los documentos precontractuales de los procesos de selección para la adquisición de bienes, ejecución de obras y servicios, tales como la invitación, formulario de propuesta, instrucciones para los oferentes, especificaciones generales y técnicas, se mantienen de manera duplicada tanto en los archivos de los grupos de trabajo de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorerías como en el Área de Servicios Generales, debiendo mantenerse este archivo en esta última área en razón de que la persona encargada de Servicios Generales es miembro de la Comisión de Adquisiciones.

Esta actividad duplicada, ha demandado el empleo de recursos humanos y de tiempo en las dos áreas de trabajo, sin aportar valor agregado al proceso.

Acciones tomadas por la Entidad

La Directora Provincial mediante oficios 13000800.1398 DPE de 2008-11-21, dispuso a la servidora responsable del Subproceso de Servicios Generales, en calidad de miembro del Comité de Adquisiciones, cumpla con la recomendación sugerida por la Auditoría mediante oficio 51000000.EE.DPE. 016 de 2008-11-19, mejorando el proceso y optimizando el escaso recurso humano con que cuenta esta Dirección Provincial.

Conclusión

Se mantiene en dos unidades administrativas de la Dirección Provincial archivos duplicados contentivos de los mismos documentos relacionados con los trámites de selección, demandando recursos que no aportan valor agregado al proceso.

Recomendación

A la Directora Provincial del IESS en Esmeraldas

4. Dispondrá a la servidora responsable de Servicios Generales mantenga en su archivo los expedientes con los documentos precontractuales de los procesos de adquisición de bienes y servicios, tales como invitaciones, cartas de presentación y compromiso, instrucciones a los oferentes, especificaciones generales, cronogramas de trabajo, pro formas, actas de aperturas de ofertas, cuadros comparativos de cotizaciones o análisis de precios unitarios por rubros, y demás documentos que se requieran o se presenten en el trámite del concurso de precios y de contratación directa. (RPP)

Contratación directa.

El Reglamento para los Procesos de Contratación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en su artículo 44 Procedimiento, estableció que las adquisiciones de bienes muebles, la ejecución de obras y la prestación de servicios, en las cuantías que se enmarquen dentro del ámbito de estas contrataciones, se realizarán mediante orden de trabajo u orden de compra, bajo la responsabilidad del respectivo Ordenador de Gasto, y considerando el análisis comparativo de dos o tres cotizaciones, según su monto.

Los procesos para las adquisiciones de bienes muebles, ejecución de obras y prestación de servicios, no se han iniciado utilizando los formatos orden de trabajo, orden de compra y sus resultados no se revelan en cuadros de análisis comparativos de cotizaciones.

Adicionalmente, en las actas de cierre de las ofertas se transcribe únicamente el valor total de la proforma u oferta presentada en la que no constan los precios unitarios de cada bien ofertado por proveedor. Tal es el caso de los equipos de aire acondicionado, en los que se incluyen a más del valor del bien, el del material y de mano de obra para su instalación.

Mediante oficio 51000000.EE. DPE.12 de 2008-11-19, solicitamos a la Directora Provincial, explique la falta de uso de los referidos formatos, manifestando con oficio 13000800.1403 de 2008-11-21, que desconocía de su existencia. En cuanto al cuadro comparativo de cotizaciones, expresó, que a su criterio, este corresponde al que consta en el acta de cierre de la oferta ganadora.

Lo expuesto se origina en el desconocimiento de la normativa vigente por parte de las autoridades de la Dilección Provincial, lo que ha dado lugar a que en los procedimientos de adquisiciones de bienes y ejecución de obras mediante contratación directa, no se utilicen estos formatos, no se cuente con un análisis o cuadro comparativo de los valores unitarios de los bienes adquiridos y obras contratadas y se registren los totales de las ofertas presentadas por los proveedores y no el detalle del valor unitario por cada bien o item ofertado, dificultando el control posterior de estas operaciones.

Acciones tomadas por la Entidad

Con oficios 13000800.1401 DPE y 1478 DPE de 2008-11-21 y 12-01, respectivamente; la Directora Provincial, solicita al Director de Servicios Corporativos el envío de los formularios para ser aplicados en los procesos de adquisiciones, en cumplimiento de las disposiciones legales.

Conclusión

En la contratación directa de adquisición de bienes muebles, ejecución de obras y prestación de servicios, no se han utilizado los formatos orden de trabajo, orden de compra, no se han elaborado los cuadros de análisis comparativos de cotizaciones, ni se han registrado los totales de las ofertas presentadas por los proveedores así como el detalle del valor unitario por cada bien o ítem ofertado, dificultando su revisión y análisis. Sin embargo, del resultado final de los procesos de adquisición no se evidenció perjuicio alguno a la Institución.

Recomendación

A la Directora Provincial del IESS en Esmeraldas

5. Dispondrá a la servidora responsable del Subproceso de Servicios Generales que los trámites de adquisición de bienes muebles, ejecución de obras y prestación de servicios, cuyos montos se enmarquen dentro del ámbito establecido en las normas para los procedimientos de cotización y menor cuantía cumplan con las disposiciones determinadas por el IESS.

Entregas recepciones de bienes adquiridos

Los artículos 64 y 65 del Reglamento General Sustitutivo para el Manejo y Administración de Bienes del Sector Público, establecen que habrá lugar a la entrega recepción en todos los casos de compra, venta, transferencia gratuita, traspaso de bienes, dejando constancia de cualquier novedad en las correspondientes actas.

Mediante actas de entrega recepción legalizadas por la Directora Provincial y los proveedores se formalizó la entrega de los bienes muebles adquiridos, observándose que en estas no detallaron la marca, modelo, serie y más especificaciones técnicas, características y componentes de los bienes recibidos.

De otra parte, los equipos de aire acondicionado se han instalado en las diferentes oficinas y no se han suscrito actas de entrega recepción que responsabilicen de manera individual al custodio o custodios de los mismos, figurando en consecuencia como responsable de los mismos la máxima autoridad del IESS en la Provincia, sin que estén bajo su uso ni custodia directa.

Lo comentado ha dado lugar a que no se cuenten con actas de entrega recepción individual suscritas por los custodios de los bienes; y, que las actas de entrega recepción legalizadas por la Directora Provincial no detallen las características de los bienes recibidos, dificultando su seguimiento y control posterior, con el riesgo de que queden desprotegidos.

Acciones tomadas por la Entidad

La Directora Provincial mediante oficios 13000800.1399 DPE y 1400 de 2008-11-21, dispuso a las servidoras responsables del Subproceso de Servicios Generales y de Control de Inventarios de Bienes Muebles e Inmuebles, procedan con las recomendaciones sugeridas por la Auditoría mediante oficio 51000000.EE.DPE. 014 de 2008-11-19, en particular a la suscripción de las actas de entrega recepción individual por parte de los usuarios y custodios de los bienes; constatándose que se tomó las acciones correctivas

Conclusiones

Las actas de entrega recepción suscritas entre la Directora Provincial y el Proveedor, en su generalidad no detallaron la marca, modelo, serie y más especificaciones técnicas, características y componentes del bien recibido.

No se han suscrito las actas de entrega recepción individual de los equipos de aire acondicionado adquiridos, figurando como responsable de los mismos la Directora Provincial, sin que estos en la actualidad estén bajo su custodia.

Recomendaciones

A la Directora Provincial del IESS en Esmeraldas

6. Dispondrá a la servidora responsable del Subproceso de Servicios Generales que en las actas de entrega recepción que suscriban los miembros de las Comisiones de entrega recepción y los proveedores, se detalle la marca, modelo, serie, componentes y más características técnicas de los bienes adquiridos, información que facilitará su verificación posterior (RPP).
7. Dispondrá a la servidora responsable del control de inventarios de bienes muebles e inmuebles de la Dirección Provincial, que elabore las actas de entrega recepción individual de los bienes adquiridos y entregados a los custodios de las Unidades Administrativas, detallando la marca, modelo, serie, componentes y más características técnicas del bien adquirido; datos que facilitarán efectuar el control posterior y responsabilizar al servidor custodio del uso y cuidado. (RPP)

Contabilización de garantías

La NCI 210-01 Aplicación de los Principios y Normas de Contabilidad Gubernamental, expresa que la contabilidad gubernamental tiene como misión registrar todos los hechos económicos.

La NCI 210-05 Oportunidad en el Registro de los Hechos Económicos, señala que las operaciones deben registrarse en el momento que ocurren y que el registro oportuno de la información en los libros de entrada original, en los mayores generales y auxiliares, es un factor esencial para asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información

Las garantías del buen uso del anticipo y de fiel cumplimiento del contrato, presentadas por los oferentes adjudicados para la ejecución de las obras de pintura interior y exterior de la Dirección Provincial, así como de la ampliación de la sala de capacitación, no se contabilizaron al momento de la recepción ni a la entrega de la obra.

Mediante oficio 51000000. EE.DPE. 015 de 2008-11-19, se solicitó a la responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería, explique las razones por las que en su oportunidad no procedió a su registro contable. En su comunicación 13000800.090.CPE DE 2008-11-25, expresó que no registró las garantías como cuentas contables de orden por desconocimiento y aclaró que a la fecha no mantienen garantías en custodia y que en lo posterior procederá a su respectiva contabilización.

Este hecho ha dado lugar a que Contabilidad no mantenga un detalle de las garantías presentadas por los proveedores y en consecuencia, se desconozca el monto en custodia, el tipo de garantía, fecha de vencimiento y proveedor a los que corresponden, entre otros datos y que su saldo no se revele en los balances mensuales y anuales, por la falta de contabilización.

Conclusión

No se han contabilizado los documentos recibidos de los contratistas en calidad de garantías, desconociéndose su monto, tipo y vencimiento, lo que ha dado origen a que su saldo no se revele en los balances mensuales y anuales. Este hecho no ha causado perjuicio a la Institución, en razón de que las obras y su recepción se realizaron de acuerdo a los contratos y los montos de las garantías fueron poco significativos.

Recomendación

A la Directora Provincial del IESS en Esmeraldas.

8. Dispondrá a la responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería, registre oportunamente el ingreso y la devolución de las garantías del buen uso del anticipo y de fiel cumplimiento del contrato, afectando a las cuentas de orden respectivas de acuerdo al prontuario contable.