



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 51000000.0021.10 de 10 de mayo de 2010, con cargo al plan anual de control de 2010 de la Auditoría Interna del IESS aprobado por el Contralor General del Estado.

Objetivo del examen

Examinar la legalidad, propiedad y corrección de los arrendamientos.

Alcance del examen

Se analizó la legalidad, propiedad y corrección en los procesos de valoración, arrendamiento, recuperación y registro de los valores procedentes de los arrendamientos de los bienes inmuebles del IESS, administrados por la Dirección Provincial de Pichincha, en el período de 1 de enero de 2006 al 31 de marzo de 2010.

Los bienes inmuebles administrados por la Dirección Provincial de Pichincha; y susceptibles de arrendamiento pertenecen a la: Administración Dirección General, Sistema de Pensiones y Seguro General de Riesgos del Trabajo.

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.

Ley de Seguridad Social promulgada en el Suplemento del Registro Oficial 465 de 30 de noviembre de 2001.

Estructura orgánica

La Ley de Seguridad Social reconoce en la estructura orgánica del Instituto, como órganos de gobierno y dirección superior del IESS:

- a. El Consejo Directivo;
- b. La Dirección General; y,
- c. La Dirección Provincial.

En Pichincha, por el nivel de complejidad, la Dirección Provincial está jerarquizada en el Nivel 4, por tanto para el desarrollo de sus actividades cuenta con el soporte de las Subdirecciones de Servicios al Asegurado y Servicios Internos.

La Subdirección de Servicios Internos conformada por los Departamentos de: (a) Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería; y, (b) Servicios Generales. Dentro de este último, tiene como nivel operativo el Proceso de Propiedades y su Área Legal.

Igualmente, el literal d) del artículo 38 de la Ley de Seguridad Social, responsabiliza al Director Provincial de la administración de las propiedades del Instituto en su jurisdicción.

Objetivo de la unidad

El proceso de Propiedades tiene como objetivo la administración de las propiedades del Instituto en su jurisdicción, responsabilidad que involucra la gestión de

arrendamiento de terrenos y edificaciones destinados a inversión y de espacios dentro de los edificios de uso institucional.

Monto de recursos examinados

Los ingresos por arriendos de propiedades en la Dirección Provincial del IESS en Pichincha, en el período de análisis fueron:

AÑO	TOTAL INGRESOS
2006	844 419,97
2007	864 613,96
2008	849 633,45
2009	923 984,00
2010*	508 747,23
TOTAL	3 911 398,61

* Del 1 de enero al 31 de marzo

Servidores Relacionados Anexo 1

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Las funciones y atribuciones no se asignaron por escrito

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

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

Esto es, del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.

La Ley de Seguridad Social, en su artículo 38 literal d), asigna al Director Provincial del IESS la atribución de administrar las propiedades del IESS; sin embargo, en este cuerpo legal y en el Reglamento Orgánico Funcional del IESS no encontramos ninguna disposición que permita al Director Provincial la delegación de esta atribución.

En la práctica, desde la reestructura del Instituto, producto de la promulgación de la Ley de Seguridad Social realizada en el Suplemento del Registro Oficial 465 de 30 de noviembre de 2001, a partir de la cual se eliminó de la estructura orgánico funcional, el Departamento Nacional de Propiedades, en la Dirección Provincial del IESS en Pichincha, la administración de las propiedades del Instituto se encuentra a cargo del Proceso de Propiedades, dependiente del Departamento de Servicios Generales de la Subdirección Provincial de Servicios Internos; por lo que, de conformidad con las Normas de Control Interno 140-01 y 200-05 vigente desde diciembre de 2009 que disponen respectivamente:

“... La máxima autoridad de cada entidad u organismo ... comunicará a los servidores respecto de sus deberes, grado de autoridad, responsabilidad, ... y, aplicará sistemas de seguimiento e información para verificar si se cumplen estas disposiciones, a base de lo cual tomará las medidas correctivas que exijan las circunstancias.-... La delegación de funciones o tareas debe conllevar, no sólo la exigencia de la responsabilidad por el cumplimiento de los procesos y actividades correspondientes, sino también la asignación de la autoridad necesaria,...”

mediante oficio 51000000.030AP de 8 de julio de 2010, reiterado con oficio 51000000-034AP de 19 de julio de 2010, se solicitó al Director Provincial del IESS de Pichincha remita las disposiciones impartidas al Subdirector de Servicios Internos, Jefe de Departamento de Servicios Generales, Responsable del Proceso de Propiedades y Área Legal de este proceso, para controlar el proceso de arriendos, así como la delegación de funciones y establecimiento de políticas a efectos de fijar cánones de arriendos y elaboración de contratos.

En respuesta al tercer pedido, formulado con oficio 51000000-043AP. de 2 de agosto de 2010 el Director Provincial en su oficio 13221700-599 de 3 de agosto de 2010. manifestó que en diversas ocasiones emitió disposiciones para que la Subdirección de Servicios Internos coordine y ejecute acciones con el Departamento de Servicios Generales y Proceso de Propiedades; sin embargo, los documentos que presentó como respaldo son oficios con lo cuales dispone el cumplimiento de recomendaciones del examen especial a los bienes inmuebles del IESS con corte al 31 de diciembre de 2008, por tanto, no se demuestra la delegación de autoridad, funciones y responsabilidades relativas a su cargo, para la administración de las propiedades del IESS.

Al Subdirector de Servicios Internos, nos dirigimos con oficio 51000000.040AP de 21 de julio de 2010 se le solicitó las disposiciones impartidas para el control y reducción de la mora por arriendos; y, la delegación de funciones y responsabilidades para actuar como responsable del control y administración de los Bienes inmuebles del IESS.

El Subdirector de Servicios Internos, en oficio 13201700-146 de 22 de julio de 2010, adjuntó documentos que prueban que dispuso al área técnica y legal del Proceso de Propiedades la realización de actividades concretas, lo que ratifica que ejerció funciones relacionadas con los arrendamientos de bienes inmuebles, pero no hace ninguna referencia a la delegación conferida por el Director Provincial de Pichincha para el ejercicio de estas atribuciones.

Con oficio 51000000.017 AP de 28 de Junio de 2010, se requirió a la Jefa de Servicios Generales las funciones y responsabilidades entregadas al responsable de Proceso de Propiedades y al Coordinador Legal de esta área, así como indicar que tipo de

supervisión realizó a las actividades de los indicados funcionarios. En su oficio 13221700-501 de 2 de julio de 2010, respondió:

“... el departamento de servicios generales... se encuentra desarrollando un sistema informático para registro y control de las propiedades del IESS y sus arrendatarios, misma que actualmente se encuentra en 87% de desarrollo...”

Además, detalla las funciones que desempeñan el Responsable de Proceso de Propiedades y el Coordinador del Área Legal de este proceso, pero no entrega ninguna evidencia de que las mismas fueron entregadas a los servidores para su cumplimiento ni de las acciones derivadas de la supervisión ejercida.

De manera similar, con oficios 51000000.025,026 y 027 de 6 de julio de 2010, se solicitó a los ex Directores Provinciales y al Ex Subdirector Provincial de Servicios Internos del IESS de Pichincha, sustenten documentadamente las disposiciones impartidas a la Jefa de Servicios Generales y Responsable de Propiedades para mantener un control de recaudación y reducir la mora por concepto de arriendos, así como las funciones delegadas a los citados funcionarios. Al respecto, el Ex Director remitió el oficio de designación del abogado Responsable del área legal de Proceso de Propiedades y no presentó ninguna referencia a la asignación de funciones y responsabilidades al ex - Subdirector Provincial de Servicios Internos y a la Jefa del Departamento de Servicios Generales.

El Ex Subdirector de Servicios Internos, en su respuesta con oficio 12100000-CARCC-356 de 16 de julio de 2010, indicó:

“...Revisadas...disposiciones legales, en ninguna parte señala como responsables del manejo y administración de bienes inmuebles a los subdirectores de servicios internos de las direcciones provinciales...”

Sin embargo de lo cual, encontramos disposiciones dictadas por este funcionario, relacionadas con los arrendamientos de los bienes inmuebles institucionales.

En el período sujeto a examen, los Directores Provinciales del IESS de Pichincha no asumieron su responsabilidad de administrar las propiedades del Instituto y tampoco asignaron formalmente las atribuciones al personal del Departamento de Servicios Generales de la Subdirección de Servicios Internos, por tanto, no existen políticas y procedimientos escritos para el manejo de los arrendamientos de bienes inmuebles y no existen funciones específicas legalmente asignadas.

Opinión de los servidores relacionados

Luego de la conferencia final de resultados, mediante oficio 13201700-1320 AL de 20 de septiembre de 2010, el Director Provincial del IESS de Pichincha, presentó sus opiniones sobre los hechos comentados en el informe, sin que ninguna se refiera a la falta de delegación de funciones y responsabilidades en su área de gestión. Mediante oficio 13221700-1194-P de 20 de septiembre de 2010, el mismo funcionario transcribe parte del informe presentado por el responsable del Proceso de Propiedades luego de la conferencia final de resultados, y añade opiniones propias que ratifican que dentro de sus responsabilidades, no asumió la administración de las propiedades institucionales, conforme lo dispone el Reglamento Orgánico Funcional del IESS, obligación que fue asumida por el Departamento de Servicios Generales de la Subdirección de Servicios Internos, sin que exista asignación escrita de estas funciones.

Conclusión

La Ley de Seguridad Social y el Reglamento Orgánico Funcional del IESS no prevén la facultad del Director Provincial para delegar la atribución de administrar los bienes del Instituto ni se realizó la asignación de tareas específicas, por lo que la Subdirección Provincial de Servicios Internos y el Departamento de Servicios Generales asumieron estas actividades por costumbre, asimilando el proceso de Propiedades como parte de las funciones de estas dependencias, sin políticas ni procedimientos escritos que permitan identificar la responsabilidad de los servidores involucrados en el manejo de los arrendamientos de bienes inmuebles.

Recomendación

Al Director General del IESS

1. Dispondrá al Director Provincial del IESS de Pichincha, que en cumplimiento de sus atribuciones legales, asuma en forma directa la administración de las propiedades del IESS en su jurisdicción, para lo cual conformará el Grupo del Proceso de Propiedades bajo su dependencia y emitirá las correspondientes

políticas, instrucciones y procedimientos escritos aplicables al manejo de contratos de arrendamiento de bienes inmuebles.

Inadecuado archivo de contratos y documentación de sustento, no permite su seguimiento y control

La Norma de Control Interno para el Sector Público 210 – 04 concordante con la 405-04 vigente a partir de diciembre de 2009, refiriéndose a la Documentación de Respaldo y su archivo, disponen:

“... 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...”.

El análisis de expedientes de arrendamiento vigentes, reveló que no existe documentación que respalde el proceso de contratación o renovación de los años 2006, 2007, 2008, por lo que mediante oficio 51000000.010-AP de 21 de Junio de 2010, e insistencia con oficio 51000000.016 de 28 de junio de 2010 se solicitó al Responsable de Proceso de Propiedades, los documentos y más información relacionada con estos procesos.

La revisión de documentos entregados por el Responsable del Proceso de Propiedades evidenció la existencia de expedientes con documentación incompleta, que se refleja en contratos de cuyo contenido existe únicamente la hoja final con las firmas de los arrendatarios y garantes, contratos sin legalizar por parte del Director Provincial, por lo que con oficio 51000000.011-AP de 21 de Junio de 2010 se solicitó al Coordinador del Área Legal del Proceso de Propiedades nos informe las razones para la inexistencia de contratos escritos de arrendamiento. En oficio 13201700-1018AL de 23 de junio de 2010, manifestó:

“... De forma general la mayoría de expedientes administrativos no contaban con documentación completa (por ejemplo, contratos iniciales, perfeccionados, informes técnicos, informes jurídicos, etc.) de soporte que respalden los contratos establecidos por el IESS; razón por la cual nos vimos en la obligación de abrir nuevos expedientes...”.

Complementariamente, mediante oficio 51000000.013-AP de 22 de Junio de 2010, se solicitó al Coordinador del Área Legal del Proceso de Propiedades certifique cuantos y cuales arrendatarios no tienen contrato escrito o no han sido renovados y las razones de que se mantengan en estas circunstancias. En oficio 13201700-1083-AL de 2 de

Julio de 2010, el funcionario incluyó un cuadro con el estado de expedientes, pero no se refiere a lo solicitado por Auditoría.

De otra parte, del análisis realizado a los kárDEX de arrendatarios y recibos de pago del mes de mayo 2006, encontramos que recibos de pago correspondientes a los meses de abril y junio se encuentran archivados en mayo de 2006

Adicionalmente, el archivo de las tarjetas kárDEX es incompleto, los registros no están ordenados y su información no concuerda con los Balances Mensuales de Arrendatarios, que se elaboran como sustento para el registro contable de los arriendos por cobrar.

La ausencia de procedimientos adecuados de archivo de documentos ha ocasionado que la Institución no disponga de expedientes administrativos individuales con evidencia suficiente y competente, afectando el control de arrendatarios y de recaudación de rentas de arrendamiento, falencias que inciden negativamente en la defensa de los derechos institucionales, y demandó esfuerzos adicionales en la reestructuración de expedientes y emprendimiento de acciones legales alternativas para probar la relación contractual con los usuarios de los bienes institucionales.

Opinión de los servidores relacionados

Luego de la conferencia final de resultados, mediante oficio 13201700-1320 AL de 20 de septiembre de 2010, el Director Provincial del IESS de Pichincha, indicó que:

“... la actual administración de la Dirección Provincial, a través del Proceso de Propiedades se encuentra realizando una depuración de los expedientes administrativos relacionados con los arrendatarios de bienes inmuebles de propiedad institucional, a nivel de la provincia de Pichincha, mucho antes de que se iniciara el examen especial de Auditoría Interna del IESS...se han impulsado acciones de tipo administrativo, y legal contra los arrendatarios morosos...”

Estas expresiones, son básicamente transcripciones fragmentadas de las opiniones contenidas en los comentarios de auditoría, por tanto ratifican los hechos revelados y no agregan elementos adicionales.

Mediante oficio 13221700-1194-P de 20 de septiembre de 2010, el Director Provincial recoge la opinión del responsable del Proceso de Propiedades, criterio que ratifica lo comentado por Auditoría.

Conclusión

La institución no disponía de información completa, confiable y oportuna como base para la toma de acciones correctivas, lo que ha obligado a la reestructuración de expedientes y emprendimiento de acciones legales alternativas para probar la relación contractual, generando esfuerzos adicionales.

Recomendación

Al Director General del IESS

2. Dispondrá al Director Provincial del IESS de Pichincha arbitre las medidas pertinentes y vigile para que el Responsable del Proceso de Propiedades junto con el Coordinador del Área Legal del Proceso de Propiedades organicen y actualicen el archivo de arrendatarios en expedientes individuales, con base en lo cual se implementará el Registro Informático de Propiedades y Arrendamientos.

Falta de registro y control de arrendatarios no permitió tomar decisiones oportunas

La Norma de Control Interno 120-04, Sistema de Información y Comunicación, concordante con la 500 Información y Comunicación vigente desde diciembre de 2009, describen a este sistema en los siguientes términos:

“... Está constituido por los métodos establecidos para registrar, procesar, resumir e informar sobre las operaciones administrativas y financieras de una entidad. La calidad y oportunidad de la información que brinda el sistema afecta la capacidad de la máxima autoridad para adoptar decisiones adecuadas que permitan controlar las actividades de la entidad y preparar información confiable...”.

De acuerdo al Balance de Arrendatarios que mantiene el Proceso de Propiedades, a marzo de 2010 existen 523 expedientes de arrendatarios de bienes propiedad del IESS. De éstos, 36 expedientes se han archivados por haber concluido la relación contractual, por tanto existen 487 arriendos vigentes; de los cuales 154 se encuentran

en proceso legal entre los que se incluyen 51 casos en los que fue necesaria la presentación de declaraciones juramentadas por no existir un contrato legalmente suscrito, 13 contratos se encuentran en proceso de notificación para su renovación y de 90 el área legal solicitó al Responsable de Propiedades los correspondientes informes técnicos para el proceso de renovación de contratos.

De los 333 expedientes restantes, 194 se encuentran con acciones de tipo judicial iniciadas o en proceso y sobre los 239 restantes, el Coordinador del Área Legal del Proceso de Propiedades indicó en su reporte magnético que se encuentran en otras instancias como negociaciones para venta, notificaciones a los arrendatarios para definir la relación contractual e informes jurídicos.

En respuesta a nuestro oficio 51000000.054-AP de 4 de agosto de 2010, el Coordinador del Área Legal de Propiedades, en su oficio 13202700-1238 AL de 27 de agosto de 2010, actualizó la información presentada inicialmente y respecto de los expedientes restantes, aclaró que 74 fueron renovados, 7 cuentan con contratos iniciales, 16 no tienen contrato escrito, 18 tienen el plazo vencido y 160 están en proceso de renovación. Cabe aclarar que las cifras no coinciden con el reporte inicial, por las variaciones ocurridas en el tiempo transcurrido entre los dos informes presentados.

Sin embargo, la información registrada y presentada por el Responsable y por el Coordinador del Área Legal del Proceso de Propiedades, no es completa ni confiable, pues de la verificación física realizada con base en una muestra, encontramos las siguientes novedades:

- El arrendatario de un terreno de la Urbanización Eugenio Espejo 2da. Etapa, ubicado en las calles Selva Alegre y Av. Occidental quien suscribió el contrato 043-PP-2008 de 1 de junio de 2008, desistió de la contratación del predio; sin embargo, consta como deudor en mora por 23 mensualidades que suman 4 278,00 USD.
- Cuatro arrendatarios de la Casa Ana Andrade; en las calles Mejía 168 y Flores, quienes mantienen contrato de arrendamiento con el IESS, han abandonado los inmuebles desde varios meses atrás, novedad que no se incluyó en los registros de Propiedades.

Con oficio 51000.000.014AP de 24 de junio de 2010, se solicitó al Responsable de Proceso de Propiedades indique los motivos por los cuales existen arrendatarios sin contrato.

En su oficio 132211700-0862-P de 2 de Julio de 2010, este servidor manifestó:

“... a raíz de que se elimina el Departamento Nacional de Propiedades en el año 2002, no se suscribió Acta de entrega Recepción... en algunos casos había desaparecido la documentación relacionada con los arrendatarios... es decir no existía documentación de respaldo que permita realizar acciones de tipo legal.- ...desde el año 2007 se ha venido designando profesionales para apoyar el área legal de Propiedades sin que exista una designación definitiva... en el mes de marzo de 2009 se designa a un profesional legal para que coordine el área legal de propiedades, ... inicia la organización de cada uno de los expedientes de los arrendatarios y que en muchos casos ha tenido que rehacer todo el expediente...”.

Lo referido por el Responsable de Propiedades y verificado por Auditoría, revela que hasta marzo de 2009, ésta área no contó con el apoyo jurídico suficiente y permanente para un efectivo control e impulso de acciones legales derivadas de los incumplimientos de obligaciones por parte de los arrendatarios de las propiedades del Instituto, dilatando la recuperación de valores por rentas impagas.

Con oficio 51000000.017 AP de 28 de Junio de 2010, se solicitó a la Jefa de Servicios Generales las funciones y responsabilidades entregadas al responsable de Proceso de propiedades y al Coordinador del Área Legal del Proceso de Propiedades, así como indicar que tipo de supervisión realizó a las actividades de los indicados funcionarios. Mediante oficio 13221700-501 de 2 de julio de 2010, indicó:

“... el departamento de servicios generales...se encuentra desarrollando un sistema informático para registro y control de las propiedades del IESS y sus arrendatarios, misma que actualmente se encuentra en 87% de desarrollo...”.

Lo expresado ratifica que, hasta julio de 2010, tampoco se implantó un adecuado sistema de registro y manejo de expedientes, por tanto el Proceso de Propiedades no cuenta con información confiable, completa y actualizada del número de arrendatarios y el cumplimiento de contratos, como base para la oportuna renovación de contratos y revisión de cánones de arrendamiento y para la instauración de acciones legales en los casos de incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los arrendatarios, afectando los intereses institucionales.

En consecuencia, durante el período analizado, el Proceso de Propiedades no contó con el apoyo jurídico suficiente, ni con registros administrativos completos, confiables y actualizados lo que no permite contar con información real sobre el número de arrendatarios, la existencia o carencia de contratos escritos, la existencia y estado de acciones legales, circunstancias que afectan a los intereses institucionales tanto por la falta de recuperación oportuna de rentas por arrendamiento como por las implicaciones derivadas de las causas instauradas en la vía judicial, que al ser desconocidas, no tienen el impulso necesario y defensa correspondiente.

Opinión de los servidores relacionados

Luego de la conferencia final de resultados, mediante oficio 13201700-1320 AL de 20 de septiembre de 2010, el Director Provincial del IESS de Pichincha, indicó que:

“... la actual administración de la Dirección Provincial, a través del Proceso de Propiedades... se han reactivado causas judiciales, que reposaban en el olvido; se ha procedido a dar cumplimiento a lo establecido y dispuesto en el artículo 29 y Disposición Transitoria Cuarta de la Ley de Inquilinato vigente...”.

Lo expresado, ratifica lo comentado por auditoría en cuanto al apoyo legal con que cuenta el proceso de propiedades desde marzo de 2009; por tanto no aporta con nuevos elementos a los ya revelados.

Mediante oficio 13221700-1194-P de 20 de septiembre de 2010, el Director Provincial recoge la opinión del responsable del Proceso de Propiedades, criterio que ratifica lo comentado por Auditoría.

Conclusión

El Proceso de Propiedades de la Dirección Provincial del IESS de Pichincha, hasta marzo de 2009, no contó con el apoyo jurídico suficiente para iniciar e impulsar las acciones legales derivadas del incumplimiento de obligaciones contractuales por arrendamiento de bienes y para la oportuna renovación de contratos, afectando los intereses institucionales; además, no se implantaron registros administrativos adecuados, por tanto la información generada no es completa, confiable ni actualizada por lo que se desconoce el número real de arrendatarios, la existencia o carencia de contratos escritos y el estado en que se encuentra la relación contractual.

Recomendación

Al Director General del IESS

3. Dispondrá al Director Provincial del IESS de Pichincha que, en coordinación con el Director de Desarrollo Institucional, impulse y vigile el desarrollo e implantación del sistema informático automatizado para el registro y control de las propiedades y arrendamientos en su jurisdicción, en el que se incluirá a más de la información contenida en los contratos, el control del pago de rentas y la evolución de las acciones legales interpuestas en los casos pertinentes.

Para el cálculo de pensiones de arrendamiento de locales y terrenos no se emitieron disposiciones y procedimientos escritos

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

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

Esto es, del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.

La Ley de Inquilinato, en su artículo 17 y Disposición Transitoria Tercera, contiene disposiciones para la fijación de pensiones de arrendamiento y renovación de contratos para vivienda, vivienda – taller y vivienda – negocio en los siguientes términos:

“... La pensión mensual de arrendamiento de un inmueble no podrá exceder de la doceava parte del diez por ciento del avalúo comercial con que dicho inmueble conste en el Catastro Municipal, y de los impuestos municipales que gravaren a la propiedad urbana...”.- Todo contrato de arrendamiento o renovación del anterior, bajo la modalidades señaladas en el artículo precedente, no podrá exceder en su canon arrendaticio del cinco por ciento (5 %) para inmuebles destinados a la vivienda; ni del diez por ciento (10%) para vivienda- taller o vivienda - negocio...”

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social mantiene en arrendamiento viviendas, locales comerciales, bodegas, garajes y lotes de terreno, por tanto, las disposiciones transcritas no son aplicables para la fijación de pensiones de arrendamientos de todos los bienes institucionales.

En razón de lo expuesto, mediante oficio 51000000.002 de 30 de mayo, reiterado con oficio 51000000- 05AP de 8 de 11 de junio de 2010 y oficios 51000000. 025, 026 y 030AP de 6 de julio de 2010, se solicitó al Responsable de Proceso de Propiedades, Ex directores Provinciales del IESS en Pichincha y actual Director Provincial del IESS, la normativa y procedimientos establecidos por el Instituto y su área, para el establecimiento de los valores a cobrar por arrendamientos de los bienes inmuebles, terrenos y locales comerciales del IESS que se encuentran bajo la responsabilidad administrativa de la Dirección Provincial de Pichincha.

Con oficio 13221700-785-P de 11 de Junio de 2010, el Responsable de Proceso de Propiedades responde que los valores para cobrar por arriendos son calculados de acuerdo al Instructivo de procedimientos para el arrendamiento de las propiedades del IESS, emitido por el ex Director General del IESS puesto en vigencia en junio del 2000; y, respecto del procedimiento utilizado para el cálculo del canon de arriendos, expresó:

“ ... Se debe mencionar que en muchos casos el valor de la renta obtenido de acuerdo a la Ley de Inquilinato es menor a la renta establecida aplicando el factor inflacionario acumulado, por este motivo, los profesionales del Proceso de Propiedades analizan estos dos parámetros y aplican como canon de arriendo el mayor valor obtenido de los dos...”

En concordancia con lo manifestado, se encontró que con nota inserta en oficio 13221700-867-P de 15 de septiembre de 2009, el Subdirector Provincial de Servicios Internos dispuso:

“... todo lo que es renovación de contratos de arriendos seguiremos aplicando el porcentaje de inflación anual, hasta que la autoridad competente dicte las respectivas políticas...”

Sin embargo de lo dispuesto por el Subdirector Provincial de Servicios Internos y corroborado por el Responsable de Propiedades, se verificó que no existe uniformidad ni consistencia en el cálculo para la fijación de rentas por el arrendamiento de bodegas, garajes y lotes de terreno, es así que existen renovaciones de contratos cuyo canon se calculó aplicando el índice de inflación y otros casos en que se

consideró el precio de mercado, este último método, no se encuentra en ningún instructivo o procedimiento escrito; sin embargo, en la práctica, es el más utilizado.

El Director Provincial del IESS de Pichincha con oficio 13221700-530 de 12 de julio de 2010, y el ex Director Provincial que ejerció este cargo entre mayo de 2007 y enero de 2009 en su comunicación de 14 de julio de 2010, respectivamente, respondieron al requerimiento de auditoría, anexando documentación que no evidencia los procedimientos y políticas implantadas para fijar el canon de arrendamiento.

El ex Director Provincial del IESS de Pichincha del período de diciembre 2005 a mayo 2007, no ha respondido a lo solicitado por auditoría hasta septiembre 13 de 2010, fecha de la conferencia final de resultados.

El Director Provincial, Procurador General y la Directora Nacional de Bienes Inmuebles del IESS, con oficio 68000000.0247 de 18 de febrero de 2010, remitieron al Director General del IESS para su conocimiento y aprobación por parte del Consejo Directivo, el "Manual que fija la Normas para el arrendamiento de bienes Inmuebles de propiedad del Instituto de Seguridad Social", por lo que mediante oficio 51000000.006AP de 15 de junio de 2010, auditoría solicitó al Director General del IESS, información sobre el estado del trámite de aprobación de dicho documento.

Mediante oficio 12000000-CSS-0671 de 18 de junio de 2010, el Director General manifestó que el documento en mención fue enviado con oficio 12000000-CSS-0262 TR 26990 de 2 de marzo de 2010 para aprobación del Consejo Directivo del IESS, sin que exista respuesta del máximo organismo.

Lo expuesto evidencia que no existe normativa institucional específica ni se han impartido disposiciones para la fijación de rentas por arrendamiento de bienes que no se enmarcan en las condiciones establecidas en la Ley de Inquilinato, tampoco existe consistencia y uniformidad en el método aplicado para el cálculo de rentas, por lo que el procedimiento está sujeto básicamente al criterio del profesional que emite el informe técnico previo a la celebración de contratos de arrendamiento.

Opinión de los servidores relacionados

Luego de la conferencia final de comunicación de resultados, el Director Provincial del IESS de Pichincha, remitió su oficio 13201700-1320 AL de 20 de septiembre de 2010, el mismo que contiene transcripciones fragmentadas de los hallazgos revelados en el informe de auditoría, sin aportar elementos nuevos o adicionales, por tanto se ratifican los hechos comentados.

Mediante oficio 13221700-1194-P de 20 de septiembre de 2010, el Director Provincial recoge la opinión del responsable del Proceso de Propiedades, criterio que ratifica lo comentado por Auditoría.

Conclusión

En el período sujeto a examen, el cálculo de cánones por renovación de contratos de arriendo de bodegas, garajes y lotes de terreno no es uniforme ni consistente, se aplica con más frecuencia el cálculo con base a valores de mercado, método no incluido en disposiciones escritas y sujeto al criterio de quien emite el informe técnico, esto se origina en la carencia de disposiciones aplicables al arrendamiento de bienes y fijación de rentas, para inmuebles que no cumplen con las condiciones fijadas en la Ley de Inquilinato. El proyecto de Manual se encuentra para aprobación en el Consejo Directivo desde el 2 de marzo de 2010, sin que exista pronunciamiento.

Recomendación

Al Director General del IESS

4. Impulsará en el Consejo Directivo del IESS la aprobación del Manual que fija las Normas para el arrendamiento de bienes Inmuebles de propiedad del Instituto de Seguridad Social, documento que además contendrá las políticas y procedimientos para los cálculos de fijación de rentas por arrendamientos de bienes inmuebles institucionales que no se ajusten a las condiciones exigidas en la Ley de Inquilinato.

Falta de impulso de las acciones legales para obtener resoluciones judiciales

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

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

Esto es, del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.

El 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...”

De su parte, el artículo 38, literal d), de la Ley de Seguridad Social estipula como parte de las atribuciones y deberes del Director Provincial:

“... Administrar los recursos... las propiedades del IESS,...”

Mediante oficio 51000000.002.AP de 31 de mayo de 2010, se solicitó al Responsable de Proceso de Propiedades el detalle de procesos legales instaurados en contra de arrendatarios que se encuentran en mora con el Instituto. Con su oficio 13221700-758P de 11 de junio de 2010 indicó que, por referencias entregadas por el Coordinador del Área Legal de Proceso de Propiedades, existen 194 expedientes en estas condiciones.

Esta información se desglosa así:

- 11 demandas judiciales son iniciadas en los años 2000, 2002, 2003, de estas 3 no se ha ejecutado la resolución judicial y las restantes se mantienen sin impulso por falta de gestión por parte del Instituto.
- 51 expedientes con declaración juramentada rendida por el Director Provincial del IESS de Pichincha ante los jueces competentes, para obtener un respaldo que ampare al IESS como propietario de los bienes y demuestre la relación contractual con los arrendatarios, acción legal tomada por la falta de contratos.

- 15 procesos legales presentados por los abogados de la Institución durante los años 2009 y marzo de 2010 que se encuentran en los juzgados de inquilinato para calificación de demanda por desahucio y solicitar información en juzgados.
- 32 expedientes están en estudio por parte de los abogados del Área Legal de Propiedades, para iniciar acciones legales y redactar demanda por parte de la Institución.
- 58 casos establecidos para desahucio, cuya última providencia corresponde a los años 1997, 2006 y 2008, en espera de cumplir con requisitos jurídicos para continuar su proceso se desconoce su estado real.
- 27 carpetas se mantienen como procesos legales varios, no existe información sobre el estado del proceso.

En los casos analizados las diligencias realizadas por el IESS se encuentran en trámite desde los años 1997, 2008, 2009, el actual Coordinador del Área Legal del Proceso de Propiedades a partir de marzo de 2009, se encuentra activando los expedientes archivados, e impulsando los casos que se mantuvieron pendientes hasta el 2008.

Con oficios 51000000.025 y 026 y 030 AP de 6 y 8 de julio de 2010 se solicitó al actual y ex Directores Provinciales de Pichincha del periodo 2006 al 2008 los documentos con los que dispusieron controlar la mora por concepto de arriendos y señalar la supervisión realizada a las disposiciones emitidas; el Ex Director Provincial del período mayo 2007 a diciembre 2008, en respuesta al oficio 51000000.025AP remitió copias de los informes de actividades presentados por el abogado que en parte de su período actuó como responsable del área legal de Propiedades, sin hacer referencia a las disposiciones por él impartidas o acciones realizadas para el control de la mora en el pago de rentas por parte de los arrendatarios de bienes del IESS ni de las evaluaciones realizadas como fundamento para el inicio de acciones legales.

El ex Director Provincial del período noviembre 2005 a mayo 2007, no atendió el pedido de información hasta septiembre 13 de 2010, fecha de la conferencia final de comunicación de resultados.

En respuesta al oficio 51000.030AP de 8 de julio de 2010, el Director Provincial del IESS de Pichincha, en oficio 13221700-530 de 12 de julio de 2010, recibido por

Auditoría el 31 de agosto de 2010, adjuntó varios oficios referentes especialmente a disposiciones impartidas para el cumplimiento de recomendaciones de un informe anterior de Auditoría, sin especificar las acciones dispuestas para el control y disminución de la mora por concepto de arrendamientos; y, entre otras cosas, manifestó:

“... En oficio No. 64000000-0183 de febrero 2 de 2007, el doctor (...) Procurador General del IESS, luego de un profundo análisis y ateniendo a la administración y manejo de los bienes inmuebles, considera que a “los Directores Provinciales les corresponde la administración de las Propiedades institucionales ubicadas en su jurisdicción territorial...”.

Sobre lo expresado, cabe señalar que el cumplimiento de lo expresado por el Procurador General del IESS, entendido por el Director Provincial como producto de análisis, consta textualmente en las responsabilidades asignadas a este funcionario en observancia y ejercicio del artículo 38, literal d) de la Ley de Seguridad Social, por tanto su observancia y ejercicio no requieren de interpretación ni reiteración.

Además, el Director Provincial en su oficio refiere como una obligación del Subdirector de Servicios Internos y de la Jefa de Servicios Generales el control y supervisión de los servidores de su área, criterio con el que Auditoría concuerda plenamente, con la aclaración de que estas responsabilidades son exclusivas sobre los bienes inmuebles de uso institucional, factor clave que diferencia las obligaciones entre estos servidores y las asignadas al Director Provincial.

En respuesta a nuestro oficio 51000.000.014AP de 24 de junio de 2010, el Responsable de Proceso de Propiedades en su oficio 132211700-0862-P de 2 de Julio de 2010, manifestó:

“...desde el año 2007 se ha venido designando profesionales para apoyar el área legal de Propiedades sin que exista una designación definitiva... en el mes de marzo de 2009 se designa a un profesional legal para que coordine el área legal de propiedades, ...”

De lo analizado se desprende que el Proceso de Propiedades de la Dirección Provincial del IESS de Pichincha no contó con el apoyo estable y permanente de profesionales de Derecho hasta marzo de 2009, en que se conformó esta área, lo que no permitió el impulso oportuno y adecuado de las acciones judiciales interpuestas o por presentar en relación con los arrendatarios morosos, originando acumulación de arriendos, demandas instauradas y no impulsadas, procesos legales dilatados y otros con resolución judicial no ejecutoriada. La indefinición de conflictos impide la utilización de los bienes involucrados, en beneficio del Instituto. A partir de marzo de

2009 varios procesos se han reiniciado en contra de los arrendatarios morosos, previo la conformación de nuevos expedientes.

Opinión de los servidores relacionados

Luego de la conferencia final de resultados, mediante oficio 13201700-1320 AL de 20 de septiembre de 2010, el Director Provincial del IESS de Pichincha, indicó que:

“... la actual administración de la Dirección Provincial, a través del Proceso de Propiedades ... mucho antes de que se iniciara el examen especial de Auditoría Interna del IESS...se han impulsado acciones de tipo administrativo, y legal contra los arrendatarios morosos... se han reactivado causas judiciales, que reposaban en el olvido...”.

Lo transcrito, al igual que el contenido del oficio 13221700-1194-P de 20 de septiembre de 2010, en el cual el Director Provincial recoge la opinión del responsable del Proceso de Propiedades no aporta nada nuevo a los hechos comentados, por tanto se ratifica el comentario de auditoría.

Conclusión

La falta de apoyo jurídico al Proceso de Propiedades de la Dirección Provincial del IESS de Pichincha, ocasionó que los procesos legales instaurados o las demandas interpuestas no se impulsen oportunamente, por lo que existen causas inconclusas, la indefinición de conflictos impide la utilización de los bienes involucrados, en beneficio del Instituto. A partir de marzo de 2009 cuando se conformó el Área Legal del Proceso de Propiedades, su reactivación ha requerido incluso la estructuración de nuevos expedientes.

Recomendación

Al Director General del IESS

5. Dispondrá al Director Provincial del IESS de Pichincha, ordene al Coordinador del Área Legal del Proceso de Propiedades que en coordinación con el Responsable del Proceso, depuren los expedientes existentes, con cuyos resultados reactivará los procesos judiciales inactivos y los impulsará con las diligencias necesarias hasta conseguir el pronunciamiento de los jueces competentes y la ejecución de la

sentencia que permitan la evacuación de conflictos derivados del arrendamiento de bienes inmuebles institucionales.

Los contratos no se registraron oportunamente en Juzgados de inquilinato

La Ley de Inquilinato, en su artículo 29, respecto de los contratos de arrendamiento celebrados por escrito dispone:

“... debiendo el arrendador registrarlos, dentro de los treinta días siguientes a su celebración, en el Juzgado de Inquilinato...”

Se estableció que existen contratos firmados en los años 2003 y 2005 cuya inscripción en el juzgado de inquilinato se efectuó en los años 2007 o 2008.

El Coordinador del Área Legal de Proceso de Propiedades al iniciar sus acciones el año 2009 y para interponer las acciones legales solicitó se realicen los trámites de inscripciones de contratos, que no habían sido registrados en su oportunidad.

En estas condiciones se encontraron los siguientes:

Contrato 64000000-1611.C, suscrito el 1 de septiembre de 2006 por un lote de terreno de 4.098,00 m² ubicado en la Av. Naciones Unidas y Veracruz para utilizar como parqueadero vehicular, con vigencia por cinco años.

Contrato 003-PP-2003 suscrito el 4 de julio de 2003, mediante el cual se entrega en arrendamiento un lote de terreno con una superficie de 13 139 m² para ser utilizado por una institución educativa, con vigencia por dos años.

Contrato 054-PP-2008 suscrito el 1 de agosto de 2008, mediante el cual se arrendó el garaje No. 15 de la Colectiva Inclana, en las calles Almeida 4281 y Avenida Pichincha.

Con oficios 51000000.050, 051, 053 y 056-AP de 3, 5 y 10 de agosto de 2010 se comunicó a los responsables de: Propiedades, área Legal del Proceso de Propiedades y Director Provincial del IESS de Pichincha, respectivamente; las novedades encontradas y se les requirió que en forma documentada remitan la información, acciones y gestiones efectuadas.

El Director Provincial del IESS de Pichincha adjunto a su oficio 13221700-652 de 25 de agosto de 2010, remitió una copia del oficio 13221700-1043P que le dirigió el Responsable de Proceso de Propiedades, en el que se limitó a ratificar lo expuesto por auditoría y no hace relación a ninguna acción dispuesta para corregir las falencias informadas.

De su parte, el Coordinador del Área Legal mediante oficio 13202700-1237AL de 26 de agosto de 2010, recibido el 30 de agosto del mismo año, entregó documentos que soportan las acciones legales y administrativas que ha realizado desde su posesión, en marzo de 2009, sin hacer señalamientos específicos a la falta de inscripción de los contratos de arrendamiento.

El responsable de Proceso de Propiedades mediante oficio 13221700-1128-P de 11 de septiembre de 2010 hace una exposición de lo comentado por auditoría, sin presentar evidencia alguna que justifiquen las acciones o disposición adoptada para corregir las novedades detectadas y puestas en su conocimiento por Auditoría.

El registro tardío de los contratos de arrendamiento en el Juzgado de Inquilinato es una consecuencia más de la carencia de apoyo legal a la administración y manejo de las propiedades institucionales y especialmente a la gestión de legalización, control y evaluación de los contratos de arrendamiento y su situación legal o administrativa, labores asumidas por el Proceso de Propiedades como parte del Departamento de Servicios Generales y no como una responsabilidad de la Dirección Provincial del IESS en Pichincha.

Conclusión

En la Dirección Provincial del IESS en Pichincha, se encuentran contratos de arrendamiento que no se inscribieron oportunamente en los Juzgados de Inquilinato, situación causada por la falta de apoyo legal a la gestión de administración de propiedades y arrendamientos, responsabilidad que fue depositada en el Proceso de Propiedades dependiente del Departamento de Servicios Generales y no asumida por la Dirección Provincial.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS de Pichincha

6. Dispondrá y vigilará que el Coordinador del Área Legal del Proceso de Propiedades, verifique los expedientes de arrendamientos, establezca aquellos contratos que no cuenten con evidencia documental del cumplimiento de inscripciones legalmente dispuestas y realice el correspondiente trámite de registro.

No se concilió la información entre registros administrativos y contables por lo que no disponen de elementos adecuados de control

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

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

Esto es, del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.

La Norma de Control Interno 240-01, y la 405-10 vigente a partir de diciembre de 2009, respecto de los valores por cobrar disponen:

“... Los valores pendientes de cobro serán analizados periódicamente por parte del encargado de las cobranzas ... para determinar la morosidad, las gestiones de cobro realizadas, los derechos y la antigüedad del saldo de las cuentas.- El análisis permitirá comprobar que ... cuentas por cobrar estén debidamente registrados y que los saldos correspondan a transacciones efectivamente realizadas...”

En concordancia con esta medida de control, las Normas de Control 240-02 y 405-11 estipulan la obligatoriedad de realizar conciliaciones y constataciones de valores por cobrar, en los siguientes términos:

“... Una persona independiente del registro y manejo del mayor auxiliar o general de ... cuentas por cobrar se encargará de efectuar la conciliación entre estos registros, verificando que los saldos de los auxiliares concilien el saldo de la cuenta del mayor general, para identificar si los saldos responden a operaciones realizadas y oportunamente registradas en la contabilidad. Se

efectuarán constataciones físicas sorprendidas de los valores a cobrar por lo menos trimestralmente y al finalizar cada ejercicio, ...”.

Mensualmente, el Proceso de Propiedades elabora el balance mensual de los valores que tienen que cancelar los arrendatarios, detalle que se remite a Contabilidad Provincial para su registro y contabilización, proceso que se realiza mediante el establecimiento de cargos por cuentas por cobrar de arriendos, cuyo saldo se disminuyó conforme se realizan y registran las recaudaciones por este concepto.

Mediante oficio 51000000.005AP de 11 de junio de 2010, se solicitó al Responsable de Proceso de Propiedades el valor pendiente de recaudación por arrendamiento de propiedades del IESS en la Dirección Provincial de Pichincha, de manera similar con oficios 51000000.003 y 019-AP de 31 de mayo y 28 de junio de 2010 respectivamente, se solicitó a las Contadoras Provincial de Pichincha y General del IESS, los saldos y auxiliares contables de cuentas por cobrar de arrendamientos de propiedades.

De la comparación realizada entre la información entregada por Contabilidad Provincial y por el Proceso de Propiedades se obtuvo diferencias entre los valores establecidos como cargos y recaudaciones, incluso dentro del mismo mes de análisis, a manera de ejemplo citamos:

- En septiembre de 2006, el Proceso de Propiedades reportó como cargos de arriendos de la unidad de negocio Dirección General 121,60 USD mientras que Contabilidad Provincial registró por este concepto 472,00 USD; las recaudaciones en este mes, según Propiedades, fue de 472,00 USD y de acuerdo a Contabilidad, 822,40 USD.
- En diciembre de 2006, el Proceso de Propiedades reportó como cargo de arriendos de la unidad de negocio de Pensiones 78 875,19 USD y como recaudación 22 457,49 USD, Contabilidad registró como cargos 98 439,16 USD y como recaudación 41 811,46 USD.
- En los valores totalizados del 2006 el Proceso de Propiedades reportó como cargos de arriendos por bienes pertenecientes al Sistema de Pensiones 955 531,47 USD de los cuales se recaudaron 781 740,51 USD mientras que Contabilidad registró como cargos 1 034 230,95 USD y como recaudación anual 858 039,99 USD

Esta información demuestra que no existe consistencia entre los reportes emitidos por el Proceso de Propiedades para el registro de Arriendos mensuales por cobrar y los registros contables; y que las recaudaciones tampoco son idénticas, diferencias que se originan porque los registros de Propiedades contienen errores que no garantizan la confiabilidad de la información proporcionada.

Igualmente, del análisis comparativo mensual de los Balances de Arriendos, se estableció que los valores reportados como cargos a los arrendatarios, por parte del Proceso de Propiedades, no son regulares de un mes a otro, encontrando arrendatarios que son excluidos e incluidos en meses subsiguientes, ocasionando inconsistencias no justificadas pues no existen bajas por terminación de contratos o aumentos de arrendatarios por nuevas relaciones contractuales.

De la verificación realizada a la información que consta en los denominados Balances Mensuales de Arrendatarios, comparados con los correspondientes kárdex y recibos de pago de arrendamientos, se estableció que estos registros contienen exclusivamente valores por la cuota de arriendo correspondiente a ese mes y no valores acumulativos pendientes de cobro, por tanto, aparecen registros por recaudaciones superiores a los cargos establecidos por cobrar, por ejemplo:

- El mayo de 2006, el Proceso de Propiedades reportó como cargo de un arrendatario 132,00 USD y recaudó 308,00 USD. La verificación en la tarjeta kárdex del arrendatario demostró que a enero de 2006 tenía un saldo deudor de tres meses, valor no reflejado en el Balance Mensual.
- Esta misma situación se observa en pagos realizados por abonos a cuentas pendientes, que no están reflejadas en los Balances Mensuales de Arrendatarios.

Los saldos por deudas pendientes por arriendos, presentados por el Responsable del Proceso de Propiedades no son confiables, entre otras, por las siguientes razones:

- Existen errores de cálculo en las deudas individuales por arrendatario, ya que para el establecimiento se aplicó la fórmula de multiplicación entre la cuota mensual de arriendo y las mensualidades pendientes, originando diferencias en contra y a favor de la institución.
- Los saldos cortados al 31 de marzo de 2010 presentados por Procesos de Propiedades, contienen errores aritméticos en los cálculos de arriendos pendientes de cobro.

Las novedades descritas se comunicó con oficios 5100000044, 45,46 y 47 AP de 2 de agosto de 2010 al Director Provincial, Responsable de Propiedades, Subdirector Provincial de Servicios Internos y Jefa del Departamento de Servicios Generales, respectivamente, a fin de que emitan sus comentarios e implementen las acciones correctivas.

El Responsable del Proceso de Propiedades en oficio 13221700-1070P de 26 de agosto de 2010, analiza las novedades presentadas por auditoria ratificando las mismas e indica que:

“... la mayor parte de las observaciones realizadas obedecen a que se lleva kárdex en forma manual en tarjetas...”

Hasta septiembre 13 de 2010, los demás funcionarios requeridos, no presentaron respuesta a los oficios cursados.

Respecto del registro contable de la Cuenta por Cobrar por Arriendos, con oficio 51000000.003AP de 31 de mayo de 2010 se solicitó a la Contadora Provincial de Pichincha los saldos de esta cuenta con corte al 31 de marzo de 2010, un pedido similar se dirigió mediante oficio 51000000.019AP de 28 de junio de 2010 a la Contadora General del IESS.

En razón de que los Boletines Globales Mensuales y Auxiliares contables entregados por las funcionarias requeridas, no reflejan saldos iniciales y acumulados anuales de la cuenta por cobrar arriendos del IESS de Pichincha, mediante oficios 51000000.036 y 037 y 59 AP de 20 de julio y 12 de agosto de 2010, se solicitó a las Contadoras Provincial, General del IESS y ex contadora Provincial respectivamente, informen las razones de esta omisión. Al respecto mediante oficio 61100000-C-408 de 21 de julio de 2010, la Contadora General del IESS manifestó:

“... Las Direcciones Provinciales no elaboran estados financieros.- Los saldos iniciales y finales de un período, son manejados por las cinco unidades de negocio consolidadoras de información...”

De su parte la Contadora Provincial indicó en oficio 13211700-446 de 9 de agosto de 2010:

“... en lo que se refiere al saldo acumulado del código contable: Arrendatarios, debo indicar que el mayor general de la Dirección Provincial de Pichincha y Nivel Central no arrastra saldos iniciales ni finales, únicamente presenta movimientos mensuales...”

La ex contadora Provincial con oficio 13211700-C-470 de 24 de agosto de 2010, indica entre otras cosas que.

“... Proceso de Propiedades recibió como herencia del Departamento de Propiedades que se extinguió en el ejercicio económico 2000, una base de datos de arrendatarios con saldos desordenados y sin conciliar.- Para tal efecto se encuentra desarrollando un software que permitirá el control de los arrendatarios separados por unidades de negocio y la conciliación de sus saldos con el mayor general...”.

Lo expuesto por las contadoras demuestra que los registros contables de cuentas por cobrar por arriendos de bienes institucionales, no incluyen información de saldos iniciales y que los resultados de un periodo a otro no arrastran saldos acumulados, por tanto, no existe información suficiente y confiable para la conciliación de valores pendientes de cobro por arriendos, ni para el análisis de cuentas para determinar la morosidad, las gestiones de cobro realizadas, los derechos y la antigüedad del saldo de las cuentas, por tanto tampoco se puede comprobar que los valores pendientes estén debidamente registrados.

De las novedades encontradas con oficio 51000000.032.AP de 16 de Julio de 2010 se informó al Director Provincial del IESS de Pichincha a fin de que disponga al Departamento de Contabilidad y al Proceso de Propiedades realicen la conciliación de la cuenta arriendos de la Provincia de Pichincha y establezcan los saldos reales que adeudan al 31 de marzo de 2010. En respuesta a la insistencia realizada en oficio 51000000.044 de 2 de agosto de 2010, el Director Provincial del IESS de Pichincha con oficio 13211700-P-326 de 23 de julio de 2010 informó:

“... a partir del ejercicio económico 2001, (sic) la Dirección provincial de Pichincha se ha empeñado en establecer métodos de control que nos permita avanzar en la optimización de la información...”.

Lo manifestado por el Director Provincial, no demuestra el cumplimiento de la recomendación emitida, pues no hace referencia a ninguna disposición impartida para este fin.

Además, con oficio 51000000.060AP de 19 de agosto de 2010 se solicitó al Subdirector de Contabilidad y Control Presupuestario del Sistema de Pensiones el saldo por cobrar de arrendamientos de bienes de este Seguro. Hasta la conferencia final de resultados no fue atendido el requerimiento.

La información inexacta y distorsionada que provee el Proceso de Propiedades al Departamento de Contabilidad, mediante Balances de Arrendatarios Mensuales diferentes no justificados, así como la falta de saldos contables de la Cuenta por Cobrar Arriendos, la no realización de conciliaciones entre los registros del Proceso de Propiedades y de éstos con Contabilidad y de análisis de antigüedad de valores deudores son causas para que la Dirección Provincial del IESS de Pichincha, no disponga de información confiable, completa y oportuna para la implantación de gestiones de cobro de los valores en mora por arrendamientos de los bienes institucionales.

Opinión de los servidores relacionados

Luego de la conferencia final de comunicación de resultados, el Provincial del IESS de Pichincha, mediante oficio 13201700-1320 AL de 20 de septiembre de 2010, manifestó:

“...es necesario realizar conciliaciones contables de manera permanente, donde deberán participar profesionales que conozcan de la materia y puedan aportar, ayudar y colaborar con los profesionales del Proceso de Propiedades, ... a fin de obtener una información confiable, completa y oportuna ...”.

Lo transcrito recoge las expresiones contenidas en el comentario de auditoría y no aporta con evidencias adicionales, por tanto se ratifican los hechos revelados.

En oficio 13221700-1194-P de 20 de septiembre de 2010, el Director Provincial manifiesta que el control de kardex y balance mensual de arrendatarios está a cargo de la Jefatura de Servicios Generales, hecho que no modifica el contenido de este comentario.

Conclusión

La información proporcionada por el Proceso de Propiedades al Departamento de Contabilidad es inexacta y distorsionada pues los Balances de Arrendatarios Mensuales son diferentes mes a mes sin ninguna justificación. No existen saldos contables de la Cuenta por Cobrar Arriendos, no se han realizado conciliaciones de información entre los registros del Proceso de Propiedades y de éstos con Contabilidad, tampoco análisis de antigüedad de valores deudores, por tanto la Dirección Provincial del IESS en Pichincha, no dispone de información confiable,

completa y oportuna para la implantación de gestiones de cobro de los valores en mora por arrendamientos de los bienes institucionales.

Recomendaciones

Al Director Provincial del IESS de Pichincha

7. Remitirá a la Contadora General del IESS, el saldo depurado de Arriendos por Cobrar para su contabilización, el que servirá de base para el registro de operaciones mensuales y establecimiento de saldos.

Al Responsable del Proceso de Propiedades

8. Conciliará la información del Registro de Arrendatarios con los correspondientes kardex con la base depurada y actualizada elaborará los Balances Mensuales que remitirá a Contabilidad de la Dirección Provincial para su registro.

Al Responsable del Proceso de Propiedades y Contadora Provincial de Pichincha

9. Mensualmente conciliarán la información de sus registros y los Auxiliares contables, las diferencias establecidas tanto en los Balances Mensuales como entre éstos y los registros contables serán investigadas y justificadas para realizar los ajustes y correctivos pertinentes.

Al Responsable del Proceso de Propiedades

10. Elaborará y presentará al Director Provincial del IESS de Pichincha, un reporte analítico de antigüedad de cuentas por cobrar a los Arrendatarios con base en el cual, dispondrá al Área Legal de Propiedades realice las gestiones de cobro administrativas y legales de los arrendamientos en mora, cuya recuperación se realizará a través de la Tesorería Provincial del IESS en Pichincha.

No se gestionó administrativa y legalmente la recaudación de ingresos por arrendamientos

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

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

Esto es, del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.

El artículo 30 de la Ley de Inquilinato, entre las causales para la terminación anticipada de los contratos de arrendamiento estipula:

“... El arrendador podrá dar por terminado el arrendamiento y, por consiguiente, exigir la desocupación y entrega del local arrendado antes de vencido el plazo legal o convencional, sólo por una de las siguientes causas: a) Cuando la falta de pago de las dos pensiones locativas mensuales se hubieren mantenido hasta la fecha en que se produjo la citación de la demanda al inquilino...”

Esta condicionante también se incluye en todos los contratos de arrendamiento de bienes institucionales.

Sin embargo de las disposiciones transcritas, en el Balance de Arrendatarios del IESS de Pichincha con corte al 31 de marzo de 2010 elaborado por el responsable de Proceso de Propiedades, constan 487 arrendatarios de los cuales 377 se encuentran en calidad de morosos en el pago del canon de arrendamiento, lo que representa el 77% del total de arrendatarios,

Existe una diferencia entre los reportes elaborados por el responsable del proceso y por el Coordinador del Área Legal de Propiedades respecto del total de arrendatarios registrados lo que obedece a que el primero no incluye 36 expedientes que se encuentran archivados porque terminó la relación contractual.

Del análisis realizado al reporte del Responsable del Proceso de Propiedades se desprende que 24 arrendatarios registran deudas individuales que sobrepasan los 10.000,00 USD por mensualidades acumuladas, con períodos impagos que van de 5

a 109 meses e incluyen aquellos contra los cuales se han instaurado procesos legales y los que depositan sus rentas en los Juzgados de Inquilinato.

Los resultados expuestos demuestran que no se realizaron las acciones previstas para dar por terminados los contratos de arrendamiento y solicitar la desocupación de los inmuebles a pesar de que los arrendatarios incurrieron claramente en la causal prevista en la legislación vigente.

La mora acumulada a marzo de 2010, reportada por el Proceso de Propiedades, asciende a 1 194 821, 32 USD, por lo que con oficio 51000000.012-AP de 22 de junio de 2010 se solicitó al Responsable de Proceso de Propiedades del IESS indique en forma documentada las gestiones efectuadas para reducir la cartera vencida; así como señale a que autoridades comunicó la novedad comentada, su respuesta en oficio 13221700-0850-P de 30 de junio de 2010, entre otros aspectos señaló:

“... En el año 2006 se entregaron tres notificaciones conminando al pago, en la notificación se deja indicado las pensiones arrendaticias adeudadas y la fecha del último contrato suscrito.- Posteriormente ya no se realizaron notificaciones de tipo administrativo ya que los abogados encargados de llevar la gestión de tipo legal iniciaron las acciones respectivas...”.

Adicionalmente con oficio 51000000.015-AP de 24 de junio de 2010 se solicitó al Responsable de Propiedades indique con qué periodicidad se recuperan los valores depositados por los arrendatarios en los Juzgados de Inquilinato y cuál es el monto recaudado por año, en el periodo de nuestro examen, en oficio 13221700-0852-P de 30 de junio de 2010, expuso textualmente:

“... Debo indicar que el primer depósito por este concepto se realizó el 6 de junio de 2007 por la suma de 38.583.91 y corresponde a valores entregados por los arrendatarios en los juzgados Segundo y Tercero de Inquilinato de Pichincha por la suma de 26.416.75 y 12.167.16 USD respectivamente.- La periodicidad con que se realizan estas recuperaciones depende de varios factores: 1. De la verificación de la existencia de depósitos realizados.- 2. De la colaboración que presten los funcionarios de los juzgados de Inquilinato a nuestro delegado.- El promedio de recuperación de los dineros depositados en los Juzgados de Inquilinato es de aproximadamente dos meses y medio a tres meses, se señala el monto total recaudado 159.396.22 USD...”.

De la información proporcionada, se estableció que el total recaudado corresponde a recuperaciones realizadas en los años 2007, 2008, 2009 y 2010; sin embargo no existe un detalle de los períodos de depósito a los que pertenecen. Además las recuperaciones no pasan de cuatro al año, lo que evidencia que estas gestiones no son periódicas ni constantes.

Sobre la recuperación de estos valores, mediante oficio 13201700-155 de 20 de marzo de 2009, el Subdirector de Servicios Internos dispuso al Responsable de Proceso de Propiedades supervise que el delegado de su área cumpla con la obligación de asistir al final de cada semana a los juzgados para recuperar los valores allí depositados, por lo que con oficio 51000000.050AP de 3 de agosto de 2010, Auditoría solicitó al responsable de propiedades indique que control y seguimiento realizó para que la disposición del Subdirector de Servicios Internos sea cumplida, Hasta septiembre 13 de 2010 no respondió.

En la Dirección Provincial del IESS de Pichincha, no existe una adecuada gestión de cobro de rentas por arrendamiento de bienes institucionales, por lo que el 70% de arrendatarios se encuentran en mora con mensualidades vencidas de hasta 109 cuotas, entre los morosos están aquellos contra los que se han instaurado acciones legales y que depositan sus rentas en los Juzgados de Inquilinato, cuya recuperación tampoco es oportuna.

Conclusión

En la Dirección Provincial del IESS de Pichincha, no se realizaron gestiones administrativas para el cobro oportuno de rentas por arrendamiento, existiendo en el Balance de Arrendatarios el 70% de morosos con períodos impagos de 5 a 109 meses. En este documento se incluyen arrendatarios morosos con deudas individuales superiores a 10 000,00 USD. Tampoco es oportuna la recuperación de valores por arriendos depositados en los Juzgados de Inquilinato por los arrendatarios contra los cuales existen causas legales en proceso. Al 31 de marzo de 2010, la suma pendiente de recuperación por arriendos en mora, reportada por el Proceso de Propiedades es de 1 194 821, 32 USD.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS de Pichincha

11. Con base en el reporte analítico de antigüedad del Balance de Arrendatarios elaborado por el Responsable del Proceso de Propiedades, dispondrá al Área Legal de este Proceso, el inicio de gestiones administrativas de cobro directo a los arrendatarios, de recuperación de valores depositados en los Juzgados de

Inquilinato y de instauración de acciones legales, en los casos que corresponda, tendiente a disminuir y controlar la cartera vencida por arrendamientos de bienes institucionales.

Falta de verificación de cumplimiento del objeto de los contratos de arrendamiento

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

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

Esto es, del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos.

El literal d) del artículo 38 de la Ley de Seguridad Social, en concordancia con el numeral 4 del artículo 19 del Reglamento Orgánico Funcional del IESS señala que son atribuciones y deberes del Director Provincial:

“... Administrar...las propiedades del IESS, con sujeción a las normas y procedimientos señalados en los reglamentos internos del Instituto...”

La Codificación del Código Civil en su artículo 1561 establece:

“... Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes,...”

Con base en esta normativa, y por ser de su competencia, los contratos de arrendamiento de bienes institucionales, son suscritos por el Director Provincial del IESS, en su jurisdicción.

Cada uno de los contratos de arrendamiento, entre sus cláusulas incluyen una denominada “Objeto del Contrato”, en la cual se describe el bien arrendado, a quien se arrienda y el destino que el arrendatario dará al predio o local en cuestión.

El artículo 30 de la Ley de Inquilinato, dispone:

“... El arrendador podrá dar por terminado el arrendamiento y, por consiguiente, exigir la desocupación y entrega del local arrendado antes de vencido el plazo legal o convencional, sólo por una de las siguientes causas: d) Destino del local arrendado a un objeto ilícito o distinto del convenido;.- f) Subarriendo o traspaso de sus derechos, realizados por el inquilino, sin tener autorización escrita para ello;...”

De la verificación realizada a una muestra de predios institucionales dados en arrendamiento, se determinó que se estaría incumpliendo el objeto del contrato:

- El Lote No. 1 con 234 m² de terreno ubicado en la avenida Circunvalación, denominado 1ro. de Mayo El Calzado, el arrendador falleció, posesionándose de este predio su hijo, quien no tiene ninguna relación contractual con el IESS. En la inspección física se observó la existencia de un local comercial ocupado por terceras personas.
- Con contrato No. 060-PP-2008 del 1 de octubre del 2008 con vigencia por 2 años, se arrendó a una Cooperativa de Taxis un lote de terreno de 1 085,62 m²; en la Urbanización 1ro. de Mayo El Calzado. El objeto del contrato señala que el predio será exclusivo para uso de oficinas de la Cooperativa de Taxis. En la verificación se encontró en funcionamiento un parqueadero público de vehículos.
- Los garajes números 10, 11, 12, 15, 17 y 18 de la Colectiva Almeida, ubicados en la Av. Pichincha están transformados 5 en locales comerciales y 1 en taller de cerrajería.
- El Instituto mantiene con la representante de un Centro Comercial el contrato No. 64000000-1611.C, suscrito el 1 de septiembre de 2006 por un lote de terreno de 4.098,00 m² ubicado en la Av. Naciones Unidas y Veracruz, con vigencia cinco años cuyo objeto del contrato les compromete a utilizar como parqueadero vehicular.

En este Terreno se constató la existencia de 8 vallas publicitarias, por lo que con oficio 510000000.048AP de 3 de agosto de 2010, se solicitó al Gerente General de la empresa arrendataria presente el documento con el cual el IESS autorizó la instalación de las citadas vallas, a su respuesta contenida en comunicación del 31 de agosto de 2010, adjunta copia de la carta de 10 de agosto de 2010 dirigida al Director Provincial del IESS de Pichincha, que en la parte pertinente dice:

“... El día 20 de mayo de 2006, el Fideicomiso..., celebró un contrato publicitario con la compañía..., en el cual se permite instalar publicidad en dicho espacio.-...el objeto del mismo es la autorización para que dicha compañía proceda a la instalación y comercialización de elementos publicitarios en los interiores y exteriores de la Plaza...”.

Del objeto del contrato, señalado por el Gerente General de la empresa arrendataria, se desprende que éste permite la instalación de elementos publicitarios al interior y exterior del Centro Comercial, mas no en el terreno

arrendado al IESS, conforme lo afirmó el representante de la arrendataria en el párrafo inicial transcrito. En conclusión, la arrendataria confirma la existencia de un contrato de subarriendo.

- El lote de terreno denominado Pradera 2, Lotes 1, 2 y 3 de 720,75 m² ubicado en la Av. Amazonas y Av. Eloy Alfaro está ocupado por taller de venta y servicio de llantas, fue arrendado el 1 de enero de 1998; mediante contrato 03220-203-97, con un plazo de dos años a una persona particular. El 7 de mayo de 2008 se inició por parte del IESS un proceso legal el que no tuvo continuidad, por lo que el 12 de noviembre de 2009 se inició uno nuevo, la última diligencia realizada fue con fecha 30 de abril de 2010, mediante la demanda en contra de la persona particular que tiene firmado el contrato de arrendamiento solicitando al Juzgado de Inquilinato y Relaciones Vecinales, la terminación del contrato de arrendamiento; desocupación y entrega del bien inmueble dado en arrendamiento; pago de las 76 mensualidades en mora por concepto del canon arrendaticio, a razón de 2 240,00 USD más el IVA mensuales mas costas judiciales y honorarios.
- El terreno denominado La Pradera Lote 2, ubicado en la Av. Amazonas, el arrendatario mantiene una mora de 109 meses con una deuda de 68 834 20 USD; adyacente a este terreno, el IESS tiene otro sin arrendar que está utilizado por el arrendatario como parqueaderos de sus clientes.
- Lote de terreno, parte de El Batancito; ubicado en las calles de los Tulipanes y De los Rosales, con una superficie de 13 139,00 m², arrendado con contrato 003-PP-2003 por dos años a partir del 1 de mayo de 2003, donde funciona una Unidad Educativa. La única renovación suscrita corresponde al 1 de abril de 2010 mediante contrato No. DPP-SSI-PP-AL-R-0019-2010 con vigencia de dos años.

Por la fragmentación de los terrenos del Batancito, existen varios arrendatarios colindantes, con separaciones construidas en bloque, a excepción de un lote que no se encuentra arrendado, al que únicamente se puede acceder atravesando el predio ocupado por la Unidad Educativa por ser adyacente a este predio, cuenta con una separación de malla de alambre rota; y, está utilizada por la misma Unidad Educativa.

Estas novedades fueron comunicadas con oficios 51000000.051, 053 y 056-AP de 5 de agosto de 2010 a los responsables de: Propiedades, Área Legal del Proceso de Propiedades y Director Provincial del IESS de Pichincha, respectivamente; y se les

requirió que en forma documentada remitan información, acciones y gestiones efectuadas relacionadas con las observaciones en mención, en respuesta, los funcionarios expusieron:

El Director Provincial del IESS de Pichincha en oficio 13221700-652 de 25 de agosto de 2010, adjuntó copia del oficio 13221700-1043P de 20 de agosto de 2010 que el Responsable de Proceso de Propiedades le dirigió, con un resumen de lo expuesto por Auditoría, en consecuencia, no evidencia las acciones o disposiciones adoptadas para corregir las novedades detectadas y puestas en su conocimiento por Auditoría.

El Coordinador del Área Legal mediante oficio 13202700-1237AL de 26 de agosto de 2010, entregó documentos que soportan las acciones legales y administrativas que realizó desde su posesión en marzo de 2009 con respecto de los terrenos y viviendas de propiedad del Instituto, entre las que incluye las señaladas en el comentario.

El responsable de Proceso de Propiedades mediante oficio 13221700-1128-P de 11 de septiembre de 2010 presenta una exposición de lo comentado por auditoría, sin adjuntar evidencia que justifique las acciones o disposiciones adoptadas para corregir las novedades detectadas y puestas en su conocimiento por Auditoría.

Los hechos comentados se presentan porque la Dirección Provincial de Pichincha no diseñó e implementó procedimientos de constatación y verificación de los predios arrendados, para comprobar el cumplimiento de las cláusulas contractuales en lo referente a superficies arrendadas, destino dado a los predios y utilización por parte de quienes suscribieron los contratos como arrendatarios, esta falencia no permitió al Instituto contar con elementos de sustento para el ejercicio de acciones legalmente previstas, relacionadas con la terminación de contratos, desocupación de bienes arrendados; y legalización de predios ocupados sin contrato.

Conclusión

En la Dirección Provincial del IESS en Pichincha, no se diseñó e implantó controles para asegurar y verificar el estricto cumplimiento de las cláusulas contractuales referentes a superficies, ubicaciones, destino de los predios y ocupación por parte de los arrendatarios suscriptores de los contratos; esta omisión no permite contar con

elementos para la instauración de acciones legales por incumplimiento de los contratos o por falta de documentos escritos.

Recomendación

Al Director General del IESS

12. Dispondrá al Director Provincial del IESS de Pichincha, diseñe e implemente los procedimientos y cronogramas de aplicación, para el control y evaluación del cumplimiento del objeto de los contratos de arrendamiento de bienes institucionales, con énfasis en la verificación de superficies arrendadas, utilización de los predios y ocupación por los arrendatarios directos. Con base en los resultados obtenidos dispondrá la iniciación de acciones correctivas y legales conforme corresponda.