

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

AUDITORÍA INTERNA

EXAMEN ESPECIAL A LOS PROCESOS DE RETIRO, UTILIZACIÓN Y DEVOLUCIÓN DE FONDOS DE RESERVA, PAGO Y ACREDITACIÓN A LOS AFILIADOS Y BENEFICIARIOS DEL IESS, POR EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE EL 1 DE ENERO DE 2007 Y EL 30 DE JUNIO DE 2010

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial se efectuó en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en cumplimiento a la orden de trabajo 51000000.023.10 de 1 de junio de 2010 y su alcance de 20 de julio de 2010, con cargo al Plan Anual de Control del 2010, de la Unidad de Auditoría Interna del IESS, aprobado por la Contraloría General del Estado.

Objetivos del examen

Examinar la legalidad, propiedad y veracidad del proceso de retiro, utilización y devolución de fondos de reserva; pago y acreditación a los afiliados y beneficiarios.

Alcance del examen

El examen cubrió los procesos de retiro, utilización y devolución de Fondos de Reserva, pago y acreditación a los afiliados y beneficiarios del IESS, en el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 30 de junio de 2010.

Limitaciones al alcance

No se analizaron los rendimientos que el IESS debe pagar por los fondos de reserva que dan como resultado el valor calculado del portafolio diario manejado por la Dirección Económica Financiera, pues son valorados y revisados diariamente por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

No se analizó el sistema informático con el cual se realizan los neteos de las cuentas individuales de fondos de reserva.

Base legal

El Decreto Supremo 9 de 23 de junio de 1970 publicado en el Registro Oficial 6 de 29 de junio de 1970, suprimió el Instituto Nacional de Previsión. Con Decreto Supremo 40 de 2 de julio de 1970, publicado en el Registro Oficial 15 de 10 de julio de 1970, se creó el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que continúa vigente con la Ley de Seguridad Social, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 465 de 30 de noviembre de 2001.

Estructura orgánica

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad para su funcionamiento y el cumplimiento de sus fines y objetivos cuenta con la siguiente organización estructural contemplada en el Reglamento Orgánico Funcional del IESS expedido con Resolución C.D. 021 de 13 de octubre de 2003 y sus reformas vigentes:

Nivel de Gobierno y Dirección Superior:	Consejo Directivo Dirección General Dirección Provincial
Nivel Técnico Auxiliar:	Comisión Técnica de Inversiones
Nivel de Asistencia Técnica y Administrativa:	Dirección Económica Financiera Dirección de Inversiones

Dirección Nacional de Riesgos
Dirección de Desarrollo Institucional
Departamento de Inversiones
Privativas

La organización interna, competencia y responsabilidad de cada una de las Unidades de los diferentes niveles de la estructura están determinadas en el Reglamento Funcional del IESS.

Por la creación del Banco del IESS, en la disposición transitoria segunda de la resolución C.D. 330 de 8 de septiembre de 2010, se manifiesta que en el nuevo Reglamento Orgánico Funcional del IESS, se incluirán las normas necesarias para suprimir de la estructura orgánica del Instituto a la Comisión Técnica de Inversiones, Dirección de Inversiones, Dirección Nacional de Riesgos, Unidad de negocios Fiduciarios, Comité de Riesgos de Inversión y Montes de Piedad.

Objetivo de la entidad

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 es de 1 598 888 205,84 USD, que corresponden a la devolución de fondos de reserva en el período de análisis.

Servidores relacionados

Anexo 1.

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento de recomendaciones

No se han realizado exámenes especiales relacionados con los procesos de retiro, utilización y devolución de Fondos de Reserva, pago y acreditación a los afiliados y beneficiarios del IESS a nivel nacional.

Devolución de fondos de reserva en exceso a lo disponible en las tablas de aportes de los afiliados al IESS

En el periodo analizado se realizaron devoluciones de valores de fondos de reserva en montos superiores a lo disponible en la tabla de aportes de afiliados del IESS, por tal razón se establecieron cargos por 53 071 924,27 USD, de los cuales se ha logrado recuperar 52 837 917,16 USD mediante procesos internos que incluyeron desbloques y débitos de valores que se encuentran en las diferentes cuentas individuales de Fondos de Reserva, descuentos en pensiones jubilares; y, se han emitido comprobantes de pago, los cuales han sido cancelados a través de instituciones financieras y de Servipagos por los mismos afiliados.

Por lo expuesto, existen valores pendientes de recuperar por 234 007,11 USD, de los cuales 94 571,90 USD corresponden a 60 afiliados jubilados cuya recuperación se encuentra planificada a través de la Dirección del Sistema de Pensiones mediante el descuento mensual de sus pensiones, quedando valores por recuperar de 139 435,21 USD, de los cuales los valores que oscilan entre 500,00 USD y 29 728,58 USD suman 111 988,04 USD distribuidos en 43 afiliados (anexo 3); y, el valor restante de 27 447,17 USD se encuentra distribuido en 483 afiliados.

Los valores señalados se establecieron informáticamente por la Dirección de Desarrollo Institucional, mediante parámetros de control de cada solicitud pagada, resultante de la suma del capital más el interés y menos el gasto administrativo (neteo). La información detallada fue proporcionada mediante oficio 63000000-2345-

2010 de 19 de julio del 2010 y actualizada en oficio 63000000-2601 de 14 de septiembre de 2012.

De conformidad con el artículo 275 de la Ley de Seguridad Social, el IESS es recaudador de los fondos de reserva de los empleados, obreros y servidores públicos, afiliados al Seguro General Obligatorio, que prestan servicios por más de un año para un mismo empleador, conforme a lo establecido en el Código del Trabajo y otras leyes sobre la misma materia. Los aportes recibidos los transfiere en forma nominativa a una cuenta individual de ahorro obligatorio del afiliado.

Las disposiciones para los casos de devolución, utilización y retiro, total o parcial, están previstas en la Ley de Seguridad Social a partir del artículo 279. Según el artículo 282, la aportación obligatoria del empleador para el fondo de reserva será equivalente a un mes de remuneración por cada año completo posterior al primero de sus servicios; pero, a partir del 29 de julio de 2009, por la promulgación de la Ley para el pago mensual de los Fondos de Reserva, el depósito en el IESS puede ser mensual siempre que así lo haya solicitado el trabajador.

Mediante Resolución C.D. 187 de 18 de octubre de 2007, el Consejo Directivo aprobó el mecanismo de devolución de los intereses de los fondos de reserva, cuya Disposición Transitoria Primera establece:

“... Es responsabilidad de la Dirección de Inversiones, Dirección de Desarrollo Institucional, Dirección Económica Financiera, Dirección Nacional de Riesgos, Direcciones Provinciales y Tesorería Nacional, de acuerdo a su nivel de competencia y responsabilidad, el cumplimiento de esta Resolución y de la aplicación del procedimiento de entrega...”

El artículo 70 del Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social establece entre otras, las siguientes responsabilidades de la Dirección Económica Financiera:

“... 1. La organización, dirección y supervisión de los procesos de administración financiera, administración de inversiones y de fondos de terceros.- 6. El establecimiento de los sistemas de control previo y concurrente de las transacciones económicas y financieras del Instituto...”

El artículo 86 del mismo Reglamento establece las responsabilidades de la Dirección de Desarrollo Institucional; entre otras:

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

servicios de la Institución, así como el control y evaluación de sus resultados, de conformidad con los planes y programas aprobados por el Consejo Directivo.- 7. La dirección de los grupos profesionales, de consultoría y asesoría especializada, determinados por la Dirección General, para el estudio de las reformas a los programas de seguros sociales y la optimización de la organización y funcionamiento del Instituto...”.

En la Resolución C.D. 106 de 10 de abril de 2006, el Consejo Directivo dictó las responsabilidades de la Dirección de Inversiones, entre las que consta:

“... 4. La organización y supervisión... de la administración de los recursos del Fondo de Reserva y del Fondo del seguro de Cesantía, general y adicionales, de los afiliados...”.

El artículo 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado dispone:

“... Las autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, actuarán con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad con lo previsto en esta Ley...”.

El numeral 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, al referirse a las autoridades de las unidades administrativas y servidores, establece su obligación de:

“...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... y más sistemas administrativos...”.

Respecto del proceso electrónico relacionado con Fondos de Reserva, en acta de trabajo de 5 de noviembre de 2007 (anexo 4), constante en oficio 63000000-2273-2007 suscrito por los Directores de Inversiones, Nacional de Riesgos, Desarrollo Institucional del IESS y personal de cada una de estas dependencias, acordaron:

“... Por el presente documento el equipo de trabajo conformado en virtud de la disposición del Consejo Directivo mediante Resolución C.D. 186 de 27 de septiembre de 2007, deja constancia del trabajo realizado de manera conjunta, en lo referente al proceso electrónico para el pago de intereses y reliquidación de valores entregados por Fondos de Reserva.- En tal virtud, la Dirección de Inversiones y la Dirección Nacional de Riesgos, certifican y avalizan (sic) el proceso realizado y los resultados obtenidos con el apoyo de herramientas informáticas construidas para el efecto por el equipo técnico de la Dirección de Desarrollo Institucional. En tal virtud, las direcciones referidas autorizan a la

Dirección de Desarrollo Institucional a proceder con la implementación respectiva...”.

En base de este acuerdo, la DDI ejecutó el proceso de devolución de Fondos de Reserva, con los valores resultantes de la aplicación de las herramientas informáticas desarrolladas.

Mediante oficios 51000000.07.04, 05 y 06 de 22 y 23 de junio de 2010, se solicitó al Director Nacional de Riesgos, Director de Inversiones y al Director de Desarrollo Institucional del IESS un informe descriptivo y documentado de la participación de la Dirección a su cargo en el proceso de devolución de Fondos de Reserva del 2007.

En oficio 66000000-0842 de 13 de julio de 2010 el Director de Nacional de Riesgos informó:

“... En reunión de trabajo de 26 de septiembre de 2007... la Dirección Nacional de Riesgos expuso la metodología de cálculo propuesta, explicando los conceptos incorporados, justificación de la metodología, fórmulas, secuencia de cálculos y ejemplos para la aplicación del cálculo del rendimiento para la devolución de los intereses del Fondo de Reserva.- la Dirección Nacional de Riesgos conforme a su competencia y responsabilidad dentro del proceso verificó que la tasa de rendimiento del portafolio de fondos de reserva se encuentre correcta, según lo generado efectivamente por el portafolio de inversión y en base a la metodología propuesta. Por otro lado, en apoyo al procedimiento de devolución... propuso también una metodología para calcular el excedente y otros valores, así como realizó las verificaciones correspondientes.- En acta de trabajo No. 63000000-2273 de 5 de noviembre de 2007, se validó en conjunto con la Dirección de Inversiones los resultados obtenidos del procesamiento de la información, específicamente la Dirección Nacional de Riesgos utilizó herramientas informáticas como el SPSS, realizando validaciones de los resultados generales y escogiendo muestras para revisar el proceso ejecutado. Del acta de trabajo, se avaló el procedimiento implementado, la herramienta informática desarrollada y los resultados obtenidos, sugiriendo la implementación del proceso.- De la revisión realizada el 19 de noviembre de 2007 al proceso que se realizaba para el cálculo de intereses y la devolución de fondos de reserva, la Dirección Nacional de Riesgos mediante oficio No. 66000000-0916 de 20 de noviembre de 2007 expuso a la Dirección de Desarrollo Institucional algunas observaciones detectadas en los cálculos realizados por los técnicos contratados, respecto a validaciones anteriores de esta Dirección Nacional, solicitando se corrijan los cálculos e indicando lo siguiente: “Vale indicar que los errores e inconsistencias localizadas se han vuelto recurrentes en el transcurso de todo el proceso de validación iniciado en octubre de 2007, por lo que se requiere de manera urgente que la información, cálculos y algoritmos emitidos, tanto por la Dirección de Desarrollo Institucional como por el grupo técnico contratado, sean revisados y certificados demostrando que los mismos sean veraces, fidedignos y consistentes”.- La Dirección de Riesgos se mantuvo realizando validaciones durante todo el período de desarrollo y cálculo, apoyando en la

implementación del sistema de cálculo y requiriendo cambios cuando se necesitaba, sin embargo, ante los constantes cambios y errores detectados fue necesaria la elaboración del oficio en mención, dejando constancia de las divergencias respecto al acta de trabajo del 5 de noviembre de 2007...”

Con oficio 67000000-681-FR-2010 de 16 de julio de 2010, el Director de Inversiones comunicó:

*“... De acuerdo al marco legal vigente... ha participado en el Proceso de Fondos de Reserva en los siguientes temas.- Procedimiento contable para la devolución de fondos de reserva.- Validación de cuentas individuales de Fondos de Reserva, sobre posibles pagos indebidos.- Validación de los intereses que el IESS reconoce a las cuentas individuales.- Validación de los aportes, capital, intereses y reliquidación de intereses.- Procedimiento de cálculo para obtener la sumatoria de Y, cálculo de reliquidación de intereses.- Proceso para obtener el valor **Y SPREAD** sobre las diferencias de tasas de interés.- Proceso para obtener la fecha de inicio de los rendimientos.- Procedimiento cálculo de intereses.- Validación del proceso de ajuste de solicitudes receptadas en la primera semana del proceso de devolución de pago.- Proceso de cruce de aportes con pagos y cargos.- Validación sobre el cálculo de los intereses a la fecha de presentación de la solicitud.- Proceso de revisión de índices para netear las solicitudes no afectadas en la cuenta individual.- Validación sobre el mantenimiento a la cuenta individual de Fondos de Reserva, con el despliegue de valores históricos.- Validación del proceso de capitalización de las cuentas individuales con aportes el Portafolio 1.- Proceso de verificación de las fórmulas de cálculo.- Proceso de validación del proceso de ajuste de las solicitudes receptadas en la primera. semana (sic) del mes de noviembre de 2007...”*

Mediante oficios 63000000-2168-2010 y 2391-2010 de 23 de junio y 23 de julio de 2010 respectivamente, el Director de Desarrollo Institucional manifestó:

*“... Para ejecutar el proceso y debido al corto tiempo disponible para poder realizar el recálculo de los Fondos de Reserva Históricos de los afiliados, nos vimos en la necesidad de contratar al Ing.... quien tenía los procedimientos desarrollados con los cuales se realizó el cálculo de los Fondos de Reserva para la devolución en el año 2005.- El proceso definido de manera general, era el siguiente: Se recibían los archivos desde el sistema HOST.- Los archivos se entregaban a... procesaba los archivos.- La Dirección de Inversiones junto con la Dirección Nacional de Riesgos verificaban los datos obtenidos.- La Dirección de Desarrollo Institucional recibía los datos ya verificados.- Se cargaba en la base de datos para dejar disponibles para el retiro.- Se realizaba la entrega.- Se validaban que (sic) los valores entregados estén correctos.- Es importante indicar que **la DDI cargaba únicamente los datos que habían sido verificados y validados por las áreas de negocio...**”*

En comunicación de 26 de julio de 2010, el ingeniero informático contratado por el IESS informó:

“... El portafolio 1 son los aportes depositados hasta el 2 de agosto del 2005.- El portafolio 2 son los aportes depositados luego del 2 de agosto del 2005.- El

“neteo” de la cuenta individual se aplicó solamente al portafolio 1, para “cerrar” el Portafolio 1 y pasar al Portafolio 2.- Es importante recalcar que durante mi participación (octubre y noviembre 2007) solamente se realizó el neteo del portafolio 1 (cruce de aportes vs. pagos), por lo tanto... estoy certificando el proceso de neteo del portafolio 1 (sí fue motivo de mi contratación) y no realicé neteo del portafolio 2 (no fue motivo de mi contratación)...”.

El Director Nacional de Riesgos en oficio 66000000-0916 de 20 de noviembre de 2007, dirigido al Director de Desarrollo Institucional describe observaciones sobre el cálculo de la reliquidación de intereses y devolución de fondos de reserva entre las cuales constan:

“... Dentro del cálculo de los coeficientes de los intereses, se determinó un cambio realizado por el grupo de técnicos contratados en la tasa de rendimiento real de noviembre de 2007, la cual marcaba la misma de octubre de 2007. Esta inconsistencia podía haber provocado un cálculo erróneo de los intereses para noviembre de 2007.- Se pidió al grupo de técnicos contratados que realicen un cambio en el cálculo del diferencial entre la tasa pasiva referencial y la tasa real del portafolio para periodos inferiores al 2 de octubre de 2007; dicho cambio se realizó, pero con errores en la capitalización, los cuales fueron identificados por los técnicos... se estableció nuevamente una diferencia de cerca de USD 2 millones en las sumatorias resultante del neteo.- Debido a las debilidades encontradas en la información resultante para el computo (sic) de la reliquidación de intereses, no se puede fijar un diferencial entre la tasa pasiva referencial y la tasa real, consecuentemente, tampoco se puede legalizar de manera definitiva el cálculo de los coeficientes para aquellos casos de aportes extemporáneos...”

En oficio 63000000-2343-2007 de 20 de noviembre de 2007 el Director de Desarrollo Institucional informó al Presidente del Consejo Directivo y Director General:

“... Luego de que han pasado varias semanas de la fecha de inicio de la entrega de los fondos de reserva, y en vista que hasta el momento no se encuentran definidos todos los casos de aplicación en cada uno de los pasos que contemplan la conformación de los portafolios de las cuentas individuales de fondos de reserva, esta Dirección no se responsabiliza de los posibles problemas.- Es importante recalcar que los errores cometidos en... la entrega de los Fondos de Reserva, se debe a la falta de definiciones formales en el proceso, así como al escaso tiempo con el que se ha pretendido atender los requerimientos expresados de manera verbal por parte de los funcionarios responsables...”

Posteriormente, en oficio 63000000-2391-2010 de 26 de julio de 2010, el mismo servidor en respuesta al pedido de auditoría, describe las razones por las cuales se produjeron los pagos en exceso:

“... Pagos en exceso pagados en el año 2005.- Gasto administrativo no cobrado en el año 2005.- Errores en el establecimiento de los coeficientes con los que se calculaban los intereses de los fondos de reserva.- Errores en la entrega de archivos con los cálculos realizados.- Errores humanos producidos

por la complejidad del proceso y al corto tiempo disponible, errores que fueron detectados posterior a las primeras entregas de Fondos de Reserva.- Ciertas cuentas que por algún motivo no fueron neteadas.- Es importante notar que dentro del proceso, ninguna de las Dirección (sic) intervinientes cometió errores de mala fe...”

En respuesta al oficio 51000000.07.12 de 28 de julio de 2010, el Director de Inversiones con oficio 67000000-883-FR-2010 de 10 de septiembre de 2010, señaló:

“... El mecanismo para recuperar los valores pagados en exceso, se planteó de la siguiente manera.- Bloquear totalmente la cuenta individual de Fondos de Reserva, De existir valores disponibles proceder al débito del valor acreditado en más, De no existir valores disponibles, bloquear la cuenta del afiliado en el Seguro de Cesantía, y; Emitir planillas de descuento en el caso del afiliado se encuentre activo, en el equivalente al 8,33%...”

Mediante oficio 51000000.07.110 de 18 de mayo de 2011, se solicitó a la Directora Económica Financiera del IESS, señale los procedimientos que se han diseñado para la recuperación de los fondos de reserva pagados en exceso en los casos de afiliados que su estado actual es de fallecidos, cesantes, activos cuyos fondos de reserva no se encuentran acumulados en el instituto y afiliados que no se ha podido aplicar ninguna de las gestiones de cobro señaladas en el oficio 67000000-833-FR-2010. Con oficio 51000000.07.121 de 22 de junio de 2011, se reiteró el pedido sin recibir respuesta hasta el 19 de julio de 2011, fecha de la conferencia final de resultados.

Con oficio 51000000.07.125 de 6 de julio de 2011, se solicitó al ex Director de Inversiones del IESS, su opinión respecto a la suscripción del acta de trabajo de 5 de noviembre de 2007, en la que certifica y avala el proceso realizado y los resultados obtenidos con el apoyo de herramientas informáticas construidas para el efecto por el equipo técnico de la Dirección de Desarrollo Institucional, para el pago de intereses y reliquidación de valores por fondos de reserva, lo que ocasionó el pago de valores superiores a los reales. A lo que en comunicación escrita señaló:

“... Este proceso de devolución de fondos de reserva, dada su importancia y trascendencia políticas (sic) pasó por la aprobación de varias instancias, no siendo el acta de trabajo mencionada en su oficio, el único documento aprobatorio, sino que por el contrario existen varias actas de trabajo de varias instancias administrativas del IESS e incluso de la misma Superintendencia de Bancos y Seguros.- es importante recordar las competencias y responsabilidades de cada área, por lo que el hecho (sic) suscribir varios documentos de manera conjunta no significa que estemos avalando tareas de responsabilidad y competencia de otras áreas, cada uno lo hizo en el ámbito de las suyas propias, de ahí que, corresponde a los funcionarios de la Dirección de Desarrollo Institucional

argumentar técnicamente la construcción de la herramienta informática y con seguridad sabrán probar su validez...”.

Mediante comunicaciones escritas se informó a los afiliados (anexo 3) que el IESS realizó depósitos en exceso a lo que les correspondía por concepto de fondos de reserva y que si estos valores ya han sido restituidos nos proporcionen documentadamente los sustentos de dicha devolución, sin tener respuesta hasta el 1 de octubre de 2012; además, a los afiliados que no ha sido posible su ubicación se ha realizado la correspondiente publicación por el diario el Telégrafo comunicándoles el inicio del examen especial y la convocatoria a la conferencia final de comunicación de resultados (anexo 5).

Por deficiencias en la información que sirvió de base para la reliquidación y aparente depuración de cuentas de Fondos de Reserva, la que previamente fue avalada por los Directores de Desarrollo Institucional, Inversiones y Nacional de Riesgos, quienes inobservaron la normativa inicialmente transcrita, durante el período de devolución de fondos de reserva se realizaron devoluciones de valores en exceso a lo disponible en la tabla de aportes por lo que se establecieron cargos por 53 071 924,27 USD de los cuales se ha recuperado 52 837 917,16 USD, quedando valores por recuperar de 234 007,11 USD, generando la utilización adicional de recursos tanto humanos como técnicos en las gestiones de cobro.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, mediante comunicación de 25 de julio de 2011, el ex Coordinador Nacional de Fondos de Reserva del IESS, sobre los pagos en exceso indicó los documentos que tienen relación, entre otros:

“... Oficio 61200000 9729 de 19 de noviembre de 2007, se informó al Jefe del Departamento de Inversiones Privativas lo siguiente... El sistema está permitiendo las transferencias de periodos duplicados y/o valores en exceso... Cabe indicar que el Departamento de Inversiones alertó oportunamente a la Dirección de Desarrollo Institucional, sobre estos excesos en los registros de la cuenta individual a través de oficios 61200000-9560-FR-2007 de 31 de Octubre de 2007 y 61200000-9568-fr-2007 de 1 de noviembre de 2007...”.

Lo señalado por el ex servidor institucional ratifica la opinión del equipo de auditoría, al puntualizar que al 31 de octubre y 1 de noviembre de 2007, ya se conocían las deficiencias originadas en el proceso de devolución de fondos de reserva, sin embargo, el 5 de noviembre de 2007 los Directores de Inversiones, Nacional de Riesgos, Desarrollo Institucional del IESS y personal de cada una de estas

dependencias suscribieron el acta de trabajo, constante en oficio 63000000-2273-2007, certificando y avalando el proceso realizado y los resultados obtenidos con el apoyo de herramientas informáticas construidas por el equipo técnico de la Dirección de Desarrollo Institucional.

En oficio 630000000-2281-2011 de 25 de julio de 2011, el Director de Desarrollo Institucional indicó:

“... Con relación a los pagos en exceso de acuerdo al oficio 63000000-2391-2010 de 26 de julio de 2010, no se afirma las razones en las que se produjeron, sino más bien de una presunción, pero en el borrador se menciona las razones como algo confirmado...”.

Esta afirmación, no tiene sustento pues auditoría transcribió textualmente las razones expuestas por el servidor institucional en el oficio 63000000-2391-2010 de 26 de julio de 2010, las que no fueron presentadas como presunciones sino como causas de los pagos en exceso.

A través del Banco del Pacífico y según comprobante de depósito número 003496 de 5 de octubre de 2012, el afiliado con C.C. 0906556774 acreditó el valor de 704,69 USD a favor del IESS, que se encontraba pendiente de pago por fondos de reserva.

Conclusión

Se realizaron pagos en exceso a lo disponible en la tabla de aportes en la devolución de fondos de reserva por lo que se establecieron cargos por 53 071 924,27 USD de los cuales se han recuperado 52 837 917,16 USD quedando pendientes de recuperación 234 007,11 USD, según información proporcionada por la DDI en oficios 63000000-2345-2010 de 19 de julio del 2010 y actualizada en oficio 63000000-2601 de 14 de septiembre de 2012.

Recomendaciones

A la Directora Económica Financiera

1. Vigilará que se continúe el proceso de recuperación de los valores pagados en exceso por concepto de fondos de reserva a los afiliados que su estado es de jubilados del IESS.

2. Diseñará e implementará mecanismos adicionales que garanticen la recuperación de los valores de fondos de reserva pagados en exceso por el IESS a los afiliados que no les correspondía y que se hallan pendientes de restitución.
3. Analizará detenidamente los procesos masivos de devolución de fondos de reserva previa su autorización, asegurándose que estos incluyan procedimientos y tiempos adecuados, suficientes para evitar los errores al momento de su producción.

Unificación total indebida de cuentas individuales de afiliados

Con la clave personal asignada por la Dirección de Desarrollo Institucional al señor con C.C. 0901094490 Asistente Administrativo de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, se realizó en el Sistema Informático del IESS el proceso de unificación total de 70 cuentas individuales de fondos de reserva de afiliados, de las cuales 67 unificaciones totales fueron indebidas porque se registraron valores que no correspondían al mismo afiliado.

Para este proceso, no se observaron las disposiciones del Manual de Usuario para la Unificación Total, cuya aplicación fue comunicada a nivel nacional del IESS, por la Coordinadora del Proceso de Fondos de Reserva H.L. de la Dirección de Desarrollo Institucional, a los Jefes de los Departamentos de Fondos de Terceros, mediante correo electrónico institucional (E-mail) del 18 de julio de 2008.

Disposiciones administrativas impartidas por la Jefe de Fondos de Terceros del IESS – Guayas (e) sobre la utilización del Aplicativo Informático para la Devolución de Fondos de Reserva por parte de los funcionarios del Grupo de Trabajo de Fondos de Reserva, que incluye:

- Oficio 13120900-4072 de 23 de septiembre de 2005, según acta de trabajo de 23 de septiembre de 2005, en la cual consta la forma como se deben corregir las inconsistencias de los nombres y apellidos que presentan ciertas cédulas de ciudadanía, con el documento fuente que es la cédula original del interesado, bajo la responsabilidad del funcionario asignado para esta tarea.

- Oficio 13120900-4911 de 10 de noviembre de 2005, según acta de trabajo de 1 de noviembre de 2005, en la cual consta la capacitación del manejo de las opciones informáticas creadas para la UNIFICACIÓN TOTAL, bajo las siguientes condiciones y requisitos previstos para el Proceso de Fondos de Reserva:

*“... **CONDICIONES Y REQUISITOS.**- Estas opciones son de exclusivo manejo y responsabilidad de los supervisores de los Departamentos de Fondos de Terceros (Fondos de Reserva) en el ámbito nacional.- Los justificativos para desbloqueo de las transacciones que se reflejan en la cuenta individual comprenden: Consultar los sueldos sea en el sistema Historia Laboral o en los sistemas anteriores.- Recurrir a las planillas de fondos de reserva respectivas.- Si el caso amerita consultar los Reportes o Cajas de Recaudación.- Carné de afiliación cuanto considere necesario.- Cédula de Ciudadanía o Identidad...”*

La Subdirectora de Servicios al Asegurado de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, es responsable del proceso señalado en el artículo 23 del Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social el cual establece; entre otras:

“... 5. La supervisión y el control de las actividades de recaudación, contabilización individual, utilización, retiro y devolución de los fondos de reserva del trabajador.- 6. La organización y control de las cuentas individuales y de la recaudación y del registro contable de los aportes de los empleadores, privados y públicos, al Fondo de Reserva de los afiliados...”

La Jefe del Departamento de Fondos de Terceros de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, es responsable del subproceso señalado en el artículo 25 del Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que incluye:

“... 1. Las actividades de contabilización individual y devolución de los fondos de reserva del trabajador... y la supervisión y el control de la recaudación.- 2. El trámite y la devolución del saldo acumulado en la cuenta individual del Fondo de Reserva, a los asegurados, según lo dispuesto en la Ley y su Reglamento y normativa vigente para la administración del fondo.- 3. La autorización para la utilización o el retiro del saldo acumulado en la cuenta individual de Fondo de Reserva, de conformidad con lo dispuesto en la Ley y normativa vigente de la administración de los fondos de reserva.- 5. La administración de la cuenta individual del Fondo de Reserva del Trabajador, que comprende el registro de los aportes pagados por el empleador, la acreditación de los intereses devengados y la utilización, retiro y devolución del fondo acumulado, con sujeción a las normas legales y reglamentarias...”

El numeral 5 de la NCI 410-07, vigente a partir diciembre de 2009, respecto del software aplicativo, dispone:

“... En los procesos de desarrollo, mantenimiento o adquisición de software aplicativo se consideran... la inclusión apropiada de controles de aplicativos diseñados para prevenir, detectar y corregir errores e irregularidades de procedimiento, de modo que éste, sea exacto, completo, oportuno, aprobado y auditable. Se considerarán mecanismos de autorización, integridad de la información, control de acceso, respaldos, diseño e implementación de pistas de auditoría y requerimientos de seguridad...”.

El numeral 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, al referirse a las autoridades de las unidades administrativas y servidores, establece su obligación de:

“...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... y más sistemas administrativos...”.

La Norma de Control Interno 405-04 Documentación de respaldo y su archivo, establece:

“... Todas las operaciones financieras estarán respaldadas con la documentación de soporte suficiente y pertinente que sustente su propiedad, legalidad y veracidad, esto permitirá la identificación de la transacción ejecutada y facilitará su verificación, comprobación y análisis...”.

Con oficio circular 51000000.07.20 de 6 de septiembre de 2010, dirigido al señor con C.C. 0901094490 Asistente Administrativo de la Dirección Provincial del IESS – Guayas se solicitó: 1) El proceso administrativo e informático mediante el cual se realizan las unificaciones de cuentas individuales de fondos de reserva y su base legal; 2) El listado de requisitos indispensables para realizar las unificaciones de las cuentas individuales de fondos de reserva y su normativa de aplicación especificados en disposiciones administrativas, actas de trabajo, mensajes de correo electrónico, etc.; y 3) Cuáles son sus deberes y obligaciones como servidores institucionales poseedores de claves de acceso autorizado para el uso de transacciones o aplicativos informáticos que le permitieron realizar el proceso de unificación de cuentas individuales, su base legal o documento en el cual estas fueron comunicadas.

En comunicaciones de 8 y 9 de septiembre del 2010, el señor con C.C. 0901094490 Asistente Administrativo de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, informó:

*“... **numero** (sic) **uno**, nunca tuve acceso a dicho proceso, ni se me dio disposición, ni clave para dicha función.- **número dos**... tampoco tuve acceso, ni clave para su aplicación.- **numero** (sic) **tres**, mis obligaciones son; la de ingreso de carga de planillas de fondos de Reserva, canceladas por medio de cuentas corrientes, y convenios de purga de mora, glosas (en el sistema Host), liquidaciones de prestamos (sic) de Historia Laboral y en el sistema Host.- Es necesario resaltar que la única clave que se me dio (sic) fue para ingresar las planillas de Fondos de Reserva en el sistema host...”*

Sin embargo de lo manifestado por el Asistente Administrativo y mediante oficio 63000000-2836-2010 de 18 de agosto de 2010, el Director de Desarrollo Institucional, adjuntó en medio magnético un archivo de unificaciones de enero de 2007 a junio de 2010, del cual se desprende que se realizó el proceso de unificación total de 70 cuentas individuales, con la clave del señor con C.C. 0901094490 Asistente Administrativo de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, de las cuales 67 se encuentran indebidamente unificadas por no corresponder a la misma persona.

Con oficio 51000000.07.22 de 22 de septiembre de 2010, se solicitó al señor con C.C. 0901094490 Asistente Administrativo de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, la documentación física de respaldo que sirvió para realizar dichas unificaciones totales, quien mediante comunicación de 29 de septiembre de 2010 informó:

“... Debo indicarle que entre el 26 de febrero y el 30 de junio del 2010 mis actividades se realizaron en el módulo 6 solamente informando ya que no tenía (sic) las claves para acceder al sistema, por tales circunstancias no conozco quien o quienes han procedido a realizar las transacciones informadas por el Director de Desarrollo Institucional.- Me ratifico en mi contestación fechada Septiembre 9 del 2010...”

Sin embargo de lo argumentado por el señor con C.C. 0901094490 Asistente Administrativo de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, en informes proporcionados con oficios 63000000-2206-2010 y 63000000-2428-2010 de 14 y 27 de julio de 2010 respectivamente, el Director de Desarrollo Institucional señaló:

“... en medio magnético se informa el detalle de los funcionarios que tuvieron acceso al denominado ROL DE OPERADOR DE FONDOS DE TERCEROS CON CÓDIGO KSAFILOPEFONTER, a través del cual se despliegan las opciones que corresponde a los módulos de Fondos de Reserva y Empleadores.- Dentro del Módulo de fondos de Reserva constan las opciones:

Principal

Autenticador

*Fondos de Reserva: → Depuración de Aportes: → Unificación Total
De Cuenta Individual → Cambio de Nombres
→ Unificación Parcial
→ Consulta Auditoría
→ Unificación Parcial*

Dentro del Módulo de Empleadores constan las opciones:

Servidor a Fondos: → Consultas
De Terceros (sic)

En el medio magnético se está reportando los siguientes campos:

1. número (sic) de cédula del funcionario que tuvo acceso al rol de operador de fondos de terceros.- 2. nombres (sic) del funcionario.- 3. oficina (sic) en la que actúa o actuó el funcionario.- 4. provincia (sic).- 5. fecha (sic) de activación (dd/mm/yyyy y hora).- 6. fecha (sic) de desactivación (dd/mm/yyyy y hora).- 7. fecha (sic) de inactivación (dd/mm/yyyy y hora)...”.

En el archivo magnético proporcionado por el Director de Desarrollo Institucional, también señaló las fechas de activación y desactivación del rol de operador de fondos de terceros con código ksafilopefonter, asignado al señor con C.C. 0901094490 Asistente Administrativo de la Dirección Provincial del IESS – Guayas así:

Fecha Activación	Fecha Desactivación
2005/09/05 09:26:11	2008/11/26 16:14:36
2009/03/12 14:03:51	2010/05/26 08:52:01

Las unificaciones totales efectuadas con la clave del señor con C.C. 0901094490 Asistente Administrativo de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, se encuentran dentro de los períodos de activación del rol antes señalado.

El señor con C.C. 0901094490 remitió copias simples de los oficios 13120900.0973 de marzo 6 de 2005, 13120900.0986 de 6 de marzo del 2006, 13120900.3818, de 16 de agosto del 2010, suscritos por las Jefes titular y encargada del Departamento de Fondos de Terceros, argumentó:

*“... Con la documentación que anexo, en cual (sic) se dará usted cuenta, que **NO CONSTO EN LA NÓMINA DE LOS FUNCIONARIOS QUE RECIBIERON LA CAPACITACIÓN PARA LA DEVOLUCIÓN DE LOS FONDOS DE RESERVA, así como TAMPOCO CONSTO EN LA NÓMINA DEL PERSONAL QUE RECIBÍ CAPACITACIÓN INTEGRAL EN LA VALIDACIÓN Y SOLUCIÓN DE PROBLEMAS, APLICATIVO INFORMÁTICO PARA EL PAGO A LOS DEUDOS EN EL CASO DE FALLECIMIENTO DEL AFILIADO Y SOLUCIONES DE RECLAMOS,**... demuestro, que nunca tuve acceso directo y clave para realizar las transferencias por la que se me acusa, ya que no fui capacitado, para realizar dichos actos...”.*

Lo mencionado se contrapone con lo señalado en las disposiciones administrativas expedidas en oficios 13120900-4072 y 13120900-4911 de 23 de septiembre y de 10 de noviembre de 2005 respectivamente. Adicionalmente, existe la firma de recepción

del señor con C.C. 0901094490 Asistente Administrativo de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, del documento enviado por correo electrónico por la Coordinadora del Proceso de Fondos de Reserva H.L. en el cual manifestó:

*“... Buenas Tardes compañeros, primero comunico a ustedes que adjunto a la presente el manual de usuario para la **unificación total**...”*

Con oficio 51000000.07.21 de 6 de septiembre de 2010, se solicitó a la señora con C.C. 1200491601 Coordinadora del Proceso de Fondos de Reserva de la Dirección Provincial del Guayas, detalle el proceso administrativo e informático para realizar las unificaciones de cuentas individuales de fondos de reserva y su base legal; los requisitos indispensables para las unificaciones de las cuentas individuales de fondos de reserva y su normativa de aplicación especificados en disposiciones administrativas, actas de trabajo, mensajes de correo electrónico, etc.; cuáles fueron sus deberes y obligaciones como Coordinadora del Proceso de Fondos de Reserva de la Dirección Provincial del Guayas, su base legal o documento en el cual éstas le fueron comunicadas; los procedimientos aplicados para verificar que las unificaciones de cuentas individuales se encontraban bien realizadas; quién en oficio 13120900.4315 de 10 de septiembre de 2010, comunicó:

“... el proceso administrativo de unificación de cuentas individuales de fondos de reserva, se nos dio a conocer un manual de unificación total el 10 de junio de 2008, mediante correo electrónico... los requisitos indispensables para realizar las unificaciones de las cuentas individuales... según oficio # 13120900-494 de 10 de noviembre de 2005, la Jefa encargada del departamento... nos da a conocer las instrucciones impartidas... en la capacitación... conforme consta en Acta de Trabajo del 1 de Noviembre del 2005... como coordinadora del proceso de Fondos de Reserva... estaba autorizada para solicitar y asignar transacciones a los funcionarios del departamento de Fondos de Terceros que estaban bajo mi supervisión...”

Pese a lo manifestado, por la señora con C.C. 1200491601, en el oficio 13120900-4839 de 13 de octubre de 2010, en contestación a nuestro oficio 51000000.07.33 de 11 de octubre de 2010, en el cual se solicitó nos informe si el señor con C.C. 0901094490 Asistente Administrativo de la Dirección Provincial del Guayas tuvo acceso al proceso de Unificación Total de Cuentas Individuales en el sistema informático del IESS; y, si entre las funciones asignadas al mismo realizaba Unificaciones Totales de Cuentas Individuales de afiliados; nos contestó de la siguiente manera:

*“... el señor... estuvo bajo mi supervisión para cumplir con el ingreso de planillas que eran pagadas por glosas y Títulos de Crédito. En la pregunta que se me formula... es la **Dirección de Desarrollo Institucional**... quien Asigna*

*Claves, Roles. Habilita o autoriza los aplicativos para su ejecución entregando directamente al Funcionario.- En lo que respecta a... si el señor... realizaba unificaciones totales... no sé porque yo no asigno transacciones para hacer este trabajo al Sistema de Historia Laboral (INTERNET) es la (DDI)... de Quito quien nos asigna a nosotros los Usuarios las Claves y Roles para el trabajo que cada uno de nosotros tenemos asignado.- Finalmente manifiesto... que cada funcionario es responsable de las labores que realiza dando buen uso a sus **Claves y Transacciones** asignadas...”.*

Mediante oficio 51000000.07.17 de 6 de septiembre de 2010, se solicitó información a la Subdirectora de Servicios al Asegurado del Guayas, quien en oficio 13100900-2.886 de 29 de septiembre de 2010, señaló que en oficio 13120900.4474 de 21 de septiembre de 2010 el Departamento de Fondos de Terceros presentó un informe del cual se resume:

“... Las unificaciones de cuentas individuales se cumplieron en base al Aplicativo de Transferencia de Aportes (Unificaciones) diseñado por la Dirección de Desarrollo Institucional, y en base a lo tratado en Talleres Capacitación y Reuniones de Trabajo que sobre el tema se han realizado.- Las condiciones y requisitos para los procesos de unificación de cuentas individuales de fondos de reserva son de uso exclusivo y bajo la responsabilidad de servidores del Departamento de Fondos de Terceros; los que además cruzaban información con otros archivos para mayor confiabilidad...”.

- Sobre los pedidos realizados a la autoridad competente para que se otorguen claves de acceso para el proceso de unificación de cuentas individuales respondió:

“... No se encuentran solicitudes de esta clase en los archivos de esta subdirección; el uso de los aplicativos informáticos son autorizados y/o habilitados para uso del respectivo rol, por un funcionario competente de la Dirección de Desarrollo Institucional...”.

- En cuanto a los procedimientos aplicados para verificar que el proceso de unificación de cuentas individuales, eran correctos, respondió:

“... Esta Subdirección no tiene conocimiento de la existencia de alguna transacción informática que permita obtener reportes de lo ejecutado por cada uno de los funcionarios que cumplen esta labor...”.

Mediante oficio 51000000.07.51 de 18 de octubre de 2010, se solicitó al Director de Desarrollo Institucional del IESS copias de los documentos que sustenten el pedido realizado por autoridad competente para otorgar el acceso al denominado rol de operador de fondos de terceros KSAFILOPEFONTER al servidor institucional con C.C. 0901094490. En oficio 63000000-3750-2010 de 18 de noviembre de 2010, señaló:

“... comunico a usted que entre los documentos que reposan en esta Dependencia no se encuentra el pedido correspondiente...”.

Con oficio 51000000.07.25 de 13 de septiembre de 2010, se solicitó al Director de Desarrollo Institucional informe cuáles son los casos en los que se pueden realizar unificaciones de cuentas individuales de fondos de reserva, el listado de requisitos indispensables para realizar las unificaciones de las cuentas individuales de fondos de reserva; y, su normativa de aplicación; quien en oficio 63000000-3228-2010 de 20 de septiembre de 2010, comunicó:

“... Los casos de unificación que se realizan son: a. Generación de cédulas ficticias a cédulas reales.- b. Cédulas (sic) ficticias de afiliados extranjeros a cédulas de identidad obtenidas en Registro Civil.- c. De ficticias del Host a Ficticia en Historia Laboral esto es para extranjeros.- d. Mediante acuerdos administrativos que determinan y certifican el registro civil la nulidad de una segunda cedula (sic) existente para un mismo afiliado.- Los requisitos para realizar estas unificaciones son: Acuerdo administrativo entregado por el Registro Civil.- Copias de cedulas (sic).- Copias de planillas y comprobantes de pago.- Con estos documentos los funcionarios realizan el análisis correspondiente en la cuenta individual y aportes para efectuar la unificación de ser el caso...”.

De otra parte, en oficio 63000000-2206-2010 de 14 de julio de 2010, informó:

“... los deberes y responsabilidades que tiene cada servidor al momento de recibir una clave sea de manera verbal o escrita son.- 1. La clave de acceso es confidencial e intransferible.- 2. El uso indebido será objeto de sanciones de acuerdo a las Leyes y Reglamentos existentes.- 3. Se le aconseja el cambio frecuente de su contraseña.- 4. El sistema le obliga a personalizar la clave cada vez que se entrega una contraseña y cada noventa días o tres meses...”.

Con oficio 51000000.07.18 de 6 de septiembre de 2010, se solicitó a la señora Jefe del Departamento de Fondos de Terceros de la Dirección Provincial del Guayas en el período de análisis, lo siguiente: copias de los pedidos realizados a la autoridad competente para que se otorguen claves de acceso autorizado para el uso de aplicativos informáticos a los servidores institucionales, para realizar el proceso de unificación de cuentas individuales; los deberes y obligaciones del Coordinador del Proceso de Fondos de Reserva de la Dirección Provincial del Guayas y su base legal o documento en el cual estas se comunicó por escrito; y, cuáles fueron los procedimientos aplicados para verificar que el proceso de unificación de cuentas individuales se encontraban bien realizadas durante el período de análisis del presente examen especial; su contestación consta en oficio 13120900.4780 de 7 de octubre de 2010; al cual no adjuntó los pedidos realizados (oficios) para que se otorguen claves de acceso para el uso de aplicativos informáticos para el proceso de unificación total

de cuentas individuales; tampoco remitió el documento con que asignó funciones a la Coordinadora del Grupo de Trabajo de Fondos de Reserva en el período de análisis; y, señaló:

“... no conocí ninguna opción de reporte diario/mensual, que exista en el proceso de fondos de reserva por historia laboral, que permita técnica y electrónicamente conocer y verificar las unificaciones que ejecutó cada funcionario...”.

En oficio 51000000.07.34 de 11 de octubre de 2010, se solicitó a la Jefe del Departamento de Fondos de Terceros de la Dirección Provincial del Guayas, en el período de análisis responda documentadamente, lo siguiente: 1) Usted solicitó a la Dirección de Desarrollo Institucional que se le otorgue una clave de acceso al sistema informático del IESS para el señor con C.C. 0901094490 Asistente Administrativo de la Dirección Provincial del Guayas con la cual podía realizar Unificaciones Totales de Cuentas Individuales en el proceso de Fondos de Reserva. 2) El señor con C.C. 0901094490 Asistente Administrativo de la Dirección Provincial del Guayas tuvo acceso al proceso de Unificación Total de Cuentas Individuales en el sistema informático del IESS. 3) Entre las funciones asignadas al señor con C.C. 0901094490 Asistente Administrativo de la Dirección Provincial del Guayas realizaba Unificaciones Totales de Cuentas Individuales de afiliados; y, 4) Las razones por las cuales el señor con C.C. 0901094490 Asistente Administrativo de la Dirección Provincial del Guayas, no consta en las actas de capacitación dictadas por los funcionarios responsables del proceso de Fondos de Reserva.

En respuesta a la reiteración del pedido de auditoría constante en oficio 51000000.07.122 de 22 de junio de 2011, mediante comunicación de 18 de julio de 2011, la Jefe del Departamento de Fondos de Terceros de la Dirección Provincial del Guayas, en el período de análisis informó:

*“**Punto 1:** Mediante oficio No. 13120900.1394 de 2010.03.26. dirigido a la... Subdirectora de Servicios al Asegurado, se solicitó... la asignación de roles básicos al siguiente personal... 0906857370... **Puntos 2 y 3:** no conozco si la Dra... le asigno los roles informáticos al señor... para que tenga acceso al proceso de unificación total de cuentas individuales en el sistema de historia laboral... **Punto 4:** El señor... no consta en las actas de capacitación dictadas por los funcionarios responsables del proceso de fondos de reserva... por cuanto tenía funciones asignadas para operar en el sistema informático HOST haciendo ingresos y carga de planillas de fondos de reserva, canceladas a través de convenios de purga de mora patronal...”.*

En respuesta al oficio 51000000.07.24 de 10 de septiembre de 2010, mediante oficio 63000000-3388-2010 de 06 de octubre de 2010, el Director de Desarrollo Institucional del IESS, comunicó que el sistema informático del IESS no guarda las direcciones IPs desde donde se realizaron las unificaciones totales de cuentas individuales, lo que imposibilita deducir si éstas se realizaron desde equipos pertenecientes al IESS o no. Sin embargo, cabe señalar que quince unificaciones totales se realizaron en horas posteriores a la jornada laboral.

La falta de implementación de procedimientos de supervisión para verificar la correcta realización de las transacciones ejecutadas en el sistema informático de Fondos de Reserva así como la carencia de controles preventivos y detectivos, por parte de la Subdirectora de Servicios al Asegurado y de la ex Jefe de Fondos de Terceros de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, permitieron la indebida unificación total de 67 cuentas individuales, que 15 de éstas se realicen en horarios fuera de la jornada laboral.

La inexistencia de archivos de identificación de las direcciones IPs de los equipos utilizados para la unificación total de las cuentas individuales de fondos de reserva de los afiliados, evidencia que no se han incorporado al sistema informático los controles y archivos de respaldo que garanticen el control posterior de las operaciones y transacciones, responsabilidad que le compete al Director de Desarrollo Institucional.

Conclusiones

Con la clave personal asignada por la Dirección de Desarrollo Institucional al señor con C.C. 0901094490 Asistente Administrativo de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, se realizó en el Sistema Informático del IESS la unificación total de 70 cuentas individuales de fondos de reserva de afiliados, de las cuales 67 fueron indebidas por que los valores registrados no corresponden a la misma persona, de éstas 15 se realizaron entre las 19:00 y 21:00 horas.

En la Dirección Provincial del IESS – Guayas, no se aplicó ningún procedimiento para verificar que el proceso de unificación total de cuentas individuales de fondos de reserva se encuentre bien realizado.

El sistema informático del IESS no guarda evidencia de las direcciones IPs desde las cuales se realizaron las unificaciones totales de las cuentas individuales de fondos de reserva.

La Subdirección de Servicios Al Asegurado del IESS – Guayas, no mantienen en sus archivos las solicitudes dirigidas a la Dirección de Desarrollo Institucional para que proporcionen claves de acceso a los aplicativos del sistema informático del IESS, que facultan a los servidores institucionales el ingreso o modificación de registros.

No existe base legal o documento escrito en el cual se establezcan los deberes y obligaciones de la Coordinadora del Proceso de Fondos de Reserva de la Dirección Provincial del IESS – Guayas.

Recomendaciones

Al Director de Desarrollo Institucional

4. Incorporará al sistema informático controles que permitan el acceso de los servidores institucionales, debidamente autorizados mediante las correspondientes claves, únicamente desde las direcciones IPs que se encuentren registradas como parte del Instituto y asignados a los servidores a cargo de dichos equipos.
5. Incorporará al sistema informático del IESS los aplicativos correspondientes para registrar y guardar las direcciones IPs desde donde se generan o realizan las unificaciones totales de cuentas individuales de Fondos de Reserva.
6. La Dirección de Desarrollo Institucional proporcionará claves de acceso para ingresar al sistema informático del IESS a los servidores institucionales, previo pedido escrito realizado por autoridad competente, con especificación de los privilegios de acceso.
7. La Dirección de Desarrollo Institucional mantendrá un archivo personalizado de las solicitudes recibidas por autoridades competentes en las cuales se solicita

se proporcione claves a servidores institucionales de acuerdo a sus competencias.

A los Subdirectores de Servicios al Asegurado de las Direcciones Provinciales de Pichincha y Guayas del IESS

8. Designarán en el ámbito de su jurisdicción, a servidores institucionales específicos y de acuerdo a los volúmenes reales de atención, para el proceso de unificación total de cuentas individuales de fondos de reserva.
9. Implementarán procedimientos de supervisión para garantizar que los procesos de unificación total de cuentas individuales de fondos de reserva, se realicen previo cumplimiento de los requisitos y únicamente en los casos previstos en las disposiciones administrativas aplicables.
10. Simultáneamente a la designación de servidores responsables de un proceso en particular, le asignará por escrito los deberes y obligaciones que no se encuentren especificados para esa función en el Reglamento Orgánico Funcional del IESS.

A la Subdirectora de Servicios al Asegurado de la Dirección Provincial del IESS - Guayas

11. Organizará y mantendrá un archivo de las solicitudes realizadas a la Dirección de Desarrollo Institucional, las que incluirán los privilegios de acceso al sistema requeridos para los servidores institucionales de acuerdo a sus reales necesidades y competencias.

Prestación de servicios profesionales sin previa contratación

El 18 de diciembre de 2007, con boletín de egreso 012189, se realizó el pago de 12 000,00 USD correspondiente a la factura 0000908 del RUC 1704756491001 por concepto de honorarios profesionales por el proceso de reliquidación cuenta individual de Fondos de Reserva.

Según lo dispuesto en la resolución C.D. 035 artículo 9 del Reglamento para los Procesos de Contratación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de 4 de febrero de 2004, por la cuantía de la adquisición el procedimiento para su contratación tenía que realizarse por selección de ofertas para lo cual en cumplimiento del artículo 43 de la misma resolución se elaboraría y celebraría el contrato respectivo, cuyo proyecto, conforme la disposición general primera de la resolución en mención, como parte de los documentos precontractuales debía ser preparado por el Director de Desarrollo Institucional del IESS como representante de la unidad requirente.

El numeral 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, al referirse a las autoridades de las unidades administrativas y servidores, establece la obligación de:

“...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... y más sistemas administrativos...”.

La Codificación de la Ley de Contratación Pública vigente a la fecha de contratación, establecía en su artículo 66 la obligación de presentar garantías, entre ellas las de fiel cumplimiento del contrato.

Mediante oficio 51000000.07.29 de 29 de septiembre de 2010, se solicitó al Director de Desarrollo Institucional, copia certificada del contrato realizado entre el IESS y el profesional informático contratado, a lo cual con oficio 63000000-3396-2010 de 5 de octubre de 2010, comunicó:

“... No existe el contrato formal con el Ing... lo que se tuvo fue la disposición verbal de aceptación del Consejo Directivo y la Dirección General... Se cuenta con la carta enviada a la Dirección General en la cual se solicita la contratación del ingeniero... y del pedido de autorización de pago por concepto de honorarios prestados...”.

Con oficio 51000000.07.31 de 30 de septiembre de 2010, se solicitó a la Jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de la Dirección Provincial de Pichincha, los documentos de soporte que sustentaron los pagos

realizados al profesional informático contratado por el IESS, en oficio 13211700-C-541 de 15 de octubre de 2010 la funcionaria comunicó:

“... una vez verificados los archivos de esta dependencia, se determina que no hubo pagos por concepto de Honorarios Profesionales, Relación de dependencia...”.

Mediante oficio 132117-P-0204 de 23 de mayo de 2011, en alcance a la comunicación antes señalada, adjuntó los boletines de egreso 012189 de 18 de diciembre de 2007; y, 012236 de 21 de diciembre de 2007 con sus documentos de respaldo. Entre estos documentos no se encuentra ningún contrato por prestación de servicios profesionales.

Con oficios 51000000.07.114, 115 y 116 de 25 de mayo de 2011, se solicitó al Director de Desarrollo Institucional, al Director General, y a la Directora Económica Financiera del IESS actuantes a la fecha en que se realizó la contratación, el contrato que amparó el pago del profesional informático con C.C. 1704756491 por prestación de servicios profesionales solicitándoles que en el evento de no haberse elaborado expongan los motivos para dicho hecho.

En comunicación de 3 de junio de 2011, la Directora Económica Financiera del IESS, indicó:

*“... se procedió a otorgar la autorización de pago porque los documentos presentados llegaron con la respectiva AUTORIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL, en el oficio No. 63000000-2146-2007 del 17 de octubre del 2007, dirigido por el Director de Desarrollo Institucional... al... **DIRECTOR GENERAL A ESA FECHA...**”*

Con oficio 64000000-1998 de 16 de junio de 2011, el Director General del IESS, manifestó:

“... autoricé la contratación del ingeniero... previa certificación presupuestaria; sin embargo, aparentemente no existe contrato, situación que deberá informar la autoridad requirente, en este caso el... Director de Desarrollo Institucional, pues la elaboración del documento no es responsabilidad del Director General...”

Mediante oficio 63000000-1894-2011 de 16 de junio de 2011, el Director de Desarrollo Institucional del IESS, informó:

“... La contratación del ingeniero... obedeció a la necesidad imperiosa de ese momento de solventar el reprocesamiento y reliquidación de la cuenta individual de fondos de reserva para cumplir con la fecha establecida por el Consejo Directivo para la entrega de los Fondos de Reserva, por lo que se

acordó que la contratación se lo haría de manera directa con el pago contra presentación de factura por el servicio prestado... por tanto no se elaboró un contrato formal con el ingeniero...”.

Mediante oficio 51000000.07.119 de 30 de mayo de 2011, se solicitó a la Jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería Provincial de Pichincha del IESS, las razones por las que al elaborar el boletín de egreso 012189 de 18 de diciembre de 2007, no requirió el contrato que amparó el trabajo realizado por concepto de prestación de servicios. La Jefe del Departamento en oficio 13211700-C-299 de 3 de junio de 2011, informó:

“... En reunión mantenida el 16 de octubre de 2007 en el Consejo Directivo la Dirección de Desarrollo Institucional comunicó que se encontraba en proceso de adjudicación la contratación de una empresa que realice los trabajos técnicos necesarios que permitan la devolución de los fondos de reserva; sin embargo por disposición del Consejo Directivo, la fecha de inicio debía ser el 29 de octubre de 2007 y además también existía la recomendación de la Superintendencia de Bancos y Seguros para que se proceda con la reliquidación de las cuentas individuales considerando los intereses ganados.- Es por estas razones que la Dirección de Desarrollo Institucional... solicita la autorización para un trabajo directo con el ingeniero... quien ya había participado anteriormente en la creación del ambiente temporal que almacena la Cuenta Individual.- Con estos antecedentes y luego de verificar que el pago solicitado contenga la autorización de gasto del señor Director General, Certificación Presupuestaria, autorización de pago, Acta de Entrega Recepción y facturas conforme lo determina la normativa vigente...”.

Por la inobservancia de las normas legales y reglamentarias inicialmente mencionadas, por parte del Director de Desarrollo Institucional, no se celebró contrato escrito, por lo que los servicios profesionales prestados para el proceso de reliquidación de las cuentas individuales de fondos de reserva no se encontraron garantizados en las formas previstas en la Codificación de la Ley de Contratación Pública; y tampoco se especificaron las obligaciones del profesional contratado, con el consiguiente contingente en el caso de controversias.

Conclusión

No se celebró contrato con el profesional informático que utilizó el IESS, para el proceso de reliquidación de las cuentas individuales de fondos de reserva, por tanto no existe definición de las tareas encomendadas y los resultados pactados.

Recomendación

Al Director General del IESS

12. Previa la autorización del gasto, dispondrá a los servidores institucionales que soliciten la contratación de bienes y/o servicios, demuestren mediante informe escrito el proceso que se observará en atención a la cuantía de la contratación, con sujeción a lo previsto en la normativa vigente.

Devolución de fondos de reserva a los afiliados que denunciaron ser víctimas de suplantación de identidad

En el período analizado, respecto de los procesos de retiro y devolución de fondos de reserva, veintiún afiliados a nivel nacional, realizaron denuncias tanto escritas como verbales ante el Instituto y el Ministerio Público, manifestando que fueron víctimas de una suplantación de su identidad y que los valores por concepto de fondos de reserva fueron acreditados por el IESS en cuentas bancarias que no les pertenecen aunque están registradas a su nombre en el Instituto.

En artículo 275 de la Ley de Seguridad Social dispone:

“... el IESS será recaudador del Fondo de Reserva de los empleados, obreros y servidores públicos, afiliados al Seguro General Obligatorio, que prestaren servicios por más de un (1) año para un mismo empleador, de conformidad con lo previsto en el Código del Trabajo y otras leyes sobre la misma materia, y transferirá los aportes recibidos en forma nominativa a una cuenta individual de ahorro obligatorio del afiliado...”.

Las disposiciones para devolución, utilización y retiro, total o parcial, están previstas en la Ley de Seguridad Social a partir del artículo 279. Según el artículo 282:

“... la aportación obligatoria del empleador para el Fondo de Reserva será equivalente a un mes de remuneración, por cada año completo posterior al primero de sus servicios...”.

A partir de la promulgación de la Ley para el pago mensual de los Fondos de Reserva realizada en el Suplemento del R.O. 644 de 29 de julio de 2009, el depósito en el IESS será mensual siempre que así lo haya solicitado el trabajador.

En razón de la implementación de nuevas plataformas informáticas, que permiten el registro vía internet de solicitudes de devolución de fondos de reserva, la administración del IESS estableció nuevas políticas de seguridad, así:

- Mediante mensaje electrónico (e-mail) circularizado al personal de Historia Laboral a nivel nacional el 29 de abril de 2005 por la Dirección de Desarrollo Institucional, se destaca la obligación que tiene el afiliado de acercarse a las instalaciones del IESS con el original y copia de su cédula para obtener su nueva clave. El funcionario autorizado para entregar claves, lo hará únicamente al afiliado solicitante previa identificación con la cédula original.
- Con oficio 61200000-2896 de 26 de mayo de 2005, el Director Económico Financiero en funciones, dispuso a los Directores Provinciales, Jefes de los Departamentos de Fondos de Terceros de las Provincias de Azuay, Pichincha, Guayas, Chimborazo, Tungurahua, Manabí, Loja El Oro e Imbabura que la validación de los datos consignados por el afiliado en el sistema de Internet se hará previa verificación de: número de cédula de ciudadanía, papeleta de votación, número de la cuenta bancaria y el nombre de la entidad financiera, de acuerdo con la certificación emitida por el banco la cual indicará que la cuenta corriente o de ahorros está activa.
- En boletín de prensa de 26 de mayo de 2005, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social informó a la opinión pública los procedimientos y documentos necesarios para el registro de datos de los afiliados:

“... Una vez que el afiliado, ingrese a la página web del IESS: www.iess.gov.ec deberá digitar su número de cédula de ciudadanía, clave personal, número de cuenta bancaria y nombre del banco, cooperativa o mutualista, donde quiere que le depositen el valor... Luego, tendrá que acudir a las ventanillas del Instituto a nivel nacional, en el módulo de historia laboral, para la verificación de los datos que fueron registrados por el afiliado, portando los siguientes documentos.- 1. original y copia de la cuenta corriente o de ahorros del banco.- 2. original y copia de la cédula de ciudadanía y papeleta de votación.- 3. certificación actualizada del banco de la cuenta corriente o de ahorros que indique que la cuenta bancaria este (sic) activa...”
- Con oficio 63000000-0026-2009 de 12 de enero de 2009, el Director de Desarrollo Institucional del IESS (e), comunicó a los Directores Provinciales del IESS, que se ha desarrollado la mejora en el proceso de concesión de solicitud

de clave para los afiliados con relación de dependencia para lo cual debían divulgar las siguientes disposiciones:

*“... **PROCESO:** 1. Afecta a los afiliados al Seguro Social Obligatorio que tienen relación de dependencia.- 2. No afecta a los Señores Jubilados, Pensionistas, Afiliados Voluntarios, Afiliados Cesantes y Afiliados al Seguro Social Campesino que no tienen relación de dependencia.- 3. La solicitud de clave de los afiliados al Seguro General Obligatorio será direccionada a su empleador quién deberá verificar que su trabajador efectivamente ha realizado esta solicitud. El empleador luego de realizada esta verificación, procederá a informar al IESS de la validez o nulidad de esta transacción mediante el uso de una opción en el sistema de Historia Laboral.- 4. Posteriormente, el afiliado podrá imprimir o bajar la solicitud de clave previo a la presentación de los documentos respectivos en los Centros de Historia Laboral para la entrega de la respectiva contraseña.- 5. El afiliado podrá obtener la solicitud de clave de acceso al sistema siempre y cuando su patrono haya registrado en el sistema la validez de la solicitud.- 6. El sistema leerá internamente si el afiliado que solicita o desea imprimir su solicitud de clave de acceso, tenga el aviso de entrada en estado procesado...”*

- Mediante oficio 63000000-2402-2009 de 6 de octubre de 2009, el Director de Desarrollo Institucional del IESS, informó a los Directores Provinciales del IESS y por su intermedio a todos los funcionarios que integran los Centros Universales de Atención, la nueva funcionalidad que se desarrolló para la solicitud y entrega de clave personal:

*“... **PROCESO:** 1. Solicitante/usuario ingresará a solicitar su clave de acceso.- 2. Sistema le permitirá bajar la solicitud directamente en caso de afiliado/usuario NO TENGA RELACIÓN DE DEPENDENCIA; o, caso contrario le direccionará a su patrono/empleador para que apruebe la solicitud.- 3. Sistema le informará que si tenía clave o contraseña con el nuevo pedido de solicitud, la clave anterior será inactivada.- 4. En el caso de que la solicitud se haya direccionado a un empleador que no ha registrado aviso de salida, el solicitante/usuario informará del particular a esta Dirección con la finalidad de investigar y dar solución... Las nuevas pantallas que visualizará el afiliado/usuario son.- 1. Pantalla de Acceso Inicial.- Requisitos para solicitar la Clave... Sr. Afiliado tome en cuenta las siguientes consideraciones antes de solicitar la clave... **RECUERDE** que su clave es personal y es su responsabilidad custodiarla. El IESS no se responsabiliza por el registro de datos dentro del sistema con su número de cédula y clave.- **DOCUMENTOS QUE DEBE PRESENTAR PARA LA ENTREGA DE LA CLAVE:** Solicitud bajada e impresa del portal web www.iess.gov.ec y firmada por el solicitante.- Originales y copias de la cédula de identidad o ciudadanía y de la papeleta de las últimas votaciones o certificado de abstención...”*

A los servidores institucionales que con sus claves asignadas por la Dirección de Desarrollo Institucional realizaron los procesos de entrega de claves a los afiliados y

validación de cuentas bancarias en el sistema informático del IESS, se les solicitó proporcionen copias certificadas de la documentación de respaldo que según la normativa vigente a la fecha sirvieron de sustento para dichos procesos.

Con oficio 51000000.07.70 de 13 de diciembre de 2010, se solicitó a la señora con C.C. 0912260353 Secretaria de la Agencia Sur del IESS – Guayas, proporcione copias certificadas a color y legibles de la documentación de respaldo que sustentó la entrega de nueva clave al afiliado con C.C. 0915152565 quién a su comunicación de 21 de diciembre de 2010, no adjuntó copias de la documentación de respaldo con la cual se entregó la clave de afiliado.

Con oficio 51000000.07.65 de 13 de diciembre de 2010, se solicitó a la señora con C.C. 1704228327 Oficinista del Departamento de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, proporcione copias certificadas a color y legibles de la documentación de respaldo que sustentó la entrega de la nueva clave al afiliado con C.C. 0910679620 quién a su comunicación de 28 de diciembre de 2010, no adjuntó documentos de respaldo con la cual se entregó la clave de afiliado.

En oficio 51000000.07.62 de 13 de diciembre de 2010, se solicitó a la señora con C.C. 0601534829 Oficinista del Departamento de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial del IESS – Chimborazo, proporcione copias certificadas a color y legibles de la documentación de respaldo que sustentó la entrega de la nueva clave a la afiliada con C.C. 0908898901 quién a su comunicación de 7 de febrero de 2011, no adjuntó documentos de respaldo con la cual se entregó la clave de afiliado.

Mediante oficio 51000000.07.67 de 13 de diciembre de 2010, se pidió a la señora con C.C. 0907758700 Responsable del Grupo de Trabajo de Historia Laboral de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, proporcione copias certificadas a color y legibles de la documentación de respaldo que sustentó la validación de las cuentas bancarias 1700742035 y 1750735119 del Banco Internacional S.A. en el sistema informático del IESS; y, la entrega de nueva clave al afiliado con C.C. 1301266043 ya que el señor con C.C. 0908593973 Asistente Administrativo de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, quién con su clave de servidor institucional validó las cuentas bancarias pero se encuentra privado de su libertad. La funcionaria, en sus oficios 13110900-4HL-0018 de 11 de enero de 2011 y 13110900-4HL-0076 de 10 de febrero

de 2011, señaló que los documentos que sirven para la validación de las cuentas bancarias y entrega de nueva clave no se localizaron en los archivos de Historia Laboral, ubicado en la bodega del ex Monte de Piedad de la ciudad de Guayaquil.

Mediante oficio 51000000.07.96 de 13 de enero de 2011, se solicitó a la señora con C.C. 1704228327 Oficinista del Departamento de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, las razones por las cuales se otorgó clave al afiliado con C.C. 0908938129 si en la documentación habilitante existen firmas diferentes del solicitante, la servidora institucional en comunicación escrita de 18 de enero de 2011, manifestó:

“...Como se puede dudar de una persona que presenta los documentos originales que lo identifican, si los mismos son otorgados por instituciones públicas que constituyen el primer filtro de la identidad de un ciudadano o ciudadana como son el Registro Civil y Consejo Nacional Electoral.- ninguna experiencia en este trabajo, con instrucciones verbales como le sucedió a la suscrita, en un ambiente no adecuado para atención al público que por el exceso de afiliados, se encontraban acalorados, coléricos, irritados, exigiendo una atención rápida de los dos servidores que atendíamos a los asegurados que necesitaban los diferentes servicios... fueron factores que contribuyeron a vulnerar, limitar y permitir que los servidores en muchas ocasiones sin querer perjudicar a nadie, peor a si (sic) mismos, hayamos pasado por esta clase de inconvenientes...”.

De los veintinueve casos analizados, en uno de estos no se ubicaron en los archivos de la Institución la documentación que sirvió de respaldo para la entrega de las nuevas claves de los afiliados y en otros tres los servidores institucionales no proporcionaron la misma. Además, en dos de los veintinueve casos no se ubicaron en los archivos de la Institución la documentación que sirvió de respaldo para la validación de la cuenta bancaria en el sistema informático del IESS, a la cual fueron transferidos los recursos correspondientes a fondos de reserva.

Hecho subsecuente

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, en comunicación de 29 de julio de 2011, la señora con C.C. 1704228327 Oficinista del Departamento de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial del Guayas, adjuntó copias certificadas y legibles de la documentación de respaldo que sustentó la entrega de la nueva clave al afiliado con C.C. 0910679620, documentos que son diferentes a los entregados por afiliado denunciante.

Conclusiones

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social transfirió valores por concepto de fondos de reserva a las cuentas bancarias registradas en las entidades financieras a nombre de los afiliados; y, la validación de estas cuentas bancarias en el sistema informático del IESS se sustentó en el respectivo certificado bancario, cédula de identidad y certificado de votación emitidos a nombre de los afiliados; excepto, en los dos casos en que no se ubicaron en los archivos del Instituto los documentos habilitantes para la validación de la cuenta bancaria.

En diecinueve de los veintiún casos analizados de afiliados que realizaron denuncias tanto escritas como verbales ante el IESS y Ministerio Público por el retiro de sus fondos de reserva, se comprobó que la documentación (cédula de ciudadanía y certificado de votación) proporcionada por funcionarios del IESS y que sustentó la entrega de una nueva clave de afiliado y la validación de las cuentas bancarias en el sistema informático no contienen la misma información que la documentación proporcionada por los afiliados denunciantes.

En dieciséis de los veintiún casos analizados, las copias de la cédula de ciudadanía y certificado de votación entregados al IESS para obtener la clave de afiliado es diferente a la que sustenta la validación de la cuenta bancaria en el sistema informático del Instituto, entre estos se incluyen dos de los afiliados presuntamente perjudicados, no presentaron la documentación (cédula de ciudadanía y certificado de votación) solicitada telefónicamente por la Responsable del Proceso de Fondos de Reserva.

En un caso solo se obtuvo la cédula de ciudadanía y certificado de votación que sirvieron para la obtención de una nueva clave de afiliado y ésta es diferente a la entregada por el afiliado que realizó la denuncia escrita ante el IESS y Ministerio Público.

En dos de los veintiún casos analizados, los servidores institucionales no proporcionaron la documentación habilitante con la que entregaron las claves de afiliados por parte de servidores institucionales que no adjuntaron dicha documentación.

Los controles aplicados por el IESS, para establecer la autenticidad de la identificación de los afiliados es basado en documentación emitida por organismos externos al Instituto (cédula de ciudadanía, papeleta de votación, certificados bancarios, copias de cuentas bancarias), por lo tanto el IESS no tiene la capacidad para discernir si estos documentos son legítimos o fraudulentos.

Recomendación

Al Director General del IESS

13. Implementará un sistema acorde a las necesidades actuales para establecer la identificación real de los afiliados que son parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que incluya el registro y comprobación de huellas dactilares, con la finalidad de precautelar los intereses institucionales.

Archivos en los departamentos de historia laboral

A más de los casos señalados en el comentario anterior en los que no se ubicaron en los archivos o los servidores responsables no proporcionaron los documentos respectivos requeridos por auditoría, encontramos otros expedientes que no incluyen los documentos habilitantes para realizar procesos internos como son: proporcionar claves a los afiliados y validar cuentas bancarias dentro del sistema informático del IESS.

La NCI 210-04 Documentación de respaldo y su archivo concordante con la 405-04 vigente desde diciembre de 2009, establece:

“...Toda entidad pública dispondrá de evidencia documental suficiente, pertinente y legal de sus operaciones.- La documentación sobre operaciones, contratos y otros actos de gestión importantes debe ser íntegra, confiable y exacta, lo que permitirá su seguimiento y verificación, antes, durante o después de su realización por los auditores internos o externos...”

La NCI 401-03 Supervisión, dicta:

“... 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...”

Mediante oficio 51000000.07.40 de 12 de octubre de 2010, se solicitó al señor con C.C. 0911477453 Oficinista del Departamento de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, proporcione copias certificadas de la documentación de respaldo que el 3 de marzo de 2008 a las 09:40 horas, sirvió para la entrega de la clave de afiliado al señor con C.C. 0800864332, el servidor institucional en comunicación de 19 de octubre de 2010, manifestó:

“... a la fecha me ha sido imposible localizar la documentación pertinente, tan pronto sea localizada en el archivo general del Dpto. de historia laboral... le remitiré para justificar y sustentar mi accionar...”.

Con oficio 51000000.07.43 de 12 de octubre de 2010, se requirió al señor con C.C. 0801290644 Asistente Administrativo de la Dirección Provincial del IESS - Esmeraldas, proporcione copias certificadas de la documentación de respaldo que el 11 de mayo de 2007 a las 11:21 horas, sirvió para la entrega de la clave de afiliado al señor con C.C. 0800574717, el servidor institucional a su oficio 13000800-1622 de 21 de octubre de 2010, no adjuntó la solicitud de clave documento indispensable en el trámite efectuado.

Mediante oficios 51000000.07.117 y 118 de 30 de mayo de 2011, se solicitó a las Subdirectoras de Servicios al Asegurado de la Dirección Provincial de Pichincha y Guayas, informen cuáles son los procedimientos de supervisión dispuestos en su jurisdicción para asegurar que los responsables de otorgar claves a los afiliados y validar cuentas bancarias en el sistema informático del IESS, recaben los documentos habilitantes; la designación del responsable del archivo y custodia de la documentación antes mencionada; y, si el sistema informático del IESS, emite reportes periódicos de las claves otorgadas a los afiliados y validación de cuentas bancarias por servidor institucional o cuales han sido los controles implementados para el efecto. La ex Subdirectora de Servicios al Asegurado de la Dirección Provincial de Pichincha, envió copia del oficio 70000000-250 de 17 de junio de 2011, dirigido al actual Subdirector de Servicios al Asegurado encargado, trasladando el pedido realizado por auditoría interna. Posteriormente, en oficio 70000000-260 de 22 de junio de 2010, señala que este proceso corresponde atender a la Subdirección de Servicios al Asegurado y que se dirija a la dependencia señalada.

Con oficio 51000000.07.123 de 22 de junio de 2011, se insistió en el pedido, pues la información requerida corresponde al período de gestión de la funcionaria antes

citada, en su respuesta contenida en oficio 70000000-390 de 18 de julio de 2011, manifestó:

“... 2... Con oficios circulares Nos. 13101700-1405, 1431 y 1432, de 2009-05-2 la Subdirección de Servicios al Asegurado remite a los Jefes Departamentales y Responsables de las Agencias el oficio No. 65000000-0359, de 2009.05.19, suscrito por el economista Bolívar Bolaños, Subdirector General, quien recuerda la obligatoriedad de mantener una eficiente administración de los archivos, crear y conservar registros públicos de manera profesional y dispone que quien administre, maneje, archive o conserve la información, será personalmente responsables...”.

Con oficio 51000000.07.124 de 22 de junio de 2011, se insistió en el pedido a la Subdirectora de Servicios al Asegurado de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, ya que no se ha recibido respuesta.

En oficio 13100900.2263 de 18 de julio de 2011, la Subdirectora de Servicios al Asegurado de la Dirección Provincial del IESS – Guayas en respuesta a nuestro oficio 51000000.07.118 de 30 de mayo de 2011, comunicó:

“... PUNTO N.-2.- Esta Subdirección realizó gestiones... para el traslado de un servidor del Área de Contabilidad Provincial, por lo que con Of. 13220900-1-1643 se autoriza el traslado... al Grupo de Trabajo de Historia Laboral, a quien se lo asignó para Custodio de los Archivos, con fecha 15 de julio de 2010 en oficio 13110900-4HL-798.- PUNTO N.-3... reporte que permite conocer el detalle de los funcionarios que han emitido claves de empleadores y afiliados y de validaciones de cuentas bancarias (solo total), no así el detalle de afiliados, pensionistas o beneficiarios que hayan sido procesados por cada funcionario...”.

En el período analizado las Subdirectoras de Servicios al asegurado de las Direcciones Provinciales de Pichincha y Guayas, en las áreas de historia laboral, no designaron servidores responsables del archivo y custodia, ni implementaron procedimientos de supervisión que aseguren la conservación y posterior disponibilidad de los documentos habilitantes para otorgar claves de afiliados y validar cuentas bancarias en el sistema informático del IESS, por lo que no se ubicaron todos los respaldos solicitados por auditoría interna dificultando el control posterior de las transacciones realizadas.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, en comunicación de 1 de agosto de 2011, el señor con C.C. 0911477453 Oficinista del Departamento de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, adjuntó

copias certificadas legibles de la documentación de respaldo que sustentó la entrega de la nueva clave al afiliado con C.C. 0800864332.

Conclusiones

No existe un procedimiento establecido por las autoridades competentes en las que se establezca un proceso de supervisión y revisión de los documentos que han sido requeridos por los servidores institucionales y presentados por los afiliados para otorgar las claves y validar cuentas bancarias dentro del sistema informático del IESS.

No se cuenta con un proceso informático que emita un reporte de las transacciones realizadas diariamente por cada servidor institucional en el cual se identifiquen las nuevas claves entregadas a los afiliados y las validaciones de cuentas sean realizadas dentro del sistema informático del IESS.

No se ha designado por escrito al responsable del archivo y custodia de la documentación que sirvió como habilitante para la entrega de claves de afiliados y validación de cuentas bancarias dentro del sistema informático del IESS.

Recomendaciones

Al Director de Desarrollo Institucional

14. En coordinación con los responsables de los procesos, para asegurar la inclusión de la información necesaria y controles indispensables, diseñará un proceso informático en el cual emita un reporte diario de las transacciones realizadas por cada servidor institucional en el cual se identifiquen las nuevas claves entregadas a los afiliados y las validaciones de cuentas bancarias realizadas dentro del sistema informático del IESS.

Al Director General del IESS

Dispondrá a los Subdirectores de Servicios al Asegurado del IESS a nivel nacional:

15. Diseñen e implementen un proceso de supervisión y revisión diaria de los documentos que han sido requeridos por los servidores institucionales a los afiliados para otorgar claves de afiliados y validar cuentas bancarias dentro del sistema informático del IESS, cuyos resultados se evaluarán periódicamente para la adopción oportuna de medidas correctivas o complementarias.
16. Designen un responsable del archivo y custodia de la documentación que sirvió como requisitos indispensables para la entrega de claves y validación de cuentas bancarias de los afiliados dentro del sistema informático del IESS, entregada por los servidores a cargo de estas funciones.

Validación de cuentas bancarias realizadas desde direcciones IPs que no pertenecen al IESS

Durante el período del presente examen especial, se han realizado validaciones de cuentas bancarias en el sistema informático del IESS, con la clave del Asistente Administrativo del Departamento de Fondos de Terceros de la Dirección Provincial del IESS-Guayas con C.C. 0901094490 y desde direcciones IPs que no se encuentran asignadas a ningún equipo informático del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

La NCI 400-04 Acceso a los Sistemas y Modificación de la Información establece:

“... Entre los controles de acceso físico a los puntos terminales del sistema de información computarizado se tomarán en cuenta los siguientes... Mantener los puntos terminales bajo supervisión directa... Entre los controles de acceso lógico a los sistemas y la información contenida en la computadora, se utilizará... Perfiles de acceso, de acuerdo a las funciones y jerarquías de los usuarios...”

El numeral 5 de la NCI 410-07, vigente a partir diciembre de 2009, respecto del software aplicativo, dispone:

“... En los procesos de desarrollo, mantenimiento o adquisición de software aplicativo se consideran... la inclusión apropiada de controles de aplicativos diseñados para prevenir, detectar y corregir errores e irregularidades de procedimiento, de modo que éste, sea exacto, completo, oportuno, aprobado y

auditable. Se considerarán mecanismos de autorización, integridad de la información, control de acceso, respaldos, diseño e implementación de pistas de auditoría y requerimientos de seguridad...”.

Mediante oficio 51000000.07.39 de 12 de octubre de 2010, se solicitó al Asistente Administrativo del Departamento de Fondos de Terceros de la Dirección Provincial del IESS - Guayas con C.C. 0901094490, proporcione copias certificadas de la documentación de respaldo que sirvió para la validación en el sistema informático del IESS, de las cuentas bancarias: 1009267778 del Banco del Pacífico S.A. el 5 de mayo de 2010 a las 10:10 horas; 12013140413 del Banco de la Producción el 5 de mayo de 2010 a las 12:56 horas; y, 8117821200 del Banco General Rumiñahui el 28 de enero de 2010 a las 11:01 horas a nombre de los señores con C.C. 0913627634; 0910128503; y, 0800864332 respectivamente, el servidor institucional en comunicación de 20 de octubre de 2010, señaló:

“... Debo indicarle que jamás he estado en el grupo de trabajo de Historia Laboral en donde se emiten Claves y Validan cuentas bancarias del afiliado, por lo que ratifico que jamás he estado como funcionario en la validación de cuentas bancarias ya que mis actividades se realizaron en el modulo (sic) 6 solamente informando ya que no tenía las claves para acceder al sistema, por tales circunstancias no conozco quien o quienes han procedido a realizar las transacciones informadas por el Director de Desarrollo Institucional...”.

En razón de esta respuesta; con oficio 51000000.07.111 de 24 de mayo de 2011, se solicitó al Director de Desarrollo Institucional las razones por las cuales el servidor institucional que labora en el departamento de Fondos de Terceros de la Dirección Provincial del IESS-Guayas, con su clave realizó validaciones de cuentas bancarias dentro del sistema informático del IESS, proceso que lo realiza el departamento de Historia Laboral, el Director en oficio 63000000.1699.2011 de 25 de mayo de 2011 informó:

“... La asignación y activación de roles obedece a un pedido expreso que realizan las instancias, autorizadas para tal evento, desde cada jurisdicción.- la asignación de procesos que no le competen de acuerdo a los procesos establecidos en el Departamento de Fondos de Terceros, comunico que la asignación de tareas corresponden a los jefes inmediatos superiores, pues ellos tienen independencia administrativa para asignar responsabilidades a sus servidores.- Con el oficio No. 13110900-3418, de 2009-07-17, la Señora Subdirectora de Servicios al Asegurado... remitió la nómina de los funcionarios que había designado para que accedan a los nuevos roles de nivel básico y/o supervisión. Esta Dirección... en respuesta... informó... Se han asignado los roles de nivel básico y/o superior casi al 100% de los funcionarios con excepción de los pertenecientes al Área de Fondos de Terceros... en razón de que poseen roles del aplicativo de fondos de reserva, tienen roles de

supervisión y de administración así como también tienen asignado roles del aplicativo de cesantías...”.

Respecto de la validación de las tres cuentas bancarias especificadas, en el informe técnico proporcionado por la DDI consta que se efectuaron desde las siguientes direcciones IPs 186.68.41.69; 190.154.166.163; y, 201.234.210.38, que no están asignadas a equipos institucionales, por tanto, mediante oficios 51000000.07.112 y 113 de 24 de mayo de 2011, se solicitó a las empresas Satnet e Imsat informar a quienes se encontraban asignadas estas direcciones IPs en las fechas en que se realizaron las validaciones de cuentas bancarias en el sistema informático del IESS.

En comunicación sin número de 26 de mayo de 2011, la empresa Satnet comunicó que la IP 186.68.41.69 se encontraba asignada a un cliente particular y la IP 190.154.166.163 no había sido asignada a ningún cliente en las fechas señaladas; y, con oficio GG-015-05-2011/Gnt. 015 de 30 de mayo de 2011, la empresa Global Crossing Comunicaciones Ecuador S.A. antes Imsat comunicó que la dirección IP 201.234.210.38 se encontraba asignada a un cliente particular, por tal razón ninguna de estas direcciones se encontraba asignada al Instituto.

Con la clave asignada al Asistente Administrativo del Departamento de Fondos de Terceros de la Dirección Provincial del IESS Guayas con C.C. 0901094490 desde direcciones IPs que no se encontraban asignadas a ningún equipo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se realizaron validaciones de tres cuentas bancarias en el sistema informático del IESS, afectando la seguridad de los afiliados y evidenciando que con la clave de los servidores institucionales se pueden realizar los diferentes procesos internos del IESS desde cualquier equipo informático externo al Instituto.

Conclusión

Con la clave personal asignada por la Dirección de Desarrollo Institucional al señor con C.C. 0901094490 Asistente Administrativo de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, se realizó el proceso de validación de tres cuentas bancarias que se

registraron en el sistema informático del IESS, desde direcciones IPs que no se encuentran asignadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Recomendaciones

Al Director de Desarrollo Institucional

17. Incorporará a los aplicativos informáticos, controles que permitan el acceso a las transacciones de ingreso y modificación de información exclusivamente desde las direcciones IPs que pertenezcan al IESS, las cuales deberán estar plenamente identificadas con los servidores a cargo de estos equipos y concordar con las claves y privilegios de acceso asignados.

18. En coordinación con los responsables de los procesos, redefinirán los perfiles de los usuarios y las asignaciones de privilegios de acceso al sistema informático del IESS de los servidores institucionales de acuerdo a sus competencias específicas en cada departamento.

Devolución de fondos de reserva a los afiliados que en el sistema informático del IESS se encuentran como fallecidos

En el período analizado se realizaron devoluciones de fondos de reserva a 124 afiliados que en el sistema informático del IESS se encontraban como fallecidos; sin embargo, mediante documentación proporcionada por la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación se comprobó que 6 ciudadanos se encuentran vivos; y, 19 afiliados constan con aportaciones realizadas en marzo de 2011; es decir, en períodos posteriores a la fecha de defunción registrada.

La NCI 110-03 Contenido, Flujo y Calidad de la Información establece:

“... La información que emita la entidad será clara y con un grado de detalle ajustado al nivel de decisión que utilice... cumpliendo varios atributos, tales como: Contenido apropiado; Calidad; Oportunidad; Actualización; Exactitud...”

Concordante con ésta, la NCI 500-01 vigente desde diciembre de 2009, dispone:

“... Los sistemas de información contarán con controles adecuados para garantizar confiabilidad, seguridad y una clara administración de los niveles de acceso a la información y datos sensibles...”.

La NCI 400-04 Acceso a los Sistemas y Modificación de la Información dispone:

“... establecerán las medidas que permitan acceder y modificar los datos e información contenidos en los sistemas computarizados solo a personal autorizado. Estas se concretarán en controles de acceso físico y lógico... Entre los controles de acceso lógico a los sistemas y la información contenida en la computadora, se utilizará... Un registro de utilización de cada uno de los sistemas por cada uno de los usuarios...”.

El numeral 5 de las NCI 410-07, vigente a partir diciembre de 2009, respecto del software aplicativo, dispone:

“... En los procesos de desarrollo, mantenimiento o adquisición de software aplicativo se consideran... la inclusión apropiada de controles de aplicativos diseñados para prevenir, detectar y corregir errores e irregularidades de procedimiento, de modo que éste, sea exacto, completo, oportuno, aprobado y auditable. Se considerarán mecanismos de autorización, integridad de la información, control de acceso, respaldos, diseño e implementación de pistas de auditoría y requerimientos de seguridad...”.

Mediante oficio 51000000.07.51 de 18 de octubre de 2010, se solicitó al Director de Desarrollo Institucional del IESS la siguiente documentación certificada: copias de los documentos habilitantes que sirvieron de sustento para registrar en el sistema informático del IESS la fecha de fallecimiento de seis afiliados; cuáles fueron los servidores institucionales que registraron las fechas de defunción de los afiliados; las razones por las cuales se realizaron devoluciones de fondos de reserva a afiliados que en el sistema informático del IESS constaban como fallecidos. En oficio 63000000-3750-2010 de 18 de noviembre de 2010, comunicó:

“... 1. Las copias de los documentos que sustentaron el registro de la fecha de fallecimiento son custodiados en cada oficina donde realizan el registro de fallecimiento.- 2. En relación... del servidor/a o servidores/as institucionales que registraron las fechas de defunción en el sistema informático del IESS... informo que por tres ocasiones se ha solicitado la verificación, concluyendo que... “En la opción de actualización de fecha de fallecimiento que tienen los funcionarios no hay registro de quién hizo el cambio”.- 3. En cuanto a las razones por las cuales se realizaron las devoluciones... comunico que el aplicativo se encuentra construido de tal forma que cuando el afiliado/a adquiere su derecho y al registrar la solicitud el afiliado con su clave de acceso, el sistema le viabiliza la concesión de este servicio...”.

Con oficio 51000000.07.108 de 15 de abril de 2011, se solicitó al Director de Desarrollo Institucional informe las razones por las cuales se devolvieron fondos de reserva a ciudadanos que se encuentran registrados como fallecidos al momento de realizar la solicitud de devolución de fondos de reserva; porqué el sistema informático del IESS permitió realizar estas solicitudes a ciudadanos fallecidos; y, si existen actividades de control que detecten esta novedad, el Director en oficio 63000000-1465 de 13 de mayo de 2011, señaló:

“... del análisis realizado en la base de datos se detecta que la actualización de las fechas de fallecimiento fueron posterior a las fechas de generación de las Solicitudes de Devolución, por tanto los afiliados permanecieron cesantes antes y durante la generación de la mencionada Solicitud. Cabe señalar que el sistema realiza un control automático y no permite generar un (sic) solicitud de devolución si el afiliado esta con fecha de fallecimiento... existe un convenio entre el Registro Civil y el IESS a fecha Diciembre de 2007, dentro del cual el Registro Civil se compromete en entregar en un formato pre-establecido la información de los cedula (sic) habientes... dicha información se venía procesando únicamente en lo que se refiere a la inserción de cédulas nuevas, mientras que las actualizaciones se las hacía bajo demanda de cada aplicativo y no en forma automática. En Mayo de 2010 esta Dirección coordina y establece el criterio de procesamiento automático semanal.- la actualización del campo fecha de fallecimiento se la realiza mediante... Actualización automática vía proceso de archivo recibido por el Registro Civil.- Mediante registro e ingreso de novedades por fallecimiento por aplicativo por parte del empleador cuando el empleado está activo.- Se adjunta el archivo Excel denominado cedulas_auditoria con la información obtenida... indicando el historial de la fecha de fallecimiento.- el proceso de cambio de fecha de fallecimiento se lo realiza por varios métodos y por tal motivo el historial que se presenta en el archivo Excel fue extraído de varias bases de datos...”

Se realizaron devoluciones de fondos de reserva a los afiliados que se encontraban registrados como fallecidos en el sistema informático del IESS, lo que advierte las debilidades de control en el sistema informático del instituto, pues a decir del Director de Desarrollo Institucional, éste no guarda un archivo de identificación de la clave del servidor institucional que cambió el estado del afiliado, tampoco de la fecha, hora de realización del mismo y no se registra la dirección IP desde la cual se modificó la información, lo que no permite localizar la documentación fuente con la cual se sustentó dicha modificación y comprobar si dicho proceso fue realizado con la transparencia que el caso lo amerita.

La falta de depuración de la información de los afiliados, en base a los datos que proporciona la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación del

Ecuador, provocó que se acepten solicitudes de devoluciones de fondos de reserva a afiliados que se encuentran registrados como fallecidos, sin embargo, al menos 6 se encuentran vivos y 19 registran aportaciones a marzo de 2011, lo que evidencia la falta de confiabilidad de la información registrada en el IESS.

Conclusiones

El sistema informático del IESS no registra la clave del servidor institucional que modificó el estado de los afiliados y tampoco desde que dirección IP fue realizado dicho proceso.

Se realizaron devoluciones de fondos de reserva a los afiliados que en el sistema informático del IESS constan como fallecidos; sin embargo, registran aportaciones a marzo de 2011.

Hasta mayo de 2010, no se depuró la base de datos del IESS conforme a la información proporcionada por la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador, lo que provocó que en la base de datos del Instituto, afiliados que se encontraban fallecidos tengan el estatus de vivos, tramitándose las solicitudes de devolución de fondos de reserva.

Recomendaciones

Al Director de Desarrollo Institucional

19. En coordinación con los responsables del proceso, incorporará dentro del sistema informático del IESS controles que no permitan la generación de solicitudes de devolución de fondos de reserva vía internet ni el registro de aportaciones, si el estado del afiliado es fallecido.

20. En coordinación con los responsables del proceso, incorporará al sistema informático del IESS, las modificaciones que permitan la generación de archivos de registro que identifique al usuario, la dirección IP del equipo, fecha y hora de todos los procesos que realiza el Instituto entre ellos la modificación del campo de fecha de fallecimiento del afiliado.

21. Realizará la actualización de la base de datos del IESS, en forma inmediata y automática con soporte en la información recibida de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador.

Como resultado del análisis a los Procesos de Retiro, Utilización y Devolución de Fondos de Reserva, Pago y Acreditación a los Afiliados y Beneficiarios del IESS, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 30 de junio de 2010, se emitió dos informes con indicios de responsabilidad penal: IESS-AUDI-0021-2010 que fue aprobado por la Contraloría General del Estado el 6 de mayo de 2011, conforme consta en oficio 06856 DCAI y IESS-AUDI-0003-2011 aprobado el 14 de junio de 2011, por la Contraloría General del Estado mediante oficio 09316 DCAI.