



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 Tungurahua, se realizó con cargo al plan operativo de control del año 2009 de la Unidad de Auditoría Interna del IESS aprobado por el señor Contralor General del Estado y en cumplimiento a la orden de trabajo 51000000.040.09 de 16 de septiembre de 2009, emitida por el Auditor Interno Jefe.

Objetivo del examen

Examinar la legalidad y propiedad de la recuperación de la mora patronal, 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

Examinamos la recuperación de la mora patronal, 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 en la Dirección Provincial del IESS en Tungurahua, en el período comprendido entre el 2 de enero de 2005 y el 31 de agosto de 2009.

Del oficio 12000000-1577 de 17 de mayo de 2007, dirigido por la Directora General del IESS al Director Provincial en Tungurahua, se desprende que la Superintendencia de

Bancos y Seguros, practicó la Auditoría a los procesos de Recaudación y Mora Patronal en la Dirección Provincial en Tungurahua, inclusive hasta marzo de 2007; por tanto, nuestro examen cubrió la recuperación de la Mora Patronal en el período de abril de 2007 al 31 de agosto de 2009.

Base legal

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

Estructura orgánica

Según lo establece el artículo 20 del Reglamento Orgánico Funcional, la Dirección Provincial del IESS en Tungurahua, por su complejidad, está considerada como de nivel 3, por tanto los procesos a su cargo están bajo la responsabilidad de las siguientes dependencias:

- La Subdirección de Servicios al Asegurado, con los Departamentos de: (a) Afiliación y Control Patronal; y (b) Fondos de Terceros.
- La Subdirección de Servicios Internos, con los Grupos de Trabajo de: (a) Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería; y, (b) Servicios Generales.

Es labor del Departamento de Fondos de Terceros la concesión de las prestaciones por Cesantía.

Adicionalmente, al Subdirector de Servicios al Asegurado le corresponde la supervisión de las operaciones y el control de calidad de los servicios del Monte de Piedad en la circunscripción, la evaluación de costo / beneficio y la aplicación de las medidas correctivas necesarias para mejorar su productividad.

Los procesos de adquisición de bienes y servicios son parte de las obligaciones asignadas a la Subdirección de Servicios Internos correspondiéndoles respectivamente, el trámite a Servicios Generales y el registro a Ejecución Presupuestaria y Contabilidad.

La concesión de prestaciones del Sistema de Pensiones y Riesgos del Trabajo son responsabilidad de cada una de las unidades provinciales de los correspondientes seguros especializados que, en la Dirección Provincial del IESS en Tungurahua, tienen la estructura de Departamentos.

Los procesos de adquisiciones se llevaron a cabo en las diferentes modalidades de contratación: de Menor Cuantía; Concurso de Precios; Selección de Ofertas; y, Contratación Directa, sujetas a las disposiciones de las Resoluciones CD 035 de 24 de febrero de 2004, hasta la emisión de las Normas para los Procedimientos de Cotización y Menor Cuantía del Sistema Nacional de Contratación Pública del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, contenidas en las Resoluciones CD 220 de 29 de septiembre de 2008 y CD 239 de 20 de enero de 2009 y sus reformas.

Objetivo de la entidad

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

Monto de recursos examinados

El monto de los recursos examinados fue de 10 267 170,12 USD, con la siguiente composición:

RUBRO	MONTO USD
Mora Patronal	3 950 020, 28
Monte de Piedad	1 264 777,64
Adquisición Bienes y Servicios	406 109,55
Pensiones	1 258 611,00
Riesgos del Trabajo	4 145,46
Cesantías	3 383 506,19
Total	10 267 170,12

Servidores relacionados (Ver Anexo 1)

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Glosas pendientes de recuperación en plataforma Micros

La Norma de Control Interno 240-01, Análisis y Confirmación de Saldos, dice que:

“...Los valores pendientes de cobro serán analizados periódicamente por parte del encargado de las cobranzas y del ejecutivo máximo del área financiera para determinar la morosidad, las gestiones de cobro realizadas, los derechos y la antigüedad del saldo de las cuentas...”.

Mediante oficio 51000000.25.14 de 20 de octubre de 2009 solicitamos a la Subdirectora de Servicios al Asegurado de la Dirección Provincial del IESS en Tungurahua el detalle de las glosas emitidas en la plataforma informática Micros. Con oficio 13101800-0488 de 22 de octubre de 2009, nos hizo llegar la documentación solicitada señalando que:

“... remite copias de los informes anuales de la mora patronal y detalles de la recaudación de 7 trámites de aportes y fondos de reserva emitidos y cancelados en el año 2007 y 2008...”.

Del análisis realizado se estableció que adicionalmente a las 7 glosas reportadas por la Subdirección de Servicios al Asegurado en el año 2008, esta dependencia emitió una glosa más que no consta en sus registros. Estas glosas fueron notificadas oportunamente por el Jefe de Recaudación Patronal y canceladas, de manera inmediata, por el patrono sin que haya necesidad de llegar a la elaboración de títulos de crédito. El tiempo transcurrido entre la notificación de la glosa al patrono y su pago fue de 2 a 5 días.

Como parte de la información proporcionada por la Dirección de Desarrollo Institucional, sobre las glosas emitidas en el sistema Micros, consta un listado de 87 glosas pendientes de recuperación, el mismo que lo trasladamos a la Subdirectora de Servicios al Asegurado de la Dirección Provincial del IESS en Tungurahua, para que nos informe sobre su estado.

En respuesta, la Subdirectora nos hizo llegar el oficio 13111800-1695 de 4 de noviembre de 2009, del Jefe de Afiliación y Control Patronal de Tungurahua, en el cual indicó que existen 19 glosas que fueron emitidas con errores en los datos de ingreso y que no se realizó el trámite para dar de baja del sistema; además existen 15 casos de glosas emitidas sin que tengan la documentación de respaldo que soporte la

validez y pertinencia de la misma. Sobre las restantes 53, no dio información para conocer su estado.

La existencia de 87 glosas emitidas en el Sistema Micros desde el año 2005, sin que hayan sido analizadas ni depurada la información, sin resolver su baja o confirmar el verdadero saldo a cobrar, genera la inexactitud de los registros y reportes por mora patronal, pues su análisis se realizó con base en la información registrada en la Dirección de Desarrollo Institucional, y su existencia y condición actual fueron dadas a conocer a la Directora Provincial del IESS en Tungurahua mediante oficio 13111800-1698 de 9 de noviembre de 2009, suscrito por el Jefe Provincial de Afiliación y Control Patronal.

Conclusión

Existen 87 glosas emitidas en el sistema Micros del año 2005 que no han sido analizadas ni depuradas por tanto no se ha resuelto su baja ni establecido el valor a cobrar y en consecuencia, no se incluyen en los reportes periódicos de Mora Patronal.

Recomendación

A la Directora Provincial del IESS en Tungurahua

1. Dispondrá a la Subdirectora de Servicios al Asegurado de la Dirección Provincial de IESS en Tungurahua que, en coordinación con el Jefe Provincial de Afiliación y Control Patronal, procedan a la depuración de las glosas correspondientes al Sistema Micros, reiniciando el trámite para su recuperación en los casos que proceda. Los resultados serán comunicados a la Dirección de Desarrollo Institucional para su registro.

Glosas emitidas en plataforma Host pendientes de recaudación

El artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece en el numeral 2, entre otras atribuciones y obligaciones específicas de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores, la siguiente contenida en el literal a):

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

Esto es, 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.

El Instructivo para la Recaudación de la Mora Patronal a través de la acción coactiva, dictado por el Director General del IESS el 30 de abril de 1997 en su numeral 1.1., concordante con el artículo 67 del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo, contenido en la Resolución CD 221 de 13 de octubre de 2008, disponen:

“... emitirá los títulos de crédito en contra del empleador que no hubiere cumplido con el pago de obligaciones, luego de transcurridos treinta (30) días desde la notificación de la glosa...”.

Esta circunstancia incide en la oportunidad con que se emiten los títulos de crédito, pues si no se cumple con el requisito de notificación, el trámite de recuperación de obligaciones patronales en mora se suspende.

En el período de abril de 2007 a agosto de 2009, se estableció un total de 318 glosas emitidas en el sistema Host de las cuales, 283 se encontraron canceladas, 15 anuladas y 20 pendientes de recuperación.

La totalidad de glosas anuladas cuentan con el Acuerdo Institucional de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del IESS en Tungurahua que, luego de analizar los documentos de los reclamantes, dispuso la anulación.

A más de las 20 glosas registradas como pendientes de recuperación, en los archivos de la Subdirección de Servicios al Asegurado, encontramos una adicional.

De éstas, 2 corresponden a responsabilidad patronal por accidentes de trabajo, establecidas porque los patronos no observaron las normas de prevención y seguridad. Cada una de ellas, fue impugnada ante las instancias de reclamación del Instituto, esto es la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias y la Comisión Nacional de Apelaciones, órganos que emitieron resoluciones confirmatorias. Agotada la vía administrativa, las empresas interpusieron juicios contenciosos administrativos en la ciudad de Quito.

Con oficio 51000000.25.15 de 26 de octubre de 2009, solicitamos a la Directora Provincial del IESS en Tungurahua nos indique las actuaciones procesales desarrolladas para la defensa institucional.

En oficio 13101800-0518 de 19 de Noviembre de 2009, nos adjuntó los oficios 13101800-0103 y 0123 de 28 de abril de 2008 y 21 de mayo de 2008 suscritos por la Subdirectora de Servicios al Asegurado, dirigidos a la Presidenta de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias en Tungurahua y a la Procuradora General del IESS, respectivamente, solicitando se indique el procedimiento a seguir a fin de dar cumplimiento o suspender el cobro de los valores a las empresas deudoras, sin que exista respuesta de las citadas funcionarias; razón por la que, según manifiesta la Directora Provincial del IESS en Tungurahua, no se ha procedido con el cobro en espera de la Resolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; y añade que procedió en concordancia con el Art. 286 de la Ley de Seguridad Social.

El referido artículo dice textualmente:

“...En los casos de controversia entre empleador y trabajador sobre el derecho a la afiliación por la naturaleza de la relación contractual, el IESS suspenderá todo procedimiento administrativo relativo a la afiliación y al cobro de aportes, hasta que la justicia ordinaria determine mediante sentencia ejecutoriada si existe relación laboral...”.

Los casos señalados, de ninguna manera cuestionan la relación laboral entre empleador y trabajador.

Sobre este mismo tema con oficio 51000000.25.28 de 3 de diciembre de 2009 le solicitamos al Jefe de Afiliación y Control Patronal, nos informe las acciones de cobro realizadas. Al respecto, en oficio 13111800-1882 de 4 de diciembre de 2009, manifestó:

“...las acciones de cobro sobre las glosas pendientes..., se limitaron hasta el derecho de apelación que hicieron uso las antes referidas empresas, no se pudo hacer ningún otro trámite por cuanto a esta Jefatura en ningún momento le han participado alguna novedad, o le han entregado los acuerdos de las respectivas Comisiones...”.

De las 19 glosas pendientes de recuperación se estableció que: 15 se mantienen en ese estado por cuanto no existen las direcciones de los patronos; y, 4 se encuentran canceladas, según se desprende de los documentos presentados por los patronos notificados y archivados en los correspondientes expedientes.

Respecto de las razones expuestas por la Subdirectora de Servicios al Asegurado de Tungurahua, consta en su oficio 13101800-462 de 7 de octubre de 2009, que:

“... El correo presenta dificultad en la entrega oportuna de las notificaciones, por cuanto las direcciones de algunos Rucs, no se encuentran actualizadas...”.

Como sustento de lo afirmado presentó un resumen de las glosas entregadas y notificadas por correo, durante el período de junio a septiembre de 2009, del que se desprende que se han entregado 1 396 glosas y se han notificado 806, lo que significa un 57.74% de eficacia. En su criterio, se debe a que las direcciones de las empresas no están actualizadas, lo cual impidió tener efectividad en la notificación y recuperación de la mora patronal.

En consecuencia, la falta de notificación oportuna de las glosas y la aplicación errada de procedimientos, no permitió una gestión más eficiente en la recuperación de obligaciones patronales mediante la emisión de glosas.

Acción correctiva tomada por la Entidad

Con oficio 65000000-0847 de 2 de Octubre de 2009, el Secretario General del IESS remitió a la Dirección Provincial en Tungurahua el contrato 64000000-3011 con la Empresa Correos del Ecuador, para que brinde el servicio corporativo Express Mail Services (EMS), Certificado Local, Nacional e Internacional y Paquetes Postales, para ser utilizado por las dependencias administrativas y médicas del IESS a nivel nacional, por el lapso de un año.

Este contrato incluye modificaciones tendientes a conseguir un servicio con mejores resultados para el Instituto.

Conclusiones

Existen 21 glosas de la plataforma Host, que se mantienen pendientes de recuperación porque no se ha cumplido con el requisito de notificación a los deudores por desconocimiento de sus direcciones.

No se efectivizó la acción de cobro en los casos de las glosas por responsabilidad patronal de Riesgos del Trabajo, considerando los procesos que se sustancian en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pese a que este organismo no ha emitido ninguna providencia de suspensión.

Recomendación

A la Directora Provincial del IESS en Tungurahua

2. Dispondrá a la Subdirectora de Servicios al Asegurado del IESS en Tungurahua, que, en coordinación con el Jefe Provincial de Afiliación y Control Patronal, depuren la información de los registros de glosas emitidas en el sistema Host y reinicien los procesos de cobro de aquellas que se encuentran pendientes de recaudación sea por falta de gestión o por inadecuada aplicación de procedimientos legales.

Títulos de crédito emitidos en Host, pendientes de recuperación

El artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece en el numeral 1, entre otras atribuciones y obligaciones específicas de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores, la siguiente contenida en el literal a):

“...Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno...”.

Y en el numeral 2, literal a):

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

El literal a) del Art. 38 de la Ley de Seguridad Social, establece entre las atribuciones y deberes del Director Provincial, en la circunscripción territorial a su cargo, lo siguiente:

“...Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial, y la titularidad de la jurisdicción coactiva del Instituto, sin perjuicio de las facultades del Director General...”.

La Norma de Control Interno 120-04.- Sistema de Información y Comunicación dice:

“...La calidad y oportunidad de la información que brinda el sistema afecta la capacidad de la máxima autoridad para adoptar decisiones adecuadas que permitan controlar las actividades de la entidad y preparar información confiable...”.

En el período analizado se emitieron 102 títulos de crédito en Host, de los cuales constan: 61 cancelados, 40 pendientes de recaudación y, 1 anulado.

De los 40 títulos de crédito pendientes de cobro, 11 fueron resorteados y entregados a los abogados contratados para su recuperación; y, 29 emitidos en contra de entidades del Sector Público y se encontraron archivados en el área de coactivas sin que en sus expedientes conste ningún documento que demuestre las providencias

dictadas o acciones efectuadas para su recuperación, excepto las notificaciones realizadas entre abril 2007 y julio 2009, ascendiendo a un valor total de 8 569,24 USD.

Mediante oficio 51000000.25.16 de 27 de octubre de 2009, se solicitó al Abogado que actuó como Juez de Coactivas del IESS en Tungurahua, desde el 1 de abril 2007 al 31 de diciembre de 2008, nos informe las razones por las que existen títulos de crédito pendientes de recaudación desde el año 2007.

En su comunicación 13001800-1290 de 6 de noviembre de 2009, nos manifestó que, con oficio 13001800-238 de 28 de julio de 2009, la Directora Provincial del IESS en Tungurahua entregó a otro abogado del IESS los 29 títulos de crédito emitidos y pendientes de cobro a entidades del Sector Público, por un monto de 8 569,24 USD, sin agregar ninguna explicación a la falta de gestión de cobro de estos documentos, durante el período que se encontraban bajo su responsabilidad.

Analizados los 29 títulos de crédito encontramos los siguientes resultados:

- Adicional a los reportados existe 1 título de crédito anulado por 998,24 USD, equivalente al 11.65% del valor total, por lo que los títulos emitidos en contra de instituciones públicas suman 30 y no 29 como se nos informó.
- 9 títulos de crédito, por 3 931,22 USD, equivalentes al 45.87% del valor total, están cancelados de acuerdo al informe de la Subdirección de Servicios al Asegurado y no se han reportado a Coactivas para la emisión de la providencia que ordene archivo del expediente.
- 14 títulos de crédito por 2 439,78 USD, equivalentes al 28.48%, se encuentran en proceso de verificación y recuperación, así: 11 están en manos del Abogado Secretario de Coactivas, a fin de verificar direcciones y emitir providencias; y, los 3 restantes fueron enviados por este servidor a la Subdirección de Servicios al Asegurado, según consta en oficio 13001800-1284 de 5 de Noviembre de 2009, a fin de que proceda a analizar la validez de los reclamos efectuados por los patronos quienes argumentan haberlos cancelado.
- 6 títulos de crédito por 1 200,00 USD, equivalentes al 14% del valor total, fueron emitidos al Consejo Provincial que interpuso juicios contenciosos administrativos en la ciudad de Quito.

Sobre el tratamiento dado a estos títulos impugnados, con oficio 51000000.25.29 de 3 de diciembre de 2009, solicitamos a la Directora Provincial del IESS en Tungurahua nos indique qué acciones se tomaron para impulsar la acción coactiva y recaudar los valores en mora.

En oficio 13101800-0518 de 19 de Noviembre de 2009 hace referencia a las consultas planteadas tanto a la Presidenta de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias como a la Procuradora General del IESS y argumenta haber actuado apegada a lo dispuesto en el artículo 286 de la Ley de Seguridad Social.

En oficio 13001800-379 de 7 de diciembre de 2009, la Directora Provincial del IESS nos anexó el oficio 13001800-1341 de 4 de diciembre de 2009, suscrito por el Abogado del Departamento Legal de la Dirección Provincial, ratificando que en razón de que el Consejo Provincial interpuso una reclamación ante el Tribunal Contencioso Administrativo, se suspendió la continuación de la coactiva hasta la resolución de la instancia pertinente.

Conforme se comentó en el título anterior, el artículo 286 de la Ley de Seguridad Social, no es aplicable para la suspensión de acciones de cobro y del procedimiento coactivo, además que no precedió una resolución judicial al respecto.

Además de los títulos de crédito antes analizados, en los archivos de Coactivas existen 35 que han sido anulados. Entre ellos se encuentran 19 títulos, que fueron emitidos en contra del Tesorero General de la Nación en el año 2003, por responsabilidad patronal de cesantías y jubilaciones, los mismos que según refiere el Jefe de Afiliación y Control Patronal en Tungurahua, mediante oficios 13111800-1662 y 1664 de 22 de septiembre de 2008, dirigidos al Jefe de Fondos de Terceros y Pensiones en Tungurahua se anularon debiendo reiniciar el trámite.

El Jefe de Pensiones con oficio 22011800-1402 de 24 de junio de 2009, luego de su análisis, remitió a la Subdirectora de Servicios al Asegurado 11 boletines y liquidaciones de responsabilidades patronales para que proceda a emitir las glosas.

De su parte el Jefe de Fondos de Terceros, mediante oficio 13121800-365 de 6 de abril de 2009, remitió 8 liquidaciones de responsabilidades patronales de cesantías para que se proceda a notificar las glosas correspondientes, pero en esta ocasión se notificó la glosa a cada dependencia que estaba en mora en el Sector Público. Las

nuevas glosas fueron emitidas y notificadas con fecha 1 de noviembre de 2009, es decir luego de 5 y 7 meses de la anulación de las originales.

La diferencia corresponde a 16 títulos de crédito anulados en años anteriores al alcance de nuestro examen.

Lo descrito demuestra que la información que se mantiene de títulos de crédito emitidos en el sistema Host no ha sido depurada y por tanto no constituye un elemento confiable para la toma de decisiones; y, que la gestión para la recuperación de títulos de crédito por obligaciones patronales en mora con el ejercicio de la jurisdicción coactiva del titular o por delegación, no ha sido efectiva.

Conclusiones

No se han depurado los registros de títulos de crédito emitidos en contra de instituciones del Sector Público, manteniéndose como pendientes de recuperación 14 que cuentan con documentos que prueban su cancelación o anulación, lo que afecta a la confiabilidad de la información contenida en los registros de mora patronal.

La gestión para la recuperación de títulos de crédito por obligaciones patronales en mora con el ejercicio de la jurisdicción coactiva del titular o por delegación, no ha sido efectiva.

Se suspendió el procedimiento coactivo de 6 títulos de crédito sin preceder resolución judicial alguna.

Recomendaciones

A la Directora Provincial del IESS en Tungurahua

3. Dispondrá a la Subdirectora de Servicios al Asegurado que, en coordinación con el Abogado encargado del archivo de expedientes de juicios coactivos, depuren con base de los documentos justificativos, los títulos de crédito correspondientes al Sistema Host que habiendo sido cancelados o anulados se mantienen como pendientes de recuperación.
4. Impulsará la acción de cobro de los títulos de crédito que se encuentren impugnados ante instancias externas, sobre los que no existen resoluciones judiciales firmes de suspensión de las acciones coactivas.

Glosas y Títulos de crédito en plataforma Internet

El artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece en el numeral 2, entre otras atribuciones y obligaciones específicas de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores, la siguiente contenida en el literal a):

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

Esto es, 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.

El literal a) del Art. 38 de la Ley de Seguridad Social, establece entre las atribuciones y deberes del Director Provincial, en la circunscripción territorial a su cargo, lo siguiente:

“...Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial, y la titularidad de la jurisdicción coactiva del Instituto, sin perjuicio de las facultades del Director General...”

El artículo 43 del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo, emitido mediante Resolución CD 221 de 13 de octubre de 2008, dice:

“...Las Direcciones Provinciales a través de las unidades de Servicio al Asegurado, realizarán un balance mensual respecto de la mora existente, su recaudación y el saldo por cobrar. La información será recopilada y procesada hasta el día quince (15) del mes siguiente al que correspondiere el informe, para su análisis y toma de acciones correctivas.- El Director Provincial remitirá mensualmente a la Subdirección General la información consolidada, sobre la mora patronal en su jurisdicción...”

De su parte, la Norma de Control Interno 240-02 Conciliación y Constatación, señala:

“...Se efectuarán constataciones físicas sorpresivas de los valores a cobrar por lo menos trimestralmente, por servidores independientes de su control, registro o manejo de efectivo, comprobando la legalidad de los documentos de respaldo...”

Con oficio 510000000.25.17 de 28 de octubre de 2009, solicitamos a la Subdirectora de Servicios al Asegurado del IESS en Tungurahua que indique si dentro de la plataforma de Internet existieron glosas pendientes de recaudación y anuladas. Al respecto, en oficio 13101800-0503 de igual fecha manifestó que no tienen glosas pendientes en el sistema y que:

“...mientras se emiten los Acuerdos por parte de la Comisión de Prestaciones estas permanecen en el sistema como impugnado, por lo que podemos certificar que estamos en el trámite al día, al 31 de Agosto de 2009...”

Sin embargo posteriormente, a pedido de auditoría, dicha funcionaria nos remitió un listado de 607 glosas pendientes de notificación, por un monto de 321 173,90 USD, estas glosas han sido trasladadas al correo para su entrega y notificación. De la verificación realizada se observó que existen glosas canceladas, anuladas, transferidas a títulos de crédito o que aun el correo no ha notificado.

En oficio 13101800-0489 de 26 de Octubre de 2009, la Subdirectora de Servicios al Asegurado del IESS en Tungurahua, manifestó las razones por las cuales existen varios títulos de crédito anulados:

“...El sistema permite el ingreso de las novedades como avisos de salida hasta con un retraso de 90 días, pasados los cuales los señores empleadores debieron acercarse al IESS con los justificativos para que se les autorice y legalice los avisos de salida: este procedimiento no fue realizado por algunos señores patronos, razón por la cual el sistema generó glosas y posteriormente títulos de crédito. Al ser citados por los señores abogados externos con los títulos de crédito en la acción coactiva, los señores empleadores presentaron justificativos como actas de finiquito y se procedió a realizar el informe y posteriormente la anulación de los títulos de crédito, con la autorización de la señora Directora Provincial – Juez de coactiva...”.

Con alcance 13101800-0517 de 19 de noviembre de 2009, dicha funcionaria nos remitió una descripción mas detallada del proceso para la anulación de títulos de crédito.

En relación con los títulos anulados en la plataforma Internet, la Subdirectora de Servicios al Asegurado, mediante oficio 13101800-486 A de 20 de octubre de 2009, nos entregó un listado de 308. Del análisis realizado por auditoría se observó que, existen 110 títulos de crédito anulados, los cuales se crearon por un error administrativo de la Inspectoría de Seguridad, quien mediante oficio 13111800-0149 de 9 de febrero de 2009 comunicó a la Subdirectora de Servicios al Asegurado a fin de que se proceda a su anulación por cuanto las empresas ya no existían. Esta a su vez, puso en conocimiento de la Directora Provincial del IESS en Tungurahua con oficio 13101800-0157 de 27 de abril de 2009, que los 110 títulos de crédito enlistados en la guía 9656 no cumplieron con el debido proceso, como es la notificación de las respectivas glosas a los coactivados, solicitando la anulación respectiva, procedimiento que fue aceptado por la Directora Provincial del IESS y que se ratificó mediante providencia.

Con oficio 13111800-1795 de 19 de noviembre de 2009, la Inspectoría de Seguridad aclaró que:

“...en los meses de noviembre y diciembre 2008, el sistema no permitía emitir la totalidad de las glosas que adeudaba la empresa, sino solamente las glosas de los tres últimos meses, por tal motivo se utilizó la opción NOTIFICACIÓN INMEDIATA DE GLOSAS, que mediante el número del RUC de la empresa permitió emitir todas las glosas que debía la empresa al IESS, esta transacción automáticamente graba la fecha de emisión como de notificación, por esta razón algunas glosas se convirtieron en Títulos de Crédito, sin haber podido notificar a las empresas porque ya no existían a esas fechas...”.

La diferencia de 198 títulos de crédito anulados se produjo por cuanto los empleadores del sector privado no registraron oportunamente los avisos de salida de sus trabajadores en el sistema de Historia Laboral, casos que fueron analizados por el Inspector del IESS quien confirmó esta situación previa la presentación de una acta de finiquito entre el empleado y el empleador ante la autoridad del Ministerio de Trabajo, en la cual, consta la fecha de cese en sus labores.

La Subdirectora de Servicios al Asegurado nos proporcionó una lista de 591 títulos de crédito emitidos a varias empresas o afiliados del Sector Privado en el sistema Internet que se encontraban pendientes de cobro desde el año 2007, por un monto de 504 975,38 USD, los mismos que le fueron entregadas para su custodia en marzo del 2009, por parte del Abogado que actuó como Juez de Coactivas.

Los títulos de crédito que se mantienen pendientes por cobrar se distribuyen de la siguiente manera:

Año	Títulos /Crédito	Monto	Porcentaje
2007	126	139 238,90	27.59
2008	99	132 335,30	26,20
2009	366	233 401,18	46.21
TOTAL	591	504 975,38	100,00

De los 591 títulos encontramos que 225 títulos de crédito pendientes de cobrar de los años 2007 y 2008, y corresponden al período de gestión del Abogado que fungió como juez de Coactivas por delegación del Director Provincial del IESS en Tungurahua, los mismos que suman 271 574,20 USD, equivalentes al 53,79 % del total existente hasta agosto del 2009.

Con oficio 51000000.25.23 de 16 de noviembre de 2009 e insistencia formulada en oficio 51000000.25.24 de 26 de Noviembre de 2009, solicitamos al indicado

funcionario nos indique las razones por las cuales no se han recuperado y qué acciones realizó durante su período de gestión con los abogados contratados para recuperar los valores señalados. Al respecto, manifestó en oficio 13001800-1338 de 1 de diciembre de 2009 que:

“...en relación a los 225 Títulos no cobrados, considero menester la revisión en cuerpo a fin de poder determinar las circunstancias que han motivado esta dificultad de recuperación de cartera...”

A partir de marzo del 2009, la Subdirectora de Servicios al Asegurado, por delegación de la Directora Provincial del IESS en Tungurahua ha venido entregando mediante sorteos los títulos de crédito a los abogados contratados por la institución para que procedan al cobro.

Con oficios 51000000.25.19, 20 y 21 de 4 y 5 de noviembre de 2009, solicitamos a la Directora Provincial del IESS en Tungurahua, a la Subdirectora de Servicios al Asegurado y al Jefe de Afiliación y Control Patronal nos proporcionen información y criterio respecto de los siguientes aspectos:

1. Si se han implementado medidas alternativas para cumplir con el requisito de notificación de obligaciones pendientes y cuales fueron las estrategias consideradas en los planes operativos para la recuperación de la mora patronal, en su período de gestión.

En oficio 13101800-0509 de 16 de noviembre de 2009, expusieron las siguientes medidas alternativas tomadas en su gestión: listado de empresas registradas en el SRI, actualización de direcciones en el sistema base (SRI), acuerdo con empresa de Correos, mensajero exclusivo para las notificaciones, notificaciones directas y telefónicas, entre otras.

2. El artículo 43 del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo, emitido mediante Resolución CD 221 de 13 de octubre de 2008, dispone la realización de balances mensuales.

En base de esta disposición, nos entregaron el Plan Operativo Mensual y los balances mensuales de la mora generada en Internet, documentos que no incluyen la información procesada en los sistemas Micros y Host, por tanto no representan la situación real de la mora patronal en su jurisdicción. En consecuencia, la información de la mora patronal que la Directora Provincial remite a la Subdirección General no es

completa y por tanto tampoco es confiable, impidiendo el cabal cumplimiento de las disposiciones del artículo 57 del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo, pues no se estaría informando a la Superintendencia de Bancos y Seguros, la totalidad de la mora patronal mantenida por más de 90 días.

3. De la comparación entre la información generada por Historia Laboral y proporcionada por la Dirección de Desarrollo Institucional, con la obtenida en la Dirección Provincial del IESS en Tungurahua, encontramos diferencias que no han sido conciliadas entre ambas áreas institucionales.

Al respecto, manifestaron que la Dirección de Desarrollo Institucional está tomando medidas a fin de que para el mes de diciembre 2009 se cuente con información correcta y unificada.

4. En los detalles entregados por la Dirección de Desarrollo Institucional, consta en las observaciones que un gran número de glosas fueron anuladas por funcionarios del Departamento de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial del IESS en Tungurahua.

Al respecto, manifestaron que todas las glosas y títulos de crédito se encuentran sustentadas con los informes justificativos, Acuerdos de la Comisión de Prestaciones y Controversias; y, Resoluciones del Juzgado de Coactivas, en cumplimiento del Art. 287 de la Ley de Seguridad Social, situación que fue verificada por auditoría.

El Jefe de Afiliación y Control Patronal con oficio 13111800.1707 de 14 de noviembre de 2009, nos hizo llegar sus comentarios sobre cada uno de los numerales, sin que ello justifique su gestión y cumplimiento de la normativa establecida, dejando entrever que no acató lo establecido en las normas para el control de los documentos.

El Abogado que fungió como Juez de Coactivas, no actuó oportunamente en la recaudación de los títulos de crédito en contra de patronos, o en controlar las acciones de cobro que debían realizar los abogados contratados por la Institución; causando que la Entidad mantenga la cartera por cobrar antigua y que exista demora en su gestión.

De la información proporcionada y por los resultados revelados, se estableció que ninguno de los funcionarios nombrados realizaron conciliaciones de los registros de

glosas y títulos de crédito y tampoco se efectuaron constataciones físicas periódicas de los expedientes de las obligaciones en mora.

Una de las causas de lo manifestado constituye la alta rotación de funcionarios en la Dirección Provincial en Tungurahua y la suspensión de contratos a abogados externos, restableciéndose estas contrataciones desde febrero de 2009.

Conclusiones

No se ha actualizado la información de títulos pendientes por tanto se desconocía el estado actual de los mismos. No existió control y gestión de cobro ocasionando que la Institución mantenga una cartera por cobrar antigua y difícil de recuperar; además, no se realizaron conciliaciones de la información ni constataciones físicas de los expedientes.

Existió una alta rotación de funcionarios en la Dirección Provincial del IESS en Tungurahua y se suspendieron los contratos a abogados externos, restableciéndose los mismos desde febrero de 2009.

Recomendaciones

A la Directora Provincial del IESS en Tungurahua

5. Dispondrá a la Subdirectora de Servicios al Asegurado que, en coordinación con el Abogado Secretario de Coactivas a cargo de los juicios del Sector Público, analicen y depuren los mismos para continuar con la gestión de cobro de los títulos de crédito.
6. Dispondrá a la Subdirectora de Servicios al Asegurado, implemente acciones de supervisión para asegurar que los balances mensuales de la mora patronal elaborados por el Jefe del Departamento Provincial de Afiliación y Control Patronal del IESS en Tungurahua, incluyan la totalidad de obligaciones patronales y su evolución.
7. Dispondrá a la Subdirectora de Servicios al Asegurado que, en coordinación con el Abogado a cargo de los expedientes de juicios coactivos, realicen trimestralmente el inventario de expedientes, depuren y actualicen la información y documentación contenida en las carpetas de los procesos y en los registros correspondientes.

Entrega recepción de documentos de mora patronal

El artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece en el numeral 1, entre otras atribuciones y obligaciones específicas de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores, la siguiente contenida en el literal a):

“...Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno...”.

El Reglamento Sustitutivo de Bienes del Sector Público, respecto de la entrega-recepción de registros y archivos, establece:

“...Art. 76.- Procedencia.- Habrá lugar a la entrega - recepción de registros y archivos en todos los casos en que los servidores encargados de la administración o custodia de ellos fueren reemplazados temporal o definitivamente.- Art. 77.- Actualización.- Los registros contables y la documentación sustentatoria deberán ser entregados actualizados por parte del servidor responsable, dejando constancia en un documento escrito, de la fecha del corte y del detalle de dicha información.- Art. 78.- Procedimientos.- Los documentos de archivo serán entregados mediante inventario, que será suscrito por los servidores entrante y saliente. De la diligencia se dejará constancia en el acta, en la que se establecerán las novedades que se encontraren y especialmente los documentos que faltaren...”.

A partir de marzo de 2009, la Directora Provincial del IESS en Tungurahua dispuso a la Subdirectora de Servicios al Asegurado, asuma personalmente la emisión y control de los títulos de crédito generados en el sistema Internet, labor que hasta esa época estuvo a cargo de uno de los abogados de la Dirección Provincial.

Respecto de los expedientes de títulos emitidos con anterioridad a marzo de 2009, en los sistemas Micros, Host e Internet, verificamos que no se realizó un acta de entrega recepción de los expedientes, los mismos que se encontraban en poder del Abogado de la Dirección Provincial desde el año 1998; y que inicialmente se consideró sólo pertenecían a títulos de crédito anulados y cancelados, condición que no fue ratificada pues encontramos expedientes de títulos aún no recuperados conforme se comentó en títulos anteriores.

Al respecto, a pedido de Auditoría, con oficios 13001800-314 y 315 de 7 de octubre de 2009, la Directora Provincial dispuso a los responsables del Área Legal que, en un plazo de 8 días, procedan a la entrega recepción de dicha información debidamente foliada, para que se archive en orden cronológico en la misma área.

Con oficio 51000000.25.16 de 27 de octubre de 2009, solicitamos al Abogado de la Dirección Provincial del IESS en Tungurahua, encargado de los procesos coactivos y

del manejo de expedientes, nos indique la fecha de cese de sus funciones como responsable del control de títulos; y, estado de la entrega recepción de documentos dispuesta por la Directora Provincial.

Con oficio 13001800-1290 de 6 de Noviembre de 2009, nos comunicó:

“...me encontraba en esas actividades aproximadamente hasta mediados del año 2008...puesto que en esta Administración obtuve una disposición verbal...quien me supo manifestar que la representación de la acción coactiva de acuerdo a la Ley de Seguridad Social le correspondía al Director Provincial del IESS y que dicha disposición no permitía delegación; y por tanto, debía dejar de actuar como Juez de Coactivas por corresponder estas al Director Provincial conforme al Art. 38 de la Ley de Seguridad Social...”.

Igualmente, en el mismo oficio, indicó que se practicó la diligencia de entrega recepción de documentos entre los abogados delegados y que con oficio 13001800126 A de 16 de octubre de 2009, se informó a la Directora Provincial del IESS en Tungurahua adjuntando los listados de títulos de crédito del sistema HOST y del sistema de Historia Laboral como respaldo.

De su parte, también la Directora Provincial del IESS en Tungurahua nos hizo llegar el oficio 13001800-349 de 13 de Noviembre de 2009 y los documentos resultantes de la diligencia de entrega recepción por cambio de custodio.

Lo descrito demuestra que sin embargo de que la Directora Provincial asumió su responsabilidad como Juez de Coactivas, no dispuso se efectúe la entrega recepción de archivos y documentos conforme corresponde por cambio de servidores, diligencia que se realizó a pedido de auditoría y en forma extemporánea.

Conclusión

En la Dirección Provincial del IESS en Tungurahua, no se realizó la entrega-recepción de registros y archivos, de títulos de créditos, procedente por el cambio de los servidores responsables.

Recomendación

A la Directora Provincial del IESS en Tungurahua

8. Dispondrá a la Subdirectora de Servicios al Asegurado de la Dirección Provincial del IESS en Tungurahua, que con el Abogado que recibió los expedientes de títulos de crédito y sin perjuicio de las constataciones físicas, realicen periódicamente

revisiones selectivas, manteniendo un registro actualizado de los mismos que faciliten las diligencias de entrega-recepción futuras.

Pago de honorarios a Abogados Contratados

El artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece en el numeral 2, entre otras atribuciones y obligaciones específicas de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores, la siguiente contenida en el literal a):

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

Esto es, 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.

El literal a) del Art. 38 de la Ley de Seguridad Social, establece entre las atribuciones y deberes del Director Provincial, en la circunscripción territorial a su cargo, lo siguiente:

“...Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial, y la titularidad de la jurisdicción coactiva del Instituto, sin perjuicio de las facultades del Director General...”.

El Reglamento para la contratación de servicios privados de profesionales abogados para la recaudación de obligaciones patronales en mora, emitido mediante Resolución 831 de 22 de agosto de 1994 y vigente hasta el 13 de octubre de 2008, en su artículo 11 dice:

“...Los títulos de crédito o los expedientes que contengan juicios coactivos en trámite, serán entregados periódicamente y obligatoriamente, por los Jueces de Coactiva, a los Abogados contratados, previo sorteo que se realizará entre estos, para lo cual se formarán grupos de dichos documentos, en lo posible de igual número y valores equivalentes o similares de cartera vencida...”.

Al analizar el pago de honorarios a los Abogados Externos contratados para la recuperación de títulos de crédito, encontramos que con oficio sin número de 13 de febrero de 2008, el Juez de Coactivas delegado por el Director Provincial del IESS en Tungurahua, le informa al Delegado Provincial de la Procuraduría General del IESS en la Provincia que uno de los Secretarios Abogados por haber sido designado Suplente del Tribunal Penal N° 1 ha devuelto los juicios coactivos a su cargo, solicitándole que por el lapso de su ausencia se delegue el cobro de esta mora patronal a otro de los Secretarios.

En consecuencia, se entregaron los juicios al nuevo Secretario Abogado, sin seguir el debido proceso de sorteo de los títulos de crédito, luego de la recuperación realizada, mediante oficios 13001800-1306 y 1307 de 4 de junio de 2008, el Abogado, ya sin la delegación para que ejerza funciones de Juez de Coactivas, solicitó a la Directora del IESS en Tungurahua encargada el pago de los honorarios por un monto de 4 025,19 USD, los cuales fueron cancelados con boletín de contabilidad 0406013 de 11 de junio de 2008, correspondientes a la recuperación de 8 títulos de crédito.

Con oficio 51000000.25.26 de 2 de diciembre de 2009, solicitamos al Abogado de la Dirección Provincial, exponga las razones por las que omitió el procedimiento de sorteo establecido, sin que hasta la fecha de comunicación de resultados, 8 de diciembre de 2009, haya dado respuesta.

La entrega de títulos de crédito sin realizar el sorteo correspondiente, dio lugar a que se asigne su recuperación a un profesional, sin considerar la equidad que debe observarse en el sorteo y entrega de causas entre todos los abogados contratados para la recuperación de obligaciones por la vía coactiva.

Conclusión

El Juez de Coactivas dispuso la entrega de títulos de crédito devueltos por uno de los abogados contratados, a otro sin que medie el correspondiente sorteo.

Recomendación

A la Directora Provincial del IESS en Tungurahua

9. Dispondrá a la Subdirectora de Servicios al Asegurado que en coordinación con el Abogado Secretario de Coactiva, elaboren y presenten para su conocimiento los listados de títulos de crédito devueltos por los Abogados Externos, con base en los cuales, dispondrá su reingreso y procedimiento de sorteo conforme las disposiciones vigentes.

Certificaciones presupuestarias posteriores a las adquisiciones de bienes y servicios

El artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece en el numeral 1, entre otras atribuciones y obligaciones específicas de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores, la siguiente contenida en el literal a):

“...Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno...”.

Y en el numeral 2, literal a):

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

La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control en su artículo 58.- Requisitos para contraer compromisos y obligaciones dice:

“...Ninguna entidad u organismo del sector público, ni funcionario o servidor de los mismos, contraerá compromisos, celebrará contratos, autorizará o contraerá obligaciones, respecto de recursos financieros, sin que conste la respectiva asignación presupuestaria y sin que haya disponible un saldo suficiente para el pago completo de la obligación correspondiente...”.

En concordancia con esta disposición legal, los artículos 25, 39 y 44 del Reglamento para los procesos de contratación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social establecen como requisitos previos para las contrataciones, que el responsable del área requirente deberá elaborar un informe justificativo y contar con la certificación presupuestaria que acredite que existen o existirán recursos económicos suficientes para cumplir con el pago total de la obligación correspondiente.

Igual disposición consta en el artículo 22 de la Resolución CD 239 que contiene las Normas para los Procedimientos de Cotización de Menor Cuantía del Sistema Nacional de Contratación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, vigente desde el 20 de enero de 2009.

Del análisis a la documentación de los procesos de adquisiciones de bienes y servicios se observó que, durante el período sujeto a examen el Responsable de Control y Ejecución Presupuestaria de la Dirección Provincial del IESS en Tungurahua emitía certificaciones de disponibilidad de recursos, acogiendo el mismo documento con el cual la Subdirectora de Servicios Internos solicitaba a la Directora Provincial la autorización de gasto; emitía certificaciones de fondos cuando los bienes ya se habían recibido en la entidad; o, tenía que realizar reformas presupuestarias para poder cumplir con las obligaciones de terceros, los mismos que se encuentran autorizados por la Directora Provincial.

Con oficio 51000000.25.07 de 6 de octubre de 2009, se solicitó a la Subdirectora de Servicios Internos emita su criterio al respecto. La funcionaria, mediante oficio 13201800-226 de 7 de septiembre de 2009, indicó:

“...he verificado que los boletines de egreso cuentan con toda la documentación de sustento previo al pago... la adquisición se realiza luego de verificar la existencia de la partida presupuestaria y los recursos que financian el gasto...”.

Al no satisfacernos su respuesta, insistimos con oficio 51000000.25.09 de 14 de octubre de 2009, nos informe sobre los motivos por los cuales se obtenían las certificaciones presupuestarias con posterioridad a las adquisiciones.

Con oficio 13201800-239 de 21 de Octubre de 2009, nos adjuntó el oficio del Analista Económico de la Dirección Provincial del IESS en Tungurahua 13201800-1899 de igual fecha, en el que manifestó:

“...Al emitir una certificación presupuestaria en el sistema de presupuesto, se necesita conocer el valor a comprometer, dato que se puede obtener de una proforma, de un presupuesto referencial, o de una factura...en el caso que se presenta el desfase en fechas es porque se ha tomado el valor de la factura, respetando la fecha en que se emite la certificación presupuestaria...”.

Lo comentado obedece a que no se implantó el proceso precontractual, conforme lo señalan las disposiciones contenidas en las Resoluciones CD 035 y CD 239 emitidas por el Consejo Directivo del IESS, pues todas las requisiciones se centralizan en la Subdirección de Servicios Internos, que tiene bajo su dependencia a Control y Ejecución Presupuestaria, por lo que una vez iniciado el proceso o realizada la adquisición fue preciso recurrir a traspasos presupuestarios para cubrir los valores requeridos por la Subdirectora.

Opinión de funcionarios relacionados con el examen

Luego de la lectura del borrador de informe, en oficio 13201800-288 de 11 de diciembre de 2009, la Subdirectora de Servicios Internos de la Dirección Provincial del IESS en Tungurahua, nos adjunto documentos que sustentan y ratifican los hechos comentados por Auditoría, en razón de lo cual, no cambia el criterio de Auditoría en el comentario del presente informe.

Conclusión

Se iniciaron procesos y realizaron adquisiciones de bienes y servicios contrayendo obligaciones respecto de recursos financieros sin contar previamente con las

certificaciones presupuestarias que garanticen una asignación y disponibilidad suficiente de fondos.

Recomendación

A la Directora Provincial del IESS en Tungurahua

10. Previo a la autorización del gasto por las adquisiciones de bienes o servicios dispondrá a la Unidad requirente o Responsable del Proceso, la presentación de la correspondiente certificación presupuestaria y demás documentos como bases o pliegos en los que se sustenten las requisiciones.
11. Implementará el proceso precontractual para las adquisiciones de bienes y servicios en los términos previstos en el ordenamiento jurídico vigente.

Utilización de formularios numerados para adquisiciones

La Norma de Control Interno 210-07 Formularios y Documentos dispone que:

“...Las entidades públicas emitirán procedimientos que aseguren que las operaciones y actos administrativos cuenten con la documentación sustentatoria totalmente legalizada que los respalde, para su verificación posterior... Los formularios utilizados para el manejo de recursos materiales o financieros y los que respalden otras operaciones importantes de carácter técnico o administrativo serán preimpresos y prenumerados. Si los documentos se obtuvieren por procesos automatizados, esta numeración podrá generarse automáticamente a través del computador, siempre que el sistema impida la utilización del mismo número en más de un formulario...”.

Con oficio 51000000.25.13 de 15 de octubre de 2009 comunicamos a la Subdirectora de Servicios Internos que del análisis de la documentación proporcionada por ella, encontramos que no existen formularios preimpresos y prenumerados para las órdenes de compra, lo cual limita la verificación posterior de las operaciones y le solicitamos su criterio.

En oficio 13201800-238 de 18 de Octubre de 2009, manifestó:

“...no existe un procedimiento estandarizado de compra en la institución ni el diseño de formularios; a fin de perfeccionar el procedimiento de adquisición de bienes y servicios en esta Dirección Provincial, en forma inmediata se mantendrá reuniones de trabajo a fin de analizar el procedimiento vigente e implantar un proceso de adquisición ajustado a la estructura organizacional, al Recurso Humano y las exigencias legales...”.

Con oficio 1320800-266 de 5 de Noviembre de 2009, la Subdirectora de Servicios Internos de la Dirección Provincial del IESS en Tungurahua, nos hizo llegar el acta de

trabajo en la cual, servidores y funcionarios de la entidad, determinaron las actividades y el flujograma a cumplir en el proceso de adquisición de bienes y servicios por ínfima cuantía.

Cabe mencionar que, por la reforma jurídica en adquisiciones ya no tienen vigencia las órdenes de compra y de trabajo.

La falta de documentos numerados, no permite el adecuado control de las adquisiciones de bienes y servicios y tampoco aporta con elementos para el ejercicio del control posterior.

Conclusión

En la adquisición de bienes y servicios por contratación directa no se elaboraron órdenes de compra o de trabajo, lo que no permite el adecuado control de las adquisiciones y contrataciones de menor cuantía y tampoco aporta con elementos para el ejercicio del control posterior. Las órdenes de compra ya no son aplicables por la reforma jurídica en adquisiciones.

Recomendación

A la Directora Provincial del IESS en Tungurahua

12. Dispondrá a la Subdirectora de Servicios Internos de la Dirección Provincial de Tungurahua implemente un sistema de numeración de los expedientes, por procesos de adquisición de bienes o servicios, a fin de facilitar las tareas de control posterior de las operaciones referidas a recursos materiales y financieros.

TRÁMITES DEL SISTEMA DE PENSIONES

Efectos beneficiosos de la informatización

El Seguro del Sistema de Pensiones es responsable de la protección de la población asegurada contra las contingencias de vejez, invalidez y muerte.

Según lo establecido en el artículo 1 del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte, contenido en la Resolución CD 100 de 21 de febrero de 2006, las prestaciones que concede este régimen son:

- a) Jubilación por Invalidez que incluye subsidio transitorio por incapacidad;
- b) Jubilación ordinaria por vejez;
- c) Pensiones de montepío; y,
- d) Auxilio para funerales

Con oficio 51000000.EEDPT-S-002 de 28 de septiembre de 2009, solicitamos al Director del Sistema de Pensiones del IESS nos proporcione: un detalle de las pensiones concedidas por jubilación y montepío en el período comprendido entre el 2 de enero de 2005 y el 31 de agosto de 2009; pensionistas de jubilación y de montepío del mes de agosto de 2009; reporte de trámites de prestaciones pendientes; y, detalle de pensionistas fallecidos con el último cruce de los archivos institucionales con la base de datos del Registro Civil.

A su vez, dicho funcionario trasladó el pedido al Jefe del Departamento Provincial de Pensiones del IESS en Tungurahua en oficio 22000000.1720-2009; y, al Subdirector de Servicios Informáticos en oficio 22000000.1719-2009, ambos de 29 de septiembre de 2009.

Con oficio 22000000.1795-2009 de 8 de octubre de 2009, el Director del Sistema de Pensiones nos entregó en 4 fojas útiles que contienen el detalle de pensionistas fallecidos en los Sistemas Host Quito, Host Guayaquil e Internet, de los cuales se desprende que no hay información de fallecidos en Tungurahua.

Con oficio 22011800-2342 de 19 de octubre de 2009, el Jefe Provincial del Sistema de Pensiones en Tungurahua nos entregó información parcial de los años 2008 y 2009 sobre las prestaciones de jubilación, la que fue completada con oficio 22011800-2368, de 21 de octubre de 2009. La información se resume como sigue:

PRESTACIONES (por tipo)	AÑOS					TOTAL
	2005	2006	2007	2008	*2009	
Jubilaciones	456	432	641	593	569	2 691
Subsidio de Funerales	238	216	176	292	250	1 172
Montepíos	141	230	172	183	122	848
Reliquidaciones	74	77	54	227	76	508
TOTAL	909	955	1 043	1 295	1 017	5 219
Montos Concedidos	113 705,00	193 714,00	294 971,00	326 332,00	329 889,00	1 258 611,00

* Trámites al primer semestre de 2009

En dicho oficio, también concuerda con que la evaluación del tiempo utilizado en la entrega de las prestaciones económicas tiene un valor importante, porque de ella se desprenderá un juicio de valor para medir el nivel de eficiencia y eficacia institucional; sin embargo, aclara que es menester que exista una precisa determinación de donde “*inicia*” la responsabilidad de cada Unidad de Negocio, empezando en su caso, por el entendido de que la entrega de solicitudes de prestaciones de jubilación y montepío, contienen todos los requisitos necesarios que permitan liquidar su valor de manera inmediata.

A continuación expone ampliamente las acciones previas a la liquidación respecto de jubilaciones con y sin relación de dependencia, por invalidez, montepío de asegurados activos y de jubilados. Manifiesta que en el caso de jubilaciones ordinarias por vejez, a partir de septiembre 2009 se encuentra en ejecución el programa de jubilación “*online*” tomando en consideración que con la Historia Laboral ya “*depurada*”, los tiempos de atención mejorarán.

Con relación a las solicitudes pendientes de atención nos informó que a septiembre de 2009, existieron en un número de 19 y que más bien se encontraban en trámite propio de su procesamiento, sin que aquello signifique trámites demorados y, verificamos que las causas de mayor incidencia en la demora de los trámites obedece a la necesidad de actualización de informes de Historia Laboral desde el nivel central; migraciones de datos extemporáneas; y, en pocos casos por errores de captura de información en los sistemas informáticos.

Al analizar los datos estadísticos referidos a los trámites de jubilaciones de esta Dirección Provincial que incluye las provincias de Tungurahua, Napo y Pastaza encontramos lo siguiente:

En el año 2008, se tramitaron 461 pensiones de jubilación las mismas que tuvieron un promedio general de duración de 202 días cada uno. Del total general, 22 casos fueron justificados por la Administración teniendo un promedio de 278 días; con lo cual, los 439 trámites normales restantes tuvieron un promedio de duración de 198 días calendario por cada trámite.

En el período de enero a septiembre de 2009, se tramitaron 516 jubilaciones, las cuales, mantuvieron un promedio general de duración de 66 días por trámite. 82 casos

fueron justificados por la Administración los mismos que tuvieron un promedio de duración de 172 días, sin los cuales, se obtuvo un promedio de duración para los 434 trámites restantes de 47 días calendario.

Con respecto a los trámites de Montepío concedidos por esta Dirección Provincial, encontramos que en el período de enero de 2008 a septiembre de 2009, se hicieron 374 concesiones con un promedio general de duración por trámite de 170 días. En 63 casos de mayor demora que tuvieron un promedio de 413 días de duración, la Administración justificó los mismos con lo cual se obtuvo un promedio por trámite de 121 días calendario.

Entre las causas de demora tienen mayor relevancia aquellas que dependen de información externa ya sea del nivel central del IESS o de las otras provincias; trámites impugnados en la Comisión Nacional de Apelaciones; falta de actualización de datos de supervivencia; informes de investigación social; y en algunos casos, por errores de captura de información para su procesamiento.

Conclusión

Los efectos de la informatización producidos en el año 2009 contribuyeron a reducir los tiempos promedios de los trámites de jubilaciones del Sistema de Pensiones.

Recomendación

Al Director General del IESS

13. Dispondrá al Director de Desarrollo Institucional extienda e implemente los aplicativos informáticos necesarios para el procesamiento automático de las prestaciones a cargo del Sistema de Pensiones.

TRÁMITES DE RIESGOS DEL TRABAJO

Inadecuada estructuración del Departamento de Riesgos del Trabajo

El IESS tiene la misión de proteger a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, entre otras, contra las contingencias de riesgos del trabajo, en los términos que consagra la Ley de Seguridad Social.

La Unidad Provincial del Seguro General de Riesgos del Trabajo en Tungurahua no cuenta con Jefe del Departamento desde el año 2006. La Auxiliar de Contabilidad y la

Liquidadora de Subsidios tienen firmados contratos desde el 15 de junio de 2008 y 10 de junio de 2009 hasta el 18 y el 31 de diciembre de 2009 respectivamente.

Con oficios 51000000.EEDPT-S-003 de 13 de Octubre de 2009 y 51000000.25.12 de 14 de Octubre de 2009 nos dirigimos al Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo y a la Directora Provincial del IESS en Tungurahua solicitándoles nos informen lo siguiente:

1. Fecha desde la cual, el Departamento Provincial de Riesgos del Trabajo en Tungurahua, no cuenta con Jefe Titular.
2. Gestiones realizadas para llenar la vacante de esa Jefatura; y, del personal necesario para el desarrollo de las actividades de ese seguro especializado.
3. Nombres y períodos de encargo de la Jefatura de Riesgos del Trabajo; y,
4. Acciones tomadas por la Dirección para atender las solicitudes de las prestaciones originadas en esa Unidad Provincial.

La Directora Provincial del IESS en Tungurahua, con oficio 13001800-332 de 20 de Octubre de 2009, nos informó que después del 16 de julio de 2006 (en que falleció el titular), hubieron 2 encargos de la jefatura y a la fecha un tercero. Hizo constar una serie de datos que dan a entender que se encuentra en trámite el proceso de designación de los servidores de esta Jefatura, sin que hasta la fecha de comunicación de resultados, esto es, 8 de diciembre de 2009, haya culminado dicho proceso.

De su parte, el Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo del IESS en el oficio 23000000-1493-DSGRT de 26 de Octubre de 2009, manifestó que:

“...la Unidad Provincial del Tungurahua únicamente realiza entrega recepción de los trámites de solicitudes de prestaciones, pues todo el proceso operativo de concesión todavía se realiza en Riesgos del Trabajo de Pichincha...”

Sobre el particular, solicitamos a la Jefa encargada del Departamento de Riesgos del Trabajo en Tungurahua nos proporcione un informe de servidores y labores que desempeña el personal a su cargo en el Departamento de Riesgos del Trabajo en Tungurahua.

En respuesta a nuestro pedido, nos envió copia del oficio 23011800-492-2009 de 20 de Octubre de 2009, remitido por ella al Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo, en el que constan: una Auxiliar de Contabilidad contratada, con funciones de

contabilidad, presupuesto, secretaría y otras; una Liquidadora de Prestaciones con funciones de liquidación, secretaria y otras; y, justifica además la contratación de un Médico del Trabajo.

Con alcance en oficio 23000000-1536-2009 de 4 de Noviembre de 2009, el Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo, aclaró que en el mes de julio de 2009 se contrató una persona para que cumpla las funciones de Liquidador de las Prestaciones y dispuso se inicie con Subsidios; a partir de octubre con Incapacidades; y, luego con Montepíos.

Prueba de ello consta en los oficios remitidos por la Dirección de Riesgos del Trabajo en Quito a los que adjunta carpetas por incapacidades y montepíos de la zona que esta compuesta por las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Pastaza y Napo, para que sea en esta provincia donde se liquiden.

Con oficios 23011800-409-2009 de 22 de septiembre de 2009 y 23011800-444-2009 de 14 de Octubre de 2009, la Liquidadora de Riesgos del Trabajo en Tungurahua, nos proporcionó un listado de 26 expedientes de Accidentes de Trabajo pendientes de trámite, de éstos 6 fueron receptados con posterioridad a la fecha de alcance de nuestro examen.

De los 20 expedientes en proceso encontramos que 9 se encuentran suspensos porque no se han cumplido requisitos como declaraciones, informe de Medicina de Riesgos, Calificación de los accidentes o por falta de capacitación para su liquidación y concesión.

Desde el año 2006, el Departamento Provincial de Riesgos del Trabajo, no cuenta con personal titular, y la capacitación al personal contratado ha sido limitada lo que tampoco permite que la totalidad de las prestaciones se tramiten y concedan en esta jurisdicción.

Conclusión

La falta de talento humano titular en el Departamento Provincial de Riesgos del Trabajo y la escasa capacitación al personal contratado ocasionan demora en la entrega de las prestaciones.

Recomendación

Al Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo

14. En coordinación con la Directora Provincial del IESS en Tungurahua, impulsarán los procesos de selección, reclutamiento y nombramiento de personal para cubrir los cargos existentes en el Departamento Provincial de Riesgos del Trabajo del IESS en Tungurahua.

TRAMITES DE CESANTÍA

Oportunidad en el trámite de cesantías

Según lo dispuesto en el artículo 283 de la Ley de Seguridad Social:

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

De la información proporcionada por la Dirección de Desarrollo Institucional del IESS, en el período de enero de 2005 a agosto de 2009, se han concedido prestaciones por cesantía a 2 058 beneficiarios de la provincia de Tungurahua.

Con base en este reporte, con oficio 51000000.25.08 de 7 de octubre de 2009, solicitamos a la Subdirectora de Servicios al Asegurado complemente la información, entre otros con los siguientes datos: número de expediente, fecha de la solicitud, fecha de la concesión, valor pagado, número de boletín; y, un detalle de cesantías pendientes de trámite indicando las razones por las cuales aún no se han concedido y fecha de la solicitud.

Dicha información fue entregada al equipo de Auditoría con oficios 13101800-0486 de 20 de octubre de 2009 y 13101800-0488 de 26 de octubre de 2009, documentos en los cuales no hizo referencia a las solicitudes pendientes de trámite, en razón de lo cual con oficio 51000000.25.17 de 28 de octubre de 2009, requerimos nos certifique la inexistencia de trámites de cesantía pendientes a la fecha de corte de nuestro examen.

En su oficio 13101800-0503 de 28 de Octubre de 2009, la Subdirectora de Servicios al Asegurado, certifica que no existen trámites pendientes de cesantías al 31 de agosto de 2009.

Situación que se justifica por cuanto mediante oficio 67100000-3225-CS del 23 de septiembre de 2009, el Director de Inversiones manifestó a los Directores Provinciales del IESS:

“...La Dirección de Desarrollo Institucional se encuentra implementando la cuenta individual y la automatización del proceso de retiro de los fondos de cesantía, que se automatizarán desde el mes de noviembre...”.

Adicionalmente, dispuso que por esta circunstancia, se anulen todos los trámites pendientes para que a partir de ese mes sean procesados automáticamente,

Sin embargo, este plazo no se cumplió, pues en oficio 13121700-1634-J de 9 de noviembre de 2009, el Director Provincial de Pichincha se dirige al Director de Inversiones del IESS manifestándole que esta fecha fue postergada hasta diciembre de 2009, conforme se desprende del oficio 671000000-3655-CS de 22 de octubre de 2009 suscrito por dicho funcionario.

Respecto del tiempo transcurrido entre la fecha de la solicitud y la de concesión de la cesantía, establecimos un promedio general de 50 días.

Encontramos 154 casos con duraciones de trámite mayores al promedio que se justifican, entre otras, por las siguientes razones: expedientes de fallecidos para los que se debe solicitar la calificación de derechohabientes en el sistema Host; la migración de la calificación de los derechohabientes, aportes y la aprobación de afiliación y control patronal, casos de cuentas inactivas que demoran los depósitos; falta de entrega oportuna y completa de información; y, por problemas internos del Departamento de Afiliación y Control Patronal de esta Dirección Provincial.

Las causas que prolongan el tiempo de trámite para la concesión de cesantías, son externas al proceso mismo de estas prestaciones y se originan especialmente en la información de aportes registrados en Historia Laboral o migrados a esta plataforma desde el sistema Host.

Conclusión

No existieron trámites pendientes de cesantías al 31 de agosto de 2009 porque se dispuso su anulación con la perspectiva de que su trámite y concesión se automatice a partir de noviembre de 2009. La oportunidad en el trámite de cesantías, es afectada por errores en la información de aportes de los afiliados.

Recomendación

Al Director General del IESS

15. Dispondrá al Director de Desarrollo Institucional que, en coordinación con la Subdirectora de Servicios al Asegurado, depuren la información de las cuentas individuales de aportes de los afiliados, a pedido de los usuarios de esta información.