



INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial **al proceso de determinación y recaudación de la mora patronal en la Dirección Provincial del IESS - El Oro** se realizó con cargo al Plan Operativo Integral Área de Control año 2009 de la Unidad de Auditoría Interna del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), y en cumplimiento a la orden de trabajo 51000000.007.09 de 2009-01-27, emitida por el Auditor Interno Jefe.

Objetivos del examen

- ❖ Determinar la legalidad y propiedad de la mora patronal y su recaudación.
- ❖ Establecer la aplicación contable de la emisión, reconversión, anulación y cobro de glosas y títulos de crédito.

Alcance del examen

Comprendió el análisis de los procedimientos utilizados en las operaciones de emisión, anulación o modificación, recaudación y contabilización de glosas y títulos de crédito, utilizando los sistemas informáticos Host e Historia Laboral (HL) en el período comprendido entre el 2007-01-02 y el 2008-12-31, en la circunscripción de la Dirección Provincial del IESS - El Oro.

Base Legal

La Dirección Provincial del IESS - El Oro se creó con Resolución CD 021 de 2003-10-13, conforme lo establece el capítulo II **De la organización del IESS** de la Ley de Seguridad Social (LSS) de 2001-11-27 publicada en Registro Oficial 465 de 2001-11-30; anteriormente constaba como Dirección Regional 9 en Resolución CI 100 de 2000-10-17.

Estructura orgánica

El Reglamento Orgánico Funcional del IESS definió las responsabilidades asignadas a las dependencias del Instituto que intervienen en los procesos y subprocesos relacionados con la determinación y recaudación de la mora patronal en la Dirección Provincial del IESS - El Oro, así:

Ámbito Nacional:

Nivel Directivo: Director General del IESS
 Subdirector General del IESS
 Director Económico Financiero del IESS
 Director de Desarrollo Institucional del IESS
 Subdirector de Servicios Informáticos del IESS
 Contadora General del IESS
 Jefe Departamento Provincial de Afiliación y Control Patronal de Pichincha (e)

Ámbito Provincial:

Nivel de apoyo: Director Provincial del IESS - El Oro
 Subdirectores Provinciales de Servicios al Asegurado y de Servicios Internos; Jefa del Departamento Provincial de Afiliación y Control Patronal; Contadora Provincial; y, Tesorera Provincial del IESS - El Oro.

Nivel Operativo: Personal de los Departamentos Provinciales de: Afiliación y Control Patronal, Fondos de Terceros, Sistema de Pensiones, Riesgos del Trabajo, Salud Individual y Familiar; áreas de Cartera y Cobranzas y Tesorería del IESS - El Oro.

El Departamento de Afiliación y Control Patronal del IESS - El Oro es responsable de efectuar y controlar mensualmente la recaudación de aportes, mora y responsabilidad patronal; la elaboración, trámite y cobro de glosas y títulos de créditos por obligaciones patronales; y, el registro contable de los acuerdos administrativos, convenios de purga de mora patronal y convenios de consolidación de obligaciones patronales de su jurisdicción.

Para el efecto, la mora patronal es el incumplimiento en el pago de aportes del seguro general obligatorio, dentro de los quince días siguientes al mes, al que correspondan los aportes.

La responsabilidad patronal se produce cuando, a la fecha del siniestro, por la inobservancia de las disposiciones de la LSS y sus reglamentos, el IESS no pudiere entregar total o parcialmente las prestaciones o mejoras a que debería tener derecho un afiliado.

Objetivos de la entidad

La Dirección Provincial del IESS - El Oro, realiza la recaudación de las aportaciones de los empleadores y asegurados; es responsable del manejo de las cuentas patronales e individuales de los asegurados; y, del ejercicio de la representación legal, judicial, extrajudicial y de la titularidad de la jurisdicción coactiva del IESS en su provincia, según lo prevén los Arts. 35 y 38 de la LSS.

Monto de recursos examinados

Se analizó la emisión de glosas y títulos de crédito, que ascendió a la suma de 8 622 178,99 USD, siendo su recaudación 4 030 883,21 USD y la mora patronal no recaudada 4 591 295,78 USD.

Servidores relacionados

La nómina de servidores relacionados que actuaron en el período examinado se presenta en el Anexo 1 de este informe.

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Cumplimiento de recomendaciones

En 2009-04-30, verificamos el cumplimiento e implementación de las recomendaciones 47, 48 y 49, emitidas en el informe del examen especial a los procesos de recuperación de responsabilidades patronales a nivel nacional, por el período comprendido desde 2002-01-01 hasta 2003-03-30, ejecutado por Auditoría Interna del IESS y aprobado por la CGE con oficio 42768-DCAI de 2005-09-16.

Así mismo, los resultados del informe del examen especial al sistema de control y recaudación de la mora patronal en la Dirección Provincial del IESS en Manabí, Portoviejo, en el período comprendido desde 2003-01-01 hasta 2005-11-30, aprobado por la CGE con comunicación 10328-DR5-AI-2007 de 2007-11-20 y remitido al Director General del IESS por el Auditor Interno Jefe del Instituto con oficio 51000000-747 de 2007-12-05, en el cual constan las recomendaciones 5.1 dirigida al Director General del IESS y 7.1 al Director de Desarrollo Institucional, las mismas que por ser de aplicación a nivel nacional, efectuamos el seguimiento a su cumplimiento, obteniendo los siguientes resultados:

RECOMENDACIÓN 5.1 AL DIRECTOR GENERAL DEL IESS

“Dispondrá al Director de Desarrollo Institucional que desarrolle y aplique en los programas en producción para emisión de glosas y títulos de crédito, los módulos informáticos necesarios para la elaboración automatizada de acuerdos administrativos y convenios de purga de mora o de consolidación de obligaciones patronales, así como para la contabilización de tales operaciones económicas y emisión de reportes estadísticos de sus movimientos”.

Atendiendo nuestro requerimiento constante en comunicación 51000000-MPO-054 de 2009-03-30, con oficio 12000000-CSS-315 de 2009-04-27 el Coordinador encargado de la Comisión de Seguimiento de la Dirección General del IESS informó que en la verificación efectuada sobre el estado de avance de los proyectos de desarrollo de aplicaciones de software, la recomendación mencionada se encuentra en un grado de cumplimiento “B” por parte de la Unidad Tecnológica Institucional, lo cual es un requerimiento operativo nacional.

Adicionalmente, con oficio 63000000-878-2009 de 2009-04-16, el Director de Desarrollo Institucional del Instituto manifestó que:

“...Esta Dirección ha entregado reportes físicos a Contabilidad General hasta diciembre del 2008, y a partir de mayo del 2009, Contabilidad General accederá directamente al sitio web del IESS para obtener la información por períodos mensuales, anuales o con corte a la fecha de procesamiento...”.

RECOMENDACIÓN 7.1 AL DIRECTOR DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL IESS

“Dispondrá al Subdirector de Servicios Informáticos que en el sistema de Historia Laboral, incluya una opción que permita ingresar los datos correspondientes a glosas y títulos de crédito que constan registrados como pendientes de pago en archivos de los sistemas HOST y UNIX, debiendo detallarse los períodos, conceptos y valores adeudados. En el momento que ingrese al sistema informático del IESS un patrono que mantenga obligaciones patronales pendientes de pago, deberá aparecer un aviso de notificación de los mismos, quedando registrado en archivos la fecha y hora respectiva, la misma que se considerará para las posteriores acciones pertinentes, para cuyo efecto, habrá una opción que permita emitir reportes de tales notificaciones”.

Atendiendo nuestro pedido efectuado con comunicación 51000000-MPO-053 de 2009-03-30, el Director de Desarrollo Institucional informó con oficio 63000000-880-2009 de 2009-04-22, que:

“...Desde enero del 2009, mensualmente se está publicando en el sitio web del IESS...la mora patronal por RUC que se obtiene del sistema Historia Laboral, sistemas Host Quito, Host y Micros Guayaquil, misma que está disponible para usuarios internos y externos institucionales...”.

La Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal del IESS - El Oro, con oficio 13110700-191 de 2009-05-08, nos manifestó que el sistema de HL permite la elaboración automatizada de convenios de purga de mora únicamente del sector privado, no así del sector público; y, que la mora patronal del Host publicada en internet, corresponde solamente a glosas y títulos por montos superiores a 5 000,00 USD.

El Art. 92 **Recomendaciones de Auditoría** de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) indica que:

“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...”.

El avance parcial de las aplicaciones del software en el módulo de mora patronal del sistema de HL, propuesto en las recomendaciones 5.1 y 7.1 del informe del examen especial al sistema de control y recaudación de la mora patronal en la Dirección Provincial del IESS en Manabí, Portoviejo, ejecutado por Auditoría Interna de esta entidad, incide en el procesamiento global de la información de la mora patronal bajo una sola plataforma informática.

Conclusión

Se realizó seguimiento a las recomendaciones de dos informes de Auditoría Interna. En el primer caso fueron implementadas, mientras que en el segundo hubo aplicación parcial que incide en el procesamiento global de la información de la mora patronal bajo un solo sistema informático.

Recomendación

Al Director General del IESS

1. Dispondrá al Director de Desarrollo Institucional la conclusión de los aplicativos informáticos en el módulo de Mora Patronal del sistema de Historia Laboral y el cumplimiento de las recomendaciones 5.1 y 7.1 del informe del examen especial al sistema de control y recaudación de la mora patronal en la Dirección Provincial del IESS en Manabí, Portoviejo, para automatizar la elaboración de los convenios de purga de mora con empresas del sector público; y, que la publicación de la mora patronal del Host en internet, incluya todas las glosas y títulos de crédito, sin considerar su cuantía.

Aplicación de intereses a liquidaciones por obligaciones patronales en mora

No se aplicaron con oportunidad en las liquidaciones por obligaciones patronales en mora, el interés previsto en la LSS, como opinaron la Procuradora General del Instituto y el Director Actuarial en comunicación 41000000.202-2008 de 2008-03-04, en los siguientes términos:

“Luego del análisis correspondiente, se evidencia que el procedimiento actual implementado en los sistemas informáticos para el cálculo de intereses de mora, con las tasas históricas relacionado con el mes o período en mora, no

se ajusta con lo previsto en el Art. 89 de la Ley de Seguridad Social.- Por lo expuesto, recomendamos...el estricto cumplimiento de la norma citada, esto es, que se debe aplicar como interés de mora el equivalente al máximo convencional permitido por el Banco Central del Ecuador, a la fecha de liquidación de la mora, incrementado en cuatro puntos”.

La implementación no fue simultánea en las plataformas informáticas por lo que, a manera de ejemplo, al ser elaboradas liquidaciones de obligaciones en mora del patronal 11011970 de la Universidad Técnica de Machala por fondos de reserva de los años 2005, 2006 y 2007, hubo discrepancias entre el producto obtenido en HL y el Host.

El Art. 89 **Interés y multas por mora patronal** de la LSS de 2001-11-13, dispone:

“La mora en el envío de aportes, fondos de reserva y descuentos por préstamos quirografarios, hipotecarios y otros dispuestos por el IESS y los que provengan de convenios entre los empleadores y el Instituto, causará un interés equivalente al máximo convencional permitido por el Banco Central del Ecuador, a la fecha de liquidación de la mora, incrementado en cuatro puntos”.

De conformidad con lo que estipula el Art. 90 de la LOCGE, comunicamos:

A la Directora Económico Financiera del Instituto con oficios 51000000.MPO-086 de 2009-04-29 y 51000000.MPO-092 de 2009-06-15, quien indicó con comunicación 61000000-0476 de 2009-08-12 que:

“En lo que se refiere al procedimiento implementado para el cálculo de los intereses de mora...el sistema Host efectúa el cálculo considerando lo establecido en el Art. 89 de la Ley de Seguridad Social, a diferencia del sistema de Historia Laboral que no ha considerado en el procedimiento esta disposición legal...”.

Al Director de Desarrollo Institucional del IESS con oficios 51000000.MPO-070 de 2009-04-20, 51000000.MPO-075 de 2009-04-29 y 51000000.MPO-091 de 2009-06-15, contestando el citado funcionario con comunicación 63100000-0216 de 2009-07-02 que:

“A partir del 27 de junio del 2008, se procedió a catalogar los programas en el sistema Host Guayas, en cumplimiento del art. 89 de la Ley de Seguridad Social, por lo tanto el valor por interés de mora correspondientes a la glosa 10425880... calculados en el sistema Host es el correcto..- En el sistema de Historia Laboral, la aplicación del Art. 89 de la Ley de Seguridad Social, se la efectuó el 30 de abril del 2009...”.

La implementación de los intereses establecidos en la LSS para obligaciones patronales en mora no fue simultánea en los sistemas informáticos utilizados por el Instituto, lo que provocó que se emitan liquidaciones con divergencias en el cálculo de los intereses entre las plataformas informáticas del Host e HL, efectuándose los cobros de las obligaciones patronales en mora mediante las liquidaciones procesadas a través del Host, que requieren ajustes.

Conclusión

No hubo oportunidad en la implementación de los intereses legales para obligaciones patronales en mora, en las plataformas informáticas institucionales, provocando emisión de liquidaciones con discrepancias por revisar.

Recomendación

Al Director General del IESS

2. Dispondrá al Director Provincial del IESS - El Oro que, con el apoyo del Director de Desarrollo Institucional y la Directora Económico Financiera del Instituto, analicen las liquidaciones de obligaciones patronales en mora emitidas antes de la implementación en las plataformas informáticas de las tasas de interés determinadas en la Ley de Seguridad Social y realicen los ajustes pertinentes, si hubiere lugar a ello.

Registros contables de obligaciones patronales

El registro contable de las operaciones de emisión y conversión de glosas del sistema informático Host se realizó de manera acumulada cada seis u ocho meses, conforme boletines 904378 de 2008-07-25 y 905053 de 2008-08-26, con los que se registró la emisión de los meses de 2007-05 hasta 2007-12 y desde 2008-01 hasta 2008-06. Por las anulaciones de 91 glosas y un título de crédito procesados en este mismo sistema por total de 3 256 133,84 USD, no se efectuó ningún registro contable.

En el balance contable del año 2008, de la Dirección Provincial del IESS - El Oro, se registró de manera extemporánea y acumulada la emisión, recaudación y

anulación de glosas y títulos de crédito emitidos del sistema HL correspondiente a los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008, cuyos reportes automatizados se generó por provincias en el nivel central.

En la contabilización de los títulos de crédito anulados durante el año 2008 del sistema de HL, correspondientes a la Dirección Provincial del IESS - El Oro, realizado en el Departamento de Afiliación y Control Patronal de Pichincha, con boletín 909306 de 2008-12-31 por total de 138 248,49 USD, se aumentó la emisión en 46 082,83USD, en vez de disminuirla, al registrar en el debe las cuentas deudoras: **Cuenta por cobrar – mora patronal títulos de crédito y Cuentas de orden administrativa – Glosas deudoras por contra**, lo que distorsiona la información contable.

El Art. 77 **Máximas autoridades, titulares y responsables** de la LOCGE, establece en el literal a) del numeral 2 **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...”.

La Norma de Control Interno (NCI) 210-01 **Aplicación de los principios y normas de contabilidad gubernamental**, establece:

“...producir información financiera sistematizada y confiable, mediante estados financieros verificables, reales, oportunos y razonables...”.

La NCI 210-05 **Oportunidad en el registro de los hechos económicos**, dispone:

“Las operaciones deben registrarse en el momento en que ocurren...”.

Conforme lo determina el Art. 90 de la LOCGE, comunicamos los resultados:

Con oficio 51000000.MPO-083 de 2009-04-29 a la Contadora General del IESS, al Responsable del proceso de recaudación del Departamento de Afiliación y Control Patronal de Pichincha y a la Contadora Provincial del IESS - El Oro, el error en la aplicación contable de las anulaciones de títulos de crédito. Al respecto, la Contadora General del Instituto nos informó con comunicación 61100000-C-330 de 2009-05-28, que:

“...una vez revisados los boletines emitidos por esta dependencia, todos se encuentran correctos, a excepción del de la provincia de El Oro, el mismo que se ha procedido a la anulación ... y a la emisión del nuevo ...”.

Con oficio 51000000.MPO-078 de 2009-04-29, informamos a la Contadora General del IESS respecto a las novedades encontradas en relación al registro inoportuno y acumulado de la información contable, quien con oficio 61100000-C-331 de 2008-05-28 nos indicó:

“...el retraso se debe, a que no estaba implementado en el sistema de Historia Laboral, a cargo de la Dirección de Desarrollo Institucional, el Módulo de Glosas y Títulos de Crédito que reporte esta información.- En el año 2008, ... procedió a desarrollar e implementar el mencionado módulo y es así que, luego de efectuar un barrido de todos los años ... entrega la información en forma detallada por rubros a nivel nacional, para su respectiva contabilización”.

Sobre lo manifestado por la Contadora General del Instituto, participamos con oficio 51000000.MPO-093 de 2009-06-15 al Director de Desarrollo Institucional, quien indicó en comunicación 63100000-0216 de 2009-07-02:

“Respecto a la implementación del módulo para la contabilización de las glosas y títulos de crédito en el sistema de Historia Laboral ... se efectuó en el año 2008, razón por la cual se retrasó la emisión de los balances contables”.

Adicionalmente, con oficio 63000000-878-2009 de 2009-04-16, indicó que:

“...a partir de 2009-05, Contabilidad General accesará directamente al sitio web del IESS para obtener la información de Historia Laboral por períodos mensuales, anuales o con corte a la fecha de procesamiento...”.

Con oficio 51000000.MPO-094 de 2009-06-15 trasladamos estas novedades a la Contadora Provincial del IESS - El Oro, quien nos reveló con comunicación 13200700-C.055 de 2009-06-22 que:

“...el área de contabilidad interviene una vez que el departamento de Afiliación y Control Patronal envía mediante oficio las glosas y títulos para la aplicación de cuentas y registro en el mayor de contabilidad, dentro de este contexto jamás este departamento ha enviado contabilización de glosas y títulos anulados o información al respecto para que procedamos a su registro contable...”.

Con oficios 51000000-MPO-098 de 2009-06-18 y 51000000-MPO-106 de 2009-07-14 comunicamos al Director Provincial y a la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal del IESS - El Oro el retraso en los registros contables, quienes con oficio 13110700-252 de 2009-06-30 agregaron:

“...en lo que se refiere a la contabilización se realiza mensualmente y a veces cada dos meses, por falta de personal...”.

La implementación del módulo para la contabilización de las glosas y títulos de crédito en el sistema de HL se realizó en el año 2008, lo que incidió para que se contabilice extemporáneamente y de manera acumulada las operaciones económicas desde el año 2003 hasta el 2008.

La ausencia de control y de medidas correctivas para el registro contable oportuno de anulaciones de obligaciones patronales en mora producidas en el Host, ocasionó que la información contable no sea razonable ni completa.

Acciones tomadas por la administración

Atendiendo las sugerencias de Auditoría Interna, el Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal (e) de Pichincha, con oficio 13111700-368 de 2009-06-04, nos remitió fotocopia de los boletines 909330 y 909331 con los que se corrigió el error en la contabilización de títulos de crédito anulados en el año 2008 en el sistema de HL de El Oro.

Conclusión

No se efectuó el registro contable oportuno de obligaciones patronales en mora y no se contabilizó la anulación de 91 glosas y un título de crédito emitidos en el sistema Host, lo que ocasionó que la información contable no sea razonable ni completa.

Recomendación

A la Subdirectora de Servicios al Asegurado de la Dirección Provincial del IESS – El Oro

3. Dispondrá a la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal, que proceda a la contabilización de las anulaciones de 91 glosas y un título de crédito del sistema informático Host, correspondientes a los años 2007 y 2008, por total de 3 256 133,84 USD (según anexo 3), debiendo verificar en lo posterior, se realice el registro contable de las operaciones de manera adecuada.

Emisión oportuna de liquidaciones de responsabilidad patronal por prestación médica facilita su recuperación

Los boletines por responsabilidades patronales se generan en los departamentos provinciales de: Fondos de Terceros, Del Sistema de Pensiones, Riesgos del Trabajo y Subdirección del Seguro Individual y Familiar del IESS - El Oro, una vez legalizados, se receptan en Afiliación y Control Patronal y se registran manualmente al sistema informático Host, por cuanto no existe el aplicativo informático en el módulo de mora patronal de HL.

Las Unidades Médicas periféricas del IESS - El Oro no remitieron los boletines de responsabilidad patronal, en aquellos casos de atención a afiliados cuyos patronos registran omisión en la afiliación, mora en el pago o efectuaron pagos extemporáneos de aportes. El Hospital del IESS en Machala, genera los boletines de responsabilidad patronal con retraso de más de un año desde la fecha de la atención médica o solicitud del subsidio por parte del afiliado.

El Art. 94 **Responsabilidad patronal** de la LSS indica:

“Si por culpa de un patrono el IESS no pudiese conceder a un trabajador o a sus deudos las prestaciones en dinero que fueran reclamadas y a las que habrían podido tener derecho, o si resultaren disminuidas dichas prestaciones por falta de cumplimiento de las obligaciones del empleador, éste será responsable de los perjuicios causados al asegurado...”.

El Art. 95 **Acción para perseguir la responsabilidad patronal** de la Ley antes mencionada, dispone:

“En los casos de responsabilidad patronal, dentro de los treinta (30) días de producido el hecho que la determina, el IESS iniciará el juicio coactivo correspondiente contra el empleador en mora...”.

El Art. 7 del Reglamento de Responsabilidad Patronal, contenido en Resolución CD 148 de 2007-01-09, determina que:

“Las Unidades Médicas del IESS ..., calificarán el derecho a la atención médica y de ser el caso, determinarán la responsabilidad patronal, liquidarán el valor de la prestación de salud otorgada al afiliado, y en un plazo no mayor a quince días de concedida la prestación...”.

En cumplimiento a lo que establece el Art. 90 de la LOCGE, comunicamos los resultados:

Con comunicaciones 51000000-MPO-073 de 2009-04-29 y 51000000-MPO-088 de 2009-06-15, al Jefe del Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS - El Oro, quien con oficios 21010700-566 de 2009-04-30, 21010700-0635 de 2009-05-07 y 21010700-0647 de 2009-05-11, dispuso la aplicación de las acciones correctivas propuestas; y, con comunicación 21010700-0852 de 2009-06-18 nos manifestó:

“...los centros asistenciales privados que ofertan servicios médicos con contrato, las liquidaciones se efectúan cuando envían los expedientes para el pago, que muchas veces vienen con bastante retraso...”

Con oficio 51000000.MPO-089 de 2009-06-15, al Director del Hospital del IESS en Machala, quien con comunicación 229132104-567 de 2009-06-23 alegó:

“La mayoría de historias clínicas no poseen copias de cédula, mismas que son solicitadas para continuar con el respectivo trámite, provocando así un retraso significativo.- La persona que genera los listados de afiliados con Responsabilidad Patronal lo hace de manera retrasada acumulando los listados...”

Similar procedimiento realizamos con oficio circular 51000000.MPO-090 de 2009-06-15, dirigido al Director Provincial, Subdirectora de Servicios al Asegurado, Jefes de los Departamentos Provinciales de Afiliación y Control Patronal, Fondos de Terceros, Sistema de Pensiones, Riesgos del Trabajo, Seguro de Salud Individual y Familiar, Contadora Provincial, Director del Hospital del IESS en Machala, y, servidores del área de Cartera y Cobranzas del IESS - El Oro.

Las liquidaciones de responsabilidad patronal por atenciones médicas brindadas a afiliados dependientes de empleadores en mora no son oportunas, ocasionan retardo en el proceso de recaudación que el IESS debe iniciar y un incremento en el pago de intereses que corresponde asumir al patrono.

Conclusión

Las liquidaciones de responsabilidad patronal por atenciones médicas brindadas a afiliados, no son oportunas, lo que ocasionó dilatación de su cobro e incremento de los intereses a cargo del empleador en mora.

Recomendación

Al Jefe del Dpto. Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS - El Oro

4. Dispondrá a los Responsables del área financiera de las Unidades Médicas de la Dirección Provincial del IESS - El Oro, la remisión mensual de las responsabilidades patronales generadas contra empleadores de su jurisdicción por pagos extemporáneos de aportes, falta de pago u omisión en la afiliación, por atenciones médicas brindadas a afiliados, requerimientos de subsidios u otro concepto, a efectos de gestionar oportunamente su recaudación. En coordinación con los Directivos de las Unidades Médicas, vigilará periódicamente el cumplimiento de esta recomendación e implementará los correctivos adecuados.

Notificación de cobro de glosas permitirá mejorar la recaudación

Luego de tres períodos mensuales impagos consecutivos, de manera automática, se generó glosas en contra de patronos en mora registrados en el sistema informático de HL. Para las empresas no incorporadas a dicho sistema y en el caso de los valores por cobrar a patronos por concepto de responsabilidad patronal, las glosas se emiten en el Host.

El área de Cartera y Cobranzas del Departamento de Afiliación y Control Patronal del IESS - El Oro, cuenta con una Oficinista y un Auxiliar de Inspección para el trámite de títulos de crédito y recuperación de glosas de los sistemas Host e HL; para las gestiones de notificación de glosas, cuenta ocasionalmente con un Auxiliar de Contabilidad y a medio tiempo con un Oficinista contratado para el área de archivo de planillas, cuyo contrato feneció en 2009-03-30. Las notificaciones de glosas emitidas se realizaron a través de servidores institucionales o con los servicios prestados por la empresa Correos del Ecuador, según convenio 05-2008 de 2008-03-14. Los trámites de notificación de títulos de crédito, los efectúan Abogados externos contratados por la institución.

Según inventario de glosas del sistema de HL proporcionado por la Dirección de Desarrollo Institucional, con corte a 2008-12-31, verificamos 253 glosas por

96 170,00 USD en estado **emitidas**, que datan desde 2008-05-31; y, 681 glosas por 402 656,00 USD **en espera de notificación**, la más antigua de 2008-07-08. Adicionalmente, existen 51 glosas del sistema Host por 43 289,24 USD, correspondientes a los años 2007 y 2008, que no han sido notificadas debido a que carecen de dirección domiciliaria, están incompletas o incorrectas, o porque Correos del Ecuador las devolvió por no localizar la empresa, su representante legal o por tratarse de afiliados voluntarios. Estas devoluciones se producen pese a que previamente se constató en el sistema o en la guía telefónica más datos que faciliten su ubicación. Observamos que durante el período de análisis no se tomaron otras acciones administrativas para localizar y notificar oportunamente a los deudores.

Las notificaciones de cobro que emite el sistema informático de HL no permiten la ubicación exacta del empleador en mora, puesto que el formato utilizado no registra el cantón ni la provincia y en el caso de personas naturales no indica el nombre del negocio. Las notificaciones se entregaron semanal o quincenalmente a los servidores institucionales, mediante registro en cuadernos.

Las guías de entrega de las notificaciones de cobro a Correos del Ecuador se emitieron quincenal, mensual o bimensualmente, pero éstas fueron retiradas de manera acumulada por la empresa notificadora, así tenemos que en 2008-08-05 retiró cuatro guías de los meses 2008-06 y 2008-07; y, en 2008-10-14 llevó cinco guías de 2008-08 y 2008-09, lo que evidencia retraso de hasta sesenta y dos días en las notificaciones; así mismo, la empresa contratada utilizó hasta noventa días, contados desde la fecha de recepción de la guía hasta la devolución de la notificación de la glosa, lo que ocasionó represamiento de las notificaciones debido a que Correos del Ecuador no las retiró periódicamente, retrasando la comunicación al empleador para que cancele sus obligaciones en mora.

Además, Correos del Ecuador devolvió copia de las notificaciones de cobro sin la firma del destinatario, constando la recepción únicamente en la guía de la empresa de correos; en setenta y tres casos, entregó al destinatario el original y copia de la notificación de cobro, dejando al IESS desprovisto de algún documento que respalde la entrega. En 2009-01-17 se suscitó la pérdida de nueve notificaciones de pago con la respectiva guía de Correos, dirigidas a patronos de la ciudad de

Huaquillas, sin que quede ninguna constancia de la notificación. No se efectuó la confrontación de las notificaciones entregadas con las guías de devolución de Correos, que permitan la verificación de la devolución total de glosas y faciliten el control del tiempo de demora en la entrega.

En los casos que las notificaciones que realizó Correos del Ecuador no registró la fecha de entrega del documento, se procedió a registrar en el sistema Host con la fecha de recepción de la guía en el IESS. En el caso de HL, el sistema no permite la colocación real de la fecha de notificación, sino únicamente la del día en que se hace el registro al sistema, lo que ocasionó demora en la emisión del título de crédito y extensión del plazo de pago para el patrono; tampoco permite registrar novedades ni realizar una segunda notificación en forma individual, únicamente por guías completas.

El Art. 59 **Notificación de glosas** del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo, dispone:

“Una vez emitida la glosa, el Director Provincial bajo su responsabilidad notificará al deudor dentro de los ocho (8) días laborables subsiguientes a su emisión...”.

La disposición general séptima del Reglamento de Responsabilidad Patronal, contenido en Resolución CD 148 de 2007-01-09, establece que:

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

De conformidad con lo que estipula el Art. 90 de la LOCGE, con oficios 51000000-MPO-038 de 2009-03-12 y 51000000-MPO-067 de 2009-04-17, revelamos al Director Provincial del IESS - El Oro los acontecimientos detallados, quien con comunicación 13000700-0442 de 2009-04-29 dispuso la aplicación de las acciones correctivas.

Con oficio 51000000-MPO-048 de 2009-03-18 informamos las novedades al Responsable del área de Cartera y Cobranzas del IESS - El Oro, ratificando este servidor con oficio s/n de 2009-04-30, que:

“...en las notificaciones de pago de las glosas no aparecen las correctas direcciones de los empleadores ... el servicio de correo urbano demora en venir a ver las glosas para la notificación y también en la devolución de las mismas ... también efectúa demasiadas devoluciones ... existen glosas en estado emitidas que el sistema de historia laboral no permite cambiar el estado en espera de notificación...”

Mediante oficio circular 51000000.MPO-076 de 2009-05-04, participamos estos hechos al Director Provincial del IESS – El Oro, a la Subdirectora Provincial de Servicios al Asegurado, a la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal y a los servidores del área de Cartera y Cobranzas del IESS - El Oro; al respecto, con comunicación 13110700-214 de 2009-05-22, suscrita por la Subdirectora de Servicios al Asegurado, la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal y el Responsable del área de Cartera y Cobranzas, manifestaron que:

“En lo que concierne a la impresión mensual de glosas, es necesario recalcar que hay períodos en que el sistema no pone a la disposición información para imprimir- Otros impedimentos para cumplir oportunamente ..., son: carencia de personal, respuesta lenta al acceder a los sistemas informáticos, y la atención al público que se extendió hasta las 16h15 ..., faltando tiempo para el trabajo interno como archivo, controles, registro de información en los sistemas...”

Con comunicación 1300700-099 de 2009-05-18, la Secretaria de Coactiva del sector público, indicó que:

“...Los títulos de crédito que son emitidos por el área de Afiliación, no constan actualizados los nombres de los representantes de las dependencias públicas, uno de los requisitos principales solemnes que se debe hacer constar en los títulos de crédito, con la finalidad que el coactivado no alegue la falta de personería en el momento de iniciar los juicios coactivos”

Con oficio 51000000-MPO-104 de 2009-07-10, comunicamos al Director Provincial y a la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal del IESS - El Oro, respecto a la falta de acciones administrativas para la localización de los deudores y deficiencias en las notificaciones realizadas por la empresa contratada, contestando con comunicación 13110700-282 de 2009-07-27 que:

“...para complementar con las notificaciones devueltas por Correo, ... es el encargado de realizar esta labor, con la finalidad de notificar a las empresas- Por esta razón con oficio 13110700-276 del 2009-07-23 la suscrita remitió el listado de 126 glosas para notificarse del sistema host al señor Director Provincial para su publicación en la prensa...”

La entrega de notificaciones de cobro de glosas a patronos, se efectuó con retraso por parte de Correos del Ecuador, debido a que no cumplió con los tiempos estipulados en el contrato, o porque el documento de notificación no permite su ubicación exacta, ocasionando la acumulación de glosas no notificadas y la dilatación del proceso de recaudación, pese a que el Instituto reforzó el procedimiento, sin lograr mejorarlo.

Acciones tomadas por la administración

Por sugerencia de Auditoría Interna, el Director Provincial del IESS - El Oro y el Gerente de Correos del Ecuador en Machala, mantuvieron una reunión en 2009-03-11 en la cual se afinaron mecanismos de procedimientos para regularizar la acción notificadora. La Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal reimprimió las setenta y tres notificaciones de pago que Correos del Ecuador dejó en poder de los destinatarios y las nueve notificaciones perdidas para proceder a una nueva notificación.

Conclusión

La entrega de notificaciones de cobro de glosas no fue adecuada, se realizó con retraso o no fueron notificadas, generando represamiento de glosas y prolongación del proceso de cobro, por lo que se designó un servidor institucional para reforzar el procedimiento, sin lograr optimizarlo.

Recomendaciones

Al Director de Desarrollo Institucional del IESS

5. Dispondrá a los Programadores de esa dependencia que, en el formato de las notificaciones de cobro de glosas y títulos de crédito emitidos en el sistema informático de Historia Laboral, se agregue la siguiente información del empleador en mora: nombre del establecimiento (en el caso de personas naturales), actividad, provincia, cantón y cualquier otra información que facilite la ubicación del patrono o afiliado voluntario. Así mismo, que incorpore una condicionante, que solicite trimestralmente al patrono la actualización de la

dirección de la empresa, del nombre y datos del representante legal y del correo electrónico.

Al Director Provincial del IESS – El Oro

6. Coordinará con el Gerente de Correos del Ecuador – Sucursal Machala, mecanismos de ajuste al procedimiento de notificación de cobro de glosas emitidas por el IESS, con el objeto que se instruya a los servidores encargados de la entrega de la correspondencia que el destinatario suscriba la recepción en el documento “*notificación de pago*” y se devuelva al Instituto el ejemplar respectivo.
7. Dispondrá a la Subdirectora Provincial de Servicios al Asegurado que, en coordinación con la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal de su jurisdicción, confirmen que los servidores responsables emitan e impriman mensualmente las glosas de los sistemas informáticos Host e Historia Laboral y las entreguen inmediatamente al personal de Notificadores del área de Cartera y Cobranzas para la continuación del trámite, debiendo verificar además el cumplimiento oportuno del proceso de notificación, mediante la asignación a los Notificadores de cargas diarias de trabajo, tanto para la elaboración de las guías de correo como para la entrega de las notificaciones a los patronos; encontrando alternativas que aseguren el cumplimiento de este proceso.
8. Dispondrá a la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal del IESS - El Oro:
 - 8.1. Verificar que el personal del área de Cartera y Cobranzas efectúe la confrontación de las notificaciones de cobro de glosas que el IESS entrega a Correos del Ecuador con las guías de devolución de dicha empresa, a fin de establecer la devolución total de las notificaciones de cobro de glosas entregadas a Correos.

8.2. Solicitar a la empresa Correos del Ecuador, la devolución de las notificaciones de cobro con las mismas guías que el IESS efectúa la entrega; para dicho efecto, el Instituto adecuará el formato de entrega para que la empresa notificadora registre en dicho documento información adicional, tales como: número de guía de correo, nombre y número de cédula del receptor, gestión cumplida (notificado o no localizado), etc.

Recaudación de glosas posibilita la concesión de prestaciones a los asegurados

En los sistemas Host e HL, entre 2007-01-02 hasta 2008-12-31, se emitieron 4 460 glosas por 5 761.844,53 USD, de las cuales se recaudó 3 033 glosas por 2 100 244,56 USD, que representa el 36,45% de la emisión, por lo que falta por recuperar 3 661 599,97 USD; la recaudación de glosas del sistema Host es del 9,28% en relación a su emisión, mientras que las emitidas en HL se cobró el 72,88%, conforme se observa:

CONCEPTO	EMISIÓN GLOSAS		RECAUDACIÓN			MORA PATRONAL
	Cantid	Valor	Cantid	Valor	%	
HOST	724	3 300 671,53	476	306 454,33	9,28	2 994 217,20
HIST. LAB.	3 736	2 461 173,00	2 557	1 793 790,23	72,88	667 382,77
TOTAL	4 460	5 761 844,53	3 033	2 100 244,56	36,45	3 661 599,97

Hasta diciembre del 2008 no se convirtieron en títulos de crédito o no se conocen gestiones administrativas para su recaudación, así: 7 glosas constan emitidas en HL en 2007-01, 2007-02, 2007-03 y 2007-04 por 1 814,49 USD; 5 glosas de 2008-05 y 2008-06 se encuentran en espera de notificación en HL por 876,80 USD; 5 glosas de 2007-05 y 2007-12 constan en el Host emitida liquidación por 11 537,06 USD; y, 9 glosas de 2007-02 y 2007-04 se registran en el Host notificadas por 799 019,72 USD.

El literal a) del numeral 2 **Autoridades de las unidades administrativas y servidores** del Art. 77 **Máximas autoridades, titulares y responsables** de la LOGGE, 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”.

El Art. 99 **Control y castigo de la mora patronal** de la LSS, menciona:

“...El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social analizará obligatoriamente, cada tres (3) meses, la situación de la mora patronal. En los casos que la considere totalmente incobrable ... procederá al castigo de la deuda. Tal castigo, de finalidad exclusivamente contable, no comporta condonación de la deuda- El castigo de una obligación llevará implícita la prohibición, para el deudor directo o responsable solidario, de acogerse a las prestaciones y beneficios del Seguro Social, debiendo retenerse pensiones jubilares, fondos de reserva y cesantía, hasta cubrir el monto de las obligaciones en mora...”.

El numeral 2 del Art. 23 **Responsabilidades del proceso de Servicios al Asegurado** de la Resolución CD 021, que contiene el Reglamento Orgánico Funcional, establece:

“La evaluación sistemática y periódica de los procedimientos de cobro de los aportes, descuentos, intereses, multas y demás obligaciones patronales y personales...”.

El numeral 10 del Art. 24 **Responsabilidades del Subproceso de Afiliación y Control Patronal** del referido Reglamento, indica:

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

El Art. 20 del **Instructivo general nacional para el área de Inspección, Fiscalización y Recaudación Patronal** de 1991-01-16, válido hasta 2008-10-13, dispone:

“Las dependencias administrativas de cada una de las regionales, encargadas de la recaudación patronal, tienen la responsabilidad ineludible de recaudar oportunamente las glosas establecidas por los Inspectores Patronales, y otras obligaciones que ordenara el Instituto”.

Con comunicación 51000000-MPO-046 de 2009-03-17 trasladamos el detalle de glosas de HL pendientes de recaudación del Host a la Oficinista del área de Cartera y Cobranzas del IESS - El Oro; y, con oficio 51000000-MPO-048 de 2009-03-18 enviamos al Responsable de dicho grupo de trabajo lo concerniente al sistema HL, con el objeto de que procedan a la depuración de dicha información.

En cumplimiento a lo que establece el Art. 90 de la LOGGE, con oficio 51000000-MPO-066 de 2009-04-15 comunicamos al Director Provincial del IESS -

El Oro, el detalle de la mora patronal por glosas impagas para la toma de correctivos; y, con comunicación 51000000-MPO-107 de 2009-07-24 revelamos estas deficiencias al Director Provincial, Subdirectora de Servicios al Asegurado y Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal del IESS - El Oro, quienes con oficio 13110700-290 de 2009-08-07 manifestaron:

“...en la información que ha sido proporcionada por Servicios Informáticos no ha sido considerado el valor de \$ 1 540 210,02 por capital de fondos de reserva del patronal 11011970 Universidad Técnica de Machala y del patronal 1101870 y 11061002 Municipio de Machala cuyo capital de \$ 1.186 608,82 ... si sumamos estos valores a 306 454,33 la recaudación real es \$3 033 273,17.- Cabe indicar que el sistema host tiene deficiencias, porque no se puede ingresar dos o más glosas de un patronal en un mismo día, por lo que hay que tomar fechas de otros meses para poder ingresar las glosas...”

Respecto a lo manifestado por los citados funcionarios, Auditoría Interna ratifica el monto recaudado por concepto de glosas del Host, toda vez que en el caso del valor de 1 540 209,90 USD cobrados mediante convenio de purga de mora a la Universidad Técnica de Machala, según boletín 906802 de 2008-10-13, éste valor consta anulado en el sistema Host en dos ocasiones, lo que disminuyó la emisión en 3 080 419,80 USD; en el caso de la contabilización del convenio de purga de mora del Municipio de Machala, realizado con boletín 908574 de 2008-12-16, de éste valor, únicamente 44 080,03 USD corresponde a glosas del Host, cuya recaudación fue considerada en nuestro análisis.

La falta de recaudación del 90,72% de glosas emitidas en el sistema Host, se ocasionó por las deficiencias en las notificaciones, lo que imposibilitó la cobranza de un elevado número de glosas, tendientes a disminuir la mora patronal que debe recaudar el Instituto, dilatando su conversión a título de crédito e incidió en la entrega de prestaciones institucionales.

Conclusión

La falta de recaudación del 90,72% de glosas emitidas en el sistema Host, se ocasionó por deficiencias en las notificaciones a los empleadores, lo que imposibilitó la cobranza de un elevado número de glosas, tendientes a disminuir la mora patronal e incidió en la entrega de prestaciones institucionales.

Hecho subsecuente

En 2009-04-23, el IESS suscribió el convenio de purga de mora 2009-013 con el Municipio de Machala para la cancelación de glosas y títulos de crédito, originados en boletines de responsabilidad patronal correspondiente a los años 2006, 2007 y 2008, emitidos contra los patronales 1101870 y 11061002, por capital total de 511 378,96 USD que sumado intereses y honorarios profesionales, totalizó 621 079,02 USD.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS – El Oro

9. Dispondrá a la Subdirectora Provincial de Servicios al Asegurado efectúe controles mensuales de las recaudaciones de glosas y títulos de crédito, confrontando los porcentajes de cobro con las emisiones, indagando y buscando soluciones a las causas que retrasan dichas cobranzas.

Reportes sobre gestiones de cobro de títulos de crédito

En los sistemas informáticos Host e HL, se emitieron 1 406 títulos de crédito por 2 860 334,46 USD, de éstos se cobró 758 por monto de 1 930 638,65 USD, que constituye el 67,50% del total emitido, por lo que debe recaudarse 929 595,18 USD según se observa:

CONCEPTO	EMISIÓN TÍTULOS CRÉDITO		RECAUDACIÓN			MORA PATRONAL
	Cantid	Valor	Cantid	Valor	%	
HOST	538	2 120 867,77	243	1 466 224,83	69,13	654 642,94
HIST. LAB.	868	739 466,69	515	464 413,82	62,80	275 052,87
TOTAL	1 406	2 860 334,46	758	1 930 638,65	67,50	929 695,81

En 2006-12-18, 2007-02-08, 2007-07-23 y 2007-08-27, la Dirección Provincial del IESS - El Oro, suscribió Contratos de servicios privados de profesional del Derecho con siete Abogados.

Los títulos de crédito más antiguos, datan del año 1996, encontrándose inconclusas las acciones coactivas, pese a que los expedientes registran dos años en poder de los profesionales del derecho.

El Secretario de Coactiva del sector privado no lleva un control adecuado respecto a los títulos de crédito entregados a los Abogados contratados, toda vez que no existe un registro sobre el estado del proceso y las recaudaciones realizadas, que permitan conocer su estado actual y controlar el pago de honorarios correspondiente al 6% del valor recaudado; lleva un registro por sorteo y por Abogado, en el cual constan únicamente las acciones iniciadas para la recaudación de títulos de crédito. En otros casos, en las guías entregadas a los Abogados no consta la recepción o no se cuantifican los valores de los títulos de crédito entregados.

Atendiendo el requerimiento de Auditoría, con comunicaciones 13110700-081 de 2009-03-06 y 13110700-115 de 2009-03-24, la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal del IESS - El Oro, manifestó que no conoce sobre la contratación, desvinculación o informes presentados por los abogados contratados, ni del avance de los procesos coactivos y que el control del resultado de la cobranza de dichos títulos le corresponde informar al Juez de Coactivas a través de sus Secretarios.

El módulo de mora patronal del sistema informático de HL, contiene varios aplicativos para la administración de títulos de crédito, sean éstos sorteos, generación de guías, entrega de guías a Abogados contratados, impugnaciones, administración de Abogados y consultas, los que no están siendo aprovechados totalmente por el Secretario del Juzgado de Coactivas del sector privado de la Dirección Provincial del IESS - El Oro.

Los Arts. 18 y 24 numeral 9 de la Resolución CD 021, que contiene el Reglamento Orgánico Funcional del IESS, estipula:

“...Es competencia y responsabilidad de la Dirección Provincial, el ejercicio de la jurisdicción coactiva ... y son responsabilidades del Subproceso de Afiliación y Control Patronal, el registro estadístico de los juicios de coactiva y el control de resultados de la cobranza de los títulos de crédito...”

El Art. 70 **De la selección de abogados externos** del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo, emitido por el CD del IESS en 2008-10-13, dispone:

“Los Abogados llevarán el libro de control y actualización de cada uno de ellos, en el que se constatará su recepción, iniciación, citación y demás diligencias procesales.- En forma permanente el Director Provincial supervisará sobre la situación de cada proceso y el avance de gestión- Las Direcciones Provinciales llevarán un registro informático de cada uno de los procesos, haciendo constar toda la información que corresponda...”.

La disposición general 6.4 del **Instructivo para la recaudación de la mora patronal a través de la acción coactiva** emitido por la Dirección General del IESS en 1997-04-30, vigente hasta 2008-10-13, menciona que:

“Cada Secretario Abogado deberá llevar obligatoriamente un libro control actualizado, con fecha de iniciación del juicio, acciones jurídico administrativas, providencias de secuestro o embargo...”.

La disposición general 6.5 del mismo Instructivo, menciona:

“...Agotado el trámite coactivo y si por cualquier razón no se hubiere cancelado en su totalidad las obligaciones ... los Secretarios Abogados deberán periódicamente informar por escrito al Juez de Coactivas ... a fin de que se proceda a la iniciación de los juicios de insolvencia o penales por el delito de estafa...”.

La cláusula quinta **Obligaciones del patrocinador** del contrato de servicios privados de profesional del derecho, suscrito entre el Instituto y los Abogados contratados para la recaudación de la mora patronal, establece:

“Son obligaciones del profesional contratado, entre otras las siguientes- e) Presentar informes quincenales sobre el estado de los trámites a su cargo, al Juez de Coactiva y al funcionario de mayor jerarquía del Departamento de Afiliación y Control Patronal de la respectiva jurisdicción...”.

Con oficios 51000000-MPO-046 de 2009-03-17 y 51000000-MPO-047 de 2009-03-18, trasladamos el detalle de la mora patronal por títulos de crédito impagos del Host e HL a la Oficinista del área de Cartera y Cobranzas del IESS - El Oro, tendientes a la verificación de dicha información.

Según lo establece el Art. 90 de la LOCGE, comunicamos con oficio 51000000-MPO-066 de 2009-04-15 al Director Provincial del IESS - El Oro; con oficio 51000000-MPO-074 de 2009-04-29 a la Secretaria de Coactiva del sector público; y, con comunicación 51000000-MPO-105 de 2009-07-10, revelamos al

Director Provincial y al Secretario de Coactiva del sector privado del IESS - El Oro, la falta de registros y de información a la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal sobre el avance de los procesos coactivos y sus resultados, contestando los citados funcionarios con oficio 13200700-RH-0365 de 2009-07-24 que:

“Algunos Abogados contratados no han dado cumplimiento a lo estipulado en la cláusula quinta del contrato, en el que consta las obligaciones de patrocinador, esto es, presentar informes quincenales sobre el estado de los trámites ... no se entregaba en algunos casos, los títulos de crédito al Abogado que le correspondía tramitar, previo sorteo, por cuanto no existían resultados de recaudación que el IESS requiere; motivo por el cual no constan en ciertas guías la fecha de recepción...”

Por falta de reportes sobre las gestiones de cobro de títulos de crédito de los Abogados externos contratados, se desconoció el estado de las mismas. Debido a las múltiples funciones administrativas encargadas por el Director Provincial del IESS - El Oro al Secretario del Juzgado de Coactiva del sector privado, no se presentó a la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal reportes sobre el estado de los trámites y los resultados de la cobranza, lo que incidió en el control de las recaudaciones de las obligaciones patronales en mora, que a 2008-12-31 asciende a 648 títulos de crédito por total de 929 695,81 USD.

Conclusión

No hubo reportes de las gestiones de cobro de títulos de crédito contratadas a Abogados externos, por lo que se desconoció el estado de las mismas y afectó el control de la mora patronal.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS – El Oro

10. Dispondrá a los Abogados institucionales y contratados para las gestiones de impulso a la recaudación de la mora patronal, den cumplimiento a las estipulaciones del contrato, respecto a la presentación de informes quincenales sobre el estado de los trámites a su cargo, tanto a esa Dirección Provincial como a la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal del IESS - El Oro, a fin de que el Instituto conozca el avance de dichos procesos.

Constatación física de glosas y títulos de crédito en archivo, garantizan su integridad

En 2009-03-31, 2009-04-21 y 2009-04-22, efectuamos la constatación física de los originales de glosas emitidas en el sistema Host y títulos de crédito de HL y Host, que a 2008-12-31 se registraron impagos en el inventario proporcionado por la Dirección de Desarrollo Institucional y Grupo de Trabajo Servicios Informáticos del Guayas, obteniendo los siguientes resultados:

- ❖ De la verificación de 353 títulos de crédito de HL impagos por la suma de 275 053,00 USD, 3 constan cancelados; detectamos 15 títulos de crédito no tramitados por 11 586,00 USD, correspondientes a la guía 00008456 de 2008-11-12, procediéndose a su trámite en 2009-04-06; similar situación se presentó con 10 títulos de crédito por 7 112,00 USD no emitidos para el trámite de la guía 00005556 de 2008-08-06, por lo que dicha guía se emitió en 2009-04-01; en un solo archivo se mantienen los títulos impagos y los cancelados, debido a que no se depura cuando los títulos son cancelados.
- ❖ En la comprobación de 295 títulos de crédito del Host no cobrados por la suma de 654 642,94 USD, encontramos un título de crédito anulado por 68,95 USD; 26 títulos de crédito han sido cancelados por 74 143,53 USD; 77 títulos de crédito del Municipio de Machala por 251 956,30 USD, se encuentran en trámite de suscripción de un convenio de purga de mora; y, por no encontrarse en archivos, se reimprimieron 6 títulos de crédito por 990,67 USD para la continuación del trámite.
- ❖ En la confirmación de 248 glosas del Host no recaudados por la suma de 2 994 217,20 USD, detectamos que 14 glosas se han convertido en títulos de crédito por 41 365,68 USD; 84 glosas del Municipio de Machala se han convertido en títulos de crédito por 108 226,07 USD y se encuentran en trámite de suscripción de un convenio de purga de mora; 21 glosas han sido canceladas por 18 117,99 USD; y, 16 glosas han sido anuladas por 1 823 628,03 USD; además observamos que en el archivo de glosas existen documentos que se han convertido en títulos de crédito, como el caso de la glosa 2008100338 correspondiente al patronal 41600518 por 1,18 USD; y, se

mantiene varias carpetas por un mismo número patronal, así tenemos el caso de Seguridad Empresarial con patronal 42611285 que registra cinco glosas y en archivo aparecen tres expedientes.

En la revisión efectuada en 2009-04-27, de 1 178 glosas impagas emitidas en HL por 667 383,15 USD, únicamente pudimos verificar 500 glosas, debido a que 678 glosas no se encontraban en archivo a esa fecha; posteriormente, en 2009-05-22 el Responsable de Cartera y Cobranzas nos proporcionó un detalle del estado de cada una de las glosas, siendo las causas principales para que se encuentren pendientes de trámite: por dirección desconocida, devueltas por Correo porque los patronos no fueron localizados, en espera de notificación, otras glosas ya constan notificadas, canceladas o fueron convertidas a títulos de crédito.

El área del Departamento de Afiliación y Control Patronal del IESS - El Oro, donde funciona el archivo que respaldan los valores que debe cobrar el IESS, emitidos contra patronos por glosas, títulos de crédito, acuerdos administrativos o convenios de purga de mora, no tiene ninguna seguridad por carecer de puertas; además, no se encuentra a cargo de algún servidor por lo que a dicho archivo tienen acceso todos los que laboran en el Departamento, no habiéndose realizado entrega recepción ni constataciones físicas de la documentación almacenada.

Observamos que las glosas pendientes de recaudación se encuentran dispersas en el escritorio o en archivadores, sin que exista un archivo por fecha conforme su estado que permita conocer su antigüedad y gestión a realizar en cada caso.

La NCI 110-08 **Actitud hacia el control interno**, establece:

“...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 NCI 110-13 **Control administrativo de bienes, valores y documentos**, dispone:

“La máxima autoridad de cada entidad del sector público dispondrá la formulación de procedimientos que permitan el control administrativo de todas las operaciones que constituyan eventuales responsabilidades o derechos por bienes, valores, documentos...”.

La NCI 210-04 **Documentación de respaldo y su archivo**, indica:

“Toda entidad pública dispondrá de evidencia documental suficiente, pertinente y legal de sus operaciones...”.

El Art. 74 **Entrega – recepción de otros bienes del Reglamento general sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público**, estipula:

“Cuando se trate de entrega recepción de cualquier otra clase de bienes muebles, incluidos los títulos exigibles, especies valoradas y otros títulos valores, se obtendrán previamente los saldos respectivos de la contabilidad y luego se procederá en la misma forma señalada en los artículos 67 y 73, en cuanto fueren aplicables”.

El Art. 78 **Procedimientos** del referido Reglamento, establece:

“Los documentos de archivo serán entregados mediante inventario, que será suscrito por el servidor entrante y saliente...”.

En cumplimiento a lo que establece el Art. 90 de la LOGGE, comunicamos:

Con oficio 51000000-MPO-027 de 2009-03-06 al Director Provincial del IESS - El Oro; con oficio circular 51000000.MPO-076 de 2009-05-04, al Director Provincial, a la Subdirectora Provincial de Servicios al Asegurado, a la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal y a los servidores del área de Cartera y Cobranzas del IESS - El Oro, quienes con comunicación 13110700-214 de 2009-05-22 manifestaron que:

“...en lo que respecta a la constatación física de 1 179 glosas ... todas las glosas se encontraban impresas y se encontraban en diversos estados como: en guía entregada a Correos del Ecuador, notificadas, canceladas, anuladas, por ingresar al sistema las notificadas, por remitir al correo y para publicar en la prensa las que tenían direcciones incorrectas- En relación a la verificación de glosas que se encontraban dispersas, debemos indicar que se tomó en consideración su observación, y en la actualidad se encuentran archivadas en orden y de acuerdo a su estado...”.

Las glosas emitidas en los años 2007 y 2008, a la fecha de la constatación en 2009-04-27 debían estar notificadas, canceladas y las no cobradas debieron ser convertidas en títulos de crédito, lo que no sucedió debido a que no existe control respecto al tiempo que transcurre desde la emisión de la glosa hasta su notificación, lo que ocasionó dilatación de las acciones de cobro. Para continuar con el trámite de notificación de estas glosas, debe efectuarse previamente una depuración, por cuanto algunas de ellas podrían encontrarse canceladas.

Observamos además que las glosas pendientes de recaudación permanecen aglomeradas en los escritorios, debido a que no se han tomado acciones para salvaguardar su integridad.

La falta de un archivo adecuado para la conservación y custodia de la documentación sustentatoria de la mora patronal, sin contar con las debidas seguridades, pone en riesgo su preservación y no facilita las acciones de verificación y análisis.

Acciones tomadas por la administración

Con comunicaciones 13000700-125 de 2009-03-07 y 13000700-0447 de 2009-04-30 el Director Provincial del IESS – El Oro, nos participó la toma de los correctivos sugeridos por Auditoría Interna, designando al Oficinista-Responsable del área de Cartera y Cobranzas como custodio del archivo de glosas y títulos de crédito; la realización de la constatación física entre el inventario de glosas y títulos de crédito impagos que reposan en el archivo contra el listado emitido por Servicios Informáticos; y, la instalación de una puerta con las debidas seguridades en el archivo donde permanece la documentación sustentatoria de glosas y títulos de crédito.

Conclusiones

En constatación física encontramos glosas impagas de los años 2007 y 2008, que no fueron notificadas ni convertidas a títulos de crédito, debido a que no existe control respecto al tiempo transcurrido desde la emisión hasta la notificación de la glosa. Las glosas pendientes de recaudación permanecen aglomeradas en los escritorios.

El archivo de glosas y títulos de crédito, que constituyen el soporte de los valores que el Instituto debe recaudar, no contó con seguridades para precautelar su integridad, tampoco se encontró organizado adecuadamente.

Recomendaciones

Al Director Provincial del IESS – El Oro

11. Dispondrá a la Subdirectora Provincial de Servicios al Asegurado, que en coordinación con la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal de su jurisdicción, constaten se conserve un archivo cronológico de las glosas según su estado, con las debidas seguridades, sean éstas: para elaborar las guías de notificación o devueltas por correo, debiendo verificar el trámite prioritario de las más antiguas, previa constatación que aún se encuentren impagas.
12. Dispondrá a la Subdirectora de Servicios al Asegurado de su jurisdicción, que en coordinación con la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal, programen y supervisen la realización del inventario de glosas y títulos de crédito emitidos en los sistemas Host e Historia Laboral, debiendo suscribirse la respectiva acta de recepción por el servidor designado para su custodia y de la Jefa del referido Departamento.

Desarrollo de aplicativos informáticos en el módulo de mora patronal, permitirá incorporar transacciones

En el módulo de mora patronal del sistema de HL, no están implementados varios aplicativos informáticos que la Dirección de Desarrollo Institucional no ha culminado para el procesamiento automatizado de las siguientes transacciones:

- ❖ Glosas por denuncias y por evasión o elusión en la afiliación de un trabajador.
- ❖ Creación de glosas producto de responsabilidades patronales emitidas en los diferentes departamentos de la provincia.
- ❖ Abonos o pagos parciales a glosas emitidas, aunque no se celebre un acuerdo administrativo.

El Art. 246 **Derecho de iniciativa del trabajador** de la LSS, dispone:

“En caso de incumplimiento de la obligación del empleador ... los trabajadores, individual o colectivamente, podrán proporcionar la información para el registro de la Historia Laboral respectiva, sujeta a la comprobación de su veracidad por parte del IESS”.

El numeral 3 del Art. 86 de la Resolución CD 021, que contiene el Reglamento Orgánico Funcional del IESS, establece las siguientes responsabilidades a la Dirección de Desarrollo Institucional:

“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...”.

El numeral 8 del citado Art. y Reglamento dispone:

“La administración del sistema informático del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que incluye el desarrollo, mantenimiento y actualización de su plataforma...”.

La disposición transitoria tercera del Reglamento de Responsabilidad Patronal, contenido en Resolución CD 148 de 2007-01-09, indica:

“La Dirección de Desarrollo Institucional, adecuará y proveerá a los usuarios, las aplicaciones informáticas necesarias para facilitar el cumplimiento del presente Reglamento, en los treinta días posteriores a su vigencia”.

De conformidad con lo que estipula el Art. 90 de la LOCGE, con oficio 51000000-MPO-099 de 2009-06-18, participamos estas deficiencias al Director de Desarrollo Institucional del IESS, sin obtener respuesta hasta 2009-08-12.

La falta de aplicativos informáticos en el módulo de HL, ocasionó que las denuncias que realizan trabajadores no afiliados, cuya omisión fue verificada por los Inspectores Patronales del Instituto, no puedan registrarse en el sistema informático, puesto que el registro únicamente lo puede efectuar el empleador; además incidió para que los valores adeudados por responsabilidad patronal no puedan ser determinados oportunamente, a fin de que los afiliados puedan acceder a las prestaciones; en otros casos, los patronos desean realizar abonos a su deuda, lo cual no lo permite el sistema.

Conclusión

No se han desarrollado aplicativos informáticos en el módulo de mora patronal del sistema de HL para incorporar transacciones necesarias y determinar obligaciones patronales en mora.

Recomendación

Al Director General del IESS

13. Dispondrá al Director de Desarrollo Institucional, el avance de los siguientes aplicativos informáticos requeridos en el módulo de Mora Patronal del sistema de Historia Laboral: registro de glosas por evasión o elusión en la afiliación de un trabajador; creación de glosas producto de responsabilidades patronales emitidas en las diferentes dependencias institucionales; y, el registro de abonos o pagos parciales a glosas emitidas.

Supervisión de anulaciones y modificaciones de glosas y títulos de crédito

En los sistemas informáticos del IESS - El Oro, se anuló glosas y títulos de crédito por total de 5 984 958,84 USD, según se detalla, contando para el efecto con la autorización del Director Provincial o de la Jefa del Departamento Provincial de Afiliación y Control Patronal del IESS - El Oro:

SISTEMA INFORMÁTICO	CONCEPTO	CANTIDAD	VALOR USD
Host	Glosas	91	3 256 095,18
Host	Títulos crédito	1	38,66
Historia Laboral	Glosas	651	2 572 696,00
Historia Laboral	Títulos crédito	63	156 129,00
	Suman	806	5 984 958,84

De estos valores, el 51,46%, ésto es, 3 080 419,80 USD, corresponden a las glosas 2008100870 y 2008100880 por 1 540 209,90 USD cada una, emitidas a nombre de la Universidad Técnica de Machala, que fueron registradas y anuladas simultáneamente en 2008-08-27 y 2008-08-28, en el proceso de suscripción de un convenio de purga de mora en el Host, debido a que el sistema HL no cuenta con este aplicativo para las empresas públicas.

La anulación de glosas o títulos de crédito en el sistema de HL, en su mayoría, la realizaron servidores del nivel central Quito, efectuadas generalmente a pedido del empleador para realizar modificaciones en avisos de entrada o de salida, por haber cancelado las aportaciones en otro sistema informático, para proceder a la

cancelación mediante débito bancario o para utilizar notas de crédito. Debido a que el sistema no lo permite en estado glosa, se requirió la anulación del documento para que pase a estado planilla en mora, hecho que ocurre frecuentemente con las empresas del sector público que utilizan el SPI; en el caso del Host, el pedido se originó en dependencias institucionales, por errores en la emisión.

En dependencias del IESS – El Oro, el ingreso, trámite, contabilización, modificación y anulación de glosas y títulos de crédito por el sistema Host y títulos de crédito en HL, lo realizó la Oficinista del área de Cartera y Cobranzas; todas las gestiones relacionadas con glosas de HL, incluyendo acuerdos administrativos, convenios de purga de mora y anulaciones, la efectuó el Responsable de dicha área, a quienes se les asignó claves como usuarios y supervisores.

La NCI 120-05 **Actividades de monitoreo y/o supervisión** establece que:

“...Debe orientarse a la identificación de controles débiles o insuficientes, para promover su reforzamiento...”.

La NCI 140-03 **Autorización de operaciones** menciona que:

“...la máxima autoridad, establecerá por escrito, procedimientos de autorización que aseguren el control de las operaciones administrativas y financieras...”.

La NCI 400-08 **Segregación de funciones en el área informática** indica que:

“...en aquellas actividades que debido a su tamaño no disponen de una unidad de sistemas, se compensará la falta de segregación de funciones incorporando controles por parte del usuario, siendo el Jefe o responsable del área el que debe implementar dichos controles...”.

Respecto a las anulaciones o modificaciones de glosas y títulos de crédito, participamos al Director Provincial y Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal del IESS - El Oro, con comunicaciones 51000000-MPO-041 de 2009-03-17 y 51000000-MPO-035 de 2009-03-11, indicando el primero de los nombrados que:

“...glosas como títulos de crédito a ser dados de baja se cuenta siempre con informes que justifiquen esa razón...”.

Por su parte, la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal del IESS - El Oro, manifestó en oficio 13110700-115 de 2009-03-24:

“Para la anulación de glosas por Host, se lo realiza con el pedido de los diferentes departamentos que originan la determinación de las glosas- También se procede a la anulación cuando se comprueba la duplicidad de la misma- Y las glosas por internet, se lo realiza a pedido del interesado- En los títulos de crédito por Host o internet, antes de anular se procede a solicitar informe previo al área de Inspección Patronal y luego se solicita la autorización al Director Provincial como Juez de Coactivas”.

La asignación de claves como usuario y supervisor a un mismo servidor, ocasionó que no existan procedimientos adecuados en el uso y manejo del sistema informático.

Conclusión

Faltó supervisión de anulaciones y modificaciones de glosas y títulos de crédito que verifiquen la seguridad de las transacciones, sin que se registren operaciones erróneas.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS – El Oro

14. Designará a la Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal que supervise las operaciones de anulación de glosas y títulos de crédito de los sistemas informáticos Host e Historia Laboral.

Asignación de funciones específicas a Abogados institucionales, mejorará el control de acciones coactivas

En la Dirección Provincial del IESS - El Oro, a dos Abogados institucionales se les ha asignado, adicionalmente, funciones de Secretarios en el Juzgado de Coactiva, uno para el trámite de títulos de crédito del sector privado y otro para los del sector público.

El Asistente de Abogacía del Departamento de Fondos de Terceros, desde 2004-09-01, realiza la calificación de los derechos de cesantía de los causantes, elaboración de minutas de cancelación de hipoteca, etc; y, además se le han asignado tareas de:

- ❖ Delegado Provincial de Recursos Humanos, desde 2007-03-28
- ❖ Abogado de la Dirección Provincial, desde 2007-10-15
- ❖ Revisión de escrituras de préstamos hipotecarios, desde 2008-06; y,
- ❖ Secretario del Juzgado de Coactiva del sector privado, desde 2007-04-20.

Otra Abogada, que también está designada como Delegada del Procurador General del IESS, se le ha habilitado adicionalmente como Secretaria de Coactivas del sector público.

Observamos además que no existe un horario de atención por parte de dichos Secretarios, debido a que se movilizan fuera del edificio para atender las funciones propias, por lo que sus oficinas permanecen cerradas, ocasionando que el patrono que ha sido notificado para el pago de obligaciones en mora, concurra a las dependencias institucionales en busca de los Secretarios de Coactiva o de los Abogados contratados, sin que puedan localizarlos.

En el distributivo presupuestario del Departamento de Afiliación y Control Patronal del IESS - El Oro, consta la designación en 2004-07-20 de un Auxiliar de Contabilidad grado Q23, a quien se le asignó otras labores distintas a su nombramiento.

La NCI 300-06 **Asistencia y rendimiento** estipula que:

“...que cumplan efectivamente con las funciones del cargo asignado, generando valor agregado para la institución...”.

En cumplimiento a lo que establece el Art. 90 de la LOCGE, con comunicación 51000000-MPO-074 de 2009-04-29, revelamos estas novedades al Secretario del Juzgado de Coactivas del sector privado, quien con oficio 13200700-RH-00227 de 2009-04-30 nos reiteró las diversas labores que ejecuta en la Institución.

Con oficios 51000000.MPO-097 y 51000000.MPO-098 de 2009-06-18, comunicamos al Director Provincial, a la Jefa y al Auxiliar de Contabilidad del Departamento de Afiliación y Control Patronal del IESS - El Oro, respecto a que el último de los mencionados no ejerce las funciones para las que fue nombrado, quien expresó con comunicación de 2009-06-26 que:

“...estoy en la obligación de acatar disposiciones de mis jefes superiores...”.

Por su parte, el Director Provincial y la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal del IESS - El Oro, manifestaron:

“...No ejerce ... las funciones de auxiliar de contabilidad puesto que dichas funciones son pocas para la cantidad de trabajo que existe en Cartera y Cobranzas, y lo mas importante de esta área es la recuperación de la mora patronal y para ello es necesario notificar las glosas...”

Debido a que no se realizó un estudio de cargas de trabajo o necesidades de recursos humanos en la Dirección Provincial, se designó a un Auxiliar de Contabilidad para un cargo que no demandaba mayor complejidad en el Departamento de Afiliación y Control Patronal; mientras que, el Abogado asignado a la Secretaría del Juzgado de Coactiva del sector privado realiza adicionalmente otras funciones que limitan su accionar en el control de las gestiones de cobro de los títulos de crédito; y, la Abogada destinada a la Secretaría del Sector Público ejerce, además, funciones de Delegada del Procurador General del IESS.

Conclusión

La diversidad de funciones que cumplen los Abogados asignados a la Secretaría de Coactiva, afectó sus tareas propias y las acciones coactivas que el IESS efectúa para la recaudación de la mora institucional; el Auxiliar de Contabilidad del Departamento de Afiliación y Control Patronal fue destinado a otras tareas de ubicación a empleadores en mora y entrega de notificaciones de cobro de glosas.

Recomendación

Al Director General del IESS

15. Dispondrá al Subdirector de Recursos Humanos disponga la realización de un estudio de cargas de trabajo o necesidades de recursos humanos en la Dirección Provincial del IESS - El Oro, a efectos de que se definan las tareas a cumplir el Auxiliar contable del Departamento de Afiliación y Control Patronal y los Abogados que, a más de sus funciones propias, están asignados a la Secretaría del Juzgado de Coactivas, a fin de que el personal cumplan las funciones conforme su nombramiento vigente o del que se les emita.