



INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial a la Dirección Provincial de Pichincha del IESS se realizó en cumplimiento de la Orden de Trabajo 51000000.041.09 de 16 de septiembre de 2009, con cargo al plan operativo de control de 2009 de la Auditoría Interna del IESS aprobado por el Contralor General del Estado.

Objetivo del examen

Examinar la legalidad, veracidad y corrección de la concesión y pago de pensiones por vejez en la Dirección Provincial de Pichincha.

Alcance del examen

Se analizaron los procesos de concesión y pago de pensiones por vejez otorgadas entre el 2 de enero de 2005 y el 31 de agosto de 2009.

Limitación al alcance

Para el análisis de la aplicación de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, en vigencia desde el 30 de marzo de 2009, se planificará la

realización del examen especial a los casos específicos ya que la normativa interna se expidió con Resolución CD 300 de 11 de enero de 2010.

Base legal

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

Estructura orgánica

De conformidad con lo dispuesto en la Ley de Seguridad Social, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cuenta para su funcionamiento, entre otros, con los niveles de gobierno y dirección superior, ejercidos por el Consejo Directivo, Dirección General y Direcciones Provinciales; nivel de dirección especializada, que son órganos de gestión, especializados en el aseguramiento de las contingencias y la calificación del derecho a las prestaciones que otorga el Seguro General Obligatorio, entre las que se ubica la Dirección del Sistema de Pensiones.

Esta Dirección Especializada para el desarrollo de sus responsabilidades cuenta con las siguientes dependencias de apoyo:

- a) La Subdirección de Pensiones
- b) La Subdirección de Contabilidad y Control Presupuestario; y,
- c) Las unidades provinciales de pensiones.

La Unidad del Sistema de Pensiones, por el grado de complejidad de la Dirección Provincial en Pichincha, está jerarquizada como Subdirección con grupos de trabajo de jubilaciones y montepío y depende jerárquica y administrativamente del Director del Sistema de Pensiones.

La Subdirección Provincial de Pensiones de Pichincha es la responsable de la administración, entre otros, de los procesos del seguro de vejez; y, el cumplimiento del plan de beneficios al asegurado, con sujeción a la Ley de Seguridad Social, su reglamento y las resoluciones del Consejo Directivo, conforme lo dispone el artículo 40 numeral 1 del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, contenido en la Resolución CD 021 de 13 de octubre de 2003.

Objetivos de la entidad

De acuerdo con el artículo 35 del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, la Dirección del Sistema de Pensiones es la responsable de la protección de la población asegurada contra las contingencias de vejez, invalidez y muerte; así como de la transferencia de la aportación personal correspondiente a la cuenta de ahorro individual obligatorio de cada afiliado y de la aplicación del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional, en los términos que establece la Ley de Seguridad Social.

Monto de recursos examinados

En el período, entre el 2 de enero de 2005 y el 31 de agosto de 2009, la Subdirección Provincial de Pensiones de Pichincha tramitó y concedió 2 296 nuevas jubilaciones; y, el rol de pensiones del mes de agosto de 2009, incluyó 72 928 jubilados por vejez, por un valor de 25 429 276,20 USD.

Servidores relacionados con el examen

Ver Anexo 1

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Procedimientos escritos para liquidación de jubilaciones en regímenes especiales.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en su artículo 9, señala que uno de los elementos que constituye el control interno, es la organización.

Como uno de los Fundamentos del control, la Norma 110-08 ACTITUD HACIA EL CONTROL INTERNO; establece:

“... Los componentes de control interno serán incorporados dentro de cada una de las fases del proceso administrativo, esto es planificación, organización, dirección, coordinación y control.- La estructura orgánica funcional incorporará los componentes de control interno necesarios para asegurar el cumplimiento de la misión y objetivos de la entidad y para que cada persona asuma y ejecute eficientemente las funciones asignadas...”.

El marco normativo general que regula el funcionamiento del Sistema de Pensiones, se encuentra constituido por las resoluciones emitidas por el órgano de Gobierno del IESS; sin embargo, la Subdirección Provincial de Pichincha, no cuenta con procedimientos, instructivos o disposiciones administrativas escritas para la calificación y liquidación de jubilaciones por vejez en los regímenes de seguros especiales tales como magisterio, zafreros, ferrocarriles, gráficos, seculares, construcción, telecomunicaciones, entre otras, lo que genera que no se hayan estandarizado o unificado las metodologías de trabajo aplicadas y que la concesión tome más tiempo dilatando su despacho.

El trámite de estas prestaciones se realiza a base del conocimiento y experiencia del personal que las califica y liquida, de acuerdo con las normas contenidas en las resoluciones emitidas por el Consejo Directivo.

Con oficio 51000000.JVP.002 de 19 de octubre de 2009 solicitamos al Subdirector del Sistema de Pensiones de la Dirección Provincial del IESS en Pichincha, información respecto de las disposiciones y/o instrucciones escritas que impartió al personal del área de su gestión para la ejecución de los procesos de jubilación y pago de

pensiones por vejez, así como las sugerencias planteadas por esa Subdirección para el mejoramiento de la concesión de esta prestación y su pago.

El Subdirector Provincial del Sistema de Pensiones del IESS en Pichincha con oficio 22301700-01193 de 27 de octubre de 2009 señaló:

“... el personal de la Subdirección ejecuta su trabajo en base a las Resoluciones emitidas por el Máximo Organismo de la Institución. Resoluciones Administrativas para aplicar las resoluciones. Estatutos y Reglamentos que no se contrapongan con la Ley 2001-55 de 2001-11-29... Se realizan reuniones de trabajo con la finalidad de unificar criterios en el mejoramiento de la atención al cliente, con la participación del señor Director de Pensiones... Se remite por parte de la responsable del manejo del sistema de jubilaciones en Internet, los requerimientos vía Mail, por ser una disposición de la Dirección de Servicios Informáticos hacerlo mediante este sistema...”

Lo mencionado no sustituye a los procedimientos administrativos y técnicos que debieron establecerse para la ejecución de las actividades de calificación y liquidación, como componentes del proceso de concesión de las jubilaciones por vejez en los regímenes de seguros especiales; sin embargo, revisado este proceso comprobamos que las jubilaciones se concedieron con apego a las disposiciones vigentes, aunque su trámite requiere de más tiempo que las jubilaciones ordinarias.

El mismo criterio fue requerido al Director del Sistema de Pensiones del IESS, mediante oficio 51000000 JVP 016 de 3 de febrero de 2010; quien con oficio 22000000.0317-2010 de 17 de febrero de 2010 remitió un listado de comunicaciones referentes a aspectos tales como: evitar el desvío de recursos humanos (liquidadores) hacia otras áreas de gestión, conocimiento y aplicación de la base referencial prestacional, cuantía de pensiones mínimas y máximas, presentación del plan de desarrollo informático de servicios de prestaciones para los años 2009 y 2010, presentación del plan de supervisión y capacitación de los procesos de concesión prestacional del Sistema de Pensiones.

De los temas mencionados por el Director del Sistema de Pensiones, referentes al Plan de Desarrollo Informático y Plan de Supervisión y Capacitación, verificamos que los documentos adjuntos hacen referencia a la solicitud de autorización para su realización sin que adjunte pruebas de su ejecución; este funcionario también nos entregó documentos de reuniones de trabajo y seminarios realizados sobre temas puntuales para la calificación, liquidación y concesión de pensiones, eventos de los cuales no se originaron disposiciones escritas o procedimientos de obligatorio cumplimiento. Respecto de la capacitación el Subdirector Provincial de Pensiones en su oficio 22301700-0496 de 7 de mayo de 2010 dice:

“... además debo informar que cuando un funcionario pasa a realizar funciones de liquidación es capacitado por la persona de más experiencia que cuenta la Subdirección...”

La falta de procedimientos y metodologías escritas para el trámite de las diferentes modalidades de jubilación se genera por el frecuente cambio normativo del IESS, el proceso de migración de plataformas informáticas y la movilidad de directivos.

Opinión de los servidores

Con oficio 22301700-0496 de 17 de mayo de 2010 posterior a la conferencia final de resultados realizada el 3 de mayo del 2010, el Subdirector Provincial del Sistema de Pensiones de Pichincha remitió documentación relacionada con seminarios efectuados sobre temas puntales dentro de la calificación de derechos tales como unión de hecho, prescripción de las prestaciones por las áreas de prestaciones, herencia, períodos de protección, liquidación de responsabilidad patronal entre otras.

La información mencionada ratifica lo comentado por Auditoría respecto de la falta de procedimientos escritos para la calificación, liquidación y concesión de jubilaciones en los regímenes especiales.

Conclusión

No existen procedimientos escritos para la calificación y liquidación de jubilaciones por vejez en los regímenes de seguros especiales, lo que no permitió estandarizar las metodologías de trabajo aplicadas en estas actividades y que la concesión tome más tiempo en su despacho, sin embargo la carencia de procedimientos escritos no afectó a los resultados del proceso de concesión, las jubilaciones por vejez observaron la normativa vigente.

Recomendación

Al Director General del IESS

1. Dispondrá al Director del Sistema de Pensiones del IESS elabore procedimientos escritos para el proceso de concesión, que incluya las fases de calificación del derecho y liquidación de jubilaciones por vejez en los regímenes de seguros especiales, instrumentos administrativos en los que se incluirá, entre otros

aspectos: las actividades a realizarse, responsables, controles, registros, archivos, formatos a utilizar; a fin de disponer de metodologías de trabajo uniformes y racionalizadas y otros elementos y herramientas de gestión y evaluación administrativa y operativa de la dependencia.

Programas automatizados permiten oportunidad en la entrega de prestaciones

La Dirección de Desarrollo Institucional, ubicada en el nivel de asistencia técnica y administrativa, de acuerdo con el artículo 85 del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, tiene las siguientes funciones:

“... es la encargada de la formulación y coordinación de la ejecución de los proyectos y programas de mejoramiento y desarrollo de la Institución, en procura de la eficacia, eficiencia y economía de los procesos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social,... es la responsable de la administración del sistema informático del Instituto...”.

Además el numeral 3 del artículo 86 del citado reglamento asigna a esta unidad:

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

El análisis de los expedientes de jubilación por vejez evidenció que, entre la fecha de recepción de los documentos, el trámite y la liquidación de la jubilación, se utilizó entre 29 y 365 días calendario, incluso existieron casos cuya atención demandó entre 650 y 711 días calendario. Entre las causas identificadas que afectan el desarrollo normal del proceso de concesión de pensiones por vejez constan la corrección de errores en registros de aportes por la migración de la información de la plataforma Host a la de Historia Laboral, actividad ajena al sistema de pensiones, por cálculo y recuperación de responsabilidades patronales originadas en la mora patronal, gestión a cargo de dependencias independientes a la Dirección del Sistema de Pensiones.

Los datos estadísticos de los trámites de concesión de jubilación de vejez, obtenidos de la Subdirección del Sistema de Pensiones, al mes de agosto de 2009, evidencian que, la fase crítica de este proceso constituye la liquidación y reliquidación de jubilaciones. Según los reportes de producción mensuales, de los expedientes pendientes de concesión, el 29% se encuentra en la fase de liquidación, de este porcentaje el 6% debe liquidarse con los aplicativos informáticos de la plataforma Host; y, el restante 23%, de la plataforma de Historia Laboral.

Conforme manifiesta el Subdirector Provincial del Sistema de Pensiones en Pichincha en su oficio 22301700-0496 del 7 de mayo del 2010:

“... en el sistema Host... al no contar con todos los aplicativos se convierten en liquidaciones manuales...”

Con oficio 51000000.JVP.008 de 17 de noviembre de 2009, comunicamos lo comentado y solicitamos al Subdirector Provincial del Sistema de Pensiones del IESS de Pichincha, información relacionada con las disposiciones y/o correctivos tomados para que el tiempo en la entrega de prestaciones de jubilación por vejez sea menor y acorde con la cantidad de actividades o transacciones a ejecutarse, así como de las gestiones realizadas para que los procesos y aplicativos informáticos se desarrollen oportunamente. El 11 de diciembre de 2009 con oficio 51000000.JVP.010 se insistió sin haber recibido respuesta.

Mediante oficio 51000000.JVP.005 de 29 de octubre de 2009, se comunicó los resultados al Director de Desarrollo Institucional y solicitamos informe las razones por las que no se prepararon estos aplicativos informáticos; quien con oficio 63000000-2736 de 16 de noviembre de 2009, señaló:

“... El Sistema de Pensiones que se desarrolla en esta Dirección, cuenta con un cronograma de trabajo el mismo que lo establece la Dirección del Sistema de Pensiones, quienes establecen las prioridades de los aplicativos a desarrollarse; los aplicativos que se encuentran en producción son los siguientes.- Liquidación de jubilaciones Invalidez, Vejez y Adicional (Automático y Semi automático).- Reliquidaciones por pago de Responsabilidad Patronal y por variación de aportes.- Mejoras, Ajustes, Fondo Mortuario...”

La comunicación remitida no menciona nada sobre los aplicativos pendientes de desarrollo e implantación, entre los que se encuentran:

- Revalorización de la renta de jubilados en el sistema de Historia Laboral
- Mejora de jubilación de vejez
- Reliquidaciones por ingreso de aportes y/o diferencias de sueldos
- Liquidación de mejoras de jubilación de militares que cesaron antes de la Resolución CD 100.
- Reliquidación de jubilaciones del Magisterio por pagos de Responsabilidad Patronal
- Liquidación de jubilaciones a personas amparadas por los Convenios España – Ecuador; Chile – Ecuador; Uruguay- Ecuador.
- Liquidación de jubilaciones de afiliados a los Regímenes de Seguros Especiales.

Mediante oficio 51000000 JVP 016 de 3 de febrero de 2010, trasladamos estos hechos al Director del Sistema de Pensiones; quien con oficio 22000000.0317-2010 de 17 de febrero de 2010, adjuntó los escritos remitidos a la Dirección de Desarrollo Institucional, específicamente el plan de desarrollo informático referente al proyecto de proceso de jubilación por Internet, lo que no soluciona la carencia de aplicativos, pues la concesión de jubilaciones en línea no incluye ninguno de los regímenes de jubilación especial ni tiene relación con mejoras y reliquidaciones a cargo del sistema de pensiones.

Sin embargo de que, a partir del mes de octubre de 2009, el IESS inició la entrega de pensiones por jubilación en línea, la plataforma informática utilizada es Historia Laboral, por consiguiente no dispone de aplicativos, ya que aún no han sido desarrollados e incorporados a producción para el procesamiento íntegro de estas prestaciones, en consecuencia todos aquellos trámites que presenten complicaciones como aportes incompletos o en mora deberán procesarse en forma manual, al igual que los procesos que no cuentan con aplicativos.

La carencia de un paquete completo de aplicativos informáticos para la liquidación de jubilaciones correspondientes a los diferentes regímenes de seguros especiales, ha ocasionado que se realicen procesos manuales dependientes de la experticia del servidor asignado, restando agilidad a los procesos de concesión y pago de pensiones por vejez, pero las pensiones se concedieron de conformidad con el marco jurídico vigente.

Opinión del servidor

Con oficio 22301700-0496 de 17 de mayo de 2010, posterior a la fecha de comunicación de resultados realizada el 3 de mayo de 2010, el Subdirector Provincial del Sistema de Pensiones de Pichincha señaló:

“... la elaboración, desarrollo y mantenimiento de los aplicativos de los programas informáticos para la liquidación de jubilaciones por vejez, invalidez y adicional del magisterio, está a cargo del Ingeniero..., funcionario de la Dirección de Desarrollo Institucional y técnicos contratados por la Dirección de Pensiones.- La prestación de jubilación es compleja ya que intervienen varios actores externos, lo que repercute el (sic) momento de la calificación del derecho y de la liquidación de la misma jubilación, existen reportes que nos deben entregar otras áreas de la Institución, lo que hace que un trámite de jubilación se vuelva difícil de evacuar de manera automática ya que al no contar con todos los aplicativos se convierten en liquidaciones manuales... ”.

Conforme manifiesta el Subdirector Provincial del Sistema de Pensiones de Pichincha la falta de aplicativos informáticos obedece a la complejidad de tareas que deben realizar el área de prestaciones y la dependencia de actores externos, hecho que muestra la urgencia de contar con normas y procedimientos escritos. Además, ratifica que el Sistema de Pensiones se ha visto obligado a contratar técnicos para el desarrollo de programas y aplicativos para el procesamiento de las prestaciones a su cargo, justificativo que fue expuesto por el Director del Sistema de Pensiones en su oficio 22000000-0317-2010 de 17 de febrero de 2010, señaló que:

“... Se deja constancia que para poner en ejecución los proyectos de la Dirección del Sistema de Pensiones, contando con la debida autorización de la Dirección General se procedió a contratar los Recursos Humanos para el período de 2009 y renovación para el año 2010...”.

Lo expresado justifica parcialmente lo comentado por Auditoría, ya que debió darse prioridad al desarrollo de los aplicativos a fin de automatizar las actividades de todas las unidades administrativas que intervienen en estos procesos

Conclusión

No se han automatizado todas las actividades y operaciones que se desarrollan dentro de los procesos de calificación y liquidación de pensiones correspondientes a los diferentes regímenes de seguros especiales, debido a la limitada disponibilidad de personal, de recursos técnicos, la frecuente movilidad del recurso contratado, el elevado volumen de procesos informáticos a desarrollarse en el IESS, los cambios del marco jurídico para los seguros que administra el IESS, ocasionando que se realicen procesos manuales dependientes de la experticia de los servidores asignados, restando agilidad a los procesos de concesión y pago de pensiones por vejez, pero éstas se concedieron de conformidad con la normativa vigente.

Recomendación

Al Director General del IESS

2. Dispondrá al Director del Sistema de Pensiones que, junto con el Director de Desarrollo Institucional en forma prioritaria, programen y establezcan un cronograma para el desarrollo de los aplicativos que faltan para automatizar todas las actividades y operaciones que se cumplen en los procesos de calificación y liquidación de jubilaciones, incorporando controles, seguridades y elementos de

evaluación que aseguren la entrega oportuna y eficiente de estas prestaciones a los afiliados.

Mantenimiento de información de las bases de datos de pensionistas por vejez en las plataformas Host e Historia Laboral.

El Reglamento Orgánico Funcional del IESS en su artículo 86, entre otras asigna a la Dirección de Desarrollo Institucional la siguiente responsabilidad:

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

Por aplicación de la disposición transcrita es la Dirección de Desarrollo Institucional la encargada de administrar el sistema informático de la Institución, siendo las unidades Provinciales del Sistema de Pensiones usuarias de los programas y aplicativos en el área que les compete, mediante transacciones de alta baja y modificación de información en las plataformas Host e Historia Laboral. La información contenida en los archivos de Host corresponde a la histórica generada con anterioridad a la migración de plataforma informática, que sin embargo, es susceptible de modificación previa solicitud de los pensionistas, por cambio de modalidad de pago, cuenta bancaria, estado civil, entre otras.

La Norma de Control Interno 130-03 HERRAMIENTAS PARA EVALUAR LAS ACTIVIDADES DE CONTROL, respecto a los controles sobre los Sistemas de Información señala:

“... Los sistemas de información, que desempeñan un papel fundamental en la gestión de las entidades, deben necesariamente estar controlados, con independencia de su tamaño o de que las informaciones obtenidas sean de naturaleza financiera, relativos a las actividades o referente a la reglamentación.- Las actividades de control en los sistemas de información pueden agruparse en dos categorías. La primera abarca los controles generales, que son aplicables a muchas o a todas las operaciones y que ayudan a asegurar su correcto funcionamiento. La segunda categoría comprende controles de aplicación que incluyen los procedimientos programados en el seno de las aplicaciones y los procedimientos manuales asociados para asegurar el control del proceso de los diversos tipos de transacciones...”.

Complementariamente, la Norma de Control Interno 400-05 ENTRADA Y SALIDA DE DATOS establece:

“... los jefes de las unidades administrativas, serán responsables de asegurar que los sistemas tengan controles, sean éstos manuales o automáticos de validación de los datos que van a ser ingresados al computador, puntualizando

en los procedimientos para verificar que la información registrada en los documentos fuente es correcta, es decir, permitan identificar los errores y efectuar los ajustes que sean necesarios en el proceso.- Se aplicarán procedimientos que garanticen el ingreso al computador de datos válidos, es decir, que sean consistentes con los archivos...”

En razón de la coexistencia de las plataformas informáticas Host e Historia Laboral, a agosto de 2009 la Subdirección Provincial del Sistema de Pensiones de Pichincha, elaboró los roles de pago a pensionistas jubilados incluidos en los archivos de Host, mientras que el correspondiente a los registrados en Historia Laboral lo procesó la Dirección de Desarrollo Institucional; archivos que requerimos se nos proporcione con estructuras de datos similares y en formatos de Excel; revisados los registros correspondientes a la información de Host, establecimos que estos son parciales y erróneos, así:

- 230 registros no contienen información del banco depositario, sin embargo, se refleja el número y tipo de cuenta a la que debe realizarse la transferencia.
- En 87 registros, la entidad bancaria consta con nombres de EMPRESA 1 823; EMPRESA 2 140; y, EMPRESA 2 241.
- 69 registros en los cuales la fecha de concesión de la Renta Inicial (F1) consta como 00/00/00.
- 9 registros de jubilados cuyo valor de la renta es cero “0”.

Por ser la Subdirección del Sistema de Pensiones de Pichincha, la responsable de la información ingresada y procesada en Host, con oficio 51000000.JVP.004 de 27 de octubre de 2009 se solicitó al Subdirector Provincial del Sistema de Pensiones del IESS en Pichincha, criterio respecto de las observaciones antes mencionadas y las instrucciones impartidas para el mantenimiento de la base de datos correspondiente al rol de jubilados. En respuesta las servidoras encargadas de la actualización de datos en la plataforma Host, mediante oficio de 28 de octubre de 2009, previa verificación de los registros que manejan, sobre la forma de pago manifestaron que estas se identifican mediante códigos, así:

“... (1) Ventanilla IESS; (3) Ventanillas Bancos; (4) Crédito a Cuentas...”

Refiriéndose a las novedades comunicadas por Auditoría informaron:

“... De los registros entregados, se encontró a 13 pensionistas que constaban con forma de pago el código 3. Para 2009-11 se ha omitido el número y tipo de cuenta. Por lo cual sus pagos continuarán realizándose a través de Ventanilla – Bancos.- Del resto de registros se determinó que la base de datos proporcionada por la DDI está omitiendo el último dígito de la cuenta bancaria.-

Se deberá solicitar a la DDI la interpretación de la entidad bancaria: “EMPRESA 1823; EMPRESA 2140; y, EMPRESA 2141”; en vista de que a nivel del sistema Host desconocemos estas codificaciones.- Revisada la información entregada por la DDI... no se encuentra registrada... la renta inicial de los pensionistas...”.

Estas explicaciones demuestran la falta de mantenimiento de las bases de datos de pensionistas en la plataforma Host, así como la carencia de controles preventivos y detectivos en los aplicativos, que eviten el ingreso de información incompleta o errónea; deficiencias que no afectaron a los pagos de pensiones correspondientes al período sujeto a examen.

Mediante oficio 22301700-01389 de 4 de diciembre de 2009 el Subdirector Provincial del Sistema de Pensiones del IESS en Pichincha, en relación de los pedidos y directrices para el mantenimiento de la base informática de pensionistas informó:

“... Las sugerencias planteadas por esta Subdirección se las hace a través de mail a la Dirección de Desarrollo Institucional por ser un pedido de ellos hacerlo por ese mecanismo...”.

Lo mencionado no permitió evidenciar las instrucciones o directrices dadas a la Dirección de Desarrollo Institucional para la depuración y actualización de la base de datos de pensionistas.

A criterio de Auditoría, la inclusión de información incompleta y errónea en la base de datos de pensionistas de la plataforma Host se produjo por el cambio de plataforma informática, la priorización para el desarrollo de aplicativos en Historia Laboral, dejando sin mantenimiento los programas y aplicativos de Host, por lo que no contó con procedimientos de control preventivo y detectivo para el ingreso de datos válidos que garantizarán la integridad, confiabilidad y adecuado uso de la información. En consecuencia cuando la información de Host migró a la nueva base de datos, también se trasladaron sus falencias; sin embargo, estas novedades en la información, no afectaron al pago de pensiones.

Conclusión

Los aplicativos informáticos para el ingreso de datos a los registros de pensionistas jubilados por vejez de Pichincha, en la plataforma informática Host, no incorporan controles preventivos y detectivos lo que ha generado información errada, parcial e incluso sin registros, que no ha sido depurada y se produce por el cambio de

plataforma informática y falta de mantenimiento de los programas y aplicativos de este sistema, falencias que por la migración de datos se traslada a los archivos de Historia Laboral. Sin embargo, estas novedades no afectaron en los valores pagados a pensionistas.

Recomendación

Al Director General del IESS

3. Dispondrá al Director del Sistema de Pensiones del IESS que a base del informe obtenido de los usuarios de las plataformas informáticas Host e Historia Laboral, establezca controles automáticos o manuales de la información que se ingrese a las bases datos, a fin de prevenir o detectar errores o inconsistencias, en los registros de pensionistas, y dispondrá al Director de Desarrollo Institucional, su incorporación en todos los aplicativos informáticos utilizados, los que se actualizarán en la medida en que se produzcan cambios por aplicación de nuevas regulaciones legales y normativas.

Actualización de información de pensionistas por vejez con la base de datos del Registro Civil.

La disposición General Novena de la Resolución CD 100 de 21 de febrero de 2006 dispone que:

“... El IESS, trimestralmente mediante cruce de información con el Registro Civil, verificará el derecho de los pensionistas de jubilación por vejez, invalidez, riesgos del trabajo, seguro social campesino y de los pensionistas de montepío de los diferentes seguros...El IESS constatará cada dos (2) años mediante la presencia física, el derecho de sus pensionistas a continuar con el goce de sus rentas...”.

Durante la vigencia de esta regulación hasta el 26 de agosto del 2008, no se cumplió con la disposición de verificar los derechos en forma trimestral, pues aunque el IESS suscribió con la Dirección General de Registro Civil el convenio interinstitucional para acceder a su información, esta se encontraba actualizada al año 2004, por lo que del cruce de información realizado por la Dirección de Desarrollo Institucional a pedido de la Directora del Sistema de Pensiones en el mes de julio del 2008, según consta en el oficio 22000000.1754-2008 de 8 de septiembre de 2008 suscrito por la Subdirectora Provincial del Sistema de Pensiones en Pichincha y dirigido al Director de Desarrollo Institucional, en esta actividad se detectaron entre otras las siguientes novedades:

- En 3 295 registros constan apellidos y/o nombres que difieren en el Archivo Maestro de Pensionistas Host Quito, con el archivo del Registro Civil.
- La verificación de una muestra de estas novedades determinó que la información del Archivo de Pensionistas coincide con los documentos originales del expediente archivado en el IESS, las diferencias detectadas fueron:
 - Cambios de nombres
 - Nombres incompletos
 - Cambios de apellido tanto paterno como materno
 - Sustitución de apellidos
 - Cambios totales de nombres y apellidos
 - Cambios de letras en los apellidos
 - Cambio de apellido materno por el de casada
 - Cambio en número de cédulas de ciudadanía

Y concluyó:

“... el Archivo del Registro Civil que sirvió de base para detectar las inconsistencias... no coincide con las verificaciones realizadas...”.

Por la falta de confiabilidad de los resultados del cruce de información, el Sistema de Pensiones se abstuvo de suspender las pensiones de aquellos jubilados que aparecieron con novedades, pues de la muestra verificada se determinó que los registros del IESS eran veraces por lo que la adopción de esta medida podía atentar a los derechos de los pensionistas.

Con oficio 64000000.285.TR 3361 de 10 de febrero de 2009, el Procurador General del IESS, refiriéndose a la elaboración del proyecto de instructivo para la aplicación de la Resolución CD 216, informó al Director General de la Institución que en oficio 22000000-2169 de 11 de noviembre de 2008 la Directora del Sistema de Pensiones a esa fecha expuso la situación actual del los archivos del Registro Civil, puntualizando que:

“... El archivo del Registro Civil que utiliza el IESS corresponde al año 2004....- Existen 126 520 registros de pensionistas que presentan inconsistencias...”.

Del cruce de información solicitado por Auditoría y realizado por la Dirección de Desarrollo Institucional, en diciembre de 2009, entre los roles de pensionistas del mes de agosto de 2009, procesados en las plataformas de Host e Historia Laboral, y la

base de datos del Registro Civil al mes de julio de 2009, se estableció que la información de la plataforma Host presentó las siguientes situaciones:

- 19 pensionistas con número de cédulas de identidad que no corresponden o no están registradas en el Registro Civil.
- 149 pensionistas mayores de 100 años.
- 803 pensionistas jubilados por vejez menores de 55 años.

Con oficio 51000000.JVP.006 del 5 de noviembre de 2009, se comunicó al Subdirector Provincial del Sistema de Pensiones del IESS de Pichincha lo revelado y solicitamos los justificativos, quien con oficio 22301700-9029 de 23 de noviembre de 2009 informó:

“... De los 19 pensionistas no registrados en el Registro Civil; cinco reciben renta de Riesgos del Trabajo, cuatro números de cédula se han corregido en el sistema; siete pensionistas son extranjeros que tiene código 2, en el campo MEJ de la transacción PRP3, y, tres cédulas de identidad están correctas revisadas la transacción PSRC.- Del listado de 149 pensionistas mayores de 100 años, eliminando los nombres de los pensionistas que reciben el adicional de Magisterio o la patronal constan 139 jubilados... Ocho pensionistas se le han dado la baja en Presupuesto por fallecimiento... Comprobadas las fechas en la base de datos del Registro Civil y en la transacción PRP3 del Host, a la fecha de nacimiento es la correcta; excepto en dos casos en los que varía por el mes y se corrige para 2009-12.- De los 803 jubilados por vejez, menores de 55 años se ha podido comprobar que se encuentran incluidos jubilados por invalidez, especial reducida, telecomunicaciones...”

Lo mencionado ratifica lo comentado por Auditoría, ya que no existe evaluación de la base de datos que maneja el Sistema de Pensiones; además demuestra, que los datos de Host y los del Registro Civil no tienen el mismo contenido, puesto que la revisión en las transacciones PRP3 y PSRC en el Host proporcionan más seguridad en razón de que se alimenta con la información de prestaciones tramitadas, con partidas de nacimiento, cédulas de identidad y ciudadanía originales que mantiene el IESS, a diferencia de la del Registro Civil que no siempre es correcta ni actualizada. En consecuencia, las novedades detectadas en la información del archivo maestro de pensionistas no afectaron a los pagos de pensiones realizados, pues en todos los casos se comprobó la vigencia de los derechos de los jubilados.

Con oficio 51000000.JVP.012 de 22 de diciembre de 2009, se comunicaron los hechos revelados al Director de Desarrollo Institucional y se solicitó las acciones realizadas para que el mantenimiento de la base de datos Host sea completa y actualizada; y, los controles o alertas con que cuentan los programas y/o aplicativos de Historia Laboral para que el ingreso de la información de afiliados solicitantes de jubilación por vejez

cuenten con las seguridades necesarias y alertas de identificación de solicitudes de personas fallecidas o sin derecho; quien con oficio 63000000-019 de 4 de enero de 2010, respecto de los controles programados de Historia Laboral señaló:

“... Como en un inicio el interesado entregaba su documentación en las ventanillas el área de Pensiones no estableció un control de (sic) que lea las fechas de fallecimiento, puesto que esta demostrando que está vivo, sin embargo ante su observación se implementará ese control dentro del Sistema de Pensiones de Internet...”.

Lo expresado confirma que los aplicativos no incluyeron alertas y/o seguridades para identificar en el ingreso de información, datos incompatibles con los registros que mantiene la Institución, considerando que los trámites y pedidos de prestaciones no siempre son efectuados en forma personal.

En relación a la información de Host solicitada al Director de Desarrollo Institucional, el Subdirector de Servicios Informáticos, con oficio 631000000-002-2010 de 7 de enero de 2010, señaló:

“... Se ha conformado el equipo de técnicos de la DDI, encargado de realizar los procesos de depuración de la información de pensionistas de los Host Quito y Guayaquil... he dispuesto proceda a identificar las inconsistencias de información utilizando el archivo del mes de diciembre de 2009, cuyos resultados serán remitidos a la Subdirección de Pensiones de Pichincha, para efectuar las correcciones respectivas... el archivo con la nómina del mes de agosto 2009, presentó inconsistencias, las que fueron corregidas a partir del mes de septiembre de 2009...”.

Las acciones administrativas tomadas para el manejo de esta plataforma, y referidas por el Subdirector de Servicios Informáticos, son de carácter general y no puntualizan las inconsistencias referidas en este comentario.

Con oficio 51000000.JVP.024 de 9 de marzo de 2010, se comunicó al Director General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, las novedades referentes a la información contenida en la Base de Datos de esa entidad, quien con oficio 2010-229-DIR-G de 18 de marzo de 2010, manifestó que están implementando un nuevo mecanismo de transferencia de archivos, mediante una interconexión entre las dos instituciones. No negó las novedades detectadas en la información, pero señaló que corresponden a fechas anteriores al inicio de su administración (agosto de 2009).

La información de los archivos maestros de pensiones procesados en los sistemas informáticos Host e Historia Laboral tienen una estructura diferente a la base de datos del Registro Civil, por lo cual aparecen inconsistencias que no han sido depuradas

porque esta última no siempre es completa ni actualizada, debiendo remitirse a los documentos originales de los expedientes para su verificación.

Opinión de los servidores.

Con oficio 22301700-0496 de 17 de mayo de 2010, posterior a la comunicación de resultados realizada el 3 de mayo de 2010, el Subdirector Provincial del Sistema de Pensiones de Pichincha informó:

“... El archivo del Registro Civil no es confiable, por ello cuando se efectúa cruce de información entre el archivo maestro de pensionistas y el del Registro Civil, por las inconsistencias detectadas nos toca realizar la constatación física del pensionista y contra expediente...”.

Lo expresado ratifica lo revelado por Auditoría Interna.

Conclusiones

Durante la vigencia de la Resolución CD 100, no se realizaron cruces trimestrales de la información del rol de pagos de los jubilados, sustentadas en las bases de datos de Host e Historia Laboral del IESS con la del Registro Civil Identificación y Cedulación, en razón de que ésta no era completa y actualizada, por tanto, en el cruce realizado por la Dirección de Desarrollo Institucional a solicitud de la Dirección del Sistema de Pensiones en el mes de julio de 2008 se establecieron cambios de nombres y apellidos; así como de cédulas de ciudadanía que demuestra que las estructuras de las bases de datos son diferentes por lo que se produjeron inconsistencias que impidieron la toma de decisiones, pues se comprobó con documentos originales de los expedientes, que la información del IESS estaba mejor sustentada.

Del cruce de información realizado por la Dirección de Desarrollo Institucional a pedido de Auditoría Interna en diciembre de 2009 encontramos cédula de identidad de pensionistas que no constan en el Registro Civil y que luego de la verificación documental se comprobó que corresponden a extranjeros y en otros casos se corrigieron en los registros del IESS, esto demuestra la falta de depuración de la información del archivo maestro de pensionistas; sin embargo, las novedades detectadas no afectaron a los pagos de pensiones realizados, pues en todos los casos se comprobó la vigencia de los derechos de los jubilados.

Recomendaciones

Al Director del Sistema de Pensiones del IESS

4. Dispondrá al Subdirector Provincial de Pensiones del IESS en Pichincha que, de los resultados obtenidos en los cruces de información con la base de datos del Registro Civil, Identificación y Cedulación, depure los registros en el rol de jubilados, requiriendo a los pensionistas, en los casos que la información no sea la correcta, la rectificación formal de sus datos de filiación que deberán concordar con los generales de Ley.
5. En coordinación con el Director de Desarrollo Institucional, definirá la estructura del archivo maestro de pensionistas del IESS, a fin de compatibilizar los campos de información con la base de datos del Registro Civil, posibilitando los cruces y optimizando sus resultados.

Pensiones por vejez emitidas con posterioridad al fallecimiento del jubilado

Los pagos por pensiones de jubilación por vejez que realiza el IESS, tiene tres modalidades: 1) efectuada vía transferencia bancaria a la cuenta e institución previamente registrada por el pensionista (Sistema de Pagos Interbancario SPI), 2) mediante convenio suscrito con varias entidades del sistema financiero para efectuar pagos en efectivo a través de sus ventanillas, la Institución contó con 5 convenios; y, 3) en las ventanillas de Tesorería del IESS.

Los pagos mediante las dos últimas modalidades, pueden efectuarse tanto a los beneficiarios directos de la pensión como a terceras personas legalmente autorizadas a través de poderes notariados, muchas veces abiertos, indefinidos y por cuantías indeterminadas.

La Disposición General Novena de la Resolución CD 100 de 21 de febrero de 2006 dispone que:

“... El IESS, trimestralmente mediante cruce de información con el Registro Civil, verificará el derecho de los pensionistas de jubilados por vejez... Cuando el pensionista dejare de cobrar por más de tres (3) meses consecutivos sus pensiones, el IESS suspenderá el pago hasta que justifique la supervivencia... Si de la verificación y actualización de la información se detectare que se han realizado cobros indebidos, el IESS exigirá legalmente en cualquier tiempo la restitución de los valores entregados, sin perjuicio de las acciones

administrativas, civiles y penales a que hubiere lugar, debido a que el cobro de prestaciones de manera indebida es de responsabilidad de quien las realiza...”.

Además, la Resolución CD 216, de 26 de agosto de 2008, estableció:

“... De comprobarse irregularidades, el IESS suspenderá el pago de dichas rentas y exigirá legalmente, en cualquier tiempo la restitución de los valores indebidamente cobrados, sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles y penales a que hubiere lugar...”.

En cumplimiento de las disposiciones transcritas, la Subdirección Provincial del Sistema de Pensiones del IESS en Pichincha realizó, en el mes de mayo de 2009 y con información del Registro Civil actualizada a febrero de 2009 un primer cruce de información; y en el mes de julio del mismo año con información cortada a mayo de ese año un segundo cruce, estableciéndose que en el rol de pensionistas de la plataforma informática del Host, constaban 104 jubilados por vejez que fallecieron entre marzo de 2005 y mayo de 2009.

Con los resultados del primer proceso de verificación, la Subdirección Provincial del Sistema de Pensiones del IESS en Pichincha, eliminó a los pensionistas antes mencionados del rol de pagos en el mes de junio de 2009; y, con las novedades del segundo proceso, se suprimió los pagos en el mes de noviembre de 2009.

A pedido de Auditoría, la Dirección de Desarrollo Institucional realizó en el mes de diciembre de 2009 un tercer cruce con la información del Registro Civil con corte a julio de 2009, en este procedimiento se detectaron 47 pensionistas fallecidos, que son parte de los 104 identificados en los cruces realizados por la Subdirección Provincial del Sistema de Pensiones del IESS en Pichincha.

Los resultados también permitieron identificar los pagos realizados a nombre de los pensionistas fallecidos, mediante transferencias del IESS a cuentas bancarias con posterioridad a las fechas de sus decesos, por períodos que van de 1 hasta 51 meses, además, el represamiento de pensiones emitidas y no cobradas en ventanillas de la Tesorería del IESS hasta por 20 períodos, éstas últimas incluyen las entregadas por las Instituciones Financieras con las que el IESS mantiene convenio de pago, las que por las obligaciones contractuales deben realizarse si se han mantenido impagas por más de 90 días, es decir en el mismo plazo dado a la Tesorería para su devolución a Pensiones, lo que no permite conocer de manera clara y precisa la delimitación de responsabilidades del personal de Tesorería del IESS.

El valor por pensiones emitidas con posterioridad a la fecha de fallecimiento de los jubilados, detectados en el cruce de información hasta agosto de 2009, fue de 501 173,18 USD, de los cuales el IESS recuperó la suma de 137 121,22 USD mediante devoluciones totales y parciales de acuerdo con los fondos disponibles en las cuentas a las que se acreditaron las pensiones; y, con los valores que se hallaban impagos en la Tesorería del IESS.

A agosto de 2009, se encontraron pendientes de recuperación un total de 364 051,96 USD, (Anexo 3) entre otras, por las siguientes causas:

- 39 cuentas bancarias sin fondos,
- 5 cuentas bancarias canceladas,
- 6 por falta de información de Servipagos,
- En 6 casos el trámite se encuentra en proceso de recuperación a través del Departamento de Afiliación y Control Patronal, Cartera y Cobranzas, y
- 16 fueron recuperados en forma parcial

Esta suma, comparada con los valores pagados por pensiones en el período analizado que fue de 713 840 349,00 USD, representa el 0,5 por mil, lo que significa que de cada mil dólares pagados, con posterioridad al fallecimiento de los jubilados, el IESS emitió pensiones por 50 centavos de dólar, por tanto su incidencia en el manejo de recursos es relativamente mínima.

Respecto de los registros del rol de pensionistas procesado en la plataforma de Historia Laboral, el cruce realizado por la Dirección de Desarrollo Institucional, a pedido de Auditoría, arrojó 8 registros de jubilados por vejez fallecidos de los cuales; 5 pertenecen a la provincia de Manabí; 1 a la provincia del Guayas, 1 a la provincia de Cañar; y, 1 a Pichincha, éste último con un valor por recaudar de 3 658,42 USD.

Con oficio 22301700-7016 de 19 de agosto de 2009, el Subdirector del Sistema de Pensiones – Pichincha- reportó al Director del Sistema de Pensiones las acciones realizadas para recuperar los valores pagados en exceso y manifestó que:

“... las Entidades bancarias únicamente informan que no existen fondos o las cuentas se encuentran cerradas y por el sigilo bancario no detallan el nombre completo, dirección, teléfono de la persona autorizada para retirar los fondos; a pesar de que para cancelar la cuenta deben presentar la Posesión Efectiva debidamente notariada... Se ha encontrado dificultad en recibir la información de SERVIPAGOS, el que no está dando cumplimiento al Art. 7.3 del Convenio de Prestación de Servicios de Pago de Pensiones Jubilares y de Montepío...”.

En el mismo oficio, también señaló las acciones realizadas y limitaciones existentes para recuperar los valores pagados en exceso y manifestó que:

“... No existe instructivo, ni manual de procedimientos, tampoco la normativa para cobrar los valores emitidos en exceso que indiquen específicamente a nombre de que persona se emite el Acuerdo y Boletín de Traspaso para el Departamento de Cartera y Cobranzas, sin tener el respaldo o la certificación de la Entidad Bancaria...”

Mediante oficio 22000000.1963-2009 de 8 de diciembre de 2009, el Director General del IESS solicitó a la Superintendente de Bancos y Seguros disponer a las entidades financieras del Ecuador proporcionen la información que requieren las instancias administrativas del Seguro Social para poder dar inicio a las acciones legales que el IESS considere pertinente. Además, con oficio 22301700-7016 de 19 de agosto de 2009, reportó al Director del Sistema de Pensiones las acciones realizadas y limitaciones existentes para recuperar los valores pagados en exceso y manifestó que:

“... No existe instructivo, ni manual de procedimientos, tampoco la normativa para cobrar los valores emitidos en exceso que indiquen específicamente a nombre de que persona se emite el Acuerdo y Boletín de Traspaso para el Departamento de Cartera y Cobranzas, sin tener el respaldo o la certificación de la Entidad Bancaria...”

El Director del Sistema de Pensiones, a su vez con oficio 22000000.0492 de 11 de marzo de 2010 comunicó al Director General del IESS las novedades expresadas por el Subdirector Provincial del Sistemas de Pensiones.

Con oficio 51000000-901 de 1 de noviembre de 2009 Auditoría requirió al Director General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, nos proporcione las fichas índice de 204 jubilados que aparecen fallecidos, en los cruces realizados con las bases de datos del Host e Historia Laboral; se incluyeron a aquellos jubilados mayores de 100 años y los que en los archivos del IESS aparecen con cédulas de identidad no inscritas en el sistema de información del Registro Civil; la documentación proporcionada no contenía información que permita establecer la condición de supervivencia de los pensionistas, razón por la que posteriormente se solicitó copia de las Inscripciones de Defunción del mismo listado de jubilados.

Adjunto al oficio N.-2010-0031 DIR-GRC de 19 de enero de 2010, el Director Técnico del Área de Registro Civil, entregó 36 Inscripciones de Defunción (Anexo 3.1) entre las que se incorporan 4 de jubilados fallecidos con posterioridad a la fecha de alcance de nuestro examen.

Adicionalmente, en respuesta a la publicación realizada en el Diario La Hora, el día 26 de enero de 2010 mediante la cual comunicamos el inicio de este examen, a los herederos de los 204 jubilados fallecidos, se presentaron a solicitar información apenas 5 personas, 3 de los cuales correspondieron a familiares de pensionistas a cuyo nombre se depositaron pensiones después de su defunción. (Anexo 3.2)

Con oficio 51000000.JVP. 031 de 19 de marzo de 2010 se solicitó al Analista Técnico de la Dirección de Desarrollo Institucional, responsable del proceso de cruce de bases de datos entre otra la siguiente información:

“... La periodicidad con que el IESS recibe la información del Registro Civil.- La evaluación de la actualización de los datos recibidos...”.

En su respuesta contenida en oficio PMAT-2010-083 de 22 de marzo de 2010 indicó:

“...De acuerdo al convenio suscrito el Registro Civil se comprometía a enviar la información de forma diaria. Sin embargo, esto no ha sido posible, por cuanto han tenido problemas con designar un responsable de generar la información. Además que desde finales del año 2007, estaban en un proyecto de cambio de plataforma, la cual entiendo sigue en proceso. La falta de continuidad de las autoridades del Registro Civil ha sido otro problema que hemos tenido que enfrentar pues ha habido períodos muy largos en los cuales no había funcionarios que se responsabilicen para continuar con la entrega de la información...”.

La falta de actualización y de integridad de la información proporcionada en virtud del Convenio Interinstitucional, fueron puestas en conocimiento y opinión del Director General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, por parte de Auditoría, mediante oficio 51000000.JVP.024 de 9 de marzo de 2010, solicitándole informe las razones por las que se omitió la periodicidad de actualización y totalidad de datos requeridos conforme a lo acordado, falencias que no han permitido al Instituto detectar con oportunidad y confiabilidad novedades como fallecimientos o cambios en el estado civil de sus beneficiarios por prestaciones que el IESS otorga a sus jubilados y beneficiarios de montepío.

Con oficio 2010-229-DIR-G de 18 de marzo de 2010, el Director General del Registro Civil, no desdice las novedades expuestas y señala que las novedades corresponden a fechas anteriores al inicio de su administración (agosto de 2009); añadiendo que están implementando una interconexión entre las dos instituciones lo que permitirá un nuevo mecanismo de transferencia de archivos para garantizar mayor eficacia y seguridad.

De conformidad con la cláusula Séptima del Convenio Interinstitucional entre la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social suscrito el 8 de octubre de 2007, por la información proporcionada que permitió la actualización de los datos que manejaba el IESS, y que contenía registros hasta el año 2004, el Instituto canceló las sumas de 141 898,02 USD y 136 269,14 USD a favor de la Dirección General del Registro Civil con boletines de egreso 012264 y 173446 de 27 y 28 de diciembre de 2007, respectivamente.

Estos hechos demuestran que la detección de pérdida de derechos de los pensionistas está condicionada a la integridad y oportunidad de la información proporcionada por el Registro Civil; al grado de cumplimiento de las disposiciones legales vigentes por parte de los deudos de los fallecidos, quienes no informan al IESS el deceso de los pensionistas; y a la periodicidad con que se realiza la verificación de vigencia de derechos de los jubilados que permite la detección de novedades y suspensión de la emisión de pensiones cada tres meses de conformidad con lo dispuesto en la Resolución CD 216.

La recuperación de pensiones pagadas con posterioridad al fallecimiento de los jubilados, no es factible por la dificultad para contactar a los deudos de los pensionistas, la carencia de información del sistema financiero; y, la imposibilidad de identificar si las pensiones emitidas e impagas represadas en Tesorería del IESS fueron inicialmente asignadas a esta dependencia o devueltas por las instituciones contratadas para el pago, lo que también dificulta la delimitación de responsabilidades del personal del IESS.

Hecho subsecuente

Con oficio 12000000-CSS-509 de 4 de mayo de 2010, posterior a la conferencia de comunicación de resultados realizada el 3 de mayo de 2010, el Director General del IESS, adjunta el oficio INJ-SN-2010-024 de 26 de enero de 2010, suscrito por el Intendente Nacional Jurídico de la Superintendencia de Bancos y Seguros en el que hace referencia a una serie de normas jurídicas que impiden el levantamiento del sigilo bancario en las circunstancias que lo requiere el IESS, por lo que sugiere al Instituto implementar medidas de control interno necesarias para evitar estos hechos en el futuro.

Conclusiones

La falta de información de los deudos por el deceso de los jubilados, de actualización de la base de datos del Registro Civil, de reportes de ventanilla de Tesorería del IESS, y la verificación trimestral de la vigencia de los derechos de los pensionistas, conforme lo dispuesto en la Resolución CD 216, generó la emisión de pensiones posteriores a su fallecimiento.

Su recuperación se dificulta por la imposibilidad de identificar y localizar a los deudos del pensionista, las entidades financieras proporcionan información limitada sobre las cuentas bancarias, lo que ha ocasionado que a agosto de 2009, se registren 364 121,22 USD por recuperar. Esta cifra representa el 0,5 por mil de las pensiones pagadas en el período examinado.

Respecto de las pensiones emitidas que se mantuvieron en la Tesorería del IESS incluyen las devueltas por las instituciones contratadas para el pago, lo que también dificulta la delimitación de responsabilidades del personal del IESS y no representan recursos retenidos en la Tesorería sino únicamente documentos que prueban el derecho de los jubilados a percibir sus pensiones.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

6. Presentará al Consejo Directivo, para su aprobación, el proyecto de reforma del artículo único de la Resolución CD 216, de modo que la disposición para realizar el cruce de información de pensionistas de jubilación por vejez, invalidez, riesgos del trabajo, seguro social campesino y de los pensionistas de montepío de todos los seguros con la base de datos del Registro Civil, Identificación y Cedulación se realice mensualmente; y, que una vez identificadas las novedades, la suspensión de pensiones sea la primera medida.
7. Dispondrá al Director del Sistema de Pensiones que con base a los resultados del cruce de información con los datos del Registro Civil, realice las suspensiones de pensiones a los jubilados identificados como fallecidos mensualmente y disponga las investigaciones de Trabajo Social; y, en forma periódica y selectiva, la

verificación de supervivencia de jubilados por vejez considerando parámetros tales como edad, lugar de residencia u otra medida que sugiera control preventivo.

8. Dispondrá al Director de Desarrollo Institucional incluya en los formularios diseñados para la jubilación en línea, campos de llenado obligatorio en los que el solicitante consignará la información de identificación y ubicación de las personas que conforman su núcleo familiar o posibles herederos con derecho y la autorización para que de requerirlo el IESS, se levante el sigilo bancario de la cuenta designada para el depósito de pensiones.

Al Director del Sistema de Pensiones del IESS

9. Impulsará el proceso de cobro de pensiones emitidas con posterioridad al fallecimiento de los jubilados por vejez, procurando la identificación plena de los herederos e instrumentando los respectivos convenios de pago para la recaudación de los valores especialmente en el caso de acordar retenciones a los recursos de las prestaciones a que tuvieran derecho en el IESS. De la gestión realizada presentará informes mensuales al Director General con copia a Auditoría Interna, para efectos de control.

Convenios para pago a jubilados por vejez a través de instituciones financieras

El numeral 4.6.1 de las Normas Técnicas de Tesorería, emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas, contenidas en el Acuerdo 182 publicado en el Suplemento del Registro Oficial 249 de 22 de enero de 2001 y vigente hasta el 31 de diciembre de 2007 dispuso:

“...Las entidades u organismos cubrirán el pago de sus obligaciones a través de las cuentas bancarias rotativas de pagos abiertas en los corresponsales del depositario oficial. Sin embargo, ciertos pagos... transferencias a otras entidades públicas... u otros, podrán efectuarse a través del propio depositario oficial mediante transferencias bancarias entre cuentas que maneje dicho depositario...”

Sobre la misma materia, el numeral 4.6.2 de la normativa citada, expedida mediante Acuerdo 447 por el Ministro de Economía y Finanzas, con aplicación a partir del 2 de enero de 2008 señala:

“...Para realizar el pago, la unidad responsable (...) acreditará en las cuentas de los beneficiarios finales... siendo esta la única modalidad de pago prevista para el Sector Público...”

Concretamente, las disposiciones para el pago de valores, vigentes a partir de enero de 2008, obligan a que las instituciones del sector público cumplan con sus obligaciones exclusivamente mediante transferencias bancarias, modalidad que el IESS no ha podido aplicar en razón de que los jubilados cuyas pensiones se concedieron con anterioridad, se niegan a la apertura de cuentas bancarias aduciendo el costo de las certificaciones y manejo de las mismas, exigiendo el pago en efectivo lo que obliga al Instituto a la suscripción de convenios con las instituciones financieras.

Revisados los Convenios vigentes suscritos por la Institución con diferentes entidades bancarias para el pago de pensiones, se establecieron las siguientes situaciones:

- Las tarifas por los servicios prestados por las entidades bancarias no se encuentran estandarizadas, así en el convenio suscrito con el Banco de Machala, en la cláusula 5.3 el IESS no reconoce pago alguno por los servicios, mientras en otras instituciones alcanzan los 0,60 USD por transacción, lo que demuestra que el IESS no mantiene un tratamiento uniforme con las instituciones bancarias contratadas.
- No se han establecido plazos uniformes para el retorno de los valores impagos mensuales por parte de los bancos al IESS, así en el convenio con el Banco de Machala, en la cláusula 2.3 del convenio se obliga a realizarlo dentro de las 72 horas posteriores a la finalización del período de pago, mientras que en el caso de los convenios suscritos con las entidades Pacífico, Produbanco, Pichincha y Guayaquil, se señala que el banco lo realizará cada 97 días a partir de la acreditación de valores por parte del IESS.
- Los plazos para la remisión de la documentación sustentatoria de los valores cancelados, comprobantes pagados e impagos y los respaldos en medios magnéticos tampoco son uniformes. En el convenio con el banco de Machala, en la cláusula 2.3 se establece como plazo setenta y dos horas posteriores a la finalización del período de pagos, con el resto de entidades bancarias no se señalan plazos.

Lo mencionado evidencia que el IESS no mantiene un tratamiento uniforme con las instituciones bancarias y no dispone oportunamente de información y documentos para la conciliación de los valores entregados a las entidades financieras contratadas; de las sumas pagadas por éstas a los pensionistas y de las cantidades que devuelven

en concepto de pensiones impagas, lo que no permite la evaluación del cumplimiento de convenios, ni la consecución de mejores condiciones en la negociación de convenios con las instituciones bancarias.

Estas situaciones se generan porque los convenios no se han modificado desde el año 2002, únicamente se han revisado las tarifas fijadas por los servicios bancarios.

El numeral 7, del artículo 38, de la Resolución CD 21 de 13 de octubre de 2003, señala a la Subdirección del Sistema de Pensiones como responsable de la supervisión del cumplimiento de los convenios establecidos por el IESS con el sistema bancario para el pago de pensiones.

Mediante oficio 51000000.JVP.009 de 8 de diciembre de 2009, se solicitó a la Subdirectora del Sistema de Pensiones, información respecto de las acciones realizadas por esa Subdirección para corregir las inconsistencias referidas y las evaluaciones realizadas al cumplimiento de estos convenios; quien con escrito 22100000-0167-2009 de 18 de diciembre de 2009, informó que está en esa función desde el 30 de octubre de 2009 e hizo referencia a la actividades realizadas en su gestión entre las que se encuentra el impulso al desarrollo del proyecto de integración global de los jubilados y pensionistas del IESS al Sistema de Pagos Interbancario del Banco Central, proyecto que según manifiesta, eventualmente permitiría la terminación de los convenios suscritos con los bancos para el pago de pensiones.

En referencia a las evaluaciones efectuadas señaló:

*“... Si bien desde la fecha de suscripción de los Convenios para el pago de pensiones... los bancos suscriptores han inobservado las cláusulas contractuales respectivas, para el IESS estos convenios han constituido los medios primarios que le permiten cumplir con el pago **oportuno y eficiente de las pensiones a sus jubilados y pensionistas**, bajo la perspectiva de que este grupo de beneficiarios es vulnerable y sui géneris...”*

Además, adjuntó el informe del anterior Subdirector de Pensiones, en el que se incluye un listado de oficios, despachados por esa Subdirección trasladando al personal de su jurisdicción, recomendaciones emitidas en exámenes especiales de auditoría para su cumplimiento y otros escritos dirigidos a los responsables de la banca que tienen suscrito convenios con la Institución solicitando reuniones de trabajo para atender asuntos y requerimientos presentados por la Superintendencia de Bancos.

Lo expuesto por la Subdirectora del Sistema de Pensiones ratifica lo revelado por Auditoría respecto a la falta de acciones correctivas sobre los incumplimientos de las instituciones contratadas.

Conclusión

Los convenios suscritos con la banca para el pago de pensiones jubilares por vejez no contienen cláusulas estandarizadas respecto de las obligaciones de los Bancos en la remisión de documentación, devolución de valores no pagados y tarifas por servicios, que evidencian un tratamiento no uniforme en las obligaciones de las instituciones lo que no permite la oportuna conciliación de valores pagados ni la evaluación de su cumplimiento para la adopción de medidas correctivas, sin embargo es el medio primario de pago utilizado por el IESS para atender a sus pensionistas considerado un grupo vulnerable y sui géneris de la población. En consecuencia, la administración no dispuso de medios suficientes para negociar mejores condiciones en los convenios con las instituciones bancarias.

Recomendación

Al Director General del IESS

10. Dispondrá al Director del Sistema de Pensiones presente un informe de la evaluación referente al cumplimiento de las cláusulas de cada uno de los convenios suscritos y de los costos generados por los servicios prestados, con esta base ordenará la revisión, estandarización de obligaciones en cuanto a plazos de entrega de documentos sustentatorios de pago y valores no pagados así como la actualización de los convenios suscritos con las instituciones bancarias para el pago de pensiones. Una vez actualizados, dispondrá al Director del Sistema de Pensiones evalúe su cumplimiento cada mes.