

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

AUDITORÍA INTERNA

EXAMEN ESPECIAL AL CUMPLIMIENTO DE LA JORNADA DE TRABAJO POR PARTE DE LA UNIDAD DE CONTABILIDAD Y PRESUPUESTO DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL EL 2 DE DICIEMBRE DE 2010, POR EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2010 Y EL 3 DE DICIEMBRE DE 2010

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial se realizó con cargo a imprevistos del Plan Operativo de Control del año 2011, en cumplimiento de la orden de trabajo 51000000.026.11 de 7 de abril de 2011, previa disposición impartida por el Subcontralor General del Estado encargado, en el oficio 02578 DCAI de 21 de febrero de 2011, en atención al oficio MRL-VMT-2011 06668-A del 4 de enero de 2011 del Ministro de Relaciones Laborales encargado.

Objetivo del examen

Establecer si se cumplieron las disposiciones legales relacionadas con el resultado del control efectuado por el Ministerio de Relaciones Laborales, comunicadas con oficio MRL-UMT-2011 de 4 de enero de 2011.

Alcance del examen

Comprendió el análisis al cumplimiento de la jornada legal de trabajo del personal institucional del departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de la Dirección Provincial de Pichincha, entre el 30 de noviembre y el 3 de diciembre de 2010.

Base legal

Según el Decreto Supremo 9 del 23 de junio de 1970, publicado en el Registro Oficial 6 del 29 de junio de 1970, se suprimió el Instituto Nacional de Previsión cuyos bienes, muebles, enseres y más pertenencias pasaron a la Caja Nacional del Seguro Social.

Mediante Decreto Supremo 40 de 2 de julio de 1970, publicado en el Registro Oficial 15 de 10 de julio de 1970, se dispuso la sustitución de la Caja Nacional del Seguro Social por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la aplicación del Régimen del Seguro Social Obligatorio, como entidad autónoma, con personería jurídica, fondos propios, distintos de los del Fisco, exento de todo impuesto fiscal, provincial, municipal y especial de conformidad con la Ley del Seguro Social Obligatorio.

Con la Ley 2001-55 de 13 de noviembre de 2001, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 465 del 30 de noviembre de 2001, se publicó la Ley de Seguridad Social que derogó la Ley Codificada del Seguro Social Obligatorio e incorporó dentro del Sistema Nacional de Seguridad Social la organización y funcionamiento del Seguro General Obligatorio, administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, según el Art. 16, como entidad pública descentralizada, creada por la Constitución Política de la República, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio.

Estructura Orgánica

La Ley de Seguridad Social establece como órganos de administración institucional a las direcciones provinciales del IESS, las que se encuentran reguladas por los artículos 35 al 39.

La Dirección Provincial del IESS en Pichincha, con sede en la ciudad de Quito y jurisdicción en la provincia del mismo nombre, está catalogada como nivel 4 conforme al Reglamento Orgánico Funcional Institucional y tiene como dependencias de soporte a la Subdirección de Servicios al Asegurado y a la Subdirección de Servicios Internos.

La Subdirección Provincial de Servicios Internos cuenta con los Departamentos de (a) Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería; y, (b) Servicios Generales.

Físicamente la Subdirección de Servicios Internos y sus dependencias se encuentran ubicadas en el cuarto piso del Edificio Matriz del Instituto, a excepción de la Tesorería Provincial que funciona en la planta baja del mismo edificio.

Objetivo de la entidad

El IESS protege a la población afiliada contra las contingencias que afecten su capacidad de trabajo y la obtención de un ingreso acorde con su actividad habitual.

Monto de recursos examinados

Por su naturaleza este examen especial no establece monto de recursos examinados.

Financiamiento

Para la concesión de prestaciones y servicios a sus afiliados y beneficiarios, el IESS cuenta con el financiamiento establecido por la Ley de Seguridad Social.

Servidores relacionados

Constan en el Anexo 1.

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Antecedentes

Mediante oficio circular MRL-CT-2010-0011114 de 30 de noviembre de 2010 el Subsecretario de Control Técnico del Servicio Público del MRL comunicó al Presidente del Consejo Directivo del IESS que el viernes 3 de diciembre de 2010,

“... personal técnico... realizará en el cantón Quito el control respectivo en las instituciones de la función ejecutiva a fin de evaluar el grado de cumplimiento de la jornada total de trabajo.”

Agregó que:

“... el día lunes 6 de diciembre de 2010, se realizará a nivel nacional excepto la ciudad de Quito el control del grado de cumplimiento de la jornada total de trabajo, en las demás instituciones de la función ejecutiva.”

Y, solicitó:

“... notificar de este particular a las Direcciones o Delegaciones Regionales y Provinciales de su institución, con el fin de que los mismos cumplan con lo dispuesto.”

El oficio ingresó a la Institución a través de Secretaría General, el día 30 de noviembre de 2010; fue trasladado a conocimiento de la autoridad destinataria el día 1 de diciembre; luego derivado a la Dirección General de la entidad a las 10h20 del 2 de diciembre; y, por último, entregado en la Subdirección de Recursos Humanos a las 12h20 del 2 de diciembre de 2010, con instrucciones “10” (cumplir) y “25” (atender) del Director General e) del IESS.

Según oficio 621000000.5005.PAD del 3 de mayo del 2011, del Subdirector de Recursos Humanos del IESS, el 3 de diciembre de 2010, hubo dos controles de la Subsecretaría de Control Técnico del Servicio Público del MRL en las dependencias del Edificio Matriz. El funcionario participó oficialmente en el primero de ellos.

La Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el 20 de octubre de 2008, señala:

En el Art. 225, numeral 3, detalla como entes componentes del sector público a:

“... Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.”

En el Art. 141, inciso segundo, sobre la Función Ejecutiva del Estado, dice:

“... está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas”.

La LOSEP, publicada el 6 de octubre de 2010, establece:

En el Art. 51 literal c), las competencias legales del Ministerio de Relaciones Laborales para:

“... Efectuar el control en la administración central e institucional de la Función Ejecutiva mediante: inspecciones, verificaciones, supervisiones o evaluación de gestión administrativa, orientados a vigilar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en esta ley, su reglamento general, las resoluciones del Ministerio de Relaciones Laborales y demás disposiciones conexas. De sus resultados emitirá informes a los órganos de control pertinentes, para la determinación de las responsabilidades a que hubiere lugar de ser el caso;...”

Art. 3 en el que, además de señalar el ámbito jurídico, en el inciso quinto manda que:

“... Todos los organismos previstos en el artículo 225 de la Constitución de la República y este artículo se sujetarán obligatoriamente a lo establecido por el Ministerio de Relaciones Laborales en lo atinente a remuneraciones e ingresos complementarios.”

Según la referencia jurídica el IESS se encuentra integrando el sector público pero no forma parte de la Función Ejecutiva, ámbito en el que MRL tiene las competencias legales para ejecutar los controles, en este caso, de la jornada total de trabajo.

A pesar de la falta de competencia legal del MRL para evaluar el cumplimiento de la jornada laboral en el IESS, la Subdirección de Recursos Humanos participó en la primera actividad efectuada en la fecha indicada.

Seguimiento de recomendaciones

No se cuenta con informes de la Contraloría General del Estado ni de Auditoría Interna del IESS que tengan relación con el estudio hoy realizado, por lo tanto, no existen recomendaciones anteriores.

Reporte de novedades del MRL sobre la jornada legal de trabajo del 3 de diciembre de 2010 del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería y acciones institucionales

En comunicación MRL-VMT-2011-06668 – A-, de 4 de enero de 2011, cursada por el Ministerio de Relaciones Laborales al Contralor General del Estado, se resume el control efectuado al Edificio Matriz del IESS, a través del Subsecretario de Control Técnico del Servicio Público, previo al feriado del 6 de diciembre de 2010, en el cual se indica lo siguiente:

- Que el Departamento visitado fue la Unidad de Contabilidad y Presupuesto,
- La fecha: el día 2 de diciembre de 2010
- La hora: las 14:00.
- Que el personal se encontraba jugando cuarenta y no hubo atención al público.

Del análisis efectuado al contenido del informe presentado por el Subsecretario de Control Técnico del MRL y del Director Provincial del IESS de Pichincha se determinó varias inconsistencias así:

- El Subsecretario de Control Técnico del Servicio Público del MRL, en la motivación de hecho del oficio MRL-CT-2010-0011431 de 7 de diciembre de 2010, solicitó a la administración institucional la aplicación de sanciones, no definió en forma puntual el área visitada al señalar que fue la Unidad de

Contabilidad y Presupuesto, tampoco señaló el número de jugadores de cuarenta ni su identidad.

- Indicó que la inspección fue realizada el día viernes 3 de diciembre de 2010, a las 14h00.
- Y no se hizo referencia a tres parejas dispersas jugando cuarenta.

El Director Provincial de Pichincha en oficio 13001700-047 de 17 de enero de 2011, reportó a la Dirección General del IESS los resultados de su investigación, respecto de este hecho, basado en el informe de la Jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria Contabilidad y Tesorería, presentado con oficio 13211700-P-0543 de 22 de diciembre de 2010, en el cual expone:

“... día viernes 3, este departamento cumplió las actividades diarias normalmente, sin suspender en ningún momento la atención al cliente interno y externo... Que por tratarse de un día de festividad, a las 15h30 se inició un juego de cuarenta con tres parejas, sin afectar o suspender la jornada normal de trabajo, considerando además que existió disposición de apagar los equipos eléctricos para prueba del generador de energía eléctrica...”

Complementó su informe señalando que con oficio 13001700-046 de 17 de enero de 2011, la jefe departamental *“... fue sancionada con una **LLAMADA DE ATENCIÓN VERBAL**, dejando constancia por escrito”*.

El Director General del IESS, con oficio 621000000-01357-PAD de 3 de febrero de 2011, comunicó al Subsecretario de Control Técnico del Servicio Público del MRL que:

“... la responsable de aquel desliz fue ya sancionada conminándole a no incurrir en ese u otro error semejante que afecte la imagen institucional, manteniendo la compostura personal y de servicio que la actual administración se halla empeñada.”

Con la finalidad de precisar los datos inconsistentes, descritos en los párrafos precedentes, se solicitó información complementaria a la Dirección Provincial de Pichincha así como a la Jefe de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería, funcionarios que señalaron lo siguiente:

En oficio 13221700-1019-RH de 19 de abril de 2011, el Director Provincial de Pichincha sobre las sanciones mencionó:

*“... es necesario destacar que primó el criterio sobre el cumplimiento de las tareas encomendadas y que constan en el POA, bajo la responsabilidad y control de su ejecución por parte de la Jefe departamental, además de que en ningún momento aparte del evento suscitado el 3 de diciembre de 2010 se haya presentado ninguna novedad o queja por parte de los usuarios tanto internos como externos que sea objeto de la aplicación de la normativa vigente, **destacándose que el día de la referencia, en ningún momento se paralizó la atención al público,** conforme consta en el oficio 13221700-P-0543 del 2010-12-22, suscrito por la ingeniera...”*

Con referencia a la hora de suspensión de actividades, por las pruebas para la puesta en funcionamiento del generador eléctrico para el Edificio Matriz, el Director Provincial de Pichincha, en el oficio 13221700-1019.RH del 19 de abril del 2011, expresó que:

“... las pruebas efectuadas en los días 2 y 3 de diciembre del 2010 no afectaron la jornada normal de trabajo y eso lo pueden aseverar las diferentes Jefaturas de las dependencias que están ubicadas en el edificio Matriz, pues las pruebas de corte de energía se realizó a partir de las 16h30.”

La Jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería, en oficio 13211700-P-0156 de 15 de abril de 2011, presenta el informe respecto de la nómina de jugadores de cuarenta, la hora y el tiempo total de suspensión de actividades laborales en el cual se manifiesta lo siguiente:

“... El viernes 3 de diciembre, a las 15h30 autoricé al personal el juego de cuarenta, sin determinar nombres, y, en forma indistinta, se sentaron a jugar, sin que pueda identificar los nombres de las personas.”

Posteriormente con oficios 13211700-P-0164 y 0172 de 19 y 28 de abril de 2011, en su orden, la Jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería informó que el personal de la dependencia a su cargo devengó dos horas de trabajo, *“... en compensación al tiempo supuestamente no laborado el día 3 de diciembre...”*. Las fechas de la devengación fueron los días 12, 13, 15 y 27 de abril de 2011, a partir de las 16h30.

Por su parte, el Subdirector de Recursos Humanos del IESS, en oficio 62100000.5005 PAD de 3 de mayo de 2011, señaló:

“.. La visita del Subsecretario de Control Técnico (a la Subdirección de Recursos Humanos), se efectuó a las 15h00, quien reportó que dentro de su control, pudo verificar que en el Departamento de Contabilidad y Tesorería, los servidores se encontraban jugando cuarenta y que se había procedido a llevar a cabo un programa en el que incluían tradiciones propias de las festividades quiteñas.” “La acción tomada por mi parte, fue requerir de la titular de dicha área, conminándole a que de manera inmediata se den por terminados dichos actos, ya que se violentaba la normativa vigente.”

Con oficio 51000000.026.11.002 de 12 de abril de 2011, se solicitó a la actual Subsecretaria de Control Técnico del Servicio Público del MRL información documentada sobre los hechos e inspección realizada el 3 de diciembre de 2010, por esa Institución, sin haber recibido respuesta.

Similar pedido se efectuó al ex Secretario de Control Técnico del Servicio Público con oficio 51000000.026.11.018 de 25 de abril de 2011, sin haber obtenido respuesta a pesar de la insistencia realizada con oficio 51000000.026.11.020 de 29 de abril de 2011.

Con oficios 51000000.026.11.027, 028, 029 y 030 de 11 de mayo de 2011, dirigidos a la Jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería; Administrador Especialista Responsable de Recursos Humanos; al Director Provincial del IESS en Pichincha; y, al ex Subsecretario de Control Técnico del Servicio Público del MRL, en su orden, se comunicó resultados provisionales del examen.

Al respecto, la Jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería en oficio 1321700-P-0192 de 13 de mayo de 2011, señaló:

“... esta Área de Gestión no suspendió la jornada legal de trabajo en ningún momento, es por eso que los Servidores de la SENRES ingresaron a nuestras instalaciones sin ningún problema.”

Pronunciamiento que se contradice con lo señalado en el informe 132111700-P-0156 de 15 de abril de 2011, suscrito por esta misma funcionaria quien aceptó la suspensión de la jornada legal de trabajo en el área de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad, por su autorización o permiso para el juego de cartas “*en forma indistinta*”, lo que no está previsto en el artículo 33 de la LOSEP. Tampoco informó sobre quienes participaron en dicho juego.

El área de Tesorería, al estar ubicada físicamente en la planta baja del Edificio Matriz no se encuentra incluida en el informe del Ministerio de Relaciones Laborales, a pesar de pertenecer al mismo departamento, por tanto sus servidores no estarían inmersos en tales hechos.

Respecto de la interrupción de las actividades por las pruebas de funcionamiento del generador no tiene sustento con la afirmación última realizada por el Director Provincial cuando informó que las pruebas fueron efectuadas en los días 2 y 3 de diciembre de 2010, a partir de las 16h30', por cuanto se realizaron después de la jornada laboral.

Con relación a la hora de la suspensión de la jornada legal de trabajo del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería, el Ministerio de Relaciones Laborales dice las 14h00; la Jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería indica que la visita fue a las 15:30; no existe evidencia documental de la hora exacta del control del Subsecretario al Edificio Matriz, pero la versión del Subdirector de Recursos Humanos del IESS corrobora el arribo del Subsecretario de Control Técnico del Servicio Público del MRL, a su oficina, a las 15h00 del 3 de diciembre de 2010.

En referencia al establecimiento de la sanción disciplinaria que impuso el Director Provincial de Pichincha a la Jefe de Ejecución Presupuestaria Contabilidad y Tesorería, no reparó que en las sanciones establecidas en el Art. 43 de la LOSEP, no existe la figura jurídica de "**llamada de atención en forma verbal**" ya que las sanciones disciplinarias por orden de gravedad son: a) *Amonestación verbal*; b) *Amonestación escrita*; c) *Sanción pecuniaria administrativa*; d) *Suspensión temporal sin goce de remuneración*; y, e) *Destitución*. Por lo tanto, no se concretó una sanción a los funcionarios del área participante en el juego de cuarenta.

No existe evidencia documental de permiso alguno autorizado por la Dirección General, como autoridad nominadora.

La Constitución de la República del Ecuador manda, en el Art. 76, que:

"... En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos....”

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece:

El Art. 77, Máximas Autoridades, Titulares y responsables, en el numeral 3, Autoridades Financieras y servidores:

“... i) Actuar con profesionalismo y verificar que el personal a su cargo proceda de la misma manera; y,... j) Cumplir las demás obligaciones señaladas en la ley y en otras normas reglamentarias.”

La Ley Orgánica de Servicio Público, en el Art. 22, respecto de los deberes de los servidores públicos, dispone:

“... c) Cumplir de manera obligatoria con su jornada de trabajo legalmente establecida, de conformidad con las disposiciones de esta Ley”.

Con referencia a los permisos, el Art. 33 ibidem dispone:

“... La autoridad nominadora concederá permisos hasta por dos horas diarias para estudios regulares,... para atención médica... para el cuidado del recién nacido... a los directivos de las asociaciones de servidores públicos... las o los servidores públicos para el cuidado de familiares... permisos en forma previa a su utilización en casos tales como de matriculación de sus hijos e hijas en establecimientos educativos y otros que fueren debidamente justificados.”

Conclusiones:

El informe del Subsecretario de Control Técnico del Sector Público del MRL constante en oficio MRL-CT-2010-0011431 de 7 de diciembre de 2010, no contiene elementos suficientes que permitan identificar los sujetos que incumplieron las disposiciones afectando la consistencia del control efectuado el día 3 de diciembre de 2010 a las dependencias del IESS.

El viernes 3 de diciembre de 2010, fue suspendida la jornada legal de trabajo en el Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería con autorización de la Jefe Departamental para el juego de cartas.

No se ha podido confirmar de manera documental la hora y el tiempo de suspensión de la jornada legal de trabajo del 3 de diciembre de 2010, en el Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería.

No fue posible comprobar si la totalidad de servidores de la dependencia participó en el juego de cartas pero cada servidor compensó un total de dos horas diarias de trabajo, en los días 12, 13, 15 y 27 de abril de 2010.

El llamado de atención realizado por el Director Provincial de Pichincha a la Jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería no existe en la Ley Orgánica de Servicio Público como sanción disciplinaria, por lo que no surtió efectos jurídicos.

El Director Provincial de Pichincha no consideró la aplicación de sanciones a los subalternos que fueron autorizados por la jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería al juego de cartas.

Hecho subsecuente

La Dirección General del IESS, en oficio circular 621000000.4025 PAD de 6 de mayo de 2011, dirigido entre otros funcionarios a los Directores Provinciales del Instituto en el país, dispuso que se ejecute el control del cumplimiento total de la jornada laboral tanto en los días previos a los de descanso obligatorio como cuando se suspenda la misma por decreto ejecutivo.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

1. Dispondrá al Director Provincial del IESS en Pichincha que, previo a adoptar medidas disciplinarias en contra de funcionarios o servidores institucionales en

la jurisdicción, verifique su aplicabilidad según el ordenamiento jurídico vigente, a fin de propender y garantizar la seguridad jurídica de los actos y resoluciones administrativas.

Al Director Provincial del IESS en Pichincha

2. Dispondrá a la Jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de Pichincha no autorizar permisos que interrumpan las actividades laborales de su área. En caso de conceder autorizaciones en este sentido deberá contar, en forma previa, con el aval por escrito de la autoridad competente.

Ausencia de reglamentación institucional relacionada con la administración del talento humano.

El control administrativo al cumplimiento de la jornada legal de trabajo del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería se efectúa diariamente mediante el reloj biométrico, de uso general, que registra el ingreso y salida de las personas; y, adicionalmente, en una lista de asistencia se registra solamente el ingreso de las personas al área física del departamento.

El análisis a los registros correspondientes al período evaluado mostró lo siguiente:

- El 3 de diciembre, no registraron en el reloj biométrico la hora de ingreso los servidores con cédulas: 1704691763, 1707181291, 1703278661, 1705386595 y 1705856415. Sin embargo, en la lista de asistencia constaron con ingreso a las 07h10 el primero de los mencionados; y, a las 08h00, los restantes.
- No registraron hora de salida o término de la jornada laboral las servidoras con cédulas: 1705856415, el 1 de diciembre; 1708621287 y 1708165673, el 2 de diciembre; y, 0600894877, el 3 de diciembre.

- No registró asistencia por el 3 de diciembre, la servidora con cédula 1704536612. En el listado departamental de asistencia el ingreso constó a las 08h00.

La LOSEP, en el Art. 50, Organismos de aplicación, dispone:

“... La aplicación de la presente Ley, en lo relativo a la administración del talento humano y remuneraciones, estará a cargo de los siguientes organismos... b) Unidades de Administración del Talento Humano de cada entidad, institución, organismo o persona jurídica de las establecidas en el artículo 3 de la presente Ley”.

El Art. 52 ibidem, entre las atribuciones y responsabilidades de las Unidades de Administración del Talento Humano, en el literal a) manda a:

“Cumplir y hacer cumplir la presente ley, su reglamento general y las resoluciones del Ministerio de Relaciones Laborales, en el ámbito de su competencia”.

La Ley de Seguridad Social, publicada el 30 de noviembre de 2001, en el segundo inciso del Art. 25, Reglamentación Interna, dice:

“El Reglamento..., que expedirá el Consejo Directivo, deberá contener los requisitos de selección, designación, promoción y ascenso del personal, así como las garantías y deberes de la estabilidad, las causas de remoción, la escala de sanciones, y el trámite para el juzgamiento de infracciones o faltas administrativas.”

El Reglamento Orgánico Funcional del IESS, contenido en la Resolución CD 021 de 13 de octubre de 2003, en el Art. 83, Responsabilidades de la Subdirección de Recursos Humanos, prevé que aplicará, de manera descentralizada, el sistema de administración del recurso humano del Instituto, de sus Unidades Médicas y de cada seguro especializado.

La Norma de Control Interno 407-09 Asistencia y permanencia del personal dispone:

“... La administración de personal de la entidad establecerá procedimientos y mecanismos apropiados que permitan controlar la asistencia y permanencia de sus servidoras y servidores en el lugar de trabajo... El establecimiento de mecanismos de control de asistencia está en función de las necesidades y naturaleza de la entidad, teniendo presente que el costo

de la implementación de los mismos, no debe exceder los beneficios que se obtengan.”

La NCI 401-03 Supervisión, establece:

“... Los Directivos de la entidad, establecerán procedimientos de supervisión de los procesos y operaciones, para asegurar que cumplan con las normas y regulaciones y medir la eficacia y eficiencia de los objetivos institucionales, sin perjuicio del seguimiento posterior del control interno”.

En oficio 62100000.4652 PAD, de 25 de abril de 2011, el Subdirector de Recursos Humanos manifestó que:

“... Con la finalidad de establecer normas administrativas que permitan la observancia de las obligaciones y derechos de los servidores, ... presentó ante las Autoridades el REGLAMENTO INTERNO PARA LOS SERVIDORES SUJETOS A LA LOSCCA, ... que contenía, entre otras, todas las políticas referentes a la jornadas de trabajo y las posibles consecuencias de su incumplimiento.”

Añadió que el documento:

“... no fue aprobado, a falta de una aclaratoria que extemporáneamente la ejecutó el Ministerio de Relaciones Laborales, encontrándose al momento para la actualización respectiva en concordancia con la LOSEP y su Reglamento.”

Con oficio 13221700-1019-RH del 19 de abril de 2011, el Director Provincial de Pichincha señaló que con oficios 13221700-749-RH de 17 de junio de 2009, 13221700-572-RH de 12 de marzo de 2010 y 13221700-659-RH de 17 de abril de 2010, impartió instrucciones al personal de la jurisdicción, respecto al cumplimiento de la jornada laboral, asignando a los Jefes Departamentales la responsabilidad del control administrativo.

La Jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de la Dirección Provincial de Pichincha, con oficio 13211700-P-0156 de 15 de abril del 2011, expresó:

“... 2. El procedimiento establecido para el control de cumplimiento de la jornada legal de trabajo, en la Dirección Provincial de Pichincha, se encuentra establecido a través del RELOJ BIOMÉTRICO,..”; y,

En oficio 13211700-P-0159 de 16 de abril de 2011 agregó que:

“... existen personas que tienen minutos de atraso, los mismos que conforme al reporte mensual, son registrados y descontados en el Sistema de Nómina de Recursos Humanos.- ... Es necesario destacar que debido a la gran cantidad de trabajo que existe en esta dependencia, muchas personas, por responsabilidad propia, extienden su jornada de trabajo, sin percibir compensación alguna por ello.”

El Administrador Especialista con funciones de Responsable del Proceso de Recursos Humanos de la DPP, en oficio 13221700-1027-RH del 20 de abril de 2011, manifestó que:

“... Todas las novedades reportadas por la Jefatura del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería,... están debidamente registradas en el sistema de Recursos Humanos Evolution... nuestro accionar tiene como base los informes o reportes que envían las jefaturas departamentales en forma mensual, siendo responsabilidad directa de los titulares de las mismas, la información que remiten.”

Mediante oficios 51000000.026.11.023 y 024 del 5 de mayo de 2011, se comunicó de este hecho al Subdirector de Recursos Humanos del IESS y al ex Subsecretario de Control Técnico del Sector Público del MRL, para que expresen sus opiniones, sin recibir respuesta. También comunicamos resultados provisionales, con oficios 51000000.026.11.027, 028 y 029 del 11 de mayo de 2011 dirigidos a la Jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería; al Administrador Especialista Responsable de Recursos Humanos; y, al Director Provincial del IESS en Pichincha, en su orden.

La Jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería, en oficio 1321700-P-0192 de 13 de mayo de 2011, recibido el 14 de los mismos mes y año, respondió manifestando:

“... El registro biométrico dispuesto por la Administración, para el control de ingreso y salida, ha sido en muchos casos modificado para utilizar una CLAVE PERSONAL, en vista de que no registra la hora de entrada y salida del servidor, y en algunas ocasiones no reporta error acción ésta que no permite un adecuado control.- A partir del mes de abril... se han implantado controles de: ingreso, salida y verificación de hora de entrada con el reloj biométrico... los reportes mensuales del mes de abril, contempla (sic) la información detallada de tal forma que le represente a la Administración un valor agregado para el desarrollo de las tareas inherentes a la jornada de trabajo.”

El Director Provincial de Pichincha, con oficio 13001700-321 de 18 de mayo de 2011, acompañó varios oficios generados desde la Subdirección de Servicios Internos, entre ellos se hizo referencia a la disposición impartida desde la Dirección General en el oficio circular 62100000-1661 PN de 4 de marzo del 2009, con el cual se responsabilizó del control de asistencia de los servidores institucionales a los jefes inmediatos, quienes responden por *“...las inconsistencias generadas en los reportes enviados a las Unidades de Recursos Humanos, y serán los encargados del ingreso de las novedades presentadas, así como de informar a la Subdirección de Recursos Humanos los inconvenientes encontrados.”*

Desde el Proceso de Recursos Humanos de la Dirección Provincial de Pichincha, se adjuntó copias de oficios cursados a las dependencias institucionales sobre el control de la jornada legal de trabajo.

En IESS no cuenta con un reglamento que adecue la gestión institucional, en cuanto a la administración del talento humano, a las disposiciones contenidas en el marco jurídico general vigente en el Sector Público, especialmente en temas del control de la jornada legal de trabajo; y, sobre procedimientos de coordinación con el MRL, ente rector del sistema, en los aspectos de su competencia.

La normativa institucional no ha sido actualizada al marco jurídico general vigente en el Sector Público ocasionando que la administración del talento humano carezca de reglamentación interna específica y responda a parámetros circunstanciales de acción.

A pesar de que los responsables de Recursos Humanos y del Departamento de Ejecución Presupuestaria Contabilidad y Tesorería, en el período de análisis, apoyaron la gestión de control de la jornada laboral examinada en la información remitida unos a otros y en la medida tomada para el descuento de los atrasos incurridos por los servidores, no fue cumplida adecuadamente la disposición de la Dirección General ni la delegación realizada por la Dirección Provincial de Pichincha para responsabilizar a los jefes departamentales del control al cumplimiento de la jornada legal de trabajo de los servidores institucionales, con lo que el registro biométrico del ingreso y salida diarios del personal del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería no es cumplido

satisfactoriamente y al ser contrastado con los datos consignados en el listado diario de ingreso pierde su valor, afectándose la confiabilidad de los controles. Además, no se ha dado seguimiento o supervisión de cumplimiento de las instrucciones impartidas desde la Dirección Provincial de Pichincha.

Conclusiones

El registro biométrico de ingreso y salida diarios del personal del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería no es satisfactorio.

El listado diario de ingreso del personal al DEPCT no agrega valor alguno al control de la jornada legal de trabajo de los servidores del área.

Los reportes mensuales de control de la jornada legal que envía el DEPCT a Recursos Humanos de la Dirección Provincial de Pichincha no son completos.

No se realizó seguimiento o supervisión a las instrucciones para el control administrativo de la jornada laboral desde la Dirección Provincial de Pichincha.

Hecho subsecuente

La Dirección General del IESS, con oficio circular 62100000.4025 PAD del 6 de mayo del 2011, dirigido entre otros a los directores provinciales, dispuso la aplicación de políticas relacionadas con la administración del talento humano institucional; especialmente en relación a deberes; y, ordenó que la omisión del marcado del control de ingreso y/o salida, sin justificación, sea considerada inasistencia y sujeta a sanciones económicas agravadas. Sin embargo el documento no tiene el rango jerárquico de un reglamento interno que actualice la normativa institucional acorde a la evolución jurídica del sistema y para la adecuada coordinación con el MRL.

Recomendaciones:

Al Director General del IESS

3. Dispondrá al Subdirector de Recursos Humanos que concluya la elaboración del proyecto de Reglamento Interno de Administración del Talento Humano del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El documento lo tramitará a conocimiento del Consejo Directivo y mantendrá el seguimiento de su trámite hasta alcanzar la aprobación respectiva, con lo cual se actualizará la normativa institucional al marco jurídico general del Sector Público, para la adecuada relación laboral con sus servidores y determinación de los ámbitos de coordinación con el Ministerio de Relaciones Laborales.

4. Dispondrá al Director Provincial del IESS en Pichincha que, con apoyo de Recursos Humanos, realice en forma periódica procedimientos de supervisión y seguimiento a la aplicación de las instrucciones para el cumplimiento de la jornada legal de trabajo en las dependencias de su jurisdicción.

Al Director Provincial del IESS en Pichincha

5. Dispondrá a la Jefe Provincial del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería que, al presentar a Recursos Humanos el reporte del control administrativo del cumplimiento de la jornada legal de trabajo, incluya de manera detallada el análisis de atrasos, permisos, horas diarias de labor, reincidencias, faltas y cualquier otra información que permita conocer en forma clara y precisa la incidencia de las fuentes y usos del tiempo empleado en las actividades departamentales y/o institucionales; así mismo, en su informe deberá proponer la adopción de las medidas disciplinarias que procedan según el ordenamiento jurídico vigente.