



INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial efectuado a la Dirección Provincial del IESS en Azuay, se realizó con cargo al plan operativo de control del año 2009, de la Unidad de Auditoría Interna del IESS aprobado por la Contraloría General del Estado y en cumplimiento a la orden de trabajo 51000000.032.09 de 2009-08-24.

Objetivos del examen

Examinar la legalidad y propiedad de la adquisición de bienes y servicios; constatación de garantías prendarias del Monte de Piedad; y, trámites para la concesión de prestaciones del Sistema de Pensiones, Riesgos del Trabajo y Cesantía.

Alcance del examen

Se analizó la legalidad de las adquisiciones de bienes y servicios; las garantías prendarias del Monte de Piedad; y, los procesos de concesión de las prestaciones del Sistema de Pensiones, Riesgos del Trabajo y Cesantías, en el período comprendido entre 2005-01-02 y 2009-08-31.

Limitación al Alcance

Las adquisiciones de bienes y servicios fueron evaluadas por la Auditoría Interna en el examen especial *“A las Operaciones Operativas y Financieras de la Subdirección de*

Servicios Internos de la Dirección Provincial del Azuay”, con alcance al 2006-10-30. Sus resultados se tramitaron con informe número 014-2007.

Base legal

El Decreto Supremo 9 de 1970-06-23 publicado en el Registro Oficial 6 de 1970-06-29 que suprime el Instituto Nacional de Previsión; con Decreto Supremo 40 de 1970-07-02, publicado en el Registro Oficial 15 de 1970-07-10, se creó el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Se encuentra en vigencia la Ley de Seguridad Social, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 465 de 2001-11-30.

Estructura orgánica

Según el Reglamento Orgánico Funcional del IESS, aprobado con Resolución CD. 021 de 2003-10-13:

Ámbito Nacional:

Nivel Directivo

Dirección General;
Dirección del Sistema de Pensiones;
Dirección General de Riesgos del Trabajo; y,
Dirección de Inversiones.
Departamento de Inversiones Privativas.

Ámbito Provincial:

Nivel Ejecutivo

Direcciones Provinciales.

1. Servicios Al Asegurado integrado por los subprocesos de: (a) Afiliación y Control Patronal; y, (b) Fondos de Terceros.

2. Servicios Internos integrados por los subprocesos de: (a) Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería; y (b) Servicios Generales.
3. Subdirecciones de Pensiones y Riesgos del Trabajo.
4. Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias

Objetivo de la entidad:

La Dirección Provincial del IESS en Azuay tiene por objetivo entregar a los afiliados y beneficiarios de su jurisdicción, las prestaciones y servicios correspondientes al Seguro General Obligatorio, en los términos establecidos en la Ley de Seguridad Social.

Monto de recursos examinados

El monto de los recursos examinados fue de 2 718 961,48 USD, según el siguiente detalle:

Proceso	No. Trámites	Valor USD
Adquisición de Bienes y Servicios	25	273 384,78
Garantías Prendarias en el Monte de Piedad	6 279	2 445 576,70
Prestaciones en el Sistema de Pensiones	6 927	0,00
Cesantías	2 447	0,00
Prestaciones en Riesgos del Trabajo	1 144	0,00
TOTAL	16 822	2 718 961,48

Servidores relacionados (Ver Anexo 1)

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento de recomendaciones

Auditoría Interna realizó el examen especial al cumplimiento de las recomendaciones relacionadas con las áreas administrativas y financieras emitidas por la Contraloría General del Estado y Auditoría Interna para la Dirección General, Direcciones Especializadas y Direcciones Provinciales de la sierra, oriente y provincia de Esmeraldas, en el período comprendido entre 2004-01-02 al 2008-05-31. Los resultados constan en informe 2009-03, que fue distribuido con oficio 51000000.261 de 2009-04-27, por lo que se encuentran en proceso de aplicación.

Prestación de servicios complementarios sin previa contratación

En el período de análisis se prestaron servicios complementarios de vigilancia y seguridad, transporte de valores y limpieza, sin previa contratación, así:

- En el 2008, por Servicios de Aseo, un valor de 12 767,04 USD.

Según lo dispuesto en la resolución CD 035 artículo 9, el procedimiento para su contratación es el de selección de ofertas para lo cual en cumplimiento del artículo 43 de la resolución invocada se debió elaborar y celebrar el contrato respectivo.

- En el 2009, por Servicios de Aseo, el valor de 12 767,04 USD; por Seguridad y Vigilancia, 12 701,76 USD; y, por Transporte de Valores, 19 200,00 USD.

El Mandato Constituyente 8, expedido en 2008-04-30, estableció:

“...Art. 3.- Se podrán celebrar contratos con personas naturales o jurídicas autorizadas como prestadores de actividades complementarias por el Ministerio de Trabajo y Empleo, cuyo objeto exclusivo sea la realización de actividades complementarias de: vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza, ajenas a las labores propias o habituales del proceso productivo de la Usuaría...”

“...Disposición Transitoria Primera.- Estas empresas deberán adecuar sus... contratos mercantiles con las correspondientes empresas usuarias a la nueva modalidad antes indicada, en el plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la vigencia de este Mandato...”.

La LOCGE establece las atribuciones y obligaciones específicas de las máximas autoridades, titulares y responsables de las instituciones del Estado, en el Art. 77, así:

“... 1. Titular de la entidad, literales:

a) Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.- b) Disponer que los responsables de las respectivas unidades administrativas establezcan indicadores de gestión, medidas de desempeño u otros factores para evaluar el cumplimiento de fines y objetivos, la eficiencia de la gestión institucional y el rendimiento individual de los servidores...”.

“...2. Autoridades de las unidades administrativas y servidores, literales:

a) Contribuir a la obtención de los fines institucionales y administrar en el área que les competa, los sistemas a que se refiere el literal a) del numeral anterior.- c) Actuar con profesionalismo y verificar que el personal a su cargo proceda de la misma manera...”.

“...3. Autoridades de la Unidad Financiera y servidores, literales:

a) Organizar, dirigir, coordinar y controlar todas las actividades de administración financiera de la entidad, organismo o empresa del sector público.- b) Vigilar la incorporación de los procesos específicos de control interno, dentro del sistema financiero.- j) Cumplir las demás obligaciones señaladas en la ley...”.

La Codificación de la Ley de Contratación Pública estableció en su artículo 70 la obligación de presentar garantías, la LOCP prevé, en el Art. 70 la administración del contrato; y, en el Art. 74, las garantías de fiel cumplimiento.

El contrato 13000100.003.07 de 2007-02-05, que se suscribió entre la Dirección Provincial y la Compañía Proveeduría Comercio y Servicios Procerlimp Cía. Ltda. para la dotación de Aseo y Limpieza, estableció en su cláusula sexta en relación al plazo:

“...El presente contrato regirá a partir del 1 de Febrero de 2007 hasta el 31 de Diciembre del mismo año; pudiendo prolongarse hasta el 31 enero de 2008 en caso de existir recursos económicos suficientes...”.

Mediante oficios 51000000.07.18, 19, 20 y 21 de 2009-10-07, se solicitó a los ex Directores Provinciales, al Subdirector de Servicios Internos y al Jefe del Departamento de Servicios Generales del IESS en Azuay, los contratos que ampararon el pago de los servicios de aseo, traslado de valores y de seguridad y vigilancia.

El ex Director de la Dirección Provincial en carta sin número de 2009-10-21, comunicó:

“...1) Los contratos de limpieza de los años 2008 y 2009, no fueron celebrados con la empresa PROCSERLIMP, pese a que se llamó a concurso, mismo que fue declarado desierto; razón por la cual dispuse que se realice una nueva convocatoria. Este contrato tampoco fue suscrito en razón de que la Asamblea Nacional Constituyente dispuso nuevas regulaciones laborales respecto a horarios de trabajo, entre otras condiciones. Asimismo, el contrato de 2007 quedó prorrogado por el período que fue suscrito, por cuanto ninguna de las dos partes expresaron su voluntad de darlo por terminado.- 2) El contrato con la empresa TRANSWACKENHUT, del año 2009, no fue suscrito por cuanto se expresó por parte de las Autoridades Nacionales del Monte de Piedad que ese servicio era muy costoso.- 3) El contrato con la empresa SEGURIPRIV no fue suscrito en el año 2009 -mientras duró mi administración- ...”.

Con oficio 22300100.530.SPA. de 2009-10-13, el ex Director de la Dirección Provincial comunicó que durante su período de gestión, entre el 2009-05-08 y el 2009-08-28, no ha suscrito ninguno de los tres contratos correspondientes al 2009.

La Delegada de Procuraduría General, en oficio 13000100-622 DPG-A de 2009-10-19, comunicó que no se ha solicitado al departamento que elabore los contratos de Servicio de Aseo y Limpieza (Procserlimp Cía. Ltda.); Servicio de Traslado de Valores (Transwackenhut Cía. Ltda.); y, Servicio de Seguridad y Vigilancia (Seguripriv Cía. Ltda.).

El Jefe del Departamento de Servicios Generales en oficio 13220-100-557 de 2009-10-27, comunicó que:

“...Los gerentes de las empresas prestadoras de servicios, así (sic) como el Representante Legal del IESS, no han manifestado por escrito su voluntad para continuar como tampoco para dar por terminado los contratos de servicio (RELACION ENTRE LAS PARTES), en los contratos tampoco se observa clausula alguna que prohibitiva (sic) la renovación tácita, así como en algunos casos no se señala al funcionario administrador del contrato; posterior al termino (sic) del contrato se continuó recibiendo el servicio bajo las mismas condiciones y costos; razón por la cual presumo originó la prorroga de manera

tácita; esta apreciación es administrativa por lo que no constituye criterio legal...”.

En oficio 51000000.07.22 de 2009-10-07, se solicitó al Jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería del IESS en Azuay, las copias certificadas de los documentos que sirvieron de sustento para proceder al pago. Con oficio 13210100-1109 de 2009-10-20 remite la documentación solicitada y se verifica que los documentos de sustento para realizar el pago son las requisiciones internas, certificaciones presupuestarias, ordenes de trabajo y facturas.

El Subdirector de Servicios Internos, en sumilla inserta en el oficio 51000000.07.20 de 2009-10-12, solicitó al Jefe del Departamento de Servicios Generales atender el pedido en el término de 72 horas; con oficio 51000000.07.37 se insiste en el pedido para conocer su opinión. La contestación en oficio 1320-0100-197 de 2009-10-29, manifestó que:

“... Las observaciones señaladas por el Jefe del Departamento de Servicios Generales en su oficio explican las circunstancias dilatorias que se ha presentado para lograr concluir con los procesos de contratación de servicios... la nueva normativa... (2008), ha tenido un retraso generalizado..., situación que... ha venido normalizándose.- los servicios recibidos... han sido aceptables. La ausencia de sendos contratos escritos no han sido impedimento para... prescindir de sus servicios si hubiese sido necesario... los precios pactados inicialmente... no sufrieron incremento alguno para el 2009. Las órdenes administrativas mensuales del ordenador de gasto... fueron materializadas con las correspondientes requisiciones internas y/o las órdenes de servicio, igualmente mensuales...”.

El ex Director Provincial, en oficio 22300100.530 SPA de 2009-10-13, mencionó además que conformó la Comisión Técnica Provincial para que proceda a dichas contrataciones, por lo que mediante oficios 51000000.07.39 y 40 de 2009-10-27, solicitamos al Presidente de la Comisión Técnica y a la Secretaria de la misma, copias certificadas de las convocatorias y actas de trabajo de la Comisión.

El Presidente de la Comisión Técnica con oficio 22300100-1182 de 2009-10-27, comunicó que:

“...al no haber existido un requerimiento por parte del Departamento de Servicios Generales para la contratación de un servicio, no fue necesaria la actuación de dicha comisión en ningún momento...”.

La Secretaria de la Comisión Técnica con oficio 1320-0100-188 de 2009-10-28, informa que:

“...quien suscribe, no recibió disposición por parte del Presidente de la Comisión Técnica de Contratación Provincial para convocar a sesión alguna para su funcionamiento...”.

Con oficio 51000000.07.41 de 2009.10.29 se requirió información al Delegado Técnico de la Comisión Técnica, quien en oficio 1322-0100-574 de 2009-10-29, dijo:

“... la Comisión Técnica nombrada hace relación al Proceso de Contratación de los Servicios de Seguridad, Aseo y Limpieza y Transporte de Valores, actividad que debió cumplirse de acuerdo con la programación de la Dirección Provincial, que... fue instruida al... DELEGADO DEL DIRECTOR PROVINCIAL..., Funcionario que adquiere la responsabilidad de citar a los miembros que constituyen la Comisión, para resolver el tema.- Desconozco la causa o motivo por el que no se haya concretado la convocatoria...”.

El Subdirector de Servicios Internos, con oficio 1320-0100-198 de 2009-10-29, respondiendo al oficio 51000000.07.42 de 2009-10-29, expresó:

“... la Comisión Técnica... no se autoconvocó, ni recibió por parte de la secretaría de la Comisión ninguna convocatoria para sesionar...”.

En cuanto a los procedimientos establecidos para constatar la prestación de los servicios complementarios se preguntó:

Con oficio 51000000.07.43 de 2009-10-29, al Subdirector de Servicios Internos, quien contestó en oficio 1320-0100-199 de 2009-10-29, que:

“... la recepción de los servicios previo a la legalización para su pago, es responsabilidad de los funcionarios asignados para este efecto por el Jefe del Departamento de Servicios Generales, con excepción del servicio de transporte de valores, cuya recepción y conformidad lo establece la Responsable del Área de Pagaduría Recaudación de la Tesorería Provincial, Sra. Nelly Alvarado. En todos los casos las firmas de responsabilidad de éstos son consignadas en el dorso de las facturas y/o en informes independientes que se adjuntan al trámite de pago, como parte de la documentación fuente contable...”.

En oficio 51000000.07.44 de 2009-10-29, al Jefe del Departamento de Servicios Generales, quien sin responder lo solicitado, con oficios 13220-100-579, 581 y 580 de 2009-10-30, derivó a los Responsables de Administración de Inmuebles y

Adquisiciones y al Tesorero Provincial, la atención del requerimiento de Auditoría Interna.

Acción tomada por el Subdirector de Servicios Internos:

Con oficio 1320-0100-197 de 2009-10-29, el Subdirector de Servicios Internos nos hizo conocer la disposición específica impartida al Jefe del Departamento de Servicios Generales, en oficio 1320-0100-194 de 2009-10-28, para iniciar, impulsar y concluir anualmente la contratación de los servicios complementarios de aseo y limpieza, transporte de valores y Seguridad y Vigilancia.

Mediante oficio 13220-100-548 de 2009-10-30, el Jefe del Departamento de Servicios Generales se permite recomendar al Director Provincial y al Subdirector de Servicios Internos realicen acciones coordinadas para que se inicien los procesos de contratación de los servicios complementarios que requiere el IESS – Dirección Provincial del Azuay.

Por la falta de contratos escritos, los servicios complementarios que prestaron terceros a favor de la Dirección Provincial del IESS en Azuay por Vigilancia, Seguridad, Transporte de Valores y Limpieza no se encontraron garantizados en las formas previstas en la Ley de Contratación Pública; así como, las obligaciones de las empresas prestadoras del servicio no estuvieron definidas tanto en su frecuencia como en la cantidad de recursos a asignarse a estas, con el consiguiente contingente en el caso de controversias.

Opinión de los Servidores:

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, mediante oficio 22300100-1188 de 2009-11-10, recibido el 2009-11-16 el Presidente de la Comisión Técnica comunicó:

“...la Comisión Técnica, jamás actuó por cuanto no hubo una requisición interna para iniciar una contratación. El departamento de Servicios Generales, encargado de llevar el control de los contratos de aseo y limpieza, seguridad y transporte de valores, era el llamado a realizar el pedido para contratar dichos servicios tal como se ha procedido en casos análogos, de lo contrario se daba por entendido que existían contratos vigentes, más aún, cuando la comisión se

conforma prácticamente a mediados de año, junio de 2009.- Por lo tanto, a la Comisión Técnica le hubiese correspondido actuar el momento en que conocía oficialmente un pedido o una requisición interna de contratación, ya que no son funciones de su Presidente el averiguar si existen o no contratos vigentes para iniciar un proceso...”

Agregó que:

“...fui delegado mediante oficio... de fecha 3 de junio de 2009 por parte del señor Director Provincial... que terminó sus funciones el 28 de agosto del mismo año... por este hecho... en octubre de 2009 ya había dejado de ser Presidente de la Comisión Técnica...”

Opinión de Auditoría:

En oficio 13000100.571 de 2009-06-03, el ex Director de la Dirección Provincial del IESS en Azuay comunicó:

“...En base de la Resolución Administrativa No. 12000000-698 de 21 de mayo de 2008, Artículo Segundo, suscita por el..., conforme con ustedes la Comisión Técnica para llevar a cabo los procesos de contratación de los Servicios de Seguridad, Aseo y Limpieza y Transporte de Valores...”

Por existir disposición expresa por parte del Director Provincial para que se realicen estos procesos de contratación, los que no fueron iniciados, Auditoría Interna se ratifica en lo comentado.

Conclusión:

No se celebraron contratos con empresas que prestan servicios complementarios a la Dirección Provincial del IESS en Azuay en los campos de Vigilancia y Seguridad, Transporte de Valores y Limpieza.

Recomendación:

Al Director Provincial del IESS en Azuay

1. Se realizarán los procesos de contratación de la prestación de servicios complementarios correspondientes a Vigilancia y Seguridad, Transporte de

Valores y Limpieza para la Dirección Provincial del IESS Azuay, con sujeción a lo previsto en la normativa vigente.

Integración del archivo de documentos de los procesos de contratación de bienes y servicios

Analizados los procesos de contratación de bienes y servicios se observó que:

Los archivos no se encontraron adecuadamente respaldados ni integrados.

Respecto de las invitaciones efectuadas a través del departamento de Servicios Generales, en los procesos de contratación, se encontró que:

1. En el expediente del contrato 13000100.17.07, no reposó ninguna invitación a los oferentes.
2. En los contratos 13000100.004.07 y 13000100.012.08 solo constó la invitación a dos empresas para que presenten sus ofertas.
3. En los contratos 13000100.11.07, 1300010049 y 13000100.22.08 existen 8, 5 y 3 invitaciones respectivamente a empresas para que presenten sus ofertas; sin embargo, no constó la recepción de las invitaciones por parte de las mismas.

De conformidad con el artículo 40 de la resolución CD 035 vigente hasta el 2008-09-29; el artículo 37 de la resolución CD 220 y el artículo 37 de la resolución CD 239 en vigencia desde 2009-01-20, en los procesos de menor cuantía se deberá invitar para la selección a por lo menos 3, 5 y 3 proveedores calificados respectivamente.

Respecto de los requisitos que deben presentar los oferentes para su calificación encontramos que:

- a. En el contrato 13000100.010.08 los certificados presentados por la empresa adjudicada, otorgados por la Contraloría General del Estado, del IESS y de la

Superintendencia de Compañías, se encontraban caducados al momento de elaborar el contrato.

- b. En los contratos 13000100.004.07, 13000100.008.07 y 13000100.012.08 no reposaban los certificados de la Contraloría General del Estado, del IESS y de la Superintendencia de Compañías sobre el cumplimiento de contratos, cumplimiento de obligaciones patrimoniales y existencia legal y cumplimiento de obligaciones respectivamente.

El artículo 39 de la resolución CD 035 estableció que:

“...Los requerimientos para las contrataciones serán autorizados por el respectivo Ordenador de Gasto, conforme las cuantías de autorización de gasto establecidas en este Reglamento, previa la elaboración de los documentos de carácter legal, técnico y económico que a su criterio sean necesarios...”.

La NCI 210-04 título Documentación de respaldo y su archivo establece:

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

Mediante oficios 51000000.07.24, 25 y 26 de 2009-10-12 y 14, se solicitó información al ex Director Provincial, al Jefe del Departamento de Servicios Generales y al Secretario de la Dirección Provincial del IESS en Azuay, sobre los acontecimientos antes mencionados.

Mediante carta sin número de 2009-10-21, el ex Director Provincial comunicó que:

“...1) Los documentos a los que hace referencia siempre estuvieron en el archivo correspondiente a cada contrato.- 3) Dentro de los contratos 13000100.004.07 y 13000100.012.08, las invitaciones se hace solamente a dos empresas, porque eran las únicas que ofertaban los servicios requeridos en el mercado local...”.

El Secretario Provincial, sobre el contrato 13000100.17.07, con oficio 13000100.1123 de 2009-10-12, nos remitió las invitaciones cursadas a las empresas por el contrato

13000100.17.07, que fueron localizadas en Servicios Generales, pero en las cuales no se encuentran firmas de recepción de éstas.

Además, señaló que los documentos de los contratos 13000100.004.07 y 13000100.008.07, que debieron estar en las carpetas pertinentes para la elaboración de los respectivos contratos a cargo del área legal, lamentablemente se encuentran trasapelados. Agregó que los documentos del contrato 13000100.012.08, se encontraban en la carpeta de “Monitoreo” con la empresa Wakenhut, que es la misma con la que se firmó el contrato de Transporte de Valores.

El Jefe de Servicios Generales mediante oficio 13220-100-535 de 2009-10-20, comunicó que en relación al numeral 1 correspondiente al proceso del contrato 13000100.17.07, las guías con que se remitieron las invitaciones a las empresas nunca fueron consideradas como documentos precontractuales por lo tanto estas reposan en los archivos de este departamento; señala además, que lo referente al literal a) correspondiente al proceso del contrato 13000100.010.08:

“...revisados los archivos podemos apreciar que los certificados presentados por la empresa adjudicada, estuvieron vigentes a la fecha límite de presentación de las ofertas, pero si durante el proceso administrativo caducaron, la Procuraduría debió realizar el control concurrente, previo a la suscripción del contrato...”.

Además, en oficio 13220-100-556 de 2009-10-26, en relación al literal b) y los numerales 2 y 3 comunicó que:

“...me permito indicar que en los cuadros comparativos realizados en esta Jefatura... se verificó el cumplimiento en la presentación de los documentos o certificados solicitados en la convocatoria, documentos originales que conjuntamente con los cuadros comparativos, fueron remitidos a la Dirección Provincial y posteriormente al Area Legal, desconociendo esta Jefatura el motivo por el cual no constan en los archivos de la Dirección.- se informa a la Dirección Provincial que a nivel local, únicamente existen dos empresas constituidas legalmente para prestar el servicio de transporte de valores.- las guías no fueron consideradas como documentos precontractuales, pero si reposan en los archivos de correspondencia enviada del Dpto de Servicios Generales...”.

El ex Delegado de la Procuraduría General del IESS en Azuay mediante oficio 22300100-1178 de 2009-10-26, manifestó que:

“...estruvieron (sic) vigentes como corresponde, sin embargo, por una demora en la petición de la elaboración del contrato con la firma SEGURIPRIV, adjudicada en mayo de 2008, se cumple el período de vigencia de las certificaciones.- Considero que se debió observar este particular para que a través de Secretaría se solicite su actualización, en forma previa a que se disponga la elaboración y posterior suscripción del respectivo instrumento legal, situación que no ocurrió debido posiblemente a una leve confusión...”.

Los archivos referentes al proceso de adquisiciones de bienes y servicios no se encuentran integrados por lo que no incorporan todos los documentos de respaldo dificultando las labores de control. Al momento de suscribir un contrato estaban caducados documentos que tenían vigencia al realizar la adjudicación.

Conclusiones

El archivo de los procesos de contratación de bienes y servicios no se encuentra integrado por lo que no se incorporan todos los documentos de respaldo, afectando la comprobación posterior. Documentos vigentes a la fecha de adjudicación de un contrato se encontraron caducados a la suscripción del mismo.

Recomendaciones

Al Director Provincial del IESS en Azuay

2. Designará a un servidor responsable para que mantenga un archivo cronológico de los procesos de adquisiciones que incluya toda la documentación de respaldo de las distintas fases tanto precontractual, contractual y posterior, para lo cual se integrarán los archivos actualmente existentes.
3. Dispondrá al Delegado de la Procuraduría General del IESS en el Azuay controle que al momento de la suscripción de contratos los certificados presentados por las empresas adjudicadas se encuentren vigentes.

Correspondencia entre los contratos de préstamos y la constatación física de garantías prendarias del Monte de Piedad

Según el inventario, con corte a 2009-09-04, obtenido del sistema contable del Monte de Piedad del IESS en Cuenca, a la fecha de nuestra intervención existían en bóveda 6 279 prendas con un peso de 233 480,38 gramos de oro, valuadas en 2 445 576,70 USD, que garantizaban préstamos concedidos por 1 693 014,50 USD.

Las prendas fueron verificadas físicamente observando que, en 18 casos (anexo 3), que equivalen aproximadamente al 3 por mil de las prendas constatadas, no existía una correspondencia total entre lo señalado en la descripción de la prenda en la papeleta de concesión o contrato de préstamo emitidos a través del programa informático y lo constatado físicamente. Sin embargo, su peso es conforme entre lo físico y lo descrito en cada papeleta.

El Reglamento General de los Montes de Piedad en vigencia desde 1955-04-05 dispone:

“...Art. 10.- Los préstamos efectuados constarán en un comprobante o resguardo que se extenderá por duplicado y que contendrá los siguientes datos.- d) Detalle y especificación de las prendas...”.

“...Art. 11.- El duplicado del comprobante o resguardo se entregará a quién se hubiere presentado a celebrar el contrato del préstamo...”.

“...Art. 62.- Los guarda-almacenes examinarán las prendas que reciban de los tasadores para verificar si se encuentran conformes con la descripción de ellas y las especificaciones de los contratos correspondientes, y certificarán tal conformidad en el respectivo comprobante...”.

Mediante oficios 51000000.07.10 y 11 de 2009-09-18, se requirió de la Valoradora y del Guardalmacén del Monte de Piedad del IESS en Cuenca, señalen las razones por las cuales se produjo esta falta de correspondencia entre la información registrada en el sistema y la papeleta de concesión o contrato de préstamo con las prendas verificadas en la bóveda.

La Valoradora, en oficio 13000.151.109-09 de 2009-09-25, manifestó que esto se produjo por la presión a la cual está sometida por parte de los clientes y por la comprobación de la calidad de la prenda la cual se la realiza pieza por pieza, además,

señaló que los pesos se encuentran correctos y al momento de realizar un préstamo siempre solicita a los clientes que verifiquen el detalle antes de firmar el documento, por lo que el error se produce de parte y parte.

El Guardalmacén mediante oficio 13000.151.108-09 de 2009-09-24, señaló que:

“...al momento de recibir las prendas por parte de la Valoradora del Monte de Piedad, mi obligación es la verificación del peso de la prenda, revisar que la funda se encuentre debidamente sellada, y que se encuentre con el comprobante del préstamo adjunto a la misma, adicionalmente en las prendas que es posible la verificación esta se la realiza al muestreo.- debo manifestar que en pocas ocasiones se han presentado los reclamos, por lo que se ha procedido a la verificación del peso que consta en el comprobante de concesión, y se les explica que ellos (los clientes) al momento del préstamo verifican los datos que constan en el mencionado comprobante, una vez que se ha verificado el peso y coincide con la papeleta se retiran...”

El Coordinador del Monte de Piedad del IESS en Cuenca en oficio 13000.151.121-09 de 2009-10-07, respondiendo al oficio 51000000.07.17 de 2009-10-06, manifestó que:

“...1.- Han existido unos dos o tres reclamos, por el detalle descrito en la papeleta de concesión del préstamo, en estos casos lo que se procede es primeramente a la verificación del peso que consta en la papeleta, con el cliente, luego se les indica el procedimiento de la concesión del préstamo.- 2.- Debo manifestar que los funcionarios que actualmente trabajamos en el Monte de Piedad de Cuenca, nunca hemos recibido un reclamo judicial por falta de alguna garantía prendaria o parte de ella...”

En 18 casos hubo descripción inexacta de la prenda en las papeletas de concesión o contrato de préstamo y en el sistema contable del Monte de Piedad, sin observaciones de los prestatarios y guardalmacén, lo que no impide la interposición de reclamos al momento de cancelación de la obligación y retiro de las garantías prendarias.

Conclusión

En la constatación de garantías prendarias del Monte de Piedad, se encontró 18 casos en que no hubo correspondencia total entre la descripción consignada en las papeletas de concesión o contratos de préstamo registrados en el sistema contable informático y la prenda constatada físicamente, aunque sí existió correspondencia respecto del peso de las prendas.

Recomendación

Al Coordinador del Monte de Piedad

4. Dispondrá a la Valoradora del Monte de Piedad realizar la descripción completa y exacta de las garantías prendarias con las papeletas de concesión o contrato de préstamo, para que exista correspondencia total del físico con los registros y documentos institucionales y asegurar la conformidad de los usuarios. Así mismo, ordenará al Guardalmacén verificar la correspondencia entre el físico de las prendas que recibe y la descripción contenida en las papeletas de concesión o contratos de préstamos y en el sistema contable. Realizará el seguimiento al cumplimiento de esta recomendación y tomará los correctivos necesarios, si fuere menester.

Oportunidad de los trámites en las concesiones de prestaciones del Sistema de Pensiones, Riesgos del Trabajo y Cesantías

La Constitución Política de la República del Ecuador, que rigió hasta 2008-10-19, estableció en el Art. 58 que:

“...La prestación del seguro general obligatorio será responsabilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.- Su organización y gestión se regirán por los criterios de eficiencia, descentralización y desconcentración y sus prestaciones serán oportunas, suficientes y de calidad.”

La Constitución de la República del Ecuador, vigente desde 2008-10-20, prevé:

“...Art. 368.- El sistema de seguridad social comprenderá las instituciones públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base a los criterios de eficiencia, celeridad y transparencia...”

“...Art. 370.- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social... será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados...”

El artículo 3 de la Ley de Seguridad Social define los riesgos cubiertos por el sistema en los ámbitos del Seguro General Obligatorio y del Seguro Campesino agrupados en 5 casos de: enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, vejez y cesantía.

El artículo 17 de la Ley invocada define la misión fundamental del IESS en la protección urbana y rural con relación de dependencia o sin ella, contra las contingencias señaladas.

Del análisis a los trámites de las prestaciones solicitadas por afiliados y beneficiarios del IESS en la Dirección Provincial del Azuay, en el período de alcance, se observó:

En el Sistema de Pensiones:

Al 2009-08-31 se tramitaron 6 927 prestaciones entre jubilaciones por invalidez, vejez y muerte. El promedio en la entrega fue de 158,05 días, siendo 6 129 días el más largo y 1 día el más corto en el que se liquidaron las prestaciones. Se conoció también que existen 302 trámites pendientes: 59 por falta de exámenes médicos, 208 montepíos por responsabilidades patronales, 35 por trámites que no se liquidan en el departamento de pensiones y 29 trámites de impugnaciones pendientes de resolución en la Comisión de Prestaciones y Controversias. Esta información en el período comprendido entre el 2007-01-01 y 2007-12-31 no incluye las prestaciones de Fondo Mortuario por falta de información de la Subdirección de Pensiones; a pesar del requerimiento constante en oficio 51000000.07.04 de 2009-09-01 y la insistencia mediante oficio 51000000.07.35 de 2009-10-19.

La LOGGE en su Artículo 76 establece la obligación de los servidores de las instituciones del Estado, de proporcionar información sobre las operaciones o transacciones cuando le sean requeridas por escrito, exclusivamente para fines del examen de auditoría.

El artículo 40 de la Resolución CD 021 define las responsabilidades de las Unidades Provinciales de Pensiones, y, en sus numerales 1, 7 y 14 establece:

“...1. La administración de los procesos del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y del Subsidio para Funerales, en cada jurisdicción; y, el cumplimiento del plan de beneficios al asegurado o beneficiario de dicho seguro, con sujeción a la Ley de Seguridad Social, su Reglamento, las resoluciones del Consejo Directivo del IESS y las disposiciones de la Dirección del Sistema de Pensiones.- 7. El conocimiento y resolución de los reclamos por casos de insatisfacción de los pensionistas respecto de la calidad y oportunidad de las prestaciones otorgadas por el Sistema de Pensiones.- 14. La rendición de

cuentas, ante el Director de Pensiones, sobre las actividades y resultados de la Unidad Provincial, por medio de su Titular o encargado...”.

Con oficios 51000000.07.29 y 35 de 2009-10-19 requerimos al Subdirector Provincial de Pensiones del IESS en Azuay nos explique las razones por las cuales existen tiempos dilatados en las concesiones de las prestaciones y trámites pendientes de resolución. Mediante oficio 22300100-548SPA de 2009-10-22 comunicó que:

Las demoras en la atención a los requerimientos prestacionales obedecen fundamentalmente a dos causas:

1. Falta de aplicativos informáticos en los siguientes casos:

- Reliquidación de pensiones, se pone en producción desde el 2009-03 cuando existía un represamiento de 1500 trámites aproximadamente.
- El modulo semiautomático de pensiones instalado en 2005-10, en este proceso deja de alimentarse el Host y se prohíbe liquidar en el sistema anterior lo que obligó a que personal de la Dirección Provincial del Azuay se traslade a liquidar estas prestaciones en la DDI. En 2006-10 inició su producción el sistema automático agilizando la atención, a partir de 2007-01-09 con la vigencia de la resolución CD 148 se vuelven a estancar los trámites por la necesidad de modificar los módulos informáticos que ya estaba en producción. Esta suspensión se dilató aproximadamente en un año.
- La no emisión oportuna del aplicativo informático de la resolución CI 137 con el cambio de concepto de cese ante la posibilidad de jubilación y continuar laborando.
- Falta de aplicativo informático para la resolución CD 201 vigente a partir de 2008-02-12.
- La consolidación de aportes o migración, proceso necesario para la estructuración de la Historia Laboral, que generó modificaciones constantes

en el número de imposiciones y el acumulado de sueldos que influyen en el cálculo de pensiones.

- Falta del módulo informático de Montepío, la liquidación se elabora manualmente luego de la consolidación de los expedientes. Falta de personal capacitado para reliquidaciones de montepío.
- Falta del módulo informático para liquidación simultánea del adicional en las jubilaciones del magisterio instalado y puesto en producción en el año 2006.

2. Acciones interdepartamentales dilatadas:

- Depuración de aportes en Historia Laboral. La Subdirección Provincial de Pensiones procuró realizar este proceso con personal propio, la Dirección Nacional de Pensiones en el segundo semestre de 2006 dispuso el cumplimiento del artículo 24 del numeral 7 de la resolución CD 021.
- Cobro de Responsabilidad Patronal, existe en la actualidad 248 casos que datan desde el año 2004 pendientes de cobro por este concepto a los que se debe añadir las responsabilidades patronales cobradas cuyos boletines de contabilización no fueron remitidos a la Subdirección de Pensiones oportunamente.
- Desbloqueo de aportes a nivel Nacional de los afiliados jubilados con la resolución CI 137 y que se acogen nuevamente a la jubilación en fecha posterior a la resolución CD 201, actualmente continúa este problema.
- Liquidación de prestaciones de los ex trabajadores de Aztra que permanecieron en las Direcciones Provinciales de Pichincha y Guayas. Al retornar los expedientes para su trámite se constataron falencias que debían ser solucionadas desde muchos años atrás como son falta de información sobre aportes, documentación incompleta, falta de determinación de cuentas para el depósito, etc.

- En el trámite de las jubilaciones por invalidez, debe ser requerido el examen médico y la resolución de la Comisión Valuadora de Incapacidades.

Con oficio 51000000.07.31 de 2009-10-15, se solicitó al Presidente de la Comisión Provincial de Controversias y Prestaciones información sobre el estado de los trámites de impugnaciones que se encuentran pendientes. En el oficio 13000100-2475CCPC-A de 2009-10-22, se indicó que los mismos se han recibido desde 2009-02-12, habiéndose resuelto 16 y estando pendientes 13, así: 5 por informes de DDI, 6 por información del Ministerio de Finanzas y 2 por otras causas. Además. Se observa que de los 13 trámites mencionados, 11 están represados desde 2009-07-28, por “informes” de la DDI y el Ministerio de Finanzas, son Responsabilidades Patronales y tienen relación con el Acta Interinstitucional MF-IESS-001-2009.

Mediante oficio 51000000.07.30 de 2009-10-15, se solicitó al Director del Hospital José Carrasco Arteaga se informe el cumplimiento de los trámites de exámenes médicos previos a la concesión de las prestaciones. Con oficio 133031101-2167 de 2009-10-28 comunica que el Médico Calificador del IESS informa que se han realizado los exámenes médicos durante el período comprendido entre el 2009-06-16 y el 2009-10-15 a 38 afiliados y que no acudieron a consulta 21.

En el Seguro General de Riesgos del Trabajo:

Se tramitaron 1 144 prestaciones de este Seguro, entre montepíos, incapacidades y subsidios, el promedio de la entrega de las prestaciones es de 157,56 días, siendo 1 534 días el más largo y 1 día el más corto en el que se liquidan las prestaciones. Además, existen 116 trámites pendientes por falta de cobro de responsabilidad patronal, por envío a cobro de atención médica, por encontrarse en la Comisión Nacional de Prestaciones y Controversias, falta de documentos personales (copia de cuenta bancaria), los interesados no realizan el seguimiento del trámite, entre otras causas.

El artículo 46 de la Resolución CD 021 define las responsabilidades de las Unidades Provinciales de Riesgos del Trabajo y, en sus numerales 1, 4 y 19 establece:

“...1. La administración de los procesos del Seguro General de Riesgos del Trabajo, en su jurisdicción y el cumplimiento del plan de beneficios al

asegurado o beneficiario de dicho seguro, con sujeción a la Ley de Seguridad Social, su Reglamento, las resoluciones del Consejo Directivo del IESS y las disposiciones de la Dirección del Seguro General de Riesgos del Trabajo.- 4. El conocimiento y resolución de los reclamos por casos de insatisfacción de la población asegurada respecto de la calidad y oportunidad de las prestaciones y servicios otorgados por este Seguro.- 19. La rendición de cuentas, ante el Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo, sobre las actividades y resultados de la Unidad Provincial, por medio de su Titular o encargado...”.

Con oficios 51000000.07.23 de 2009-10-16 requerimos a la Subdirectora Provincial de Riesgos del Trabajo del IESS en Azuay nos explique las razones por las cuales existen tiempos dilatados en las concesiones de las prestaciones y trámites pendientes de resolución.

Mediante oficio 2230.0100.575.SRTA de 2009-10-22 comunicó que:

Las demoras en la atención a los requerimientos prestacionales obedecen fundamentalmente a dos causas:

1. Acciones externas al IESS:

- La falta de documentos personales, se solicita en varias ocasiones a los afiliados.
- Falta de avisos de salida para los casos de Jubilaciones, por parte de las empresas no ingresan al sistema de internet y la falta de liquidación de subsidios.
- En montepíos no se presentan los familiares y/o interesados del trámite a pesar de ser notificados vía telefónica.

2. Acciones interdepartamentales dilatadas:

- Trámites de investigación y resoluciones de la Comisión Valuadora de Incapacidades, esta última su demora durante el período 2005 hasta los primeros meses del 2007, por su falta de conformación.

- Demora de las resoluciones por parte de la Comisión Nacional de Prevenciones, cuando se presume Responsabilidad Patronal por medidas preventivas.
- Notificaciones y cobro de las glosas por parte del Dpto. de Afiliación y Control Patronal.
- Demora en las resoluciones en casos de apelaciones por las empresas ante la Comisión de Prestaciones y Controversias del Azuay y la Comisión Nacional de Apelaciones.
- Falta de documentos de montepío o anticipo de funerales que debe ser realizado en el Dpto. de Pensiones, el Informe Social que debe constar con firma de legalidad en el formato de solicitud de montepío (Riesgos no cuenta con una trabajadora social y debe solicitar el apoyo a las dos trabajadoras sociales que cuenta el departamento de Pensiones).

Los trámites suspensos se deben a:

- Falta de cobro de planillas por atención médica.
- Glosas por responsabilidad patronal por medidas preventivas y/o pago de aportes.
- Problemas con la nueva modalidad del sistema automatizado que se ingresan en el hospital y en muchos casos como enfermedad general.
- Certificados iniciales que el afiliado no tiene por haberse extraviado, los médicos tratantes se niegan a otorgar nuevos o a entregar copias certificadas a pesar de estar registrados en la Historia Clínica de cada afiliado.

Cesantías

Se tramitaron 2 447 cesantías, el promedio de la entrega de las mismas fue de 84,14 días, siendo 1 187 días el más largo y un 1 día el más corto; y, existen 20 trámites que se encuentran pendientes.

Con oficio 51000000.07.28 de 2009-10-15 requerimos a la Jefa del Departamento de Fondos de Terceros nos explique las razones por las cuales existen tiempos dilatados en las concesiones de las prestaciones y trámites pendientes de resolución.

Mediante oficio 13120100-316 F.T. de 2009-10-22 comunicó que:

Las demoras en la atención a los requerimientos prestacionales obedecen fundamentalmente a que:

1. Los afiliados no presentan a tiempo los requerimientos solicitados en el transcurso del trámite, como cuentas bancarias, posesión efectiva de bienes, justificación de aportes, etc; y, casos de beneficiarios que no entregaron la posesión efectiva de bienes.
2. Trámites presentados los cuales no se concluyeron por estar activos, préstamos pendientes con el IESS, falta de justificativos y presentaron una nueva solicitud.
3. Por problemas internos en el IESS, como inconvenientes informáticos, problemas de aportes en historia laboral, envío de expedientes anteriores de cesantías de otras provincias.

Los trámites suspensos se deben a:

- Empresas que se encuentran en mora, juicios coactivos inconclusos.
- Falta de documentos requeridos para la concesión de cesantías.
- Afiliados activos.

- Departamento de Afiliación y Control Patronal no remite requerimientos como: Responsabilidades Patronales Canceladas.

Además, señala que se han realizado 581 trámites de liquidaciones de Responsabilidades Patronales desde 2007-09 hasta 2009-10, los cuales han sido remitidos al Departamento de Afiliación y Control Patronal para su respectivo cobro, de los cuales han sido cobrados 91 trámites.

Mediante oficios 51000000.07.32 y 34 de 2009-10-15 y 16 respectivamente, solicitamos información a la Subdirectora de Servicios al Asegurado sobre los trámites pendientes de resolución por responsabilidad patronal, de acuerdo a la información proporcionada por las Subdirecciones de Pensiones y Riesgos del Trabajo.

Con oficio 13100.100-493 SSA de 2009-10-22, la Subdirectora de Servicios al Asegurado comunicó que:

“...éstas, se estuvieron represando en la Jefatura del Dpto. de Afiliación y Control Patronal, por varias causas.- la prohibición de continuar alimentando el sistema Host con registros de Mora Patronal, y, la prohibición de utilizar el sistema Unix para la creación de glosas, por parte de la Superintendencia de Bancos.- Falta de gestión administrativa y continúa rotación de Jefes del Dpto. de Afiliación y Control Patronal.- No creación hasta la presente fecha de la Plataforma informática en Internet para la generación de glosas...”.

Lo manifestado por parte del Subdirector Provincial de Pensiones, la Subdirectora de Riesgos del Trabajo y la Jefa del Departamento de Fondos de Terceros del IESS en Azuay, no corrigen los tiempos establecidos por auditoría, orientando su exposición a la determinación de las causas que provocaron la existencia de tiempos dilatados en estos trámites; encontrando exclusivamente causas exógenas a su gestión.

Los trámites pendientes en cada una de las Subdirecciones Provinciales y en el Departamento de Fondos de Terceros en gran medida se deben al represamiento de trámites que se encuentran en el Departamento de Afiliación y Control Patronal, carente desde 2009-08-12 de titular o encargado de su Jefatura, lo que afecta aún más el normal desenvolvimiento y culminación de los trámites pendientes. Además, se mantienen pendientes 11 trámites de impugnaciones a responsabilidades patronales del Sector Público (Magisterio y Salud), relacionadas por la Comisión

Provincial de Prestaciones y Controversias del Azuay con la aplicación nacional del Acta Interinstitucional MF-IESS-01-2009.

Opinión de los Servidores:

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, mediante oficio 22300100.SPA. de 2009-11-12, recibido el 2009-11-16, el Subdirector de Pensiones del IESS en Azuay manifestó:

“...1.- El suscrito reasumió la Subdirección de Pensiones del Azuay el 21 de septiembre del año 2009; toda vez que desde el 6 de mayo del mismo año ejercí las funciones de Director Provincial del Azuay; en consecuencia, al inicio del mencionado examen no se otorgó debidamente la información requerida por Auditoría.- 3.- No se explicó adecuadamente cómo el personal debía consolidar y presentar dicha información, por lo que el Señor Auditor, con justa razón observó cuando menos en tres ocasiones este aspecto, teniendo que rehacer dicho trabajo.- 4.- Por las razones anotadas, y no porque se haya tenido, ni siquiera la idea de incumplir la norma jurídica o los requerimientos de Auditoría, no se ha entregado la información de Fondo Mortuario o Subsidio para Funerales del año 2007 como parte integrante de toda la información otorgada; razón por la cual, adjunto un CD contentivo de esta información y el impreso de la misma...”.

Opinión de Auditoría:

Lo expuesto por el Subdirector de Pensiones del IESS en Azuay, ratifica lo comentado pues no se proporcionó el total de la información solicitada limitando el análisis de Auditoría Interna ya que al haber atendido nuestro requerimiento con posterioridad a la lectura del borrador de informe no puede ser parte de los resultados del examen especial.

Conclusión

La falta de aplicativos informáticos, de correspondencia entre la base legal y los aplicativos informáticos, trámites interdepartamentales provinciales y nacionales y propios del área de gestión y de resolución de controversias; provocan la dilación de los trámites de las prestaciones a ser entregadas a los afiliados y beneficiarios, lo que incide en la imagen institucional y en la oportunidad y celeridad con que deben acceder a sus derechos los afiliados al IESS.

Recomendación

Al Director General del IESS

5. Dispondrá al Director de Desarrollo Institucional dar prioridad a la elaboración de los programas, aplicativos informáticos y accesos a los programas desarrollados, para la entrega de las prestaciones del Sistema de Pensiones y de Riesgos del Trabajo; y, Cesantía, para resolver de una manera inmediata la entrega de las prestaciones a los afiliados y beneficiarios del Instituto en la jurisdicción.

Al Director Provincial del IESS en Azuay

6. Designar al Jefe del Departamento de Responsabilidad y Afiliación Patronal de la Dirección Provincial del IESS Azuay.
7. Dispondrá la conformación de equipos de trabajo en cada una de las Subdirecciones de Pensiones, Riesgos del Trabajo, de Servicios al Asegurado, Departamentos de Fondos de Terceros, Afiliación y Control Patronal en los cuales se fijen metas mensuales y se realicen acciones interdepartamentales coordinadas, en el ámbito provincial y nacional, con la finalidad de resolver los trámites pendientes para la concesión de prestaciones a los afiliados y beneficiarios del IESS.
8. Vigilará las actividades administrativas de los miembros de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del Azuay, para que el tratamiento y resolución sobre las impugnaciones que se reciban en esa instancia sean oportunos y se evite afectar la imagen institucional.