



INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial en la Dirección Provincial del IESS en Manabí, se realizó con cargo al Plan de Control de Auditoría año 2007 y en cumplimiento de la orden de trabajo 51000000.070.07 de 28 de diciembre de 2007, emitida por el Auditor Interno Jefe, modificada en virtud de la autorización del Subcontralor General del Estado encargado, en oficio 010972 DCAI de 13 de mayo de 2008.

Objetivos del examen

- General:

Determinar la legalidad y oportunidad de la calificación y de la liquidación de la prestación del seguro de cesantía.

- Específicos:

Determinar la integridad y veracidad de los procedimientos aplicados para la calificación del derecho a la prestación del seguro de cesantía general y adicional, la liquidación, y pago del beneficio al afiliado o los derechohabientes, en cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables en el proceso.

Sugerir acciones correctivas para el mejoramiento del proceso de calificación del derecho a la prestación del seguro de cesantía general y adicional, la liquidación y pago del beneficio al afiliado o los derechohabientes.

Alcance del examen

Comprendió el análisis, a la Calificación del Derecho a la Prestación del Seguro de Cesantía, Liquidación del Beneficio, Pago y Acreditación de Valores.

Base Legal

- Con Decreto Supremo 40 de 2 de junio de 1970 se suprimió el Instituto Nacional de Previsión Social y se creó el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Estructura Orgánica

De acuerdo a la Resolución C. D. 021, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el funcionamiento y cumplimiento de sus fines y objetivos en la Dirección Provincial, cuenta con la siguiente organización estructural:

En el ámbito nacional:

Nivel de Gobierno y Dirección Superior:

Consejo Directivo

Dirección General

Dirección de Desarrollo Institucional

Subdirección de Servicios Informáticos

Dirección de Inversiones

Departamento de Inversiones Privativas (temporalmente, Administración de Fondos de Terceros, Proceso de Cesantía)

En el ámbito provincial:

Dirección Provincial del IESS en Manabí:

Subdirección de Servicios al Asegurado

Departamento de Fondos de Terceros
Departamento de Afiliación y Control Patronal

Subdirección de Servicios Internos

Grupos de Trabajo de: Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería
Servicios Generales

Objetivos de la entidad

El IESS según la Ley de Seguridad Social tiene como misión proteger a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, invalidez, vejez y muerte, en los términos que consagra esta Ley.

Montos de recursos examinados

El monto de los recursos examinados asciende a **1 809 912,98 USD** distribuidos así:

PLATAFORMA INFORMÁTICA	VALOR USD
HISTORIA LABORAL	1 005 760,40
HOST	541 891,33
TRANSACCIÓN INFORMÁTICA PRCB (HOST)	262 261,25
TOTAL	1 809 912,98

Servidores relacionados

Detalle en anexo 1.

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento de recomendaciones

De la verificación al cumplimiento de recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna del examen especial realizado en el 2006 al uso de las transacciones informáticas del HOST, AIFI, AICI, y AIDI para la concesión de prestaciones de cesantía y jubilación en la Dirección Provincial del IESS en Manabí, aplicables al proceso de cesantía se emitieron diez recomendaciones de las cuales una se cumplió, cuatro se aplicaron parcialmente y las siguientes cinco no se cumplieron:

Al Director Provincial de Manabí:

Recomendación:

“... 1.- Dispondrá a la Subdirectora de Servicios al Asegurado que en coordinación con los Jefes de los Departamentos de Afiliación y Control Patronal, Fondos de Terceros y Responsable de la Unidad de Recursos Humanos, realicen lo siguiente:

1.1 Definir los nuevos procesos que son de responsabilidad de los Departamentos de Afiliación y Control Patronal y Fondos de Terceros, conforme a la normativa vigente, formulando los indicadores de gestión que permitan valorar primordialmente: cumplimiento de actividades, utilización de recursos humanos y grado de eficiencia;

1.2 Realizar un análisis de las cargas de trabajo del personal de estas dependencias a fin de establecer las reales necesidades del número de servidores por cada unidad administrativa o sistema; y,

1.3 En base a este estudio definir las características ocupacionales y la estructura del puesto...”.

Recomendación:

“... 4.- Dispondrán a la Subdirectora de Servicios al Asegurado y al Jefe del Departamento del Sistema de Pensiones respectivamente que, en coordinación con los Jefes de las dependencias directamente subordinadas, procedan a:

4.1 *Elaborar un Manual de Procedimientos aplicables a los procesos de concesión de cesantía y jubilación ejecutados por la Dirección Provincial, optimizando los recursos disponibles y los trámites internos, documento que contendrá principalmente lo siguiente:*

- *Unidades administrativas involucradas;*
- *Actividades a ser ejecutadas por cada área;*
- *Medios a utilizarse para ejecutar cada actividad;*
- *Controles a realizar;*
- *Cuantificación del tiempo a utilizar;*
- *Funcionarios responsables.*

4.2 *Analizar las operaciones ejecutadas por el personal que tiene relación directa con los trámites de concesión de cesantías y jubilación y elaborar un Manual de Funciones que contendrá primordialmente lo siguiente:*

- *Deberes, grado de autoridad y responsabilidad de cada servidor, precautelando que exista independencia y separación de funciones incompatibles;*
- *Determinación de los canales de comunicación y líneas de autoridad.*

4.3 *Aplicar sistemas de seguimiento para verificar si se cumplen las disposiciones, en base de lo cual tomarán las medidas correctivas que exijan las circunstancias; y,*

4.4 *Coordinar con la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección Provincial, la implementación de programas permanentes de capacitación para los servidores en función de sus áreas de especialización y del cargo que desempeñan...”.*

Recomendación:

“... 15.- Solicitará a la Subdirección de Servicios Informáticos autorización para el uso a nivel de consulta de la transacción AIVU para la Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal, a fin de que efectúe control mensual de los movimientos de aportes realizados con las transacciones informáticas AICI y AIDI...”.

Recomendación:

“... 27.- Ordenará a la Subdirectora de Servicios al Asegurado evaluar periódicamente las actividades de control aplicadas en los procesos de ingresos de información a los sistemas informáticos determinando su propiedad y cumplimiento correcto y aplicar correctivos pertinentes para su mejoramiento...”.

Al Director General:

Recomendación:

“... 17.- Dispondrá al Director de Desarrollo Institucional que en el diseño de los nuevos programas informáticos de Historia Laboral para la concesión de cesantías y jubilación se observe la normativa vigente de incorporar en las diferentes fases, la participación de los usuarios y principalmente de la Unidad de Auditoría Interna, específicamente en el asesoramiento para delinear los procedimientos de controles de datos fuentes, de operación y de seguridad, a fin de asegurar la integridad y adecuado uso de la información que produce la institución...”.

La inobservancia de las recomendaciones, se debió a que durante el período analizado no se entregó en forma mensual la información de los movimientos de aportes con las transacciones AIFI, AICI, y AIDI; a diferentes puntos de vista de los funcionarios encargados de aplicarlas; y, problemas del correo electrónico de la Subdirectora de Servicios al Asegurado que dentro de la gran cantidad de documentos que envió no aportó sobre este particular, aspectos que contribuyeron para que no se envíe la información como lo indica la recomendación siete y no se cumpla con las otras, lo que impidió un mejor control del ingreso de datos para el otorgamiento de las prestaciones.

El estudio de la Subdirección de Recursos Humanos no se encamina al completo cumplimiento de la recomendación uno, por cuanto no contempla indicadores de gestión.

El Manual de Procedimientos sugerido en la recomendación cuatro fue preparado por la Subdirectora de Servicios al Asegurado, no contó con la participación de los Jefes de los Departamentos de Fondos de Terceros y, de Afiliación y Control Patronal.

La Subdirección de Servicios Informáticos no ha otorgado la autorización solicitada con oficio 13001300.1702.DPM.2008 de 12 de diciembre de 2008, porque tiene proyectado en el corto plazo conceder el seguro de cesantía directamente a los afiliados vía Internet.

En lo referente a la recomendación veintisiete, no hubo una completa supervisión ya que se ingresó información sin sustento con la transacción informática PRCB.

Mediante oficio 51000000.CSC.170 de 5 de marzo de 2009 informamos al Director Provincial del IESS en Manabí la falta de cumplimiento de las recomendaciones, quien en oficio 130001300.0537.2009.DPM de 19 de marzo de 2009 manifestó que las recomendaciones fueron cumplidas. La Subdirectora de Servicios al Asegurado en oficio 13101300.434.2009.SSA de 13 de marzo de 2009 informa que todas las recomendaciones fueron cumplidas; y, la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal expresó que no se ha cumplido a cabalidad por no contar con la información de la Subdirección de Servicios Informáticos.

Sobre la recomendación 17, el ex-Director de Desarrollo Institucional, con período de gestión desde 2007-01-22 hasta 2008-03-27, en atención al oficio 51000000.CSC.172 de 5 de marzo de 2009, manifestó, que durante su gestión el recurso humano encargado de realizarla por disposición superior fue reasignado para actividades de crédito quirografario e hipotecario y fondos de reserva. Sobre la recomendación número 18, indicó que los propietarios del proceso, la Dirección de Inversiones y la Dirección de Pensiones en coordinación con la Unidad de Auditoría Interna, deben realizar el requerimiento funcional para el diseño.

Con respecto a la recomendación 7, quien realizó funciones de Director de Desarrollo Institucional, desde el 22 de enero de 2007 al 27 de marzo de 2008, en oficio 003-2009 de 30 de marzo de 2009 expresó:

“... es importante señalar que la Subdirección de Servicios Informáticos ha entregado de manera directa y periódica la información requerida por los departamentos de Afiliación y Control Patronal ... Con respecto a la recomendación Nº 7, debo manifestar que mediante oficio Nº 63000000-0169-2008 del 23 de enero de 2008 se entrega al Subdirector de Servicios Informáticos las recomendaciones referidas en el examen especial para su cumplimiento e informe tanto a la Dirección de Desarrollo Institucional como a la Dirección General...”.

El actual Director de Desarrollo Institucional, en oficio 63000000-0617 de 13 de marzo de 2009 señaló:

“... esta dirección esta llevando a cabo el proyecto de migración de toda información desde la plataforma (HOST) a la nueva plataforma (Historia Laboral). En consecuencia no sería productivo brindar capacitación al personal responsable del manejo de las transacciones en esta plataforma. Se tiene previsto culminar este Proyecto en un lapso no mayor a un año.- En lo relacionado a los programas informáticos de Historia Laboral fundamentalmente los afines con cesantía y jubilación, debo informarle que éstos responden a la normativa vigente para el

efecto.- Es de anotar que, al momento se esta desarrollando proyectos puntuales en el sentido de incorporar a la sistematización algunos programas informáticos necesarios y complementarios que serán válidos a la gama de servicios que se dará a los beneficiarios del sistema...”.

Sobre la recomendación 18, manifestó:

“... Mediante oficio No. 63000000-0612 de 12-03-2009, estoy solicitando al señor Auditor Jefe Institucional, la designación de un funcionario del área de su competencia para que participe en el asesoramiento y diseñar los procedimientos de controles de los datos fuentes, de operación y de seguridad, con el fin de aseverar la integridad y el adecuado uso de la información en los aplicativos informáticos de cesantía y jubilación.- La concesión tanto de cesantías como de jubilaciones en forma automática, se atiende al público con derecho, de conformidad a la Ley y la Normativa creada para el efecto...”.

El artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, concerniente a recomendaciones establece:

“... Las recomendaciones de auditoría, una vez comunicadas ... deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio...”.

Opinión de los servidores

Realizada la lectura del borrador del informe quien realizó funciones de Director de Desarrollo Institucional desde el 23 de febrero de 2006 hasta el 1 de marzo de 2006; y, Subdirector de Servicios Informáticos desde el 1 de enero de 2006 hasta el 11 de febrero de 2008, contestó el oficio 51000000.CSC.195 de 23 de marzo de 2009 donde dimos a conocer sobre el cumplimiento parcial de la recomendación 7, que la Subdirectora de Servicios al Asegurado y la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal no habían realizado oportunamente el control aleatorio mensual y trimestral de los movimientos de aportes ejecutados por los servidores autorizados del uso de las transacciones informáticas AIFI, AICI y AIDI registrados en el sistema informático HOST, por cuanto no recibieron la información en medios magnéticos de parte de ustedes a su debido tiempo. Al respecto a través de los Técnicos Informáticos en oficio 63000000-0150-2009 de 15 de abril de 2009 el funcionario informó:

“... se ha estado entregando acorde al pedido verbal de la... Subdirectora de Servicios al Asegurado del IESS Manabí; para lo que anexo los respectivos acuses de recibo de la información de los movimientos de aportes al que hace referencia la recomendación 7 que se ha estado atendiendo normalmente, pues por el problema

que tuvo... de que su correo interno ... no le funcionaba y no podía recibir... cuando ya le crearon el nuevo correo... le he enviado los movimientos de aportes como se indica en el oficio anexo en donde se indica el día y la hora del envío de todas maneras se le volvió a mandar los datos desde... con lo que estaría al día el envío de esa información...”.

En oficio de 22 de diciembre de 2008 el mismo Técnico indicó:

“... Se le ha venido entregando a la... Subdirectora de Servicios al Asegurado, inclusive por pedido verbal... en forma trimestral, han sido enviados vía mail por correo interno del IESS a la... de común acuerdo...”.

Sobre la recomendación 18 informó que se está cumpliendo, pero que no se debe instruir solo en cesantías y jubilaciones sino sobre el manejo de las transacciones de aportes, afiliación, patronal, etc. que intervienen antes y de las cuales hasta ahora desde el año 1999 en que se inició el sistema de Historia Laboral no existen los aplicativos para la actualización de los datos de aportes por lo que el Host ante esta situación sigue dando su soporte.

Opinión del equipo de Auditoría

La puesta en marcha de la plataforma informática Historia Laboral supone que se tienen desarrolladas todas las aplicaciones, que permitan obtener y generar información suficiente para poder reemplazar la plataforma HOST. Lo expuesto por el ex-Director de Desarrollo Institucional evidencia que no ha sido esa la expectativa del sistema de Historia Laboral, el proceso de cesantía se lo puso en producción con muchos vacíos en sus aplicativos que no han proporcionado la suficiente información y comodidad para el trabajo de los usuarios que permita una administración ágil y eficaz, capaz de mejorar el valor agregado en la atención a los afiliados.

El desarrollo de esta plataforma no fue completo y se la puso a funcionar o en producción para ir la corrigiendo y completando de acuerdo a “*el requerimiento funcional*”, evidenciando que no obedecen a un proceso de desarrollo informático formal, es decir que se haga de manera sistémica cubriendo la determinación de las necesidades, análisis de soluciones, pruebas de campo, simulación, pruebas de producción y lanzamiento. Se ha descargado responsabilidades informáticas a la administración a quienes ni siquiera se les ha proporcionado formatos de requerimientos.

Conclusión

Los proyectos trascendentales del IESS, necesitan aparte de la ejecución un control y seguimiento por parte de las altas autoridades para asegurar su cumplimiento, y el continuo cambio de éstas no lo ha permitido.

El cumplimiento de las recomendaciones 1, 4, 8, 15, 26 y 27 por parte de la Dirección Provincial del IESS en Manabí dependen del apoyo del nivel central y sobre aquello no se volvió a insistir ó informar al Director General.

La recomendación 17 dirigida al Director de Desarrollo Institucional no se implementó; la 18 se cumple a medias; la 7 no se cumplió con la regularidad establecida, incidencias que afectaron el cumplimiento de las mismas.

Recomendación

Al Director General del IESS

1. Adoptará las medidas correctivas que permitan cumplir con las recomendaciones emitidas, y se efectuaran comprobaciones continuas para evaluar el grado de acatamiento de las órdenes impartidas.

Expedientes del seguro de cesantía

De la muestra analizada de 127 expedientes liquidados y pagados del seguro de cesantía encontramos las siguientes novedades:

- Expedientes no foliados en su totalidad; y en tres casos tienen numeración duplicada.
- Demora en la entrega de la prestación de hasta 500 días, provocadas por situaciones entre otras por demora en los informes de aportes elaborados por las Oficinas del Departamento de Afiliación y Control Patronal.
- Falta de constancia de la entrega del Acuerdo o Notificación.
- Documentación de expedientes sin el aviso de salida.

- Falta de firmas de responsabilidad en los informes de aportes de los servidores del Departamento de Afiliación y Control Patronal.
- Expediente con copia fotostática del carné de afiliación ilegible, falta el aviso de salida, datos del certificado de afiliación que no son iguales a los de la libreta; los nombres que constan en la cédula difieren del que consta en el certificado de afiliación.
- Expedientes donde faltan firmas de responsabilidad en las Órdenes de Pago, y en la liquidación como constancia de la supervisión realizada por la Jefa del Departamento de Fondos de Terceros.
- Archivo incorrecto de los documentos (archivados al revés).
- Expediente donde falta la fecha en la solicitud de la prestación.
- Expediente con recepción de solicitud antes de los 90 días.
- En el expediente del afiliado con cédula de ciudadanía 1305600460 consta: la fecha de la solicitud 23 de agosto de 2007, presentada posteriormente a la fecha de calificación de los derechohabientes el 2 de julio de 2007.
- En el expediente del afiliado con cédula de ciudadanía 0900478199, la Escritura de posesión efectiva de bienes es copia fotostática, no es original.
- Expediente, con fecha de solicitud 30 de mayo de 2007, fecha de generación de la Orden de Pago 21 de febrero de 2008, sin embargo hasta el 13 de marzo de 2008 no se le acreditaba los valores en sus cuentas.
- Exceso de documentos repetidos, copias de papel carbón.
- Otras novedades que derivaron en un informe parcial.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado dentro de los deberes y atribuciones establece en el artículo 77, numeral 2, literal a) a las Autoridades de las unidades administrativas y servidores, contribuir a la obtención de los fines institucionales y administrar en el área que les compete, los sistemas a que se refiere el numeral 1, literal a), esto es los de control interno, administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.

La Norma de Control Interno 110-08 Actitud hacia el Control Interno, establece:

“... La competencia técnica, la honestidad y el esmero que cada servidor ponga en el cumplimiento de sus funciones, son los factores fundamentales para definir los controles preventivos y de detección que deban ponerse en práctica.- Cada uno de

los servidores propiciará con su actitud la incorporación de todos los elementos de control interno dentro de las operaciones a su cargo...”.

La Norma de Control Interno 110-10 Control Interno Concurrente, establece que:

“... Los niveles de jefatura y otros cargos que tengan bajo su mando a un grupo de servidores, establecerán y aplicarán mecanismos y procedimientos de supervisión permanente durante la ejecución de las operaciones, con el objeto de asegurar:

- 1. El logro de los resultados previstos;*
- 2. La ejecución eficiente y económica de las funciones encomendadas a cada servidor;*
- 3. El cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas;*
- 4. El aprovechamiento eficiente de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros;*
- 5. La protección al medio ambiente;*
- 6. La adopción oportuna de las medidas correctivas necesarias...”.*

Las falencias anotadas obedecen a la ausencia de supervisiones y monitoreos efectivos de las Jefas de los Departamentos de Fondos de Terceros, y de Afiliación y Control Patronal, y de la Subdirectora de Servicios al Asegurado; a la falta de diligencia de los servidores que intervinieron en el proceso de la concesión del seguro de cesantía para identificarlas durante la realización de actividades diarias, manteniéndolas e incrementándolas, detectando trámites pendientes por liquidar no solo porque los afiliados no pueden demostrar documentadamente períodos de aportes patronales, sino por otras causas que son de carácter administrativo interno, esta vez detectamos 120 expedientes devueltos por el Departamento de Afiliación y Control Patronal al de Fondos de Terceros, evidenciándose que las Jefas de los Departamentos de Fondos de Terceros y de Afiliación y Control Patronal no aplican procedimientos de supervisión continua que permitan un control interno eficaz, perjudicándose a los afiliados lo que afectó la imagen institucional.

En oficio 51000000.CSC.027 de 25 de febrero de 2008 hicimos conocer al Director Provincial en la evaluación de control interno, el estancamiento de expedientes del seguro de cesantía en trámite, sin embargo al cierre de nuestra gestión encontramos que permanece la situación.

Las novedades encontradas fueron comunicadas en oficios 51000000.CSC.187-188-189-190-191 y 192 de 18 y 20 de marzo de 2009 a los servidores y funcionarios solicitando información y las gestiones de control realizadas.

En respuesta al oficio en mención los servidores manifestaron:

La Subdirectora de Servicios al Asegurado en oficio 13101300.0475.2009.SSA de 23 de marzo de 2009 expresó:

“... le puedo afirmar que las responsables de los informes de aportes si asignan firma y sello de responsabilidad, a excepción cuando se trata de un preliminar es decir un borrador...”.

La Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal en oficio 13111300.0497.2009.ACP de 23 de septiembre de 2009 informó:

*“... Mediante Acta de Trabajo de 2007.11.15 realizada con la áreas involucradas para la concesión de prestaciones, se determinó los pasos a seguir y los funcionarios que intervienen en los procesos, específicamente el punto 2 se refiere a la emisión de informes de aportes y a las suspensiones la cual transcribo textualmente **“Una vez realizado el informe serán remitidos los expedientes para los funcionarios encargados de la emisión del informe de aportes... quienes verificarán el tiempo de servicio y en caso de que se encuentre depurada emitirán el respectivo informe, de existir inconsistencias se elaborara la nota de suspensión de acuerdo a las guías donde se especificarán los periodos faltantes, novedad que será ingresada tanto al sistema host como se dejará en documento en el expediente”...** Evidenciándose, que existían muchos trámites que eran suspensos por falta de aportes se le informó en reunión al señor Director de esa época, para lo cual con oficio No. 13001300.0162.2008 DPM de fecha 2008.02.14 el... en su calidad de Director Provincial del IESS, ordena se proceda a liquidar las prestaciones con los periodos faltantes, procedimiento que estamos cumpliendo hasta la actualidad...”.*

Las Oficinistas del Departamento de Afiliación y Control Patronal, en comunicaciones de 23 de marzo de 2009 indicaron que los informes de aportes que se realizan por primera vez son provisionales, los cuales en muchas ocasiones registran notas manuscritas sobre las novedades, que dentro del sistema existe la transacción PRTI la cual permite que todas las áreas involucradas en el proceso para la concesión de prestaciones puedan registrar y consultar las novedades detectadas en un expediente.

Además, en comunicación de 25 de marzo de 2009 el ex-Asistente Grado AB, del Departamento de Fondos de Terceros, informó:

“... he proporcionado la información suficiente y necesaria sobre los mismos hechos que son materia de su actual requerimiento, incluso emití mi criterio referente al archivo de los expedientes de Cesantía reclamados por la... Jefe de Fondos de Terceros IESS Manabí...”.

No se aplicó lo previsto en las Normas de Control Interno 110-08 Actitud hacia el Control Interno, y 110-10 Control Interno Concurrente concordante con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 77 numeral 2, literal a).

Opinión de los servidores

Después de la lectura del borrador del informe, la Subdirectora de Servicios al Asegurado con comunicación 13101300.00621.2009.SSA de 14 de abril de 2009 expresó:

“... he exteriorizado documentadamente, los controles, los cuales se basan en los informes en base a la entrega de la CESANTIA, evaluaciones que eran dadas a conocer de manera mensual al Sr. Director Provincial. En los cuales jamás se constato nombre alguno de los que cobraron ilícitamente valores por concepto de entrega de esta prestación, los mismos que estaban fuera de mi control, por cuanto en el reporte que se remitía a esta Subdirección no constaban. Es fácil deducir que estos boletines de pago ilícito se lo hacían fuera de los procesos bajo mi control y del Dpto. de Fondos de Terceros...”.

La Jefa del Departamento de Fondos de Terceros en comunicación de 14 de abril de 2009 manifestó:

“... Los expedientes que se cometieron las irregularidades están sobradamente verificadas que se trata de expedientes que datan del año 2000, es decir que ya habían sido liquidados y auditados por los organismos de control de esta Institución, que no pasaron por ningún control para su pago, lo que estaba fuera de mi vigilancia por cuanto en los reportes que se remitían a la Dirección de Inversiones en Quito, a la Subdirección de Servicios Internos, a la Subdirección de Servicios al Asegurado, y al Departamento de Contabilidad, no contaban en la consolidación mensual, los nombres ni valores de los beneficiarios que cobraron indebidamente, lo cual es fácil deducir que estos boletines de pago eran forjados, ocultos e ilícitos, y se lo hacían fuera de los procesos bajo mi control, lo cual esta demostrado según las propias versiones y testimonios de los imputados rendidas ante la Fiscalía...”.

Opinión del equipo de Auditoría

Los documentos certificados por la Secretaria Provincial demuestran que en varios expedientes del seguro de cesantía los informes de afiliación no contenían el sello y la

firma de responsabilidad, no se presentó evidencia documental comprobatoria de las guías con que se devolvían los expedientes del Departamento de Afiliación y Control Patronal hacia el de Fondos de Terceros.

La Jefa de Fondos de Terceros en entrevista manifestó que el ex-Asistente del Departamento manejó el archivo de expedientes del seguro de cesantía, además no ha proporcionado información suficiente ya que en la entrevista practicada, y que nos adjunta no respondió varias de las preguntas que le realizamos.

El monitoreo y supervisión se realizan a partir de conocer dentro del proceso del seguro de cesantía las distintas formas en que se elaboran los boletines de pago, lo que permite la determinación de los riesgos, la Jefa del Departamento de Fondos de Terceros no estampó su firma como practica de supervisión en todos los boletines normales y sus liquidaciones, ni se la difundió como parte del proceso a las otras dependencias, situación que refleja la falta de control y el desconocimiento de los procedimientos aplicados en el proceso durante el tiempo analizado por parte de la mencionada Jefa y la Subdirectora de Servicios al Asegurado, lo que disminuyó la posibilidad de que se detecte la elaboración de boletines indebidos con la transacción informática PRCB. Las acciones correctivas que indican los administradores del proceso han sido tomadas recientemente.

Conclusión

No se evaluaron los procedimientos administrativos del seguro de cesantía ni el desenvolvimiento de los servidores inmersos en el proceso por la inexistencia de supervisión de las actividades, la falta de control y el desconocimiento de los procedimientos aplicados en el proceso.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS en Manabí

2. Dispondrá a las Jefas de los Departamentos de Fondos de Terceros y de Afiliación y Control Patronal que a través del mecanismo de supervisión continua se identifiquen con claridad las falencias que se presenten en las fases de los

procesos de cesantía y que impiden la entrega oportuna de la prestación, y las reporten con las posibles soluciones a la Subdirectora de Servicios al Asegurado para que a su vez realice el seguimiento para enmendar con eficacia las falencias que se presentaren.

Solicitudes de transferencia de fondos

La Jefa del Departamento de Fondos de Terceros solicitó infundadamente transferencias de fondos a la Tesorería Provincial de montos elevados para cubrir el pago de Cesantías del Seguro General, pues con la vigencia del sistema de Historia Laboral desde febrero de 2007 el pago del Seguro de Cesantía lo realiza la Tesorería Nacional del IESS a través del Sistema de Pagos Interbancario, es decir no requería de transferencia local de recursos para pagar esta prestación.

Los pagos derivados de estas transferencias no tuvieron la supervisión y el control de la Subdirectora de Servicios al Asegurado, ni del nivel central, esto es del Jefe del Departamento de Inversiones Privativas a través del Coordinador Nacional del Proceso del Seguro de Cesantía, actividad dispuesta conforme se indica en el oficio 67100000-1168 de 21 de abril de 2009 del Jefe de esa dependencia, sobre la que no realizó supervisión.

Las solicitudes de trasferencias de fondos fueron realizadas tanto por la Jefa, como por el ex-Asistente Grado AB, del Departamento de Fondos de Terceros a la Tesorería Provincial, generalmente para pagos de Cesantía por Responsabilidad Patronal. La Tesorera Provincial en oficio 13201300.0407.TP.2008 de 7 de julio de 2008 nos adjuntó solicitudes por valores de hasta 50 000,00 USD el 27 de junio de 2007, para pagos de cesantía sin responsabilidad patronal o del Seguro General, que debieron pagarse por el Sistema de Historia Laboral en plena vigencia y funcionamiento. Los pagos del Seguro de Cesantía por Responsabilidad Patronal están en función de las recaudaciones que por este concepto se realizan, las cuales durante el período 2007 según reporte de la Contadora Provincial llegaron a 6 138,83 USD, apenas un 6,6 % de las transferencias solicitadas, por tanto la diferencia pagada de 105 878,95 USD fueron cesantías que corresponden al Seguro General más no de Responsabilidad Patronal que debieron procesarse en el sistema de Historia Laboral conforme se detalla a continuación:

RECAUDACIÓN RESPONSABILIDAD PATRONAL SEGURO CESANTÍA AÑO 2007		** Monto pagado indebidamente por Cesantías por Sistema HOST / PRCB	* Monto que debió Pagarse por Cesantías con RESPON. PAT. Sistema HOST / PRCB – Tesorería Prov.	Disponibilidad acumulada soporte de proceso de pagos indebidos
MES	VALORES			
Enero	0,00	12 656,07	0,00	38 000,00 USD En febrero 2007 se puso en vigencia el sistema de historia laboral y se suspendió el pago de cesantías por Tesorería 93 000,00 USD de disponibilidad a julio de 2007, para pagos que debían realizarse por el sistema de historia Laboral
Febrero	909,04	14 384,30	909,04	
Marzo	581,77	7 551,88	581,77	
Abril	30,89	10 332,26	30,89	
Mayo	788,24	8 095,71	788,24	
Junio	701,85	18 129,61	701,85	
Julio	405,38	5 703,97	405,38	
Agosto	585,10	707,50	585,10	
Septiembre	845,49	15 055,98	845,49	
Octubre	455,22	8 602,41	455,22	
Noviembre	205,71	1 951,07	205,71	
Diciembre	630,14	8 847,02	630,14	
	6 138,83 Menos TOTAL	112 017,78 * 6 138,83 **105 878,95	6 138,83	

Fuente: Reporte del Dpto. de Contabilidad Dirección Provincial de Manabí ; Boletines de Contabilización Egresos Tesorería por Cesantía General.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en el artículo 77, numeral 2, literal a), dentro de los deberes de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores establece:

“... 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...”

Es decir, los sistemas de control interno, administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.

La Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público en el artículo 24, Deberes de los Servidores Públicos, establece en los literales a), b) y e), respetar la Constitución Política de la Republica; desempeñar personalmente, las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia y con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades, cumpliendo las disposiciones reglamentarias de su dependencia; mantener dignidad en el desempeño de su puesto y en su vida pública y privada, de tal manera que no ofendan al orden y a la moral y no menoscaben el prestigio de la institución de conformidad con la ley y las normas secundarias.

El Reglamento Orgánico Funcional del IESS, emitido con la Resolución C. D. 021 de 13 de octubre de 2003 en el artículo 23, numeral 5 referente a las responsabilidades del proceso de servicios al asegurado establece:

“... La supervisión y el control de las actividades de recaudación, contabilización individual, utilización, retiro y devolución de los fondos de reserva del trabajador y del fondo del seguro de cesantía...”.

La Norma de Control Interno 110 – 10 Control Interno Concurrente señala:

“... Los niveles de jefatura y otros cargos que tengan bajo su mando a un grupo de servidores, establecerán y aplicaran mecanismos y procedimientos de supervisión permanente durante la ejecución de las operaciones...”.

El exceso de disponibilidad de recursos facilitó la utilización de fondos para cubrir obligaciones no programadas, como los pagos de boletines de Cesantías por el Seguro General sin responsabilidad patronal indebidamente emitidos por el Sistema HOST, debilitando el control interno agravado por la ausencia de control de la titular del Departamento de Fondos de Terceros sobre el operador del proceso.

Sobre lo comentado en comunicaciones 51000000.CSC.191 y 192 de 20 de marzo de 2009 requerimos a la Subdirectora de Servicios al Asegurado y la Jefa del Departamento de Fondos de Terceros las actividades de control que habían realizado, la Subdirectora con oficio 13101300.0475.2009.SSA de 23 de marzo de 2009, respondió lo siguiente:

“... no se realizaba liquidaciones por concepto de responsabilidad patronal en el sistema HOST. Como se lo manifesté a usted. La entrega de la cesantía era por Internet y al tener responsabilidad patronal, tendría que ser por el mismo sistema, para lo cual no se contaba con el aplicativo en esa fecha, quedando suspensas hasta contar con las herramientas de trabajo... la persona que solicitaba los recursos para el pago de los boletines correspondientes a las liquidaciones del Seguro de Cesantía, es la Jefe del Departamento de Fondos de Terceros, mediante oficio, considerando el remanente presupuestario en el año, en donde constan las asignaciones para tales efectos. No realizando reliquidaciones de Cesantía.- Concluyo dejando establecido que los controles siempre ha habido y que si las personas no son transparentes no depende de los superiores...”.

De este hecho se comunicó al Jefe de Inversiones Privativas, y al Responsable del proceso de cesantía a nivel nacional con oficios 51000000.CSC.193 y 194 de 23 de marzo de 2009, respuesta que se obtuvo después de leído el borrador del informe con

oficio 67100000-1168 de 21 de abril de 2009, en el cual manifestó que asumió el proceso de cesantía desde el 2 de agosto de 2006 por disposición del Director de Inversiones hasta que se defina la ubicación del mencionado proceso en cumplimiento a una recomendación sobre la estructura del IESS realizada por la Superintendencia de Bancos y Seguros, que le permite el despacho regular de pagos de Cesantía General y Adicional a favor de los afiliados, así como la atención de los diferentes procedimientos y trámites relacionados con Fondos de Terceros en el ámbito nacional.

No se aplicó lo previsto en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, artículo 24 literales a), b) y e); en el Reglamento Orgánico Funcional del IESS emitido mediante Resolución C. D. 021, artículo 23, numeral 5; y, la Norma de Control Interno 110 – 10 Control Interno Concurrente, en concordancia con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 77, numeral 2, literal a).

Opinión de los servidores

Posterior a la lectura del informe en comunicación de 14 de abril de 2009 la Jefa del Departamento de Fondos de Terceros sobre el tema expresó:

*“... **En cuanto a los valores solicitados.**- estos se lo realizaba a la Tesorería provincial en base a la proyección y al remanente del presupuesto para la entrega de esta Prestación, se los pedían en forma global con el objeto de agilizar los trámites, pero si bien es cierto que quien debió controlar, verificar y autorizar el pago, son otras funcionarias del Departamento respectivo. Siempre remití las ordenes de pagos por concepto de Cesantía por medio de oficios, que contenían órdenes de desembolso con nombres de beneficiarios y los valores a cobrar, **LE REPÍTO QUE EN NINGUNO DE LOS QUE SE COMETIERON IRREGULARIDADES CONSTA MI AUTORIZACIÓN Y FIRMA POR SER OCULTOS A LOS CONTROLES**, más aún, que muchos de los boletines han sido entregados en forma ilícita por medio de un cuaderno cuando conocían el mecanismo, “**COMO ES QUE LA TESORERÍA LOS RECIBIA**”, y se me acusa de algo que no he cometido ya que la persona que paga no llevó el control de conformidad a las disposiciones para estos pagos. Vuelvo a exteriorizar los boletines eran remitidos a la pagaduría con oficio por supuesto los verdaderos ya que los falsos no sé como los recibían y como los pagaban. Porque a los beneficiarios ilegalmente que han dado su contingente en cuanto a las declaraciones en la Fiscalía manifiestan jamás haberse acercado al IESS a pernoctar por algún trámite...”*

Opinión del equipo de Auditoría

Con la disposición de que a partir de febrero de 2007 los trámites del seguro de cesantía general estrictamente debían realizarse por el sistema de Historia Laboral, no correspondía solicitar recursos a nivel de la provincia para estos pagos, sino únicamente los de responsabilidad patronal, el pedido de estos recursos fue realizado por la Jefa del Departamento de Fondos de Terceros infundadamente, situación que ratifica la falta de control.

Con un sistema de control interno sólido la probabilidad de detectar un fraude aumenta y el riesgo de que se presente disminuye, la ausencia de esta herramienta administrativa como en este caso no permitió al nivel directivo tener la posibilidad de descubrir a tiempo el agravio de los fondos institucionales, es así que la Jefa del Departamento de Fondos de Terceros no comparó la información que ella envió a la Tesorería Provincial con la que esa dependencia le remitió una vez que se realizaba el pago, además permitió en varias ocasiones que el ex-Asistente Grado AB solicite recursos económicos pese a que dentro de las funciones que ella mismo le asignó no la contemplaba, y que como responsable del departamento era de su competencia.

Conclusión

Se solicitó y transfirió fondos económicos, para atender una demanda de operaciones de Cesantía para pagar por la Tesorería Provincial cuando debieron pagarse por la Tesorería Nacional a través del Sistema de Pagos Interbancario, porque no existió el simple control de solicitar recursos para el pago de este seguro de acuerdo solo a lo recaudado por Responsabilidad Patronal, que es el único tipo de pago de cesantía que debió realizarse en la Tesorería Provincial a partir de febrero de 2007, la falta de aplicación del control en mención no permitió detectar oportunamente la emisión de boletines indebidos.

Recomendación

Al Director de Inversiones del IESS

3. Dispondrá al Jefe del Departamento de Inversiones Privativas asumir un control riguroso de las transferencias solicitadas, exigiendo se adjunten los justificativos

necesarios que le permitan aplicar correctivos inmediatos a fin de evitar el uso indebido de los recursos económicos.

La utilización de la transacción informática PRCB con controles sólidos contribuye a salvaguardar los recursos institucionales

Nuestro examen detectó la emisión y pago de seis boletines del seguro de cesantía general a afiliados cuyos trámites presentados por el sistema de Historia Laboral estaban observados en su mayoría por falta de justificación de aportes. No obstante lo expuesto el ex-Asistente Grado AB, del Departamento de Fondos de Terceros con funciones de liquidador del seguro de cesantía, emitió dichos boletines del seguro de cesantía utilizando indebidamente la transacción informática PRCB, y se les acreditaron los valores respectivos.

NÚMERO BOLETÍN	Historia Laboral			PRCB / HOST		Valores Indebidamente acreditados
	Fechas		Observaciones	Fechas		
	solicitud	suspensión		Emisión	Pago	
200025	2007-01-29	No hubo	Se pagó en 2007-05-30	2007-04-26	2007-04-27	3 953,35
200024 (+)	2005-08-31	No hubo	Beneficiario no calificado	2007-04-24	2007-04-25	1 531,31
200030	2004-08-18	2004-11-12	Falta justificar aportes	2007-06-21	2007-06-22	4 447,93
200019	2005-08-17	No determinada	Falta justificar aportes	2007-03-02	2007-03-02	626,96
200009	llegible	No determinada	Falta justificar aportes	2007-02-01	2007-02-02	3 309,67
200031	2007-04-11	Hubo nota sin fecha	Falta justificar aportes	2007-06-21	2007-06-22	1 932,71
200021	2006-03-29	No determinada	Falta justificar aportes	2007-04-20	2007-04-25	283,75
TOTAL						16 085,68

(+) = Afiliado fallecido

Dentro de los casos analizados se estableció que a una afiliada, se le pagó dos veces la prestación; primero por el sistema Host mediante boletín 200025 de 26 de abril de 2007 suscrito de manera personal la cantidad de 3 953,35 USD elaborado con la utilización indebida de la transacción informática PRCB porque no se contó con los informes de aportes del Departamento de Afiliación y Control Patronal, la cantidad fue acreditada en su cuenta de ahorros del Banco Pichincha 3808991500 el 27 de abril de 2007 a través del Sistema de Pagos Interbancario; y, luego por el sistema de Historia Laboral con acreditación en la mencionada cuenta el 30 de mayo de 2007,

previamente se habían emitido el 4 y 8 de mayo de 2007 los respectivos informes de aportes que determinaron el calculo real de la cesantía.

Se utilizó además de forma indebida la transacción cuando se emitió el boletín 200024 el 24 de abril de 2007 del seguro de cesantía general por 1 531,31 USD, poniendo como beneficiario al hijo de un causante (*fallecido*) que no fue calificado legalmente como tal por la abogada delegada de la Procuraduría del IESS en Manabí, en su lugar esta servidora calificó como beneficiaria a la cónyuge del causante, y madre del aparente beneficiario quien para el cobro presentó un Poder Notariado que le había otorgado su señora madre, los valores fueron acreditados en su cuenta corriente 3153613504 del Banco Pichincha el 25 de abril de 2007.

Mediante comunicación de 23 de septiembre de 2008 el beneficiario en referencia manifestó al Director Provincial, su disposición de devolver estos valores al IESS por considerar que no fueron el resultado de un procedimiento legal, por cuanto a la muerte de la otorgante el Poder Notariado carecía de valor, y solicitó se ordene la liquidación de los valores que le acreditaron en su cuenta bancaria.

En los otros cinco casos en que se emitieron boletines del seguro de cesantía utilizando indebidamente la transacción informática PRCB fueron acreditados en las cuentas bancarias de los afiliados, cuyos datos fueron tomados del expediente que se encontraba en trámite por el sistema de Historia Laboral.

NÚMERO BOLETÍN	FECHA BOLETÍN	VALOR	FECHA DE ACREDITACIÓN	INSTITUCIÓN BANCARIA	TIPO DE CUENTA	NÚMERO DE CUENTA
200025	2007-04-26	3 953,35	2007-04-27	BANCO PICHINCHA	AHORROS	3808991500
200024 (*)	2007-04-24	1 531,31	2007-04-25	BANCO PICHINCHA	CORRIENTE	3153613504
200030	2007-06-21	4 447,93	2007-06-22	BANCO PICHINCHA	CORRIENTE	3159281004
200019	2007-03-02	626,96	2007-03-02	BANCO DE GUAYAQUIL	AHORROS	0014040395
200009	2007-02-01	3 309,67	2007-02-02	BANCO BOLIVARIANO	AHORROS	1101023142
200031	2007-06-21	1 932,71	2007-06-22	BANCO PICHINCHA	AHORROS	3853049100
200021	2007-04-20	283,75	2007-04-25	MUTUALISTA PICHINCHA	AHORROS	250118372

(*) = Única liquidación realizada con los informes del Departamento de Afiliación y Control Patronal, beneficiario no calificado.

Estos boletines fueron elaborados sin los informes de aportes del Departamento de Afiliación y Control Patronal como sustento, en la base de datos sus aportes están incompletos y observados, razón por la que se paralizaron los trámites, por lo tanto son pagos indebidos y perjuicio económico por 16 085,68 USD (Dieciséis mil ochenta y cinco, 68/100 dólares) por la utilización de manera discrecional conforme a los reportes de la Subdirección de Servicios Informáticos de la transacción informática PRCB por el ex-Asistente Grado AB, sin ninguna gestión de control de sus superiores.

Con oficio 13111300.1502.2008 de 3 de octubre de 2008, la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal conjuntamente con las oficinistas encargadas de la elaboración de los informes de afiliación informaron que los casos analizados no contaban con este requisito.

El seguro de cesantía general y adicional de un afiliado se sustenta en una fracción porcentual mensual de las aportaciones cuando quedare cesante, su cálculo se basa en los coeficientes contenidos en las tablas del Reglamento para el cálculo y entrega de la prestación del seguro de cesantía general, y del Reglamento para el cálculo y entrega de la prestación del seguro de cesantía adicional. Por tanto sin los informes de afiliación donde se aglutina todos los valores del seguro de cesantía no es posible conocer el monto exacto de la prestación.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado dentro de los deberes y atribuciones establece en el artículo 77, numeral 2, literal a) a las Autoridades de las unidades administrativas y servidores, 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), numeral 1, es de control interno, administración financiera, planificación, organización, información, recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.

La Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público en el artículo 24 Deberes de los Servidores Públicos establece en los literales a), b) y e), respetar la Constitución Política de la Republica; desempeñar personalmente, las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia y con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades, cumpliendo las disposiciones

reglamentarias de su dependencia; mantener dignidad en el desempeño de su puesto y en su vida pública y privada, de tal manera que no ofendan al orden y a la moral y no menoscaben el prestigio de la institución de conformidad con la ley y las normas secundarias.

La Ley de Seguridad Social expresa en el artículo 283.- Requisitos.-

“... Tendrá derecho a la prestación de cesantía el afiliado mayor de cincuenta (50) años, y el afiliado comprendido entre cuarenta (40) y cuarenta y nueve (49) años que no elija incorporarse al sistema mixto de pensiones, que acredite sesenta (60) impositivas mensuales no simultáneas y probare ante el IESS una cesantía mayor de noventa (90) días.- Esta prestación podrá recibirse cuantas veces quede cesante el afiliado, siempre que en cada oportunidad reúna los requisitos señalados en este artículo.- Tendrá derecho al retiro total del fondo de cesantía acumulado en el IESS el afiliado con derecho a jubilación o los derechohabientes del afiliado fallecido. En este último caso se aplicarán las disposiciones del artículo 212...”

El Reglamento para el Cálculo y Entrega de la Prestación del Seguro de Cesantía General, artículo 4 de la Resolución C.I. 082, manda:

“... En el proceso de determinación de la cuantía de la prestación del seguro de cesantía general se considerarán todos los aportes que se encuentren registrados en la cuenta individual del afiliado, desde la última liquidación y entrega de la prestación hasta la fecha de su cesación. No se tomarán en cuenta los salarios y los tiempos de aportación que sirvieron de base para la liquidación y entrega de prestaciones anteriormente concedidas al afiliado...”

El Reglamento para el Cálculo y Entrega de la Prestación del Seguro de Cesantía General, artículo 7 de la Resolución C.I. 082, establece:

“... Toda solicitud de cesantía presentada después de la fecha de cesación del afiliado, deberá ser liquidada y revisada con la información completa debidamente registrada en la cuenta individual.- La inobservancia de esta disposición acarreará responsabilidad administrativa del servidor encargado de la cuenta individual de aportes, del liquidador y del revisor, que será sancionada por el Director General...”

El Reglamento para el Cálculo y Entrega de la Prestación del Seguro de Cesantía Adicional, artículo 3 de la Resolución C.I. 084, establece:

“... En el proceso de determinación de la cuantía de la prestación se considerarán todos los aportes que se encuentren registrados en la cuenta individual del afiliado. No se tomarán en cuenta los salarios y los tiempos de aportación que sirvieron de

base para la liquidación y entrega de prestaciones anteriormente concedidas al afiliado, al amparo de uno o más contratos de seguro de cesantía adicional...”.

El Reglamento para el Cálculo y Entrega de la Prestación del Seguro de Cesantía Adicional, el artículo 7 de la Resolución C.I. 084, dispone:

“... Toda solicitud de cesantía adicional presentada después de la fecha de cesación del afiliado, deberá ser liquidada y revisada con la información completa del respectivo contrato, debidamente registrada en la cuenta individual.- La inobservancia de esta disposición acarreará responsabilidad administrativa del servidor encargado de la cuenta individual de aportes, del liquidador y del revisor, que será sancionada por el Director General...”.

La Norma de Control Interno 110-08 Actitud Hacia el Control Interno establece:

“... La competencia técnica, la honestidad y el esmero que cada servidor ponga en el cumplimiento de sus funciones, son los factores fundamentales para definir los controles preventivos y de detección que deban ponerse en práctica.- Cada uno de los servidores propiciará con su actitud la incorporación de todos los elementos de control interno dentro de las operaciones a su cargo...”.

La Norma de Control Interno 110 – 10 Control Interno Concurrente señala:

“... Los niveles de jefatura y otros cargos que tengan bajo su mando a un grupo de servidores, establecerán y aplicarán mecanismos y procedimientos de supervisión permanente durante la ejecución de las operaciones...”.

La transacción informática PRCB fue desarrollada en el año 1995 para elaborar boletines de pagos de varias prestaciones, a partir de octubre de 2003 es utilizada exclusivamente para elaborar boletines de pago del seguro de cesantía por concepto de pagos pendientes por Responsabilidad Patronal determinada en la prestación original, y para reliquidación del seguro de cesantía de pagos efectuados en el Host.

No se ha detectado evidencia de que la Subdirección de Servicios al Asegurado, el Departamento de Fondos de Terceros, y el Departamento de Inversiones Privativas hayan realizado controles sobre la utilización de la transacción informática PRCB, actividad necesaria por el hecho de que la Subdirección de Servicios Informáticos sostiene:

“... La transacción PRCB, es de altas, modificación, consulta e impresión de boletines de pago de Seguro de Cesantía (no realiza cálculos por tanto no son

elaborados dentro del sistema informático, simplemente se ingresa información como son los datos de identificación del afiliado, valores, etc.). Toda la información que consta en los boletines es ingresada por el operador, no es producto del sistema...”.

Sin embargo cuando se emite un boletín utilizando esta transacción el sistema los graba.

Esta situación deja latente la posibilidad de que existan otros casos con similares características, esto es liquidados y pagados sin los informes de afiliación dentro del universo de boletines elaborados con la transacción informática PRCB y que no formaron parte de la muestra examinada por el equipo de auditoría, lo que amerita una revisión por parte de la administración.

Mediante oficio 51000000.191 y 192 de 30 de marzo de 2009 requerimos el pronunciamiento sobre esta novedad a la Subdirectora de Servicios al Asegurado y la Jefa del Departamento de Fondos de Terceros, en comunicación 13101300.0475.2009.SSA de 23 de marzo de 2009, la Subdirectora indicó sobre la transacción informática lo siguiente:

“... Con respecto a esta pregunta, quiero dejar en despejado que la suscrita jamás solicitó esta transacción para funcionario o servidor alguno...”.

Con oficio 51000000.CSC.187 de 18 de marzo de 2009 se dió a conocer lo comentado al ex-Asistente Grado AB, del Departamento de Fondos de Terceros que en comunicación de 25 de marzo de 2009 indicó:

“... insisto, señor Auditor Jefe de Equipo, de la necesidad jurídica de que se observe en éste proceso, la aplicación o inobservancia de las Normas de Control Interno Concurrente, por parte de quienes estaban y están en la obligación de cumplirlas, lo que les va a permitir establecer, de ser el caso, las responsabilidades pertinentes como derivativas de éste Examen Especial...”.

Al Jefe del Departamento de Inversiones Privativas, al Responsable del proceso de cesantía a nivel nacional, a los ex –Directores de Desarrollo Institucional, y ex-Subdirector de Servicios Informáticos, mediante oficios 51000000.CSC.193, 194, 195 y 196 de 23 de marzo de 2009 se les comunicó estos hechos, hasta la fecha de la comunicación de resultados se obtuvo únicamente el punto de vista de ex-Director de Desarrollo Institucional, cédula de ciudadanía 0102115474, que con oficio 003-2009 de

30 de marzo de 2009 indicó que uno de los controles que tiene la transacción PRCB, es el control de operadores administrado por la Subdirección de Servicios Informáticos.

El Jefe del Departamento de Inversiones Privativas sobre este tema informó con oficio 67100000-1168 de 21 de abril de 2009 que asumió el proceso de cesantía desde el 2 de agosto de 2006, por disposición del Director de Inversiones, que las actividades asignadas al Coordinador del Proceso de Cesantía a nivel nacional son las que venía desarrollando cuando existía la Subdirección de Administración de Inversiones y Fondos de Terceros, entre ellas consolidar los registros y control de los pagos de Cesantías en el ámbito nacional; Supervisión y control de la contabilización individual y devolución de los fondos de Cesantía; Elaboración de requerimientos funcionales, para la aplicación e implementación de procedimientos operativos, reformas y ajustes al sistema de concesión de Cesantías; Con base al sistema informático existente efectuar el control y evaluación sobre la entrega de cesantías a nivel nacional; entre otras.

Con oficios 51000000.CSC.182, 183, 184 y 185 de 17 de marzo de 2009 a los afiliados a los que se les acreditaron los valores de los boletines 200025, 200024, 200030, 200031, hicimos conocer la observación de que el IESS les había otorgado y pagado el seguro de cesantía de manera indebida, contestándonos:

- La afiliada a quien se acreditó los valores del boletín 200025, en comunicación de 6 de abril de 2009 solicitó le concedan una forma cómoda de pago para devolver lo que indebidamente fue acreditado en su cuenta bancaria por que su situación económica es precaria.

Después de la lectura del examen en comunicación recibida el 6 de mayo de 2009 indicó que creyó que éste valor le correspondía porque había laborado treinta y tres años en la Corte Superior de Justicia.

- El ciudadano al que se acreditó los valores del boletín 200024, en oficio de 24 de marzo de 2009 manifestó su disposición de devolver lo cobrado indebidamente, sin embargo hasta la fecha de cierre de este informe la administración no elaboraba la liquidación de los valores.

A los afiliados a los quienes se les acreditaron los valores de los boletines 200009, 200021 y 200019 en virtud de desconocer sus domicilios se les convocó por la prensa los días 1 y 2 de abril de 2009, los dos primeros estuvieron presentes en la conferencia final de comunicación de resultados.

Hechos que se dieron por la falta de adopción de acciones de control referente al manejo de la transacción informática PRCB por la Subdirección de Servicios al Asegurado y la Jefatura del Departamento de Fondos de Terceros facilitó el uso indebido, y no permitió que se lo detecte oportunamente.

No se aplicó lo previsto en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público en el artículo 24, literales a), b) y e); los artículos 4 y 7, así como el 3 y 7 de los Reglamentos para el Cálculo y Entrega de la Prestación del Seguro de Cesantía General y, para el Cálculo y Entrega de la Prestación del Seguro de Cesantía Adicional en su orden; y, las Normas de Control Interno 110-08 Actitud hacia el Control Interno, y 110-10 Control Interno Concurrente en concordancia con la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 77, numeral 2.

Opinión de los servidores

Posteriormente el otro ex -Director de Desarrollo Institucional y ex-Subdirector de Servicios Informáticos, en comunicación 63000000-0150-2009 de 15 de abril de 2009 a través de los Técnicos Informáticos notifica que en la transacción PRCB se han incluido las cédulas de identidad dentro del programa fuente (TPRE090) como control adicional a las autorizaciones, además de que el programa fue modificado añadiendo otro control informático que contiene un acceso al archivo PRMC02 (que almacena los datos de la liquidación de cesantía concedida en el Host) donde verifica si hay pagos de Responsabilidad Patronal pendientes de pago al afiliado. Si hubiere, le permite elaborar el boletín, caso contrario no le da paso a la elaboración, es decir la transacción PRCB en la actualidad solo permite elaborar boletines de pago por Responsabilidades Patronales pendientes.

Opinión del equipo Auditoría

El control interno es una actividad que debe aplicarse por los servidores y funcionarios en todas las actividades sean estas administrativas, financieras, informáticas, etc., el proceso examinado no evidencia esta actitud de los servidores inmersos acorde a lo que determina la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y las Normas de Control Interno.

Los hechos descritos y las evidencias que sustentan nuestros resultados podrían encuadrarse en lo previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 53, por lo que trasladamos a conocimiento del Organismo Técnico Superior de Control para que luego del análisis; de ser pertinente, se resuelva la predeterminación de responsabilidad civil culposa mediante las órdenes de reintegro correspondientes a las personas que les acreditaron los valores como principales y al ex-Asistente Grado AB, del Departamento de Fondos de Terceros como responsable subsidiario.

Conclusión

El proceso de cesantía no cuenta con un control interno sólido, los administradores de la Dirección Provincial del IESS en Manabí, y los del ámbito nacional no supervisaron la utilización de la transacción informática PRCB, descuido que generó la emisión irregular de boletines, como aspecto positivo en la actualidad el riesgo ha disminuido al agregar al proceso nuevos controles informáticos.

Recomendaciones

Al Director Provincial del IESS en Manabí

4. Dispondrá a la Subdirectora de Servicios al Asegurado la verificación de que los expedientes que constan en el Anexo 3 cuenten con los respectivos informes de aportes del Departamento de Afiliación y Control Patronal utilizados para su liquidación. De no contar con ellos deberá analizarse las causas, y liquidárselos nuevamente en base de estos informes para establecer el verdadero valor del seguro de cesantía que corresponde al afiliado.

De existir diferencias pagadas en más, buscará los mecanismos para su recuperación, y si la diferencia es en menos cancelará al afiliado el valor determinado. Así mismo verificará si existe duplicidad de pagos en el sistema de Historia Laboral.

Al Director de Inversiones del IESS

5. Dispondrá al Jefe del Departamento de Inversiones Privativas generar los requerimientos a la Dirección de Desarrollo Institucional y coordinar para que se implanten los controles informáticos y administrativos suficientes a nivel nacional de la transacción informática PRCB, que asegure su cabal utilización.

Documentos previo al pago en la Tesorería Provincial contribuyen a la entrega de valores a los verdaderos beneficiarios

En la Tesorería Provincial del IESS en Manabí no se realizó una identificación personal segura previo al pago de boletines del seguro de cesantía mediante acreditación en cuentas de ahorros o corrientes por el Sistema de Pagos Interbancario, debido a que no existe evidencia de haber exigido los Poderes Notariados de los beneficiarios, porque no consta este documento en el soporte, sin que la Tesorera Provincial, la Analista Administrativo encargada de identificar al beneficiario y tomar la firma en el Acta de Notificación dieran cumplimiento a esta medida. La Subdirectora de Servicios Internos como Ordenadora de Pago tampoco verificó previamente que los boletines por este concepto cuenten con esta documentación de respaldo.

Esta situación la confirman los oficios 13201300-0254.TP.2008; 13201300-0412.TP.2008, 13201300-0413.TP.2008, 13201300-0414.TP.2008, 13201300-0415.TP.2008 13201300-0416.TP.2008, de 12 de mayo de 2008; y, 13201300-0429.TP.2008, 13201300-0430.TP.2008, 13201300-0431.TP.2008, 13201300-0432.TP.2008, 13201300-0433.TP.2008 de 12 de mayo de 2008; 11 y 14 de julio de 2008; de la Tesorera Provincial, y de los servidores de esa dependencia: la Analista Administrativo; la Auxiliar de Contabilidad; y, tres Recibidores Pagadores respectivamente, donde informaron:

“... Los boletines de seguro de cesantía que entregaba de manera personal el señor... a través de guías anotadas en cuadernos, venían firmados por los beneficiarios y/o apoderados y tenían adjunto copia de la cédula de identidad y certificado de votación, y certificación bancaria que en la mayoría de los casos eran originales... Hasta el 31 diciembre del 2006 se pagaba a través de cheque y si me tocaba atender la ventanilla de entrega de boletines, cumplía con identificar al beneficiario y hacía firmar los boletines, pedía los documentos de identificación en originales y copia de la cédula y certificado de votación, y firmaba el acta de notificación que está al pie del boletín.- A partir del 1ro de enero del 2007, se implementó el Sistema de Pago Interbancario para pagar todo tipo de boletín en la Tesorería... los boletines que recibí de manos del señor... se encontraban firmados, y tenían adjunto copia de cédula, certificado de votación y certificación bancaria...”.

Estas versiones indican que la Tesorera Provincial permitió que la identificación de beneficiarios de boletines del seguro de cesantía previa al pago a partir del año 2007 la realice el ex -Asistente Grado AB, del Departamento de Fondos de Terceros, y no los servidores de la Tesorería.

No obstante lo indicado en el párrafo anterior el proceso de cesantía contemplaba la Notificación al beneficiario en la Tesorería Provincial previo al pago en la parte inferior del boletín, con esta característica encontramos que de 37 boletines a nombre de afiliados a quienes en el año 2006 ya se les había otorgado la prestación con pagos mediante cheque, 19 fueron identificados por la Analista Administrativo de la Tesorería Provincial, los beneficiarios en numero de nueve (47%) que se presentaron a entrevistas manifestaron que no solicitaron, ni cobraron nuevamente el seguro de cesantía, que la firma que consta en los boletines no es la de ellos, por tanto que no recibieron esos valores. Éstos y otros 22 casos de boletines elaborados a nombre de supuestos apoderados o beneficiarios utilizando los mismos periodos de aportes ya pagados, por tanto sin derecho a la prestación fueron elaborados por el ex-Asistente Grado AB, del Departamento de Fondos de Terceros con la utilización de la transacción Informática PRCB, quien para este fin ingresó los periodos de aportes ya pagados.

En oficio 2002212-T-10651 de 20 de agosto de 2002, el ex-Tesorero Nacional del IESS de esa época, de conformidad con la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 92; trasladó para su aplicación inmediata a la Dirección Regional del IESS en Manabí las recomendaciones 4 y 5 del examen especial: “Al proceso y a la aplicación del Reglamento para la concesión de las cesantías, conforme lo dispuesto

en las Resoluciones N. 82 y N. 84 a nivel nacional”, las que fueron implantadas con oficio 3006101.0942.2002 DR6 de 26 de agosto de 2002 y que establecen:

“... 4. Dispondrá a los Subdirectores, Jefes de los Departamentos de Servicios Internos y el de Ejecución Presupuestaria Contabilidad y Tesorería del IESS, que instruyan a los Responsables de los Grupos de Trabajo de las Tesorerías, para que ordenen a los Recibidores-Pagadores y Oficinistas, que previo al pago de cesantías a los afiliados y/o apoderados se cumplan los siguientes procedimientos:.- 4.1 Identificar al afiliado y/o apoderado solicitando los originales de la cédula de ciudadanía, certificado de votación y el poder notariado y legalizado si fuera el caso, confrontando físicamente con el interesado y con la fotocopia de la cédula que está adjunta a la orden de pago original, para lo cual verificará los datos de identificación del beneficiario con los que constan en la respectiva orden de pago.- 4.2 Al afiliado y/o apoderado se le deberá hacer firmar el original y las dos copias de la orden de pago, inclusive tiene que firmar el ACTA DE NOTIFICACIÓN, que consta en la parte inferior de la respectiva orden de pago, y el Pagador-Recibidor que identificó al afiliado y/o apoderado, escribirá el nombre de la ciudad y la fecha del Acta, además pondrá su firma y sello al pie del mencionado documento y entregará al beneficiario una copia del Acuerdo.- 5. Dispondrá a los Responsables de los Grupos de Trabajo de las Tesorerías, que remitan a los Jefes de los Departamentos de Fondos de Terceros del IESS, con una guía y/o registrada en cuaderno, las copias de las órdenes de pago de cesantías canceladas, debidamente firmadas por los beneficiarios y/o apoderados y por el servidor que realizó la notificación y pago, para que sean archivadas en los expedientes de los afiliados...”.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en el artículo 92.- Recomendaciones de Auditoría, establece:

“... Las recomendaciones de auditoría, una vez comunicadas a las instituciones del Estado y a sus servidores, deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio; serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por la Contraloría General del Estado...”.

La misma Ley dentro de los deberes y atribuciones establece en el artículo 77, numeral 2, literal a) a las Autoridades de las unidades administrativas y servidores, 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 1, esto es los de control interno, administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.

La Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público en el artículo 24 deberes de los servidores públicos establece en los literales a), b) y e), respetar la Constitución Política de la Republica; desempeñar personalmente, las obligaciones de su puesto,

con solicitud, eficiencia y con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades, cumpliendo las disposiciones reglamentarias de su dependencia.

La Norma de Control Interno para Tesorería 230-10 Control Previo al Pago establece a los funcionarios designados para ordenar pago, suscribir comprobantes de egreso o cheques, entre otros, previamente verificarán que la transacción disponga la documentación respectiva incluyendo además la verificación de la documentación de respaldo que evidencia la obligación.

La inobservancia de las recomendaciones 4, 4.1, 4.2 y 5 “Al proceso y a la aplicación del Reglamento para la concesión de las cesantías, conforme lo dispuesto en las Resoluciones N. 82 y N. 84 a nivel nacional”, ocasionó que se acreditara en cuentas de ahorros de 5 supuestos apoderados el valor de 22 boletines del seguro de cesantía, con un perjuicio económico a la institución de 73 271,73 USD (setenta y tres mil doscientos setenta y uno, 73/100 dólares), y en 10 boletines a nombre de afiliados a quienes ya se les había otorgado el beneficio, lesionando el patrimonio institucional en 6 450,41 USD (seis mil cuatrocientos cincuenta, 41/100 dólares) que forman parte del informe de indicios de presunción penal que se tramita aparte.

Se dio a conocer lo comentado a la Tesorera Provincial y a la Analista Administrativo de esa dependencia en oficios 51000000.CSC.179 y 180 de 13 de marzo de 2009, las dos servidoras en comunicación 13201300.0158.TP.2009 y 13201300.0159.TP.2009 de 16 de marzo de 2009 indicaron lo siguiente:

*“... Cuando se trata de pagos a favor de apoderados autorizados por los beneficiarios se llena el formulario de **PODER PARA COBRO DE VALORES**, y se suscribe en este despacho, con la presencia de poderdante o beneficiario y del apoderado, o se acepta también el Poder ante Notario Público, debidamente legalizado por el Delegado de la Procuraduría; pero **esto se cumple estrictamente cuando en el boletín no consta el nombre de la persona que está cobrando como apoderada**... los boletines fueron emitidos bajo responsabilidad del departamento donde se originaron, con los nombres de las personas calificadas como beneficiarios y/o Apoderadas, cuyo trámite debe constar en el expediente de cada caso conteniendo la debida autorización del departamento en donde se procesaron y así mismo con el aval de las instancias que ejercen las funciones control para su emisión y/o autorización de pago; por esa razón, la persona que registra la transferencia, lo hace a favor de la persona que indica el boletín...”*

La Subdirectora de Servicios Internos en oficio 13201300.0189 de 19 de marzo de 2009, emitió el siguiente criterio:

“... La documentación de respaldo de los boletines de cesantía que emitía el departamento de Fondos de Terceros deben reposar en los expedientes, incluido los poderes, ya que el boletín es emitido en esa instancia y deben tener toda la documentación sustentatoria que le permitió emitir las órdenes de pago a favor de los apoderados. Yo como autorizadora de pago, en lo que respecta a los pagos de cesantía, lo que hacía era revisar el boletín con los documentos de identificación del beneficiario y/o apoderado que constan en el mismo, como son las cédulas y certificado de votación.- En la actualidad con los acontecimientos presentados, se está teniendo un mayor control en cuanto a la identificación de beneficiario y apoderados, exigiéndoseles que firmen los boletines, a pesar de que existen disposiciones de que los pagos a través del SPI sean acreditados a las cuentas sin necesidad de que se presenten al cobro por ventanilla...”.

No se aplicó lo previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 92; Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, artículo 24; y, la Norma de Control Interno 230-10, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 77, numeral 2, literal a) de la primera Ley citada.

Opinión de los servidores

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados la Tesorera Provincial en oficio 13201300.0270.TP.2009 de 27 de abril de 2009 manifestó:

“... defiendo la posición de que no es necesario solicitar el poder a la persona que consta en el boletín como apoderada porque ésta ha sido ingresada en el sistema con el soporte de los documentos que constan en el expediente y que le permitieron a la persona que elaboró el boletín emitirlo con los nombres de dichas personas como apoderadas, además a ustedes les consta que en algunos boletines constan como beneficiarios directos personas que tampoco eran las verdaderas, lo cual no podíamos determinar si eran reales o no, porque la orden de pago procedía de un departamento donde había cumplido con todo el proceso y los antecedentes no son remitidos a la tesorería sino que constan en el expediente y lo que toca realizar es solicitar los documentos de identificación del beneficiario, mismos que siempre estaban adjuntos al boletín ya firmado...”.

La Analista Administrativo de la Tesorería Provincial en oficio 13201300.0276.TP.2009 de 27 de abril de 2009 expresó:

“... quiero dejar aclarado que no soy la única persona encargada de identificar al beneficiario y tomar la firma en el Acta de Notificación, ya que ésta es una función que cumplimos todos los servidores de la Tesorería... para cumplir con esta actividad siempre me he basado en los documentos que están adjuntos al boletín y que el mismo esté firmado, aunque desde enero del 2007, tenemos disposiciones que al realizar los pagos a través del SPI no es necesario realizar esta identificación... me ratifico en la posición de que no es necesario solicitar el poder a la persona que consta en el boletín como apoderada porque ésta ha sido ingresada en el sistema con el soporte de los documentos que constan en el expediente y que le permitieron a la persona que elaboró el boletín emitirlo con los nombres de dichas personas como apoderadas, además en algunos boletines constan como beneficiarios directos personas que tampoco eran las verdaderas, lo cual no podíamos determinar si eran reales o no, porque la orden de pago o boletín procedía de un departamento donde había cumplido con todo el proceso y los antecedentes no son remitidos a la Tesorería sino que constan en el expediente ... se indica que la anterior Tesorera si cumplió con las recomendaciones antes descritas, pero es importante hacer notar que ella estuvo al frente de la Tesorería hasta Mayo de 2006, periodo dentro del cual no estaba vigente el Sistema de Pago Interbancario, por esta razón manifiesto que durante este periodo si se cumplió con estas recomendaciones ya que dentro de la Tesorería se trabajaba de esa manera, por lo tanto el cumplimiento de la recomendación no fue solamente por parte de la anterior Tesorera sino también de la Tesorera actual y de la suscrita en las oportunidades que estuve encargada de estas funciones, porque según lo revisado no existen boletines con nombres de supuestos apoderados durante el año 2006...”.

Opinión del equipo de Auditoría

Los servidores no presentaron ninguna disposición donde se establezca que la identificación previo al pago de boletines del seguro de cesantía se deben realizar en el Departamento de Fondos de Terceros, por tanto los criterios expuestos no modifican nuestra opinión.

Conclusión

Se efectuaron pagos sin la documentación comprobatoria de identidad suficiente acorde a las recomendaciones de auditoría, emitidas con el propósito de consolidar el control cuya responsabilidad es de la administración, la omisión en su aplicación evitó que se cuente con un procedimiento seguro de identificación previo al pago, lo que en definitiva debilitó el control interno.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS en Manabí

6. Dispondrá a las Subdirectoras de Servicios al Asegurado y de Servicios Internos en forma conjunta con la Jefa de Fondos de Terceros y Tesorera Provincial respectivamente revisen y apliquen los procedimientos efectivos de control interno especialmente en los pagos realizados por el Sistema de Pagos Interbancarios exigiendo la presencia del beneficiario y la documentación de respaldo suficiente.

Archivo de documentación y de expedientes del Seguro de Cesantía

El archivo de los expedientes de cesantía del Departamento de Fondos de Terceros, es precario, por que el sitio donde reposan estos documentos no guardan un debido orden, no están apropiadamente foliados, se encuentran diseminados por el piso e incluso con información desagregada, hay gran cantidad de polvo, falta de mantenimiento y aseo del área. Así mismo observamos expedientes en cajas de cartón. El archivo de los expedientes estuvo a cargo del ex-Asistente Grado AB, del Departamento de Fondos de Terceros quien también era el liquidador y encargado del proceso de concesión del seguro de cesantía.

De la muestra analizada detectamos la falta de cuatro expedientes, desviación que fue comunicada a la Jefa del Departamento de Fondos de Terceros mediante oficios 51000000.CSC.045 de 29 de febrero de 2008, y 51000000.CSC.072 de 9 de mayo de 2008, información que fue solicitada por varias ocasiones al ex-Asistente Grado AB, encargado de las liquidaciones del seguro de cesantía, sin obtener respuestas.

EXPEDIENTES NO ENTREGADOS PARA NUESTRA VERIFICACIÓN

NÚMERO DE CÉDULA	NÚMERO EXPEDIENTE	NÚMERO DE BOLETÍN	NÚMERO DE CHEQUE	BANCO	FECHA DE PAGO	VALOR USD
1300106414 PORTOVIEJO	636436	200494	20850	PACIFICO	2006-09-11	3 793,70
1300228366 PORTOVIEJO	319937	11577	21210	PACIFICO	2006-11-17	2 208,78
1300048913 BAHÍA	636252	200277	3690	FOMENTO	2006-04-17	5 233,28
1301436968 MANTA	636260	200131	5461	PACIFICO	2006-04-19	1 894,53

Así mismo se observó que el archivo de documentos en la parte administrativa se encuentran en desorden, tomos con oficios sin orden cronológico, e incluso con clasificación e identificación errónea.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado dentro de los deberes y atribuciones establece en el artículo 77, numeral 2, literal a) a las Autoridades de las unidades administrativas y servidores, 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 1, es de control interno, administración financiera, planificación, organización, información, recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.

El artículo 23, numeral 7 del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, emitido con la Resolución C. D. 021 de 13 de octubre de 2003 sobre las responsabilidades del proceso de servicios al asegurado dispone:

“... La aplicación estricta de los sistemas de documentación, archivo y custodia de los registros, informes y demás documentos de respaldo de las cuentas individuales y de los fondos de Reserva y del Seguro de Cesantía de los afiliados...”.

La Norma de Control 210-04 Documentación de Respaldo y su Archivo, dispone:

“... Toda entidad pública dispondrá de evidencia documental suficiente, pertinente y legal de sus operaciones. La documentación sustentatoria de transacciones financieras, operaciones administrativas o decisiones institucionales, estará disponible, para acciones de verificación o auditoría, así como para información de otros usuarios autorizados, en ejercicio de sus derechos... La documentación sobre operaciones, contratos y otros actos de gestión importantes debe ser íntegra, confiable y exacta, lo que permitirá su seguimiento y verificación, antes, durante o después de su realización por los auditores internos y externos...”.

La escasa importancia, falta de gestión y control de la Subdirección de Servicios al Asegurado como de la Jefa del Departamento de Fondos de Terceros, con respecto a la conservación, mantenimiento y control de los archivos causaron la situación comentada lo que dificultó la ubicación de información requerida por esta auditoría, la que tampoco pudimos obtener personalmente.

Mediante oficio 51000000.CSC.027 de 25 de febrero de 2008 hicimos conocer la evaluación de control interno. Al respecto en el archivo de los expedientes del seguro

de cesantía se corrigió la secuencia numérica, sin embargo la rotulación de los documentos administrativos desmejoró, y continúa la falta de limpieza y mantenimiento.

Con oficio 51000000.CSC.176 de 12 de marzo de 2009 comunicamos a la Subdirectora de Servicios al Asegurado, y la Jefa del Departamento de Fondos de Terceros la situación comentada obteniendo como respuesta de la primera en oficio 13101300.0434.2009.SSA de 13 de marzo de 2009, que en noviembre de 2008, luego de sus vacaciones encontró el archivo ordenado y limpio, y que comunicó de manera verbal al Director Provincial el deterioro de la documentación que está al otro lado de donde se encuentra el archivo de cesantía, quedando establecido que en los primeros meses del año 2009 se solucionaría.

No se aplicó lo previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 77, numeral 2, que esta en concordancia con Reglamento Orgánico Funcional del IESS artículo 23, numeral 7, así como con lo dispuesto en la Norma de Control Interno 210-04 Documentación de Respaldo y su Archivo.

Opinión de los servidores

Posterior a la lectura del informe en oficio de 14 de abril de 2009 la Jefa del Departamento de Fondos de Terceros manifiesta que se trata de expedientes de años anteriores y que se encontraban en el archivo pasivo, además que:

“... Al inicio del examen les comunique de manera verbal a los señores Auditores que el archivo se encontraba en un proceso de ordenamiento...”.

Opinión del equipo de Auditoría

Lo expuesto demuestra que en años anteriores no se manejó el archivo adecuadamente, el mantenimiento del archivo es esporádico, verificamos en presencia de la Jefa encargada de Fondos de Terceros la falta de limpieza, y que los documentos administrativos no guardan un orden lógico y definido, tampoco están debidamente clasificados. No se nos proporcionó evidencia documentada de dicha gestión sin embargo al cierre de nuestra labor de campo constatamos que la situación poco ha variado luego de haber transcurrido seis meses.

Conclusión

No se ha mantenido el archivo tanto de documentación administrativa como de los expedientes de cesantía y sus folios organizados de conformidad a las necesidades del proceso lo que imposibilitó el seguimiento y verificación de las operaciones financieras y administrativas de la entidad.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS en Manabí

7. Dispondrá a la Subdirectora de Servicios al Asegurado que en conjunto con la Jefa del Departamento de Fondos de Terceros analicen y redistribuyan funciones entre el personal del área y designen a un servidor para que asuma el control, manipulación y custodia del archivo de Fondos de Terceros, implementando disposiciones que contemplen autorizaciones de acceso, clasificación y ordenamiento, para cuyo propósito como titular de la entidad deberá prestar su total apoyo facilitando los medios necesarios y suficientes.

Plan Estratégico y Planes Operativos del Seguro de Cesantía

En el Plan Operativo del 2008, observamos que sus objetivos no son claros, no contiene indicadores de gestión que permitan su monitoreo, ni se definen objetivos relacionados con la mejora continua a través de la simplificación de los procedimientos, en concordancia al Plan Estratégico Quinquenal. (2004 – 2008).

La Dirección Provincial del IESS en Manabí en el Plan Estratégico 2004 – 2008, dentro de sus objetivos esperaba alcanzar un índice de satisfacción al cliente del 80% en el proceso de cesantía a partir del año 2005. En los Planes Operativos del 2006 y 2007 este proceso no se incluyó.

Se fijó como estrategia redefinir los procesos de concesión de prestaciones para simplificar los procedimientos y como meta hasta finales del 2004 reducir a 7 días la entrega del Seguro de Cesantía.

En las entrevistas de control interno practicadas el 22 de enero de 2008 tanto a la Subdirectora de Servicios al Asegurado, como a la Jefa de Fondos de Terceros, manifestaron que no conocieron el Plan Estratégico de la Dirección Provincial, ni los Planes Operativos de 2006 y 2007, y el del año 2008 a esa fecha no se había elaborado.

Por otra parte, según cuadros de producción del Departamento de Fondos de Terceros que presenta la Subdirectora de Servicios al Asegurado al Director Provincial adjuntos a un Plan Operativo para el año 2008, se evidencia un decrecimiento del rendimiento en la atención y otorgamiento de la prestación a los afiliados entre los años 2006 y 2007 y el estancamiento de los trámites sin cambios significativos.

Lo expuesto evidencia la falta de disposición de los funcionarios a quienes se les encomendó la gestión, corroborada por la inexistente participación de todos los responsables del proceso de planificación sin el tiempo suficiente para determinar las variables a enfrentar, las políticas, y estrategias que mitiguen los desfases.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado dentro de los deberes y atribuciones establece en el artículo 77, numeral 2, literal a) a las Autoridades de las unidades administrativas y servidores, 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 1, esto es los de control interno, administración financiera, planificación, organización, información, recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.

La Norma de Control Interno 120 – 03 Actividades de Control, establece:

“... Se refiere a las acciones que realiza la administración de la entidad para cumplir con las funciones asignadas. Son importantes porque implican la forma correcta de hacer las cosas, para lo cual se valen de políticas y procedimientos... Permiten la protección y conservación de los activos...”.

La Norma de Control Interno 500-01 Planificación, la define así:

“... La planificación es un proceso continuo que comprende los métodos y las técnicas que se aplicaran en la utilización de los medios y recursos disponibles, con el fin de alcanzar los objetivos propuestos a través de las acciones a realizarse en un periodo determinado...”.

Esta norma indica que para la planificación debe observarse los siguientes puntos:

- Definir prioridades de los proyectos y programas a desarrollar, de conformidad con las facultades institucionales, con consistencia e integridad.
- Identificar objetivos y metas alcanzables.
- Confrontar lo planificado con la realidad alcanzada, para establecer el nivel de eficacia y medir la capacidad e idoneidad de la planificación.

Esto provocó que el proceso de concesión del seguro de cesantía presente retrasos de hasta 500 días, desde la fecha de presentación de la solicitud hasta el pago o acreditación de los valores cuando en la Planificación Estratégica se estimaron 7 días de trámite, lo que no permitió su mejoramiento continuo.

Mediante oficio 51000000.CSC.176 de 12 de marzo de 2009 notificamos a la Subdirectora de Servicios al Asegurado, y a la Jefa del Departamento de Fondos de Terceros la situación comentada, quien en comunicación 13101300.0434.2009.SSA de 13 de marzo de 2009 manifestó:

“... En cuanto al Plan Operativo para el 2008, este fue elaborado conjuntamente con la señora Economista... Jefe del Departamento de Fondos de Terceros y puesto a consideración para su aprobación al Señor Director Provincial...”.

Lo comentado comunicamos al Director Provincial del IESS en Manabí en la evaluación de control interno realizada mediante oficio 51000000.CSC.027 de 25 de febrero de 2008 con la sugerencia que se apliquen acciones correctivas, particular que mediante sumilla fue puesto a conocimiento de las áreas involucradas para su cumplimiento.

Opinión de los servidores

Después de la lectura del borrador del informe la Subdirectora de Servicios al Asegurado en comunicación 13101300.00621.2009.SSA de 14 de abril de 2009 expresó:

“... toda vez que su pregunta se basa exclusivamente a los Planes Operativos, que debe ejecutar la Dirección Provincial más no a los planes de trabajo que la

Subdirección de Servicios al Asegurado realiza y presenta oportunamente a la Dirección Provincial, es decir son cosas muy diferentes...”.

Opinión del equipo de Auditoría

El Plan Operativo presentado para el 2008 no contiene definiciones concretas con objetivos y metas alcanzables, no se diseñó indicadores que permitan la medición de los logros de los objetivos, falencias que se presentaron por el corto tiempo en que se lo elaboró. La administración del IESS en Manabí debe tener un solo rumbo, situación que no se dio al existir en la Subdirección de Servicios al Asegurado por un lado Planes Operativos y por otro Planes de Trabajo que no son congruentes.

Conclusión

No se contó con la participación de los servidores inmersos en el proceso de cesantía para la elaboración de todos los Planes Operativos, falta de disposición de los funcionarios responsables para realizarlos en el tiempo pertinente, lo que contribuyó a que se los elaboren con falencias, y carentes de la metodología que estos documentos exigen.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS en Manabí

8. Dispondrá a la Subdirectora de Servicios al Asegurado y a la Jefa de Fondos de Terceros, elaboren la Planificación Operativa Anual con apego a la realidad de los procesos que manejan en el área, definiendo claramente prioridades, objetivos y metas alcanzables, con indicadores claros, que le permitan como máxima autoridad monitorear y evaluar el avance y cumplimiento de los objetivos y tomar los correctivos que lo aseguren.

Desarrollo de todos los aplicativos informáticos y atención oportuna de necesidades en el proceso de Cesantía, permite atender con eficacia los requerimientos de los afiliados y usuarios.

Se determinó que existen trámites represados, algunos con dilatado tiempo sin atención, con el consiguiente hacinamiento de usuarios reclamantes y que no tienen respuesta a sus requerimientos.

La Subdirectora de Servicios al Asegurado y la Jefa del Departamento de Fondos de Terceros, indicaron en oficios 13111300.0498 de 25 de marzo de 2008 y 13121300-0517-2008 de 6 de marzo de 2008, que la Dirección de Desarrollo Institucional no ha desarrollado todos los aplicativos del proceso de Seguro de Cesantía, citando los siguientes ejemplos:

- √ Reliquidación de períodos pagados en la transición del sistema HOST al de Historia Laboral.
- √ Reactivación de las Ordenes de Pago generadas en Historia Laboral y que se encuentran impagas, en el caso de afiliados vivos.
- √ Calificación de Derechohabientes en Historia Laboral.

También indicaron que los pedidos realizados por las inconsistencias, entre ellas la migración de datos presentados por el sistema de Historia Laboral no se atiende con oportunidad.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en el artículo 77, numeral 2, literal a), dentro de los deberes de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores establece:

“... 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...”

La Resolución C. D. 021 del Consejo Directivo del IESS en sus Artículos; 86, determina las responsabilidades de la Dirección de Desarrollo Institucional, entre otras:

“... 3. La organización y sistematización de los productos y procesos del instituto, para alcanzar la optimización en el otorgamiento de las prestaciones y servicios de

la institución, así como el control y evaluación de sus resultados, de conformidad con los planes y programas aprobados por el Consejo Directivo.- 8. La administración del sistema informático del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que incluye el desarrollo, mantenimiento y actualización de su plataforma, de conformidad con el Plan Estratégico Informático, aprobado por el Consejo Directivo...”.

El Art. 87 determina como dependencia de la Dirección de Desarrollo Institucional, a la Subdirección de Servicios Informáticos, cuyas responsabilidades se determinan el Artículo siguiente.

*“... Art. 88.- **RESPONSABILIDADES DE LA SUBDIRECCION DE SERVICIOS INFORMATICOS.**- La Subdirección de Servicios Informáticos aplicará, de manera descentralizada, el sistema de servicios informáticos, y tendrá las siguientes responsabilidades... 2. La gestión de los procesos informáticos, a escala nacional, con sujeción a los manuales de operación aprobados.- 5. La asignación de un delegado, ante el Titular o encargado de cada una de las Direcciones del Instituto, para el cumplimiento de los procesos de operación y mantenimiento de aplicaciones, el uso de redes y bases de datos y la automatización de oficinas, con sujeción a las políticas, estándares y plataforma tecnológica, aprobados por el Consejo Directivo;...”.*

Se ha designado un delegado a esta Dirección Provincial para que atienda el sistema informático del proceso, pero no tiene el rango de actuación suficiente y su accionar es muy limitado por la centralización, su gestión se orienta de manera principal a mantener el funcionamiento de los equipos.

La falta de aplicativos no ha permitido que esta prestación se atienda con la oportunidad que exigen los afiliados y los usuarios tengan limitaciones en sus actividades para solucionar las inconsistencias que se presentan, generando ineficacia en el proceso de cesantía, impidiendo que la institución devuelva a los afiliados los períodos no considerados en las cesantías que se liquidaron en el período de transición del sistema HOST al de Historia Laboral, afectando la imagen institucional.

Con oficio 51000000.CSC.172 de 5 de marzo de 2009 informamos al ex -Director de Desarrollo Institucional sobre el tema, contestándonos en oficio 001-2009 de 16 de marzo de 2009 que por disposición de entrega de créditos quirografarios, créditos hipotecarios, y fondos de reservas de manera urgente, obligó a que los recursos de esa Dirección se reasignen para actividades de estos procesos, afectando el plan de actividades de los módulos, para enfrentar el problema solicitó por dos ocasiones al Director General la contratación de personal para el desarrollo de aplicativos de la

mora patronal y fortalecer el desarrollo de los procesos de cesantía y pensiones, situación que no fue tomada en cuenta por la autoridad del momento. Además que para la implementación de la totalidad de los aplicativos se precisa la elaboración del Requerimiento Funcional por parte de los propietarios del proceso, quienes desde el 10 de octubre de 2006 no lo han enviado.

Sobre este hecho se comunicó al actual Director de Desarrollo Institucional con oficio N° 51000000.CSC.171 de 5 de marzo de 2009, quien en oficio N° 63000000-0617 de 13 de marzo de 2009 expresó:

“... Como es de su conocimiento esta Dirección está llevando a cabo el proyecto de migración de toda la información desde la plataforma (HOST) a la nueva plataforma (Historia Laboral). En lo relacionado a los programas informáticos de Historia Laboral fundamentalmente los afines con cesantías y jubilación, debo informarle que éstos responden a la normativa vigente para el efecto.- Es de anotar que, al momento se está desarrollando proyectos puntuales en el sentido de incorporar a la sistematización algunos programas informáticos necesarios y complementarios que serán válidos a la gama de servicios que se dará a los beneficiarios del sistema...”.

Opinión del equipo de Auditoría

La entrega y promoción de prestaciones no planificadas a los afiliados influye en el desarrollo de todos los aplicativos del proceso de cesantía, porque se utiliza el personal dedicado a esas tareas para desarrollar las prestaciones que en ese momento la institución decide entregar.

Conclusión

Pese al tiempo de vigencia del Sistema de Historia Laboral, persisten los impedimentos informáticos en los procesos estancándose su desarrollo sin que reciban la atención que corresponde.

Recomendación

Al Director General del IESS

9. Dispondrá al Director de Desarrollo Institucional concluya con el diseño de los programas informáticos de Historia Laboral para la concesión de cesantía

observando la normativa vigente, para cuyo propósito realizará un censo de las inconsistencias presentadas a nivel nacional, con el fin de que con los aplicativos que deban desarrollarse se solucionen.

Como resultado del análisis a la Calificación del derecho a la Prestación del Seguro de Cesantía, Liquidación del Beneficio, pago y acreditación de valores en Manabí, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2006 y 15 de abril de 2008 se emitió un Informe Parcial con Indicios de Responsabilidad Penal IESS – AUDI - 011- 2009, de conformidad a con los artículos 66 y 67 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, aprobado el 23 de marzo de 2010 según oficio DR5-CAI-2010 de 5 de abril de 2010.