

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

AUDITORÍA INTERNA

EXAMEN ESPECIAL A LA RECUPERACIÓN DE LA MORA PATRONAL, ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS; Y, TRÁMITES PARA LA CONCESIÓN DE PRESTACIONES DE RIESGOS DEL TRABAJO EN LA DIRECCIÓN PROVINCIAL DEL IESS ESMERALDAS, POR EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE EL 1 DE ENERO DE 2006 Y EL 31 DE MARZO DE 2011

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial se realizó en la Dirección Provincial del IESS de Esmeraldas en cumplimiento de la Orden de Trabajo 51000000.035.11, de 2 de junio de 2011, emitida por el Auditor Interno Jefe del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con cargo al Plan Operativo de Control 2011 de la Unidad de Auditoría Interna del IESS.

Objetivo del examen

- Verificar el cumplimiento de la normativa relacionada con la recuperación de la mora patronal, adquisición de bienes, servicios y trámites para la concesión de prestaciones.

Objetivos específicos

- Analizar el cumplimiento de metas de recaudación por mora patronal en la Dirección Provincial de Esmeraldas
- Verificar la existencia de programaciones anuales de bienes y servicios en la Dirección Provincial de Esmeraldas

- Evaluar la oportunidad de la recepción y envío de trámites de riesgos de trabajo.

Alcance del examen

El análisis comprendió los procesos de recuperación de mora patronal, adquisición de bienes y servicios y trámites para la concesión de prestaciones de Riesgos del Trabajo en la Dirección Provincial del IESS de Esmeraldas, por el período comprendido desde el 1 de enero de 2006 hasta el 31 de marzo de 2011.

No se analizaron las adquisiciones del período comprendido entre el 2 de enero de 2007 y el 31 de agosto de 2008, en razón de que la Unidad de Auditoría Interna del IESS realizó el examen especial Al proceso de Adquisición de bienes y servicios en la Dirección Provincial del IESS en Esmeraldas, cuyos resultados constan en informe No. 2009-002, aprobado por la Contraloría General del Estado con oficio 02180DR5-CAI de 7 de septiembre de 2009.

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, que continúa vigente con la Ley de Seguridad Social publicada en el Suplemento del Registro Oficial 465, de 30 de noviembre de 2001.

Estructura orgánica

La Ley de Seguridad Social, divide al IESS para la administración del Instituto en unidades básicas de negocios, según la naturaleza de los riesgos y el proceso de entrega de las prestaciones.

El Reglamento Orgánico Funcional señala que el IESS administra directamente las funciones de afiliación, recaudación de los aportes y contribuciones al Seguro General Obligatorio, y a través de las direcciones especializadas de cada seguro.

La Dirección Provincial del IESS de Esmeraldas jerárquicamente está ubicada en nivel 2 de complejidad; y, tiene como dependencias de soporte para su gestión los Grupos de Trabajo de:

- a) Afiliación y Control Patronal;
- b) Fondos de Reserva;
- c) Ejecución Presupuestaria y Tesorería; y,
- d) Servicios Generales.

Entre las responsabilidades que tiene la Dirección Provincial se encontraron la contratación de recursos humanos y servicios generales, el aprovisionamiento de bienes, y el equipamiento y mantenimiento de las dependencias del Instituto, dentro de su circunscripción, según las políticas, normas y procedimientos aprobados por el Consejo Directivo, así como también administra las prestaciones que corresponda otorgar en cada unidad de negocios.

En el Reglamento Orgánico Funcional del IESS, están las atribuciones, deberes y responsabilidades de los diversos órganos de gestión y dependencia del IESS que intervienen en los ámbitos Nacional y Provincial de Esmeraldas encargados de los procesos operativos y de apoyo para la aplicación del Seguro General Obligatorio.

Monto de recursos examinados

Por Mora Patronal el monto analizado fue de 12 105 814,56 USD, distribuidos en el período evaluado así:

2006	2007	2008	2009	2010	Ene -Mar 2011	TOTAL
1 276 176,14	2 419 218,23	1 902 185,91	2 568 443,71	3 412 599,46	527 191,11	12 105 814,56

Por Adquisición de Bienes y Servicios el monto fue de 472 903,53 USD. Por Trámites de Riesgos del Trabajo el valor asciende a la suma de 197 613,08 USD. El Total evaluado en este examen fue de 12 776 331,17 USD.

Servidores relacionados

Se encuentran en El Anexo 1

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Cumplimiento de recomendaciones

Auditoría Interna efectuó el examen especial al Proceso de Adquisición de Bienes y Servicios en la Dirección Provincial del IESS en Esmeraldas, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2007 y el 31 de agosto de 2008, cuyos resultados constan en el informe No. 2009-002, aprobado con oficio 0002180 DR5CAI de la Contraloría General del Estado, de 7 de septiembre de 2009, en este informe se emitieron 8 recomendaciones, que fueron cumplidas.

Las áreas de mora patronal y riesgos del trabajo, en la Dirección Provincial de Esmeraldas, no fueron objeto de examen por parte de los órganos de control interno ni externo.

Separación de funciones incompatibles en los procesos de recuperación de mora patronal

El Director Provincial de Esmeraldas asignó funciones al personal de su jurisdicción de manera general, sin describir las tareas y actividades a ejecutar dentro de los procesos de mora patronal, tampoco señaló límites en su accionar, concentrando el desarrollo

de estos procesos en la Responsable de Afiliación y Control Contributivo, servidora encargada de la emisión de glosas y títulos de crédito, notificación a patronos, elaboración de boletines de cobro y contables para registro, liquidación de glosas y convenios, anulación de glosas y títulos de crédito, atención de denuncias, investigaciones, atención al público, actualización de direcciones, elaboración de informes, tuvo además asignadas las responsabilidades de coordinadora de Servicios al Asegurado, para lo que no contó con espacio físico apropiado así como tampoco para el desarrollo de las funciones de recuperación de mora patronal.

Por lo anterior el Director Provincial del IESS en Esmeraldas actuante en el período del 24 de noviembre de 2010 al 31 de marzo de 2011 incumplió:

El literal a) del numeral 2 de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la Norma de Control Interno NCI 401-01 Separación de Funciones y rotación de labores de 14 de diciembre de 2009. (Anexo 9)

Con oficio 13000800.1279.DPE, de 8 de agosto del 2011, el Director Provincial de Esmeraldas en respuesta al pedido de Auditoría constante en oficio 51000000.EE.02.73 de 29 de julio de 2011, señaló.

*“...El reducido **recurso humano** que mantiene ésta Dirección en las diferentes áreas y por la **experiencia** de la ..., adquirida en los 17 años de labores dentro de la unidad de **Afiliación y Control Patronal**, ha originado que la citada funcionaria mantenga ésta doble función.- por ello en vista de la necesidad imperiosa de contar con éste recurso humano, se ha proyectado plasmarlo dentro del **PAC 2012**, el cual permitirá la separación de funciones y rotación de labores de su personal...”*

Sobre los procesos de supervisión y control interno que debían establecerse para asegurar el adecuado desarrollo de tareas y actividades, no hace ninguna mención, lo que se originó por la falta de gestión del Director Provincial del IESS en Esmeraldas, quien no tomó las medidas para disminuir los riesgos de error por las funciones incompatibles concentradas en una sola persona, situación que no ayuda a que la información fluya con oportunidad y exactitud.

Conclusión

La falta de segregación de funciones en la Dirección Provincial de Esmeraldas, permitió que las funciones de los procesos de recuperación de mora patronal están concentradas en una sola servidora, por lo que los riesgos de error y de realización de funciones incompatibles se mantengan, además no se implementaron medidas de supervisión y control, lo que originó que la información no fluya con exactitud y oportunidad.

Recomendaciones

Al Director Provincial del IESS en Esmeraldas

1. Asignará funciones al personal del área de recuperación de mora patronal definiendo las tareas, actividades y responsabilidades evitando que una misma persona ejecute labores de emisión, registro y control, cuya ejecución controlará y supervisará directamente o nombrando un responsable para estas actividades.
2. Establecerá con base en el desarrollo del flujo de los procesos de recuperación de mora patronal, las necesidades de talento humano, recursos materiales incluyendo un espacio físico apropiado para este proceso, requerimientos que incorporará al PAC, solicitando la asignación de fondos para su ejecución.

Registro de denuncias y reclamos de mora patronal

La Dirección Provincial de Esmeraldas mantuvo un servidor encargado de la recepción de denuncias y reclamos por falta de pago de aportes y obligaciones patronales. Durante el período sujeto a examen los procesos de recepción de denuncias no contaron con control de fechas de presentación, registro de reclamos, numeración, ni guía del trámite propuesto, tampoco se elaboró los informes de trámites atendidos y/o pendientes dirigidos a la Dirección Provincial.

Con fecha 15 de diciembre de 2010, el Director Provincial cambió al responsable de estas funciones, realizándose la entrega recepción general de documentos sin especificar números de trámites recibidos ni su estado dentro del proceso.

Por lo anterior la ex Directora Provincial y al Director Provincial del IESS en Esmeraldas, actuantes entre el período 1 de enero de 2006 al 31 de marzo de 2011, incumplieron la Ley y normativa que se detalla a continuación:

El literal a) del numeral 2 de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Los artículos 77.- Actualización y 78.- Procedimientos, del Reglamento General Sustitutivo de Bienes del Sector Público de 17 de octubre del 2006.

La NCI 110-01, Objetivos Generales de Control Interno de 10 de octubre de 2002, en concordancia con la NCI 100-02 Objetivos del Control Interno, respectivamente.

Los artículos 15 y 27 del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo y su codificación, emitidos con Resoluciones CD 221 y CD 301 el 13 de octubre de 2008 y 11 de enero de 2010, Del reclamo por falta de afiliación patronal, respectivamente (Anexo 9).

Además los Responsables de la recepción de denuncias y reclamos de la Dirección Provincial del IESS en Esmeraldas, actuantes entre el 1 de enero de 2006 al 31 de marzo de 2011, incumplieron:

El literal a) del numeral 2 de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Los artículos 77.- Actualización y 78.- Procedimientos, del Reglamento General de Sustitutivo de Bienes del Sector Público, de 17 de octubre del 2006. Los artículos 15 y 27 del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo y su codificación, emitidos con Resoluciones CD 221 y CD 301 el 13 de octubre de 2008 y 11 de enero de 2010, Del reclamo por falta de afiliación patronal. (Anexo 9)

Con oficio 51000000.01.08, de 14 de junio de 2011, e insistencia del 29 de junio de 2011, Auditoría requirió al ex servidor encargado de recibir las denuncias y tramitar los reclamos, información respecto de los trabajos efectuados para el despacho de estos pedidos, sin recibir respuesta a este requerimiento.

La Responsable de Afiliación y Control Contributivo con oficio 13000800-0110-ACP, de 15 de agosto de 2011, señaló que la documentación enviada a su área por

denuncias no permitió realizar el seguimiento apropiado porque carecen de información previa no obtenida.

En oficio 13000800.1575.DPE, de 23 de septiembre de 2011, el Director Provincial, remitió copia del oficio 138000800.482.DPE, de 29 de marzo del 2011, con el cual dispuso al Asistente Administrativo ejecutar entre otras actividades, la atención de denuncias de empleadores y Afiliados; y, el oficio 13000800.707.DPE, de 29 de abril del 2011 con el cual instruye al mismo servidor atender y despachar los procesos desde el módulo 5 del Centro Universal.

La ex Directora Provincial de Esmeraldas con oficio 23010800-316-2011, de 30 de septiembre de 2011, expuso:

“... Como es de su conocimiento las políticas de la Institución son dadas por el máximo Organismo de la Entidad.- Las directrices para ejecutar los procesos manejados por la Dirección Provincial Esmeraldas son los establecidos en este caso en la Resolución CD 301, CD 221 entre otras y las otorgadas por la Coordinadora Nacional de la Comisión de Afiliación y Control Contributivo...”.

Lo cual se originó: por la falta de gestión de los Directores Provinciales de turno, quienes no establecieron las directrices y regulaciones escritas para el cumplimiento de tareas y labores desde el nivel provincial hacia el servidor operativo encargado de la recepción de denuncias y reclamos, no permitieron mantener y efectuar un seguimiento a las denuncias y reclamos, impidiendo conocer información básica sobre el estado de los trámites, intervención y resultados, afectando la atención oportuna y adecuada a los afiliados.

Conclusión

La falta de gestión de los Directores Provinciales de turno, al no establecer directrices y regulaciones para la recepción y control de los reclamos presentados a la Dirección Provincial de Esmeraldas no permitió conocer la información del incumplimiento de afiliaciones y de pagos oportunos de aportes en esa jurisdicción, lo que afectó el desarrollo de los trámites, conocimiento de las acciones realizadas, sus resultados y el control posterior.

Recomendaciones

Al Director Provincial del IESS en Esmeraldas

- Definirá el proceso a seguir, los registros y controles que se aplicarán para la recepción y trámite de reclamos y denuncias presentados por falta de afiliación o pago de aportes. Esta definición contará con lineamientos para implantar registros de denuncias y reclamos, fechas de ingreso, numeración, guías de trámite y documentos que respalden el envío y recepción del trámite al interior de la Institución.
- Emitirá instrucciones y vigilará el levantamiento de actas de entrega recepción y anexos cuando se produzcan cambios de servidores responsables de los procesos, conforme a las disposiciones vigentes.

Aplicativo informático de plataforma Host

El análisis de la información generada mediante los aplicativos de la plataforma informática Host estableció que:

- Se reutilizó los números de glosas anuladas, así encontramos:

Primera emisión					Segunda emisión		
Razón Social	No. Glosa	Fecha Emisión	No. Patronal	Valor USD	No. Glosa	Fecha Emisión	Valor USD
Palmeras del Pacífico	2006100213	2006.06.27	45100183	109 329,75	2006100213	2006.06.27	38 721,95
					2006100213	2006.06.27	9 381,96

- Código de numeración de lugar diferente al asignado a la Dirección Provincial de Esmeraldas 36085600, como es el caso del Registro del título 2001215719 de Costedelsa S.A. No. Patronal 45600519 emitida el 30 de agosto de 2007, con código de lugar 81170600.
- Registro de glosas y títulos en períodos diferentes a los que correspondería según su secuencia cronológica (Anexo 3).

- La secuencia numérica de glosas emitidas, no fue continua por lo que existieron saltos en la numeración, series completas no estuvieron registradas, así por ejemplo; no constó la numeración desde el 20101098 al 2010100132. El total de números omitidos es de 119.
- En el reporte de glosas emitidas de Afiliación y Control Contributivo del mes de noviembre de 2007 constaron cuatro (4) glosas que señalaron “NO SE IMPRIMIÓ POR PROBLEMA ELÉCTRICO”; ó, “NO SE IMPRIMIÓ”.
- No se conciliaron los valores por glosas emitidas por Afiliación y Control Contributivo que mostró el valor de 122 186,65 USD, con el reporte por este mismo concepto de la Subdirección de Servicios Informáticos que fue de 18 317,15 USD.
- En los registros de Afiliación y Control Contributivo de la Dirección Provincial de Esmeraldas no constaron las glosas anuladas 2006100177 y 2009100105 por 149,05 USD y 67,67 USD respectivamente. De la misma manera en la información proporcionada por la Subdirección de Servicios Informáticos no estuvieron registradas las glosas anuladas 2006100213 y 2007100002 por 109 329,75 y 85,15 USD respectivamente, las que sí estuvieron registradas en Afiliación y Control Contributivo de la Dirección Provincial de Esmeraldas. Además no se justificó 109 428,23 USD por glosas anuladas (Anexo 4).

Por lo anterior el Responsable de Afiliación y Control Contributivo de la Dirección Provincial del IESS, actuante en el período del 25 de mayo de 2006 a 31 de marzo de 2011, incumplió:

El literal a) del numeral 2 de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; y, la NCI 210-04.- Documentación de Respaldo y su archivo de 10 de octubre de 2002 concordante con la NCI 405-04.- Documentación de Respaldo y su archivo de 14 de diciembre de 2009; la NCI 210-05.- Oportunidad en el registro de los hechos económicos; NCI 210-07 Formularios y documentos y el Art. 25 del Instructivo General Nacional para el área de Inspección, Fiscalización y Recaudación Patronal, vigente hasta octubre de 2008. (Anexo 9)

Además la Responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de la Dirección Provincial del IESS en Esmeraldas, actuante en el período de 1 de enero de 2006 a 31 de marzo de 2011, no aplicó la Ley y normativa que se detalla a continuación:

El literal a) del numeral 3 Autoridades de la Unidad Financiera y servidores del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; la NCI 210-05.- Oportunidad en el registro de los hechos económicos. (Anexo 9)

El Director de Desarrollo Institucional del IESS, actuante en el período de 2 de enero de 2007 a 27 de marzo de 2008, no observó la Ley y normativa que se detalla a continuación:

El literal a) del numeral 2 de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la NCI 400-03 Operación y Mantenimiento de 10 de octubre de 2002. (Anexo 9)

Respecto de estos temas, la Responsable de Afiliación y Control Contributivo en oficio 13000800-0126 ACP, de 23 de agosto de 2011 indicó:

“... El sistema si emite únicamente una glosa con un número, pero con factibilidad de realizar modificaciones a la glosa...”

Con relación a la numeración diferente dijo:

“... es porque la glosa fue enviada desde Quito con ese Número, como usted podrá observar la numeración de Esmeraldas es Año = 2001 y el Código = 100 en Glosa y este cambia cuando se emite el Título de Crédito a = 200 Ejm: si fuera registrada en Esmeraldas como Glosa sería = 2001100 y 719 es el número ordenado variable que asigna el sistema de acuerdo a la cantidad de glosas que se van registrando, si fuera Título sería 2001200719(sic)...”

En referencia al registro, la servidora señaló:

“... se encuentran registradas en años y meses diferentes porque (sic) el sistema no permite que en el día se ingrese varias glosas de un número patronal, por el volumen nos han informado funcionarios de Pichincha, que realicemos el ingreso con las fechas hacia atrás, no coincidiendo el ingreso de la fecha con el número...”

Complementó lo señalado con el oficio 13000800-0111 ACP de 15 de agosto de 2011, expresando:

“... Las glosas se las mantiene hasta fin de mes para receptar la cancelación y realizar la contabilización, de las impagas se emiten Títulos de Crédito, los mismos que se mantienen en custodia hasta realizar la recuperación mediante la acción coactiva, por consiguiente no se lleva un archivo de glosas...”.

El Director de Desarrollo Institucional (e) en oficio 63000000-3009-2011 de 23 de septiembre de 2011 manifestó:

“... La transacción PATI permite el ingreso de datos de la mora, es la que genera automáticamente el número de la glosa.- El usuario es el responsable y el sistema de Recaudación Patronal de la Plataforma Host cuenta con las transacciones para la emisión de los títulos de crédito en los plazos previstos...”.

El Subdirector de Servicios Informáticos, con oficio 631000000-125-2011 de 11 de agosto de 2011, remitió en archivo magnético el detalle de las glosas que constaban como no emitidas, confirmándose en los 119 casos que no existen registros mecanizados de esas glosas.

Para el caso de aquellas glosas con nota “NO SE IMPRIMIÓ POR PROBLEMA ELÉCTRICO”; ó, “NO SE IMPRIMIÓ, el reporte informático entregado en respuesta al requerimiento realizado en oficio 51000000.EE.02.95 de 18 de agosto de 2011, muestra que tres de ellas fueron emitidas, por un valor de 411,41 USD. La Responsable de Afiliación y Control Contributivo en referencia a estas glosas, con oficio 13000800-152 ACP de 7 de octubre del 2011 remitió impresos de la consulta realizada en el Sistema Host, donde constan registradas de manera impresa la letra “B” con la palabra ERROR, sin embargo las glosas físicas no fueron presentadas.

Con relación a las glosas anuladas la Asistente Administrativa, ex servidora del Grupo de Trabajo de Afiliación y Control Contributivo en oficio 130000800.0660.SPE de 29 de agosto de 2011 expresó:

“... referente a la anulación de Glosas y Títulos de Crédito en el sistema Host,... me permito informar... que la señora responsable de afiliación y control

contributivo era la única persona autorizada para anular, en razón de que se encontraba como Supervisora...”.

De su parte la Responsable de Afiliación y Control Contributivo en oficio 13000800-0119 ACP de 19 de agosto de 2011, indicó:

“... Por disposición de la Dirección Provincial se han realizado cambios de los archivos de nuestros documentos.- Por tal razón me es imposible proporcionar lo solicitado...”.

Por la correlación existente en los hechos descritos con el área contable obtuvimos los siguientes criterios:

La Responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de la Dirección Provincial en Esmeraldas en oficio 13000800.0683 CPE de 26 de agosto de 2006, señaló:

“... Solo en el año 2008 se refleja contabilización de anulaciones de glosas y títulos de crédito, boletines emitidos por el... Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal en ese año.- Sí este departamento no remite los boletines al área Contable, la información de las glosas y títulos emitidos y anulados no se refleja en los Boletines globales...”.

La Contadora General del IESS con oficio 61100000-C-465 de 19 de julio de 2011, en relación al registro de los boletines, señaló que estos se contabilizaron de forma global en el Departamento de Contabilidad General, cuyos boletines se registraron en el Mayor General del Nivel Central; y, que se envió como dato informativo a cada una de las Direcciones Provinciales. Sin embargo, sobre este tema, la ex Contadora General en oficio 61100000-C-678 de 8 de septiembre de 2008, dijo a las Direcciones Provinciales:

“... me permito remitir a cada uno de ustedes, para su respectiva registro en el Mayor General...”.

Los señalamientos expuestos indicaron que la transacción (PATI) del aplicativo informático Host creado por la Dirección de Desarrollo Institucional, permitió a la Responsable de Afiliación y Control Contributivo de la Dirección Provincial del IESS, ingresar y registrar glosas en fechas posteriores a su emisión, la falta de supervisión

de los sustentos de los registros contables por parte de la Responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de esta misma Dirección Provincial, motivó los eventos descritos en este comentario, sin embargo las exposiciones de los servidores relacionados no demuestran la realización de evaluaciones al uso de estas transacciones informáticas, omisión que sumada a la carencia de coordinación entre las áreas contables provincial y nacional no permitieron un adecuado registro y control de glosas por mora patronal emitidas en la plataforma de Host.

Conclusiones

La ausencia de evaluaciones, controles y supervisión por parte de los servidores del área administrativa y de sistemas al aplicativo informático de mora patronal en la plataforma Host, permitió que mediante la transacción PATI la emisión de las glosas puedan ser ingresadas con fecha posterior así como modificar los datos de mora patronal, por lo que la información es inexacta y poco confiable.

Afiliación y Control Contributivo no remitió oportunamente la información para el registro contable en la Dirección Provincial de Esmeraldas imposibilitando que se registre en el período que correspondió.

No existió conciliación de valores por glosas entre contabilidad de la Dirección Provincial de Esmeraldas, la de Nivel Central y el sistema informático del Host para sustentar los registros contables y contar con la correcta información.

Por falta de gestión de la Responsable de Afiliación y Control Contributivo de la Dirección Provincial no se mantuvo un archivo para el control de glosas que evidencie la suficiencia, pertinencia y legalidad de las operaciones.

Recomendaciones

Al Director Provincial del IESS en Esmeraldas

5. Solicitará a la DDI mensualmente el reporte de glosas y títulos de crédito emitidos, anulados y modificados a través de la transacción PATI, evaluará los cambios

realizados y la documentación de sustento que se archivará para revisión y seguimiento. De encontrar novedades tomará las medidas correctivas que el caso lo requiera e informará de estos hechos a la Subdirección de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo.

A la Contadora General del IESS

6. Preparará directrices para que los boletines contables por glosas y/o títulos de crédito emitidos en el nivel central se registren en la jurisdicción en que se originaron las operaciones, facilitando la disponibilidad de información financiera para los distintos niveles de administración.

En la plataforma informática de Host los Títulos de Crédito son emitidos con retraso

En la Dirección Provincial de Esmeraldas las glosas que pasaron a títulos de crédito, en el período examinado, fueron veintisiete (27).

- No fueron emitidas dentro de los treinta (30) días posteriores a la fecha de emisión de la glosa, así observamos que la glosa 2007100091, de 19 de julio de 2007, pasó a ser título de crédito luego de 507 días posteriores a la fecha de emisión, esto es el 11 de diciembre de 2008; similar situación sucedió con la glosa 2008100010, de 11 de enero de 2008 que después de 330 días fue elevado a título de crédito, el 11 de diciembre de 2008.

La Responsable de Afiliación y Control Contributivo en oficio 13000800.0126 ACP, de 23 de agosto de 2011, señaló que la emisión de títulos estuvo a cargo de otra servidora. La ex servidora del Grupo de Afiliación y Control Contributivo en oficio 130000800.0659 SPE, de 29 de agosto de 2011 manifestó:

“... se emitía todos los meses, por disposición de la señora Responsable del área de Recaudación Patronal...”.

El criterio señalado por la servidora relacionado con el control de glosas y emisión de títulos de crédito mostró que la función de emisión de estos documentos fueron realizados con retraso y sin coordinación entre quienes desarrollaron estas tareas.

Correspondía a la Responsable de Afiliación y Control Contributivo; y, a la Responsable de la emisión de Títulos de Crédito de la Dirección Provincial del IESS en Esmeraldas, actuantes entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de marzo de 2011, aplicar la Ley y normativa que se detalla a continuación:

El literal a) del numeral 2 de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Art. 49 del Instructivo General Nacional para el Área de Inspección, fiscalización y Recaudación Patronal de 16 de enero de 1991 vigente hasta el 13 de octubre de 2008, Art. 67 de la Resolución CD 221 de 13 de octubre de 2008 y Art. 66 de las Resolución CD 301 de 11 de enero de 2010 (Anexo 9).

El hecho descrito provocó que la información emitida por títulos de crédito en la Dirección Provincial de Esmeraldas no fuese oportuna con la consiguiente prolongación de los trámites de recuperación.

Conclusión

La emisión de títulos de crédito, no fueron realizados en los tiempos establecidos, esto es, de treinta días (30) posteriores a la notificación de la glosa por no existir supervisión oportuna en estos procesos, evento que dilató el tiempo de la recuperación.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS en Esmeraldas

7. En los lineamientos y políticas de trabajo que dictará la Dirección Provincial destinará un servidor para que verifique y asegure que de aquellas glosas de la plataforma informática de Host, que una vez transcurridos 30 días a partir de su notificación se emitan los títulos de crédito.

Títulos de crédito pendientes de cobro

Entre el 25 de enero de 2006 y el 6 de octubre de 2009, en la plataforma informática Host se emitieron 75 títulos de crédito, de los cuales 19, se encontraron pendientes de cobro. Doce (12) correspondieron a patronos del sector público por el valor de 155 154,94 USD y siete (7) al sector privado por el valor de 16 164,50 USD. El valor total al que ascendieron estos títulos fue de 171 319,00 USD (Anexo 5).

Existieron además 371 trámites de cobro de títulos de crédito anteriores al año 2006, por un monto de 994 615,34 USD los que aún se encontraron pendientes.

Por lo que la ex Directora Provincial y Director Provincial del IESS en Esmeraldas, actuantes entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de marzo de 2011, incumplieron:

El literal a) del numeral 2 de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 70 de la Resolución CD 221 vigente desde el 13 de octubre de 2008 y artículo 69 de la Resolución CD 301 vigente desde el 11 de enero de 2010 respectivamente (Anexo 9).

Mediante oficio 5100000.EE.02.129, de 31 de agosto de 2011, se solicitó al Director Provincial información relacionada con los motivos de retraso en el cobro de los títulos de crédito, como respuesta entregó el oficio 13000800.1424.DPE, de 2 de septiembre de 2011, informando que trasladó el pedido de Auditoría a la Responsable de Afiliación y Control Contributivo.

De su parte, la Responsable de Afiliación y Control Contributivo en oficio 13000800-149 ACP, de 20 de septiembre de 2011 informó:

“... Referente a las evaluaciones realizadas al personal que colaboraba en el área de Recaudación de la Mora patronal, eran eventuales, por un tiempo determinado...siendo la única responsable del proceso... de recaudación de la Mora Patronal, la mayoría de las veces trabajo con pasantes de “Mi primer empleo”, de la Universidad Luis Vargas Torres y de los Colegios.-Actualmente cuento con la colaboración de una pasante... y tres jóvenes de los Colegios ...encargados de las llamadas telefónicas, revisión del estado de las glosas en el sistema, depuración de la documentación y el archivo de las notificaciones canceladas, anuladas, emitidas títulos de crédito y lo que se encuentra pendiente...”

Además adjuntó un listado de los abogados de la institución y contratados que estuvieron encargados de la recuperación de estos títulos.

La ex Directora Provincial en oficio 2301800-174-2011, de 1 de julio de 2011 señaló:

“... Con el área de Afiliación y Control Patronal que directamente ejecutaba esta actividad el área jurídica y la suscrita al final del mes evaluábamos la gestión de la recuperación de la mora patronal...”

Las exposiciones y criterios manifestados de los servidores relacionados con el trámite y cobro de títulos de crédito reflejaron poca gestión administrativa por parte de los Directores Provinciales del IESS en Esmeraldas, actuantes en el período del examen, para el cobro e incumplimiento de plazos para la recuperación de valores, en razón de que la función de evaluación y supervisión no fue ejecutada oportunamente por los niveles administrativos correspondientes, manteniéndose valores pendientes de cobro de períodos anteriores .

Conclusión

Existieron 19 títulos de cobro por un valor de 171 319,00 USD emitidos en la plataforma informática de Host y 371 títulos de crédito que sumaron 994 615,34 USD emitidos antes del año 2006 sin recuperarse, ese hecho obedeció a la falta de supervisión y evaluación de las gestiones de cobro por parte de los Directores Provinciales actuantes en el período del examen, situación que provocó retraso en la recaudación de estos valores.

Recomendaciones

Al Director Provincial del IESS en Esmeraldas

8. Preparará un plan de trabajo de cobro de títulos de crédito para esto considerará criterios de antigüedad de la deuda y del título, montos pendientes. El tiempo que establezca como límites en su ejecución, será informado a las autoridades del nivel central así como el cumplimiento de metas en el corto, mediano y largo plazo, sugiriendo soluciones para su optimización, el plan deberá ser evaluado de manera permanente por el Director Provincial.

A la Responsable de Afiliación y Control Contributivo de la Dirección Provincial del IESS en Esmeraldas

9. Realizará un inventario de los títulos de crédito emitidos en años anteriores al 2006, que se encuentren pendientes de recuperación, información que será trasladada al Director Provincial para que adopte e incorpore al plan de trabajo de cobro.

Controles en la emisión de glosas y títulos de crédito a través de la plataforma Informática de Historia Laboral.

La plataforma informática de Historia Laboral (Internet) y sus aplicativos de mora patronal fueron de uso nacional e ingresaron a producción desde el mes de septiembre de 2009. El análisis de una muestra de la información que genera este aplicativo mostró lo siguiente:

- La numeración secuencial estuvo instituida para todo el país y de acuerdo a la fecha y hora de ingreso al aplicativo.
- No fue posible generar reportes de mora patronal para supervisión en las Direcciones Provinciales.
- Fue posible realizar anulaciones desde jurisdicciones distintas a las que generaron la glosa.
- No existió consistencia entre la información de mora patronal generada por la Responsable de Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de la Dirección Provincial de Esmeraldas (180 814 565,37 USD) con la procesada por la Dirección de Desarrollo Institucional (11 981 031,10 USD); y, la que informó la Subdirección Nacional de Afiliación y Cobertura (10 631 098,38 USD).
- Los registros contables de glosas y títulos de crédito de la Dirección Provincial de Esmeraldas no se clasificaron por direcciones especializadas, jurisdicción ni por

concepto, toda la información se encontró consolidada y no se identificó si es por mora patronal o responsabilidad patronal.

- Según la Dirección de Desarrollo Institucional el valor por glosas emitidas fue de 10 240 944,65 USD, de las cuales se recuperaron 2 131 428,48USD, se anularon 4 844 197,83 USD y fueron impugnadas 15 389,89 USD.
- Los valores emitidos por títulos de crédito conforme la misma Dirección, fue de 3 290 994,87 USD de estos se anularon 738 477,76 USD, fueron refrendados 69 713,90 USD, transferidos a coactiva 931 894,75 USD, recuperados 1 254 678,23 USD; se suscribieron convenios por 221 336,08 USD; y fueron impugnados 74 894,00 USD.
- Los valores de glosas y títulos de crédito anulados con relación a los emitidos correspondieron al 47 % y 22,43 %, respectivamente.
- No fue posible identificar documentación que respaldara la anulación de glosas y títulos de crédito emitidos por un valor de 1 371 813,39 USD (Anexo 6).
- Tampoco se pudo identificar a los servidores que anularon las glosas por un valor de 239 977,94 USD (Anexo 7), pues no estuvieron registrados en el sistema informático.

Sobre estos temas con oficio 61100000-C-465, de 19 de julio de 2011, la Contadora General del IESS manifestó:

“... El Módulo (sic) informático de la Mora Patronal, a la presenta fecha, aún no se encuentra implementado en su totalidad por parte de la Dirección de Desarrollo Institucional, en los Departamentos o Unidades de Afiliación y Control Patronal a nivel nacional, lo cual no permite obtener la información requerida en forma automática.- Ante la imposibilidad de que en las Provincias obtengan directamente la información del Sistema Informático del Historia Laboral y en vista de que la Mora Patronal no se reflejaba en los Balances, el Departamento de Contabilidad General coordinó con la DDI la entrega de reportes de Glosas y Títulos...”.

La Jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria y Tesorería de la Provincia de Pichincha en oficio 13211700-P-0248, de 13 de julio de 2011, a este respecto señaló:

“... Los registros contables de la Mora Patronal en la Institución, no se clasifican por jurisdicción ni por concepto, razón esta que impide entregar la información requerida en las condiciones solicitadas...”

De su parte, la Contadora Provincial de Esmeraldas en oficio 13000800.041.CPE, de 3 de junio de 2011, dijo:

“... El reflejo contable en la cuenta.... Títulos de Crédito, refleja toda la mora patronal de los Seguros Especializados y de la Dirección General, se encuentra consolidada toda la información, sea Mora en Aportes o Responsabilidad Patronal...”

Y en relación a la contabilización por estos conceptos la Contadora de la Dirección Provincial manifestó:

“... Se encuentra consolidada toda la información, sea de Mora en Aportes o Responsabilidad Patronal: la dinámica institucional no nos permite diferenciar lo que corresponde a cada Seguro; y tampoco el concepto...”

Con referencia a las medidas de control interno incorporadas en los aplicativos informáticos para la anulación de glosas y títulos de crédito, así como la identificación de los servidores que realizaron estas transacciones en los casos que no constaban en el reporte, mediante oficio 5100000.EE.02.136, de 1 de septiembre de 2011, se solicitó el criterio del Director de Desarrollo Institucional sin haber recibido respuesta.

El Responsable de Recaudación Extrajudicial de la Dirección de Desarrollo Institucional en oficio 1311700-R-19202, de 12 de septiembre de 2011 manifestó:

“...Revisado el archivo informático de Historia Laboral, se determina que las glosas fueron anuladas por pertenecer al sector público, debido a que en el Ministerio de Finanzas, no existen los conceptos de glosas, en el ESIGEF, con el ánimo de buscar una alternativa para recuperar las obligaciones del sector público, optando por la única alternativa de ANULAR LA GLOSA y dejar la mora en estado de planillas, las mismas que en forma automática se van al débito del sector público por intermedio del Ministerio de Finanzas, aclarando que existen casos de valores depositados que por desconocimiento de los responsables de las instituciones y por falta de generación de comprobantes de pago no se realizó la cancelación oportunamente y automáticamente el sistema generó glosas...”

El Acta de Compromiso Interinstitucional MF-IESS-001-2009, de 10 de enero de 2009, celebrada entre funcionarios del Ministerio de Finanzas y del IESS, contempló

acuerdos y compromisos sobre la cancelación de Obligaciones pendientes de los afiliados que corresponden a las Instituciones Públicas del Gobierno Central, justificando la mora patronal causada desde diciembre de 2007 hasta 31 de enero de 2009, para evitar la responsabilidad patronal en prestaciones futuras, ampliándose con oficio del Consejo Directivo 11000000.1865CD, de 18 de diciembre de 2008 el plazo hasta el 31 de junio del 2009.

La Subdirectora de Afiliación y Cobertura en oficio 70000000-512, del 11 de agosto del 2011, en referencia al control de la secuencia numérica en la emisión de glosas y títulos de crédito a través de la plataforma de Historia Laboral a nivel nacional, señaló:

“... me permito exponer los siguientes pasos que podrían establecerse como mecanismo... 4. Para un análisis por provincia se debe solicitar la información con la secuencia y según la “provincia” que se requiere...”.

El Jefe de Afiliación y Control Contributivo de la Dirección Provincial de Pichincha (e) en su oficio 13111700-596, de 15 de septiembre de 2011, informó:

*“... 2.- Al ser un proceso nuevo en desarrollo, algunas de las RUTINAS que realiza el sistema informático en forma automática produjeron errores, que al ser detectados, debían ser corregidos de forma inmediata, para lo cual con un requerimiento funcional los diferentes analistas de los diferentes negocios, solicitaban la reversa o anulación de las glosas o títulos de crédito que se habían generado, luego de lo cual quedaban estas obligaciones patronales en planillas, las mismas que una vez superado los vencimientos normales y no fueron cancelados, cambiaron de estado a glosas (sic) .- Es necesario aclarar que el proceso informático del Ministerio de Finanzas para cancelar la obligaciones patronales del SECTOR PÚBLICO mediante el débito automático, únicamente lo puede realizar cuando están en estado de planillas, por lo que cuando han cambiado a estado de glosas o títulos de crédito debe reversarse al estado de planillas, para lo cual los analistas administrativos de la DDI, mediante requerimiento funcional solicitan la anulación de las glosas.- Relacionado con la anulación de los títulos de crédito... **NO ANULÉ LOS TÍTULOS DE CRÉDITO**, sino que informáticamente utilizaron mi nombre por cuanto estaba registrado como administrador del módulo de la mora patronal...”.*

La generación automática de glosas y títulos de crédito; anuladas con posterioridad en un 47% de lo emitido, se debió a avisos de salidas extemporáneas, liquidación de empresas que por haber cesado sus actividades no fueron notificadas y anulaciones correspondientes a glosas del sector público amparadas en el convenio suscrito entre la Institución y el Ministerio de Finanzas, lo que demostró que en la administración del aplicativo no existió evaluación y revisión de la información ingresada así como

tampoco de sus resultados, provocando que la anulación de glosas y títulos de crédito se realice desde otras dependencias diferentes a las generadoras de las obligaciones y que en varios casos no se registre el nombre del servidor que anuló, y que a nivel provincial no se disponga información clasificada por jurisdicción, impidiendo la identificación de la mora patronal por unidades de negocio

Los criterios expuestos por los servidores demuestran la inexistencia de coordinación entre el área usuaria del negocio (Dirección General) con la técnica informática para realizar y desarrollar aplicativos, módulos y programas acordes con la realidad institucional y circunscripciones territoriales; restringiendo la disponibilidad de reportes específicos básicos de la información de cada Dirección Provincial, limitando su uso gerencial.

Por lo anterior el Director de Desarrollo Institucional incumplió, le correspondía aplicar la normativa que se detalla a continuación:

El literal a) del numeral 2 de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la NCI 400-03 Operación y Mantenimiento de 10 de octubre de 2002 concordante con la NCI 500-01 Controles sobre sistemas de información de 14 de diciembre de 2009 (Anexo 9).

Los eventos descritos ocasionaron actividades adicionales para disponer de reportes parciales, totales o provinciales con la utilización de tiempos excesivos para la entrega de resultados limitando la toma oportuna de acciones y decisiones.

En el ámbito contable la carencia de cuentas para el registro de mora y responsabilidad patronal por direcciones especializadas o por jurisdicción incrementaron el riesgo de errores y dificultan su detección oportuna. Del mismo modo la anulación de glosas emitidas en la Dirección Provincial de Esmeraldas y anuladas en otra jurisdicción se contraponen a lo dispuesto en las normas señaladas en este comentario.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados realizada el día 25 de octubre de 2011, con oficio 63000000-3361 de 31 de octubre de 2011, el Director de Desarrollo Institucional expuso:

“... Para la emisión de reportes se dispone de filtros como: Estado del documento; Rango de fechas; Provincia (Asociada a cada funcionario).- Estos reportes permiten a los funcionarios de Mora Patronal gestionar sus actividades diarias (Control Interno).- Es responsabilidad de la Subdirección de Afiliación y Control Contributivo elaborar el Manual de Funciones para cada uno de los perfiles que pueden utilizar los sistemas de Mora Patronal.- Respecto al ámbito técnico, todo cambio, ya sea a nivel de datos como a nivel de sistemas son solicitados por la Subdirección de Afiliación y Control Contributivo en este caso, mediante el REQUERIMIENTO FUNCIONAL; la Dirección de Desarrollo Institucional por cuenta propia no puede realizar cambio alguno a los aplicativos...”.

Lo señalado por el Director de Desarrollo Institucional no constituye argumento que modifique la opinión de auditoría, pues los criterios de los servidores inmersos en estos procesos indican las falencias del aplicativo, estos son incompletos y limitados a ciertas actividades que no permiten cruzar información, ni generar reportes que faciliten a la administración financiera y contable de la mora patronal, aplicar procedimientos de control interno adecuado para estos procesos, sobre lo cual la Dirección de Desarrollo Institucional no emitió ningún pronunciamiento.

Conclusión

La Dirección de Desarrollo Institucional en el aplicativo informático de mora patronal no incorporó controles preventivos y detectivos, la numeración de glosas y títulos de crédito única a nivel nacional y no por provincias, así como la falta de mecanismos de control a ser utilizados para la anulación de glosas y títulos de crédito no facilitaron la emisión de reportes por jurisdicción, permitiendo la anulación de glosas y títulos desde dependencias diferentes a las generadoras de las obligaciones, y que en varios de estos no se registre el nombre del servidor que anuló.

Recomendaciones

Al Director Provincial del IESS en Esmeraldas

10. Verificará la procedencia y sustentos de las anulaciones de glosas y títulos de crédito constantes en los anexos 4, 6, 7 y 8 que no cuentan con los respaldos y en los casos que corresponda reactivará el proceso de recaudación aplicando incluso

la jurisdicción coactiva y observando los procedimientos y tiempos legalmente establecidos para asegurar el derecho al debido proceso de los implicados.

11. Informará al Director General de los resultados obtenidos en el proceso de verificación, depuración y recuperación de glosas y títulos de crédito anulados sin sustento constantes en anexos 4, 6, 7 y 8 de este informe. De la misma manera informará a los patronos de sus obligaciones y cumplir así con el derecho que tienen al debido proceso.

Al Director de Desarrollo Institucional

12. Modificará con la participación de las áreas involucradas, el aplicativo informático de mora patronal con la creación de campos que permitan que la secuencia numérica de glosas y títulos de crédito identifique las Direcciones Provinciales donde se originan, los conceptos por los que se emiten, las unidades de negocio a las que corresponden para facilitar los registros contables con opciones para la emisión de reportes estándar básicos gerenciales.

A la Subdirectora de Afiliación y Control Contributivo Nacional

13. Coordinará con la Dirección de Desarrollo Institucional el establecimiento de perfiles y privilegios de usuarios de las transacciones informáticas sustentándose en la información proporcionada por las Direcciones Provinciales.

A la Responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería la Dirección Provincial del IESS en Esmeraldas

14. Conciliará mensualmente la información de glosas y títulos de crédito generados por Historia Laboral con los reportes emitidos por Afiliación y Control Contributivo, para lo cual considerará el número de glosas y títulos de crédito emitidos, cancelados, anulados, sus respaldos y archivos. Los resultados serán comunicados a la Dirección Provincial para la toma de decisiones.

Información contable de glosas y títulos de crédito anulados

En la Dirección Provincial de Esmeraldas, el registro contable de las glosas y los títulos de crédito anulados por mora patronal que constaron en la plataforma informática Host, no fue consistente con la información reportada por la Dirección de Desarrollo Institucional ni con la registrada en forma manual por Afiliación y Control Contributivo. Así por ejemplo, en el año 2006 el registro proporcionado por la Dirección de Desarrollo Institucional de glosas anuladas en la plataforma informática del HOST consta 2 199,84 USD, correspondiente a una (1) glosa; Afiliación y Control Contributivo reporta dos (2) glosas anuladas por el valor de 111 529,59 USD; mientras que contabilidad de la Dirección Provincial no tuvo registrado valor alguno por este concepto. De otra parte, la Subdirección Nacional de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo tuvo registrado el valor de 2 828,22 USD por glosas y títulos de crédito anulados, en el mismo año.

Correspondía a la Responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de la Dirección Provincial de IESS en Esmeraldas, aplicar la Ley y normativa que se detalla a continuación:

El literal a) del numeral 3 de las Autoridades de la Unidad Financiera y servidores del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la NCI 210-06 Conciliación de los Saldos de las Cuentas, de 10 de octubre de 2002, concordante con la NCI 405-06 Conciliación de los Saldos de las Cuentas, de 14 de diciembre de 2009. (Anexo 9)

En referencia a este comentario, la Responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería en oficio 13000800.068.CPE, de 26 de agosto de 2011, dijo:

“... Solo en el año 2008 se refleja la contabilización de anulaciones de glosas... boletines emitidos... por el Jefe de Afiliación y Control Patronal en ese año...”

La Responsable de Afiliación y Control Contributivo en oficio 13000800-0126 ACP, de 23 de agosto de 2011, señaló:

“...La información no consta en lo enviado por la Dirección de Desarrollo Institucional, puede ser por ser un patronal de Pichincha, registra en la información de la Mora de Pichincha...”

Lo que originó estas diferencias en los registros contables, fue la carencia de conciliación de la información emitida y procesada por la Responsable de Afiliación y Control Contributivo y contabilizada por la Responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería; la falta de liquidaciones mensuales de las glosas emitidas por la Responsable de Afiliación y Control Contributivo; y, la limitación del aplicativo informático de Host que no registró de manera automática el paso de glosa a títulos de crédito una vez transcurrido el tiempo de vigencia de la glosa, por lo que la información contable no fue confiable ni oportuna.

Conclusión

La carencia de conciliación de información emitida y procesada por la Responsable de Afiliación y Control Contributivo y contabilizada por la Responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de la Dirección Provincial de Esmeraldas no permitió que los registros contables de las glosas y títulos de crédito anulados entre contabilidad de la Dirección Provincial de Esmeraldas, la plataforma informática Host, el registro manual de Afiliación y Control Contributivo y los reportes de la DDI no fuesen consistentes, por lo que la información contable no fue confiable ni oportuna.

Recomendación

A la Responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de la Dirección Provincial del IESS en Esmeraldas

15. Conciliará mensualmente la información de glosas y títulos de crédito generados por la plataforma Host con los reportes emitidos por Afiliación y Control Contributivo, para lo cual considerará el número de glosas y títulos de crédito emitidos, cancelados, anulados, sus respaldos y archivos. Los resultados serán comunicados a la Dirección Provincial para la toma de decisiones.

Convenios de purga de mora patronal

La verificación de una muestra de convenios de purga de mora patronal suscritos en el período sujeto de examen, mostró los siguientes hechos:

- No se encontraron en archivo los documentos de sustento de los siguientes seis (6) convenios suscritos en la Dirección Provincial de Esmeraldas, que constan en registros a cargo de la Responsable de Afiliación y Control Contributivo.
 - Municipio de Eloy Alfaro, glosa 2006100009, de 17 de enero de 2006, patronal 1502870, por un valor de 48,37 USD.
 - Municipio de Eloy Alfaro, glosas 20061000148, de 19 de abril de 2006, patronal 1502870, por un valor de 14 558,22 USD.
 - Municipio de Eloy Alfaro, glosas 20061000160, de 28 de abril de 2006, por el valor de 10 475,11 USD.
 - Depósito de gas, patronal 45500113, por un valor de 3 407,56 USD.
 - Palmeras del Pacífico, patronal 45100183, por un valor de 48 103,91 USD
 - Federación Deportiva de Esmeraldas, patronal 15084007, no fue posible conocer el valor de este convenio.
- No se contabilizó la garantía por 618 300,91 USD presentada por la suscripción del convenio de purga de mora No. 2006-01, de 6 de enero de 2006, realizado con la Empresa Eléctrica por el monto de 309 150,45 USD,
- Los convenios suscritos con Depósito de Gas y Palmeras del Pacífico no fueron contabilizados.
- La numeración de los convenios de purga de mora registros por Afiliación y Control Contributivo no fue cronológica.
- Los convenios enviados desde el nivel central no contaron con la documentación de respaldo para su seguimiento, este es el caso de los suscritos con el Ilustre Municipio de Muisne, del 29 de diciembre de 2005 y la Iglesia Misionera Evangélica del 13 de noviembre de 2008.

Correspondía a la Directora Provincial y al Director Provincial del IESS en Esmeraldas, actuantes entre el período del 1 de enero de 2006 al 31 de marzo de 2011, aplicar la normativa que se detalla a continuación:

El literal a) del numeral 2 de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la NCI 210-04.- Documentación de Respaldo y su archivo de 10 de octubre de 2002 concordante con la NCI 405-04.- Documentación de Respaldo de 14 de diciembre de 2009 (Anexo 9) respectivamente.

A la Responsable de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de la Dirección Provincial del IESS de Esmeraldas, aplicar la normativa que se detalla a continuación:

El literal a) del numeral 3 de las Autoridades de la Unidad Financiera y servidores del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la NCI 210-04.- Documentación de Respaldo y su archivo de 10 de octubre de 2002 concordante con la NCI 405-04.- Documentación de Respaldo de 14 de diciembre de 2009. (Anexo 9)

Sobre lo expresado, con oficio 13000800.906.DPE, de 10 de septiembre de 2007 la Directora Provincial del período de gestión comprendido entre 1 de enero de 2006 hasta el 23 de noviembre de 2010, dispuso a los servidores de la Dirección Provincial:

“... me permito recordarles la obligación que tiene cada funcionario de mantener en custodia, clasificado y ordenado su archivo dentro del área de su gestión...”.

El actual Director Provincial período de gestión comprendido entre 24 de noviembre de 2010 hasta 31 de marzo de 2011, en su oficio 13000800.1365.DPE, de 23 de agosto de 2011 señaló:

“... se priorizaron varias gestiones donde se incluyó la terminación del archivo general.- Dicho espacio fue elevado a disposición de las diferentes áreas para la organización y custodia de su documentación...”.

La Responsable de Afiliación y Control Contributivo en su período de gestión de 1 de enero de 2006 a 31 de marzo de 2011 en oficio 13000800-0120 ACP, de 19 de agosto de 2011, manifestó:

“... Por disposición de la Dirección Provincial se han realizado cambios de los archivos de nuestros documentos, actualmente no disponemos exactamente el lugar donde los han colocado, sugiriéndonos que vengamos un fin de semana a buscar los documentos y dejar organizado nuestro archivo...”.

La misma servidora, en el oficio 13000800-150 ACP, de 20 de septiembre de 2011 en relación al seguimiento de los convenios elaborados en el nivel central indicó:

“... En el nivel central solicita un informe mensual que hay que enviar vía e-mail... siendo difícil informar si es que hay un nuevo convenio o piden extensión de plazo. Ayudaría que nos envíen copia del convenio...”.

Complementó a su criterio en oficio 13000800-165 ACP de, 14 de octubre de 2011, en el que señaló:

“...Además el pago de los dividendos son realizados en donde se realizó el Convenio.- La información la bajamos del aplicativo de Reportes...en el mismo que nos detalla los Convenios existentes y que pertenecen a Esmeraldas, no reflejan los Convenios Ampliatorios ni si está anulado.- Al no realizar los convenios en esta Provincia, no contamos con los expedientes limitándonos a informar lo reflejado en el sistema.- Los empleadores que se han acogido a la Extensión del Plazo de acuerdo a la Resolución 260 desconocemos, por no remitimos desde la matriz la información, es más solicito que se considere, por si se está duplicando la información con la de Pichincha...”.

Respecto del convenio suscrito con la Federación Deportiva de Esmeraldas en oficio 13000800-0121 ACP, de 19 de agosto de 2011, dijo:

“... Por varias ocasiones he dirigido oficios a los Directores que han estado al frente de esta Institución para que se sirvan solicitar a la persona que realizó la movilización del archivo, se me proporcione el archivo del área de Afiliación y Control Patronal, específicamente el Convenio de Purga de Mora de la Federación Deportiva de Esmeraldas, sin tener respuesta...”.

Finalmente, con oficio 13000800-0118 ACP, de 19 de agosto de 2011 indicó:

“... Los del Municipio de Eloy Alfaro fueron pagados mediante Convenio de Purga, los mismos que por estar cancelados no tengo los expedientes...”.

Mediante oficio 13000800.067 CPE, de 25 de agosto de 2011 la Responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería respecto de la contabilización manifestó:

“... Cabe señalar que los demás convenios y garantías..., no fueron enviados por el departamento de Afiliación y Control Patronal al Departamento de Contabilidad, razón por la cual esta área no efectuó la respectiva contabilización...”.

Lo descrito tiene su origen en la ausencia de emisión de directrices y políticas, por parte de la Directora Provincial y el Director Provincial del IESS para la organización de archivos pasivos, en el área contable de la Responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de ésta Dirección, así como la falta de implementación de control interno en el área de Afiliación y Control Contributivo lo que tiene como efecto la desorganización de los archivos e información y no se cuente con documentos de respaldo y sustento de los convenios suscritos.

Conclusiones

La Responsable de Afiliación y Control Contributivo de la Dirección Provincial de Esmeraldas no mantuvo archivos organizados de los convenios de purga de mora por lo que no se contó con el sustento documental para acciones de verificación posterior esto obedeció a la carencia de directrices y políticas emitidas por los Directores Provinciales de IESS de Esmeraldas actuantes en el período de examen, lo que tuvo como efecto la desorganización de archivos e información y que no se cuente con documentación de respaldo de los convenios de purga de mora.

La contabilización de garantías no acordes con la normativa contable obedece a la falta de criterio profesional por parte de la Responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería por lo que la información que se genera no es real, ni confiable para la toma de decisiones.

Recomendaciones

Al Director Provincial del IESS en Esmeraldas

16. Desarrollará, dictará e implantará políticas y procedimientos de archivo para la conservación y mantenimiento de los documentos físicos en la Dirección Provincial. Considerará entre los lineamientos aspectos como el espacio apropiado, disponibilidad de la documentación para acciones de control y utilización de otros usuarios, medidas de seguridad física y de control interno; designación de responsables, acciones de supervisión directa e indirecta, reporte de novedades, entre otras.
17. Solicitará a la Dirección de Desarrollo Institucional las transacciones de consulta que permitan a la Responsable de Afiliación y Control Contributivo tener información actualizada de plazos, tablas de amortización y actualización de convenios remitidos desde el nivel central, transacción que será supervisada y documentada por el Director Provincial.

A la Responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de la Dirección Provincial del IESS en Esmeraldas.

18. Contabilizará todas las garantías presentadas por convenios de purga de mora que corresponden a esa jurisdicción desde el año 2006, para todos los casos vigentes; supervisará y controlará la numeración cronológica de los convenios suscritos en dicha jurisdicción.

Al Delegado de Procuraduría en la Dirección Provincial del IESS en Esmeraldas

19. Efectuará el inventario de todos los convenios suscritos en esa jurisdicción, su resultado será comparado con la información que mantiene contabilidad provincial. Las inconsistencias comunicarán al Director Provincial para que disponga las correcciones y de ser el caso el registro contable. De manera simultánea implementará la numeración cronológica de los convenios que se suscriban en la jurisdicción.

Control de Garantías

En el contrato por 23 802,96 USD correspondiente al Cerramiento y Adecentamiento en el piso con piletas y áreas verdes en fachada frontal del edificio donde funciona la Dirección Provincial del IESS de Esmeraldas, de 21 de septiembre de 2006, por el cual se entregó el anticipo de 16 662,07 USD, se observó lo siguiente:

- El expediente de este contrato no tuvo el registro ni contabilización de la garantía del 5%, por la debida ejecución de la obra.
- A la fecha de entrega recepción no estuvo vigente la garantía por el Fiel Cumplimiento del Contrato.

En el expediente del contrato IESS-DPE-MC002-2011, Adecuación del Centro de Atención Universal suscrito el 11 de febrero de 2011, por el valor de 37 638,87 USD, no se encontró la garantía correspondiente al anticipo entregado cuyo valor fue de 18 819,43 USD, así como su registró y contabilización.

Sobre estos temas se expusieron los siguientes criterios:

- Contrato Cerramiento y Adecentamiento en pisos con piletas y áreas verdes en fachada frontal del Edificio de la Dirección Provincial señalaron:

La Directora Provincial del período de gestión comprendido de 1 de enero de 2006 hasta 23 de noviembre de 2010, con oficio 23010800-236-2011 de 1 de agosto de 2011, manifestó que estos documentos reposaron en Contabilidad, la Responsable de Contabilidad en oficio 13000800.058 CPE, de 9 de agosto de 2011, remitió varios documentos en los que no constó la garantía por la debida ejecución de la obra.

Sobre la contabilización de las garantías, la Responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería en oficio 13000800.054.DPE, de 8 de agosto de 2011 señaló:

“... en esa fecha no se estaba registrando en el Departamento de Contabilidad de esta Dirección Provincial...”.

- Adecuación del Centro de Atención Universal y la falta de garantía del anticipo manifestaron:

Con oficio 13000800.057CPE, de 8 de agosto de 2011, la Responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería Esmeraldas:

*“... Sobre las garantías en el Contrato numeral **6.4 Cláusula Séptima.- Garantías**, solo establece la Garantía de fiel cumplimiento...”.*

El Director Provincial de Esmeraldas en oficio 13000800.1367.DPE, de 23 de agosto de 2011:

*“... La **garantía** se la realizó por el valor total del servicio de remodelación una vez legalizado el contrato...”.*

De su parte el Técnico Informático, Responsable del portal de compras, en oficio 13000800.046.DT, de 30 de agosto de 2011 expresó:

“... En este proceso la garantía que se solicitó fue la del fiel cumplimiento...”.

Correspondía a la Directora y al Director Provincial del IESS en Esmeraldas, actuantes entre el período 1 de enero de 2006 a 31 de marzo de 2011, aplicar la Ley y normativa que se detalla a continuación:

El literal a) del numeral 2 Autoridades de las Unidades administrativas y servidores del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el artículo 71 Garantía por la debida Ejecución de la Obra, de la Codificación de la Ley de Contratación Pública de 22 de febrero de 2001, el Art. 75 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de 22 de julio 2008 respectivamente (Anexo 9).

A la Responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de la Dirección Provincial del IESS en Esmeraldas, le correspondía aplicar la normativa que se detalla a continuación:

El literal a) del numeral 3 Autoridades de la Unidad Financiera y servidores del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, los artículos 71 Garantía por la debida Ejecución de la Obra, de la Codificación de la Ley de Contratación Pública de 22 de febrero de 2001 y Art. 75 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de 22 de julio 2008. La NCI 210-01

Aplicación de los Principios y Normas de Contabilidad Gubernamental de 10 de octubre de 2002 concordante con la NCI 405-01 Aplicación de los Principios y Normas Técnicas de Contabilidad Gubernamental de 14 de diciembre de 2009 y la NCI 230-14 Control y custodia de garantías y fianzas concordante con la NCI 403-12 Control y custodia de garantías emitidas el 14 de diciembre de 2009. (Anexo 9)

Los criterios expresados indicaron que no se exigió el cumplimiento de requisitos a los contratistas antes de efectivizar la entrega de recursos a través del anticipo por lo que el valor entregado no estuvo garantizado por parte del contratista sobre el buen uso del anticipo. Sin embargo en la entrega recepción no se establecieron novedades con estas obras.

Conclusión

Los Directores Provinciales de Esmeraldas, en el período de examen, autorizadores del gasto y suscriptores de los contratos, y la Responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería no verificaron la presentación de garantías para la contratación de obras, conforme a la normativa vigente a la fecha de suscripción del contrato, lo que dejó desprotegido los valores entregados como anticipo así como asegurar la buena calidad de los materiales utilizados en las obras contratadas, sin embargo no se identificó problemas en la entrega recepción de las obras.

Recomendación

A la Responsable del Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de la Dirección Provincial del IESS en Esmeraldas

20. Registrará los valores de las garantías por contratación de bienes y servicios y remitirá a la Responsable de Tesorería los documentos físicos de las garantías para custodia y control de su vigencia. Los resultados de la gestión contable y de tesorería serán de conocimiento del Director Provincial para la toma de decisiones.

Funciones y deberes de la administradora de contrato

Como respaldo de la gestión efectuada por la Administradora del Contrato IESS-DPE-MC002-2011, Adecuación del Centro de Atención Universal, suscrito el 11 de febrero de 2011, constó el oficio 13000800.005.SPE, de 28 de abril de 2011, donde señaló que revisada la obra físicamente ejecutada cumplió satisfactoriamente con lo establecido en el contrato. No existieron documentos adicionales sobre las acciones ejecutadas en la administración de este contrato ni la designación de la Comisión de Recepción por parte del Director Provincial.

El acta de entrega recepción provisional de esta obra no tuvo la firma de la administradora del contrato.

En respuesta al pedido de información por parte de Auditoría, con oficio 13000800.0663.SPE, de 29 de agosto de 2011 la Administradora del Contrato adjuntó el oficio del Fiscalizador como respaldo a su gestión.

De su parte, el Director Provincial en oficio 13000800.1518.DPE, de 14 de septiembre de 2011, como sustento a las labores del Administradora del Contrato y Fiscalizador remitió copias certificadas del oficio entregado por la administradora del contrato sin agregar más elementos.

Correspondía al Director Provincial del IESS en Esmeraldas, actuante en el período del 24 de noviembre de 2010 al 31 de marzo de 2011; y, a la Administradora del Contrato aplicar la Ley y normativa que se detalla a continuación:

El literal a) del numeral 2 de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Individualmente al Director Provincial el artículo 124 del Reglamento de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Art. 49 de la Resolución CD 239 de 20 de enero de 2009; y, la Disposición General Décima Segunda de la Resolución CD 275 de 26 de agosto de 2009 (Anexo 9); y, a la Administradora del Contrato observar la cláusula Décima Octava del contrato IESS-DPE-MC002-2011 para la Adecuación del Centro de Atención Universal suscrito el 11 de febrero de 2011 y la NCI 408-17 Administrador del Contrato de 14 de diciembre de 2009. (Anexo 9)

Los eventos descritos mostraron que el Director Provincial no designó la Comisión de Entrega Recepción y que la Administradora del contrato IESS-DPE-MC002-2011 no documentó las acciones y gestiones realizadas como administradora del contrato, evento que no permitió documentar la exigencia de la norma, es decir, la calidad de materiales, técnicas y métodos de construcción utilizados, así como la mano de obra calificada que participó en estas labores.

Después de la conferencia final de comunicación de resultados realizado el día 25 de octubre de 2011, con oficio 13000800.0918 SPE de 31 de octubre de 2011, la Ex Administradora del Contrato para la Adecuación del Centro de Atención Universal, remitió una hoja describiendo los trabajos ejecutados y suscrito por el fiscalizador del contrato de adecuación del Centro de Atención Universal.

La documentación remitida no aportó nada nuevo a lo señalado por Auditoría a este comentario, ni justificó las omisiones de la ex Administradora del Contrato. Se adjunta copia del documento al memorando de antecedentes del informe.

Conclusión

La falta de designación del Director Provincial de la Comisión de entrega recepción de la obra y del cumplimiento de las obligaciones por parte de la administradora del contrato designada para estas tareas, no permitió cumplir ni documentar con la exigencia de la normativa, es decir, conocer la calidad de materiales, técnicas y métodos de construcción utilizados, ni de la mano de obra calificada que participó en estas labores.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS en Esmeraldas

21. Vigilará que los administradores de contratos documenten su accionar dentro de todos los procesos de contratación de bienes, servicios y ejecución de obras. Los reportes serán escritos e incluirán todos los aspectos referidos en la normativa aplicable a la administración de contratos.