



# INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

## UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

### CAPÍTULO I

#### INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

##### **Motivo del examen**

El examen especial a la concesión y pago de prestaciones económicas de riesgos del trabajo a sus afiliados y beneficiarios en la Dirección Provincial del IESS Pichincha, se realizó con cargo al Plan Anual de Control del 2010 y en cumplimiento a la orden de trabajo 51000000-017-10 de 23 de abril de 2010, emitida por el Auditor Interno Jefe.

##### **Objetivo del examen**

Examinar la legalidad y propiedad de la concesión y pago de las prestaciones económicas de riesgos del trabajo.

##### **Alcance del examen**

Cubrió el análisis de la legalidad y propiedad de la concesión y pago de las prestaciones económicas de riesgos del trabajo durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de marzo de 2010.

##### **Limitación al alcance**

La Contraloría General del Estado ejecutó el examen especial “a los procesos administrativos y financieros aplicados por la Dirección Provincial de Pichincha del IESS, sobre los rubros de Mora Patronal, Responsabilidad Patronal y Coactivas, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2007”, dentro del cual se analizaron los subsidios de los años 2006 y 2007. Por este motivo, no se incluyó en el alcance estos dos años en la prestación económica de subsidios de riesgos del trabajo.

## **Base Legal**

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

## **Estructura orgánica**

En el Reglamento Orgánico Funcional del IESS, están asignadas las responsabilidades de las dependencias del Instituto que intervienen en los ámbitos Nacional y Provincial de Pichincha.

### **Ámbito Nacional**

**Nivel Directivo:** Director General

Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo

Director Económico Financiero

Director de Desarrollo Institucional

Subdirectora de Contabilidad y Control Presupuestario del Seguro General de Riesgos del Trabajo del IESS

Subdirector de Prevención de Riesgos y Control de Prestaciones

Tesorero Nacional

### **Ámbito Provincial**

**Nivel de apoyo**

**Pichincha:** Subdirectores Provinciales del Sistema de Pensiones y de Riesgos del Trabajo de Pichincha.

Contadora de la Dirección Provincial de Pichincha

Responsables del proceso de emisión de pensiones de Pichincha

**Nivel Operativo:** Personal de las áreas de la Subdirección Provincial de Pensiones y de Riesgos del Trabajo de Pichincha.

### **Objetivo de la unidad**

La Dirección del Seguro General de Riesgos del Trabajo es la responsable de administrar los programas de prevención y ejecutar acciones de reparación de los

daños derivados de accidentes y enfermedades, profesionales o de trabajo, incluida la rehabilitación física y mental y la reinserción laboral.

**Monto de recursos examinados:**

Los montos de las prestaciones económicas otorgadas por la Subdirección Provincial de Riesgos del Trabajo de Pichincha, durante el período examinado, fueron:

2008	2009	2010-MARZO	TOTAL
MONTO USD.	MONTO USD.	MONTO USD.	ACUMULADO
9 385 329,02	11 269 113,53	2 598 184,92	23 252 627,47

FUENTE: Presupuesto y Contabilidad de la Subdirección Provincial de Riesgos del Trabajo Pichincha.

**Servidores relacionados** Anexo 1

## CAPÍTULO II

### RESULTADOS DEL EXAMEN

#### **No se implementaron manuales de procedimientos e indicadores de gestión para instrumentar los procesos del Seguro General de Riesgos de Trabajo**

No existen manuales de procedimientos propios para las áreas de riesgos del trabajo del IESS y se vienen utilizando como referentes los manuales de otras áreas del Instituto. Tampoco se cuenta con la actualización del Reglamento General del Seguro de Riesgos del Trabajo; y, no se utilizó indicadores de gestión, medidas de desempeño u otros factores para evaluar sus áreas de gestión, lo cual impide mantener actualizada la información y tomar acciones correctivas oportunas.

Con oficio 51000000.25.09 de 4 de mayo de 2010, el Auditor Jefe de Equipo solicitó a la Subdirectora de Riesgos de Trabajo de Pichincha, información respecto de los manuales de procedimientos de los diferentes procesos de riesgos del trabajo e indicadores de gestión utilizados para medir el alcance de sus metas y evaluar el cumplimiento de planes y programas.

Con oficio 23301700-0800-SPRPT de 11 de mayo de 2010, la Subdirectora solicitó al Subdirector de Prevención de Riesgos y Control de Prestaciones que remita dicha información a la Auditoría, por ser área de su competencia, según Resolución CD 21 de 13 de octubre de 2003. Dicho funcionario, en oficio 23100000-408-SPRCP de 11 de mayo de 2010, le informó a la Subdirectora que los procedimientos operativos se vienen dando a través de la normativa del área de pensiones y no hace alusión a los indicadores de gestión utilizados para medir el alcance de sus metas y evaluar el cumplimiento de planes y programas.

Con oficio 23301700-0814-SPRPT de 12 de mayo de 2010, la Subdirectora Provincial de Riesgos del Trabajo de Pichincha reiteró al Subdirector de Prevención de Riesgos y Control de Prestaciones su pedido de entregar a la Auditoría los Manuales de Procedimientos de los diferentes procesos.

La LOGGE, prescribe en el Art. 77.- Autoridades de las unidades administrativas y servidores, numeral 2, literales b):

*"... Establecer y utilizar los indicadores de gestión, medidas de desempeño u otros factores para evaluar la gestión de la pertinente unidad y el rendimiento individual de los servidores y mantener actualizada la información...".*

El numeral 5 del artículo 44 del Reglamento Orgánico Funcional del IESS.- Responsabilidades de la Subdirección de Prevención de Riesgos y Control de Prestaciones, establece:

*"...La elaboración de indicadores de gestión del Seguro General de Riesgos del Trabajo, su evaluación periódica y la formulación de recomendaciones al Director de este Seguro..."*

Con oficio 51000000.25.16 de 19 de mayo de 2010, el Auditor Jefe de Equipo solicitó al Subdirector de Prevención de Riesgos y Control de Prestaciones, que remita dichas evaluaciones y recomendaciones.

Al respecto, en oficio 23100000-458 de 26 de mayo de 2010, manifestó que el 1 de octubre de 2009 se presentó el diagnóstico de la Dirección del Seguro General de Riesgos del Trabajo y que:

*"... la Subdirección a mi cargo no cuenta con el personal para levantar los procesos y cumplir con la elaboración de la normativa y proceder al control de las prestaciones... El levantamiento de procesos, permitirá la elaboración de los manuales de procedimientos... Esta Subdirección no ha contado con la estabilidad adecuada, toda vez que el titular ha sido removido de su cargo en varias ocasiones y el personal que ha salido no ha sido reemplazado, lo que ha interferido en el normal desempeño de la gestión..."*

De la información proporcionada por la administración de la Subdirección Provincial de Riesgos del Trabajo de Pichincha se definió que:

- Existen un total de 943 avisos de accidentes de trabajo recibidos en el Área de Calificación de Riesgos que no se tramitaron ya que los accidentados y sus respectivos testigos no continuaron con el trámite.
- El tiempo promedio transcurrido desde la fecha del accidente hasta la de presentación del aviso del mismo fue de 42 días; en 8 de ellos sobrepasan los 100 días, llegando a 224 el de mayor demora en la presentación del aviso.
- En cuanto al tiempo transcurrido desde la presentación del aviso de accidente hasta el 31 de marzo de 2010, fecha del alcance del presente examen especial tenemos un promedio de duración de 771 días llegando a demorarse en el

mayor de los casos 2629 días la cancelación de la responsabilidad patronal y sigue demorando.

- Existen 51 expedientes suspensos por falta de documentación de los incapacitados para continuar con el trámite, con un promedio de 549 días transcurridos desde la fecha de presentación del aviso de accidente hasta el 31 de marzo de 2010, fecha del alcance del presente examen especial.
- En el área de Calificación de Riesgos del Trabajo existen en el período analizado un total de 1128 calificaciones de subsidios con un promedio de atención de 60 días por cada trámite y llegando en algunos casos a sobrepasar los 850 días de duración, contados desde la fecha de presentación del aviso de accidente hasta su calificación.
- Con oficio 51000000.04.03 de 14 de junio de 2010, el Jefe de Equipo solicitó a la Responsable del Área de Calificación que justifique los tiempos promedios de duración de los trámites, que en su dependencia están en el orden de los 60 días. Al respecto, en oficio 23301700-C-457 de 21 de junio de 2010, manifestó:  
*“... debido a la entrega demorada de requisitos por parte de trabajadores, patronos y beneficiarios...no se puede calificar el siniestro, debiendo esperar en ciertos casos hasta quince días del mes subsiguiente al suceso, que es cuando se cancela el aporte...en caso de fallecimientos...se requiere la documentación médico legal...puede durar hasta dos años de acuerdo a lo que consta en la Ley...”*
- En el período comprendido entre enero de 2008 y marzo de 2010, se presentaron 592 casos de accidentes de trabajo que generaron expediente en el área de Calificación de Riesgos, de los cuales 267 tuvieron datos validos para procesamiento de los tiempos de duración de estos trámites, obteniéndose un promedio de duración de 449 días, entre las fechas de ocurrencia del accidente y la designación del inspector.
- En el Área de Prestaciones de Montepío, al relacionar la fecha de presentación de la solicitud de montepío con la fecha de concesión de la prestación tenemos que el promedio de duración de los trámites es de 264 días calendario, cercano a 9 meses, llegando en el mayor de los casos a 865 días, esto es, dos años y cuatro meses.

- En el Área de Subsidios DDI, los montos pagados reportados por esta unidad por concepto de subsidios en el Sistema Automático ascienden a 679 622,96 USD, repartidos en cuatro profesionales de Riesgos del Trabajo por los montos de 363 600,74 USD; 193 743,95 USD; 121 266,77 USD; y, 1 011,50 USD, lo que demuestra que se recargó el trabajo en un solo profesional.
- En el Área de Medicina del Trabajo, existió un tiempo promedio de duración de 299 días llegando hasta 1193 días, desde la fecha del accidente hasta la de remisión del trámite a la Comisión Valuadora de Incapacidades.
- Reportaron igualmente la existencia de 369 expedientes de enfermedad profesional de los cuales, 118 abandonaron; 3 recomendaron cambio de puesto de trabajo; 9 no calificaron para enfermedad profesional; 87 se encuentran en trámite; y, 152 se remitieron a la Comisión Valuadora de Incapacidades en un tiempo promedio de duración de 308 días llegando en el mayor de los casos a 1220 días de trámite.
- La Responsable del Área de Medicina de Riesgos en oficio 23301700M-112 de 17 de junio de 2010, argumentó las razones para las duraciones de los trámites tanto de accidentes del trabajo como de enfermedad profesional, resumidas en lo siguiente:
 

*“... El Certificado Medico Final (CMF) para conocimiento de la Comisión de Valuaciones de Incapacidades (CVI) se elabora al término del tratamiento, cuando la incapacidad ya es permanente, por lo que el tiempo depende de la evolución del paciente; b) Cuando se trata de pensiones por incapacidad temporal, el CMF se envía a la CVI para el dictamen de Pensión Provisional al término del período subsidiado que es de un año...otra causa de demora es la negativa de los patronos a proporcionar la documentación necesaria para calificar el accidente... la dificultad que tienen los afiliados para tomar los turnos para realizarse las valuaciones médicas en el Servicio Médico institucional...”*
- El tiempo promedio transcurrido desde la fecha de inicio de la incapacidad hasta la fecha de presentación del trámite de subsidios en el Hospital CAM fue de 109 días calendario en el caso de las enfermedades profesionales; y, en el de accidentes de trabajo fue de 101 días; en ambos casos, mas de tres meses.

La causa de las demoras en los trámites se deben a la inexistencia de manuales de procedimientos propios para las áreas de riesgos del trabajo ya que se vienen utilizando como referentes los manuales de otras áreas del Instituto; y, tampoco se

cuenta con reglamentación actualizada ni se utilizaron indicadores de gestión, medidas de desempeño u otros factores para evaluar sus áreas de gestión, lo cual impidió mantener actualizada la información y, tomar acciones correctivas oportunas.

### **Opinión de servidores relacionados con el examen**

Luego de la lectura del borrador de informe, en oficio 23100000-956-SPRCP de 9 de agosto de 2010, el Subdirector de Prevención y Control de Prestaciones, expuso sus criterios sin canalizarlos a través del Auditor Interno Jefe, los mismos que ratificaron los hechos comentados por Auditoría, en razón de lo cual, no cambia nuestra opinión en el comentario del presente informe; sin embargo, se adjunta copia de dicho documento al memorando de antecedentes del informe.

### **Conclusión**

No existen Manuales de Procedimientos propios en Riesgos del Trabajo; tampoco se cuenta con la actualización del Reglamento General del Seguro de Riesgos del Trabajo; y, no se han utilizado indicadores de gestión, medidas de desempeño u otros factores para evaluar sus áreas de gestión.

### **Recomendaciones**

#### **Al Director de Desarrollo Institucional y al Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo**

1. En coordinación procederán al desarrollo e implementación de aplicativos informáticos para todas las áreas de Riesgos del Trabajo, a nivel nacional, a fin de actualizar sus procesos y coadyuvar al logro de los fines institucionales.

#### **Al Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo**

2. Preparará un proyecto de reglamento del Seguro de Riesgos del Trabajo y sus diferentes prestaciones para la actualización de los procesos que corresponden a la aseguradora a su cargo. Lo remitirá al Consejo Directivo y gestionará su aprobación para optimizar la gestión y la atención a empleadores y asegurados.

### **Al Subdirector de Prevención de Riesgos y Control de Prestaciones**

3. Elaborará manuales de procedimientos propios para las dependencias de este Seguro Especializado, los que deberá someter al conocimiento y aprobación del Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo. Además, le dispondrá que utilice los indicadores de gestión aprobados, para medir el rendimiento del personal, de las áreas y evaluar el cumplimiento de objetivos y metas; de dicha evaluación reportará periódicamente a la Dirección de este Seguro Especializado.

### **Al Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo del IESS**

4. Coordinará con los Responsables de las Unidades Médicas del IESS, para lograr la asignación al Seguro de Riesgos del Trabajo de un porcentaje de las citas médicas y cupos para los procedimientos auxiliares de diagnóstico e intervenciones quirúrgicas, cuando sea menester, para ser distribuidas a sus pacientes y sean atendidos oportunamente ahorrando el tiempo de espera en la concesión de la prestación, en la recuperación y reinserción laboral.
5. Gestionará ante la Dirección General, la autorización para la contratación de un médico fisiatra o traumatólogo para el área de Medicina de Riesgos del Trabajo ya que es la especialidad en la cual se genera el mayor número de consultas médicas.
6. Dispondrá a los miembros de la Comisión Valuadora de Incapacidades de Riesgos del Trabajo de Pichincha la necesidad de impulsar los trámites y dictámenes de las enfermedades profesionales que procedan.
7. Establecerá los mecanismos administrativos para requerir a los patronos faciliten en forma oportuna la documentación necesaria para la calificación de los accidentes de trabajo, reportados por ellos o por sus trabajadores.

### **Aplicación incorrecta de la normativa institucional vigente**

Se ha venido exigiendo a los beneficiarios accidentados el cumplimiento de requisitos constantes en normativa institucional aplicable a un seguro distinto al de Riesgos del Trabajo.

En oficio 23301700-PI-0147 de 27 de mayo de 2010, el Responsable de Prestaciones por Incapacidades manifestó lo siguiente:

*“...Al no contar con un manual para Riesgos del Trabajo y por asimilación con la prestación de Invalidez y en base al Instructivo de Aplicación del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, de la Resolución C.D. 100 de 21 de febrero de 2006, en la cual indica... se adjuntará la siguiente documentación... **informe conferido por el Departamento de Fondos de Terceros de no tener dividendos en mora de préstamos con el IESS...**”.*

La LOGGE, en el Art. 77.- Autoridades de las unidades administrativas y servidores, numeral 2, literal a), establece:

*“...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...”.*

Obtuvimos de la Coordinadora del Área de Montepíos el listado de requisitos que entregan a los beneficiarios para que opten por la prestación económica de montepío, encontrándose entre ellos la necesidad de un certificado del causante de no tener dividendos de préstamos en mora con el IESS, lo cual se encuentra establecido en el numeral 4.1 del Instructivo reformado para la Aplicación del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, de 4 de marzo de 2008.

Sin embargo, para el caso del otorgamiento de rentas por incapacidad se exige un certificado del Departamento de Fondos de Terceros del IESS, en el cual se indique que no tiene préstamos vigentes; por lo expuesto, con oficio 51000000.25.22 de 21 de mayo de 2010, solicitamos al Responsable de Prestaciones – Incapacidades de Riesgos del Trabajo de Pichincha que nos proporcione la base legal que justifica tal exigencia, obteniéndose la respuesta siguiente en oficio 23301700-PI-0147 de 27 de mayo de 2010:

*“... debo informar que no encuentro la base legal que justifique este requerimiento, **en el sentido de no tener préstamos vigentes...**, Al no contar con un manual para Riesgos del Trabajo y por asimilación con la prestación de Invalidez...se procede a rectificar el formato de solicitud de documentos en su parte correspondiente...”.*

Manifestó además:

*“...Debo aclarar que el formato de solicitud de documentos lo ha diseñado... la responsable del proceso de Incapacidades hasta Agosto de 2009...”.*

Con oficio 51000000.10.01 de 28 de mayo de 2010, consultamos el particular a la responsable del proceso de Incapacidades hasta agosto de 2009, y ante su falta de contestación con oficio 51000000.10.02 de 07 de junio de 2010, se reiteró el requerimiento de conformidad con el artículo 76 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

En oficio 23100000-362 de 2 de junio y recibido el 8 del mismo mes y año, mencionó las Resoluciones CI 144, CD 021 y CD 171 e indicó:

*“... al no existir los aplicativos de interfases entre el sistema de Internet y el sistema Host, por ser sistemas totalmente independientes, técnicamente fue imposible solicitar el informe de cuenta corriente del Host por cuanto no identifica los préstamos concedidos por Internet...”.*

Lo expuesto se produjo por cuanto hubo una inadecuada interpretación de una disposición aplicable a otro seguro, que exige no tener dividendos de préstamos en mora, por aquella de no tener préstamos vigentes, lo cual distorsionó totalmente el sentido del instructivo asimilado y dificultó el derecho de los beneficiarios de cobrar las liquidaciones por las prestaciones de las que eran beneficiarios.

### **Conclusión**

Se asimiló un instructivo vigente para otro seguro, el que se aplicó erróneamente exigiendo a los asegurados no tener préstamos para ser acreedor a las rentas por incapacidad de riesgos del trabajo.

### **Recomendación**

#### **Al Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo del IESS**

- 8) Dispondrá la actualización de los formatos utilizados para exigir entrega de requisitos a los accidentados o beneficiarios de las distintas prestaciones económicas que se otorgan en Riesgos del Trabajo, a nivel nacional.

#### **Recuperación de valores de pensiones de montepío de Riesgos del Trabajo indebidamente pagadas**

Detectamos que no se han recuperado valores indebidamente pagados en pensiones de montepíos de riesgos del trabajo por 8 755,62 USD, reportados por la Subdirección Provincial de Pensiones de Pichincha en oficio 22301700.079 de 27 de enero de 2010.

La Norma de Control Interno 600-01 Seguimiento continuo o en operación, establece:

*“... La máxima autoridad, los niveles directivos o de jefatura de la entidad, efectuarán un seguimiento constante del ambiente interno y externo que les permita conocer y aplicar medidas oportunas sobre condiciones reales o potenciales que afecten el desarrollo de las actividades institucionales, la ejecución de los planes y el cumplimiento de los objetivos previstos...”.*

Con oficio 51000000.25.13 de 10 de mayo de 2010, solicitamos a la Subdirectora Provincial de Riesgos del Trabajo de Pichincha que nos informe documentadamente el trámite de gestión de recuperación realizado para los tres casos

Al respecto, con oficio 23301700-0828-SPRT de 13 de mayo de 2010, informó lo siguiente:

- En el primer caso, hizo la consulta a Cartera y Cobranzas un día después de nuestro requerimiento;
- En el segundo caso informó que se recobró una parte de los valores y que se procederá a dar de baja las rentas de los beneficiarios; y,
- En el tercer caso, se envió el trámite a Cartera y Cobranzas del Tena para la gestión de recuperación.

La Subdirección Provincial de Riesgos del Trabajo de Pichincha, fue notificada el 27 de enero de 2010 sobre la existencia de estos tres casos de pagos indebidos de montepíos de Riesgos del Trabajo por 8 755,62 USD que no se habían recuperado hasta el 10 de mayo de 2010, por lo que deberán mantenerse activas las gestiones de cobro.

### **Conclusión**

No se han recuperado valores indebidamente pagados en pensiones de montepíos de riesgos del trabajo por 8 755,62 USD.

### **Recomendación**

#### **Al Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo del IESS**

- 9) Impulsará el proceso de recuperación de cobro de los valores indebidamente pagados por pensiones de montepíos de riesgos del trabajo, hasta lograr su completa efectivización.