



INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

Se efectuó el examen especial al Proceso de Mora y Recaudación Patronal en el Departamento de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial de Imbabura, por el período comprendido entre el 2006-01-02 y el 2008-06-30, con cargo a imprevistos solicitado por el Director Provincial de Imbabura y autorizado por la Directora Regional 7 de la Contraloría General del Estado mediante oficio 00261-DR7 de 2008-05-15; y, en cumplimiento de la Orden de Trabajo 51000000.024.08 de 2008-06-11, emitida por el Auditor Interno Jefe.

Objetivo del examen

Determinar la legalidad y oportunidad de los Procesos de Recaudación y Mora Patronal.

Alcance del examen

Se analizaron los procesos de Mora y Recaudación Patronal en el Departamento de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial de Imbabura, por el período comprendido entre el 2006-01-02 y el 2008-06-30.

Base Legal

Con Decreto Supremo 40 de 1970-06-02 se suprimió el Instituto Nacional de Previsión Social y se creó el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Estructura Orgánica

El Reglamento Orgánico Funcional del IESS, en lo aplicable a este examen, tiene la siguiente estructura:

En el ámbito nacional: Dirección General.

Comisión Nacional de Apelaciones.

En el ámbito provincial: Dirección Provincial de Imbabura.

Subdirección de Servicios al Asegurado.

Departamento de Afiliación y Control Patronal.

Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias.

El Departamento de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial de Imbabura, para el cumplimiento de sus labores cuenta al momento con los siguientes Recursos Humanos: Un Jefe; cuatro Auxiliares de Inspección Patronal, dos que trabajan en la ciudad de Ibarra y dos en la ciudad de Otavalo; un Asistente Administrativo que realiza actividades relacionadas con la cuenta individual de los afiliados; y, una oficinista y una Auxiliar de Contabilidad responsables del sistema Historia Laboral; en total 8 (ocho) servidores incluido el Jefe.

Objetivo de la entidad

Proteger a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, invalidez, vejez y muerte, en los términos que consagra la Ley.

Conceptualización de la actividad

Ejercer una adecuada recaudación de los aportes obligatorios, personal y patronal, tanto del sector privado como del sector público y los demás recursos que, por otras disposiciones legales y contractuales se destinaren a financiar los seguros administrativos por el mismo Instituto, acreditará al Fondo Presupuestario respectivo los valores correspondientes a las primas, con sujeción a los porcentajes de aportación señalados para cada seguro; también recaudará el Fondo de Reserva del trabajador y realizar las transferencias respectivas a la Comisión Técnica de Inversiones del IESS.

Monto de recursos examinados

El monto examinado es de 3 503 213,00 USD, distribuido de la siguiente forma: Por concepto de Glosas 2 628 239,00 USD; y, por Títulos de Crédito 874 974,00 USD.

Funcionarios relacionados: Ver Anexo 1

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Recomendaciones de anterior informe incumplidas parcialmente

La Unidad de Auditoría Interna del IESS realizó el examen especial a la gestión del responsable de Inspección y Recaudación Patronal Regional 8, desde 1999-04-01 hasta 2003-07-31, en el cual se emitieron 20 recomendaciones, cuya aplicación fue ordenada por el Director General del IESS al Director Provincial del IESS-Imbabura, con oficio 12000000-0035 de 2005-01-10.

En el seguimiento de las recomendaciones encontramos que siete no fueron implantadas, que representa el 35% y que por su importancia se detalla a continuación, con la finalidad de insistir en su aplicación, tales como:

“AL DIRECTOR GENERAL (...) 4. Solicitará autorización al Presidente del Consejo Directivo para convocar a concurso de méritos y oposición para el reclutamiento, selección y contratación de los profesionales que integrarán las Comisiones Provinciales de Prestaciones y Controversias.”

Esta recomendación no fue implantada, la Comisión de Prestaciones está integrada por dos Doctores en Jurisprudencia y un Ingeniero Comercial y los tres no desempeñan aquellas funciones a tiempo completo, pues tienen asignadas otras tareas y el tiempo dedicado a la Comisión es de apenas del 40%.

La Dirección Provincial de Imbabura a su debido tiempo cursó comunicaciones a la Dirección General para que se de cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley de Seguridad Social, en sus dos últimos oficios 13001000-363 de 2008-06-06 y 13001000-527 de 2008-08-27, dirigidos al actual y anterior Director General, señala que se ha cumplido con las formalidades legales vigentes y se nombre a los miembros de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias y que se disponga a la Subdirección de Recursos Humanos cumpla con lo prescrito en las Resoluciones CI 084 de 2005-12-19 y 139 de 2006-11-28.

De lo expuesto es necesaria la conformación de la Comisión de Prestaciones y Controversias en la Dirección Provincial de Imbabura, la cual se encuentra en trámite y decisión de la Dirección General.

“AL DIRECTOR REGIONAL -8- (...) 5. Dispondrá al Subdirector de Servicios al Asegurado, que en coordinación con el Jefe de Afiliación y Control Patronal R-8-, presenten los planes y programas de Inspección y Control Patronal así como realicen los seguimientos y verificaciones al cumplimiento de las metas y objetivos propuestos.”

De nuestra verificación no encontramos evidencia documental de los seguimientos, verificaciones y evaluaciones conjuntas de su cumplimiento por parte del Director Provincial, Subdirector de Servicios al Asegurado y Jefe de Afiliación y Control Patronal.

Mediante oficio 131010000-102 de 2008-09-11 el Subdirector de Servicios al Asegurado se dirige al Director Provincial de Imbabura, refiriéndose al cumplimiento de la recomendación 5, manifiesta que:

“Esta Jefatura coordina con todas sus dependencias a finales de cada año el informe de las labores y el Plan Operativo Anual (POA) del período subsiguiente, en la que se incorpora, planes, programas, objetivos, metas, tareas y actividades a ejecutarse. Con oficio Nro. 131010000-015 de 2008-01-25 remite el POA 2008; en el cual no consta el Departamento de Afiliación y Control Patronal, cuyo Plan Operativo fue entregado posteriormente a usted por parte del jefe departamental con copia, cuyos documentos de sustento adjunto a la presente.”

Los documentos adjuntados son listados de objetivos, tareas, e indicadores, sin ninguna unidad de medida que permita su cuantificación o evaluación.

“AL DIRECTOR REGIONAL -8- (...) 6. Vigilará el cumplimiento de las obligaciones establecidas para el Subdirector de Servicios al Asegurado Regional -8- y al Jefe de Afiliación y Control Patronal.”

No encontramos evidencia del control de la vigilancia que debió realizar el Director Provincial, de las obligaciones del Subdirector de Servicios al Asegurado y del Jefe de Afiliación y Control Patronal, pues los problemas continúan y no existe corrección, pese a las recomendaciones emitidas para su solución.

El Director Provincial de Imbabura en su respuesta realizada mediante oficio 1301000-590 de 2008-09-16, no adjunta ningún documento de justificación.

“AL DIRECTOR REGIONAL -8- (...) 9. Dispondrá al Subdirector de Servicios al Asegurado R-8-, vigile periódicamente las actividades de notificaciones de glosas, su recuperación, así como el seguimiento a la recuperación de los títulos de crédito.”

Hemos encontrado glosas sin notificar y la carencia de seguimiento para la recuperación de la mora patronal, lo que evidencia que no se haya realizado un control periódico de estas actividades. Notificaciones de las glosas y su recuperación, así como de un seguimiento para la recuperación de la mora patronal.

En oficio 131010000-102 de 2008-09-11, el Subdirector de Servicios al Asegurado se dirige al Director Provincial de Imbabura, refiriéndose al cumplimiento de la recomendación 9, manifiesta que:

“He venido vigilando periódicamente las actividades de la unidad administrativa de Cartera y Cobranzas que compete a esta subdirección, como resultado de esto le he remitido a usted varios análisis del sistema de micros e informes sobre el sistema de Historia Laboral, como constancia de esto se encuentra destituida la señora ... y se esta realizando un examen especial de auditoria.”

Las pruebas demuestran que la gestión de Cartera y Cobranzas no es la adecuada, evidencias que se revelan en comentarios posteriores.

“AL DIRECTOR REGIONAL -8- (...) 14. Dispondrá al Subdirector de Servicios al Asegurado R-8-, que en coordinación con el Responsable de Recursos Humanos, avalúen periódicamente los rendimientos y trabajos realizados por el personal de Inspección y Control Patronal.”

No hemos encontrado documentos que demuestren el cumplimiento de esta recomendación.

Mediante oficio 131010000-1117 RR.HH de 2008-09-12, el Responsable de Recursos Humanos de la Dirección Provincial de Imbabura se dirige al Director de esa jurisdicción, refiriéndose al cumplimiento de la recomendación 14, expresa que:

“Para el seguimiento de los procesos se estipula una evaluación en el término de 3 meses, para obtener resultados, control que será supervisado por la Subdirección de Servicios al Asegurado y el Departamento de Recursos Humanos a partir de la presente fecha”.

En la misma forma en oficio 131010000-102 de 2008-09-11, el Subdirector de Servicios al Asegurado se dirige al Director Provincial de Imbabura, refiriéndose al cumplimiento de la recomendación 14, expresa que:

“Respecto a la evaluación de los rendimientos del personal de Inspección Patronal en conjunto con el responsable del proceso de Recursos Humanos,

procederé posterior al término del examen actual de auditoria a verificar los resultados de los índices de gestión de esta unidad administrativa en base al POA”.

Lo manifestado por los responsables del cumplimiento de la recomendación, demuestra que no se realizó las evaluaciones de los rendimientos y trabajos del personal de Afiliación y Control Patronal.

“AL DIRECTOR REGIONAL -8- (...) 15. Dispondrá al Subdirector de Servicios al Asegurado Regional -8-, que cuando se produzcan los cambios administrativos del Jefe de Afiliación y Control Patronal R-8-, o del custodio de las glosas y títulos de crédito se debe realizar la respectiva constatación y levantada el acta de entrega recepción debe ser firmada y legalizada por los funcionarios actuantes.”

En oficio 131010000-102 de 2008-09-11, el Subdirector de Servicios al Asegurado se dirige al Director Provincial de Imbabura, refiriéndose al cumplimiento de la recomendación 15, manifiesta que:

“A partir del corte actual de las glosas y títulos de crédito establecido por parte del examen especial que se está desarrollando por parte de Auditoria Interna, a futuro el personal que reemplace por concepto de subrogación a los funcionarios responsables como custodios así como al jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal, se aplicará estrictamente la respectiva acta de entrega recepción firmada y legalizada por los funcionarios actuantes, con la supervisión y firma de la Subdirección de Servicios al Asegurado.”

No encontramos evidencia documental respecto al cumplimiento de esta recomendación.

“AL DIRECTOR REGIONAL -8- (...) 16. Dispondrá al Jefe de Afiliación y Control Patronal, de que por lo menos una vez al año realice la constatación física de las glosas y de los títulos de crédito pendientes de recuperación, realice un análisis de antigüedad de esos valores y sobre todo tome las acciones tendientes a su recuperación y a solucionar los problemas en la concesión de las prestaciones a los afiliados.”

No encontramos evidencia documental respecto al cumplimiento de esta recomendación.

En oficio 13110000-695 de 2008-09-16, el Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal se dirige al Director Provincial de Imbabura, refiriéndose al cumplimiento de la recomendación 16, manifiesta que:

“Se ha procedido a la constatación física de las glosas a finales del año 2006, con miras a especificar la mora patronal, en donde la responsable de Cartera y Cobranzas, se comprometía en notificar y llevar el registro pormenorizado de

las glosas, a mediados del año 2007 se procedió nuevamente a realizar la constatación física, encontrándose anomalías como falta de glosas físicas por cobrar, se remitieron varias glosas y se procedió a notificar, poniendo especial énfasis en las glosas de años atrás, a finales de año no se pudo realizar esta constatación ya que fue detectada ciertas anomalías por la Responsable de Recaudación Cartera y Cobranzas que motivó su sumario y destitución posterior.”

El Art. 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece que:

“Recomendaciones de auditoría.- Las recomendaciones de auditoría, una vez comunicadas a las instituciones del Estado y a sus servidores, deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio; serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por la Contraloría General del Estado”.

El Art. 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, numeral 1, literal c), dispone:

“Colaborar y disponer la cooperación del personal a su cargo con los auditores gubernamentales y aplicar las medidas correctivas establecidas en las recomendaciones de auditoría;”.

Mediante oficio 51000000.MRP.036 de 2008-09-04 se le requirió al Director Provincial de Imbabura, presente los documentos que demuestren el cumplimiento de las recomendaciones, así como también las acciones tomadas para corregir las deficiencias encontradas.

Con oficio 1301000-590 de 2008-09-16, recibido en 2008-10-06, responde a nuestras inquietudes adjuntando las opiniones del Subdirector de Servicios al Asegurado y Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal, documentos que reafirman nuestra opinión.

Esta situación se produce por cuanto la Dirección General no decidió la nominación de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias de la Dirección Provincial de Imbabura. El Director Provincial no consideró las recomendaciones como un instrumento de ayuda y de soluciones a los problemas y errores detectados, lo que conllevó a que la gestión de Recaudación y Control Patronal no sea la adecuada.

El Director Provincial de Imbabura después de la Comunicación de Resultados mediante oficio 13001000-722 de 2008-11-14, respecto de este comentario manifestó que:

“...cuya aplicación fue dispuesta y ordenada por el señor Director General del IESS al Director Provincial del IESS de Imbabura, el 10 de enero del año 2005, es de notar que dichas recomendaciones número 5, 6, 9, 14, 15, 16 fueron dispuestas al Ex Director Regional 8, las que el suscrito actual Director Provincial no tenía conocimiento al no haber sido informado sobre ellas por ninguna Autoridad Institucional, pese haber mantenido reuniones de trabajo desde el inicio de la gestión en la que debió darse a conocer sobre éstas y otras novedades, por lo que era imposible ejecutar acciones tendientes a solventar y poner en aplicación dichas recomendaciones, pues conforme lo justifico con el certificado emitido por el Ingeniero Fernando Chiriboga M., Responsable de Recursos Humanos de Imbabura, el suscrito se halla desempeñando sus funciones de Director Provincial de Imbabura desde el 1ro. De Marzo del 2005.”

La relación de fechas expuestas demuestra que el ex Director Provincial en un mes y días no tuvo el tiempo suficiente para la instrumentación de las recomendaciones y que el actual Director Provincial si tuvo el tiempo suficiente para su aplicación y su desconocimiento no es una justificación sustentable.

Conclusión

El incumplimiento de las recomendaciones, afectó el desarrollo de las actividades de Recaudación y Control Patronal de la Dirección Provincial de Imbabura.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

1. Dispondrá al Subdirector de Recursos Humanos que continúe con el proceso de selección para que se nombren los miembros de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias de la Dirección Provincial de Imbabura, en consideración con lo prescrito en las Resoluciones CI 084 de 2005-12-19 y 139 de 2006-11-28, a fin de que se cuente con el Órgano Legal de Reclamación Administrativa Provincial debidamente integrado.

Al Director Provincial del IESS en Imbabura

2. Vigilará que las recomendaciones del anterior y presente informe, sean implantadas por los funcionarios y empleados responsables de su aplicación, a

fin de mejorar el control de las operaciones. Las acciones tomadas y sus resultados pondrá en conocimiento de la Dirección General.

Administración de recursos humanos en Departamento de Afiliación y Control Patronal es inadecuada.

Del análisis a la administración de Recursos Humanos en el Departamento de Afiliación y Control Patronal, especialmente en lo que guarda relación con el control y recaudación de la mora patronal, encontramos lo siguiente:

- No se designó a un funcionario responsable para que cumpla las labores de Cartera y Cobranzas, desde 2008-01-10, por lo que el proceso es realizado parcialmente con el apoyo de una pasante que trabaja a medio tiempo, lo que dio lugar a que el control de la mora patronal se encuentre descuidado, en especial en la elaboración, emisión, notificación y anulación de glosas.
- El 90% de las actividades de los Auxiliares de Inspección Patronal son de escritorio para elaboración de informes, emisión de certificados, atención a los empleadores, afiliados y usuarios en general, entre otros, lo que reduce la eficiencia de la labor de Control Patronal.
- La producción de los Auxiliares de Inspección Patronal asignados a la Agencia de Otavalo no justifica la permanencia en esa ciudad de dos Auxiliares, mientras que la demanda insatisfecha de la Dirección Provincial de Imbabura evidencia la necesidad que se incremente el personal para las labores de Control Patronal.
- El cambio administrativo de un Oficinista a la Tesorería de la Dirección Provincial, sin un estudio técnico de cargas de trabajo, afectó la gestión del departamento, ocasionando el represamiento de trámites y en las labores administrativas.

El Reglamento Orgánico Funcional del IESS, en el artículo 19 Responsabilidades del Director Provincial, establece:

Numeral 4: *“La administración de los recursos humanos..., con sujeción a las normas y procedimientos señalados en los reglamentos internos del Instituto;”*.

Numeral 27: *“La aplicación estricta de las normas legales y procedimientos, vigentes, relacionados con la administración de recursos humanos;”*.

El Art. 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, numeral 1, literal c), dispone:

“a) Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización 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;”

Estos hechos se produjeron por cuanto el Director Provincial de Imbabura no realizó las gestiones tendientes a mejorar la administración de los recursos humanos y dotar del personal suficiente al Departamento de Afiliación y Control Patronal.

Lo revelado redujo los niveles de eficiencia de los procesos de Cartera y Cobranzas y de Control Patronal, afectando la determinación, recaudación y control de la mora patronal.

Mediante oficio 51000000-MRP-045 de 2008-10-14, se le requirió al Director Provincial de Imbabura, proporcione documentación respecto de la gestión realizada para dotar de Recursos Humanos al Departamento de Afiliación y Control Patronal.

En su respuesta realizada en comunicación 13001000-642 de 2008-10-17, adjunta documentación tendiente a solucionar el problema de Cartera y Cobranzas, pero sin conseguirlo hasta la comunicación de resultados. Adicionalmente en el último párrafo manifestó que:

“Con pleno conocimiento de las circunstancias que rodean nuestra situación sería imposible la restitución de la funcionaria de afiliación que se encuentra cumpliendo sus funciones en la tesorería, pues el proceso de recaudación es de vital importancia e imagen institucional, considero una decisión inaceptada desembocaría en un inconveniente en la tesorería y persistiría el problema en el Departamento de Afiliación y Control Patronal.”

En nuestra opinión, la documentación anexa y su respuesta no desvirtúa el hecho de que las gestiones del Director Provincial hayan logrado mejorar la administración de los recursos humanos y dotar del personal suficiente al Departamento de Afiliación y Control Patronal.

Conclusión

La carencia y la inadecuada administración de los recursos humanos del Departamento de Afiliación y Control Patronal, permitió que los procesos de Recaudación y Control Patronal no sean efectivos y eficientes.

Recomendaciones

Al Director Provincial del IESS en Imbabura

3. Dispondrá a la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección Provincial de Imbabura efectúe los estudios para dotar y racionalizar el uso de los recursos humanos en el Departamento de Afiliación y Control Patronal, sobre cuya base y con los justificativos técnicos necesarios, solicitará al Director General emitir las acciones de personal orientadas a elevar los niveles de eficiencia de esa Unidad Administrativa.
4. Dispondrá el traslado administrativo de la ciudad de Otavalo a un Auxiliar de Inspección Patronal, para que labore en esas mismas tareas en la ciudad de Ibarra, con lo cual se mejorará la producción del Departamento de Afiliación y Control Patronal.

Falta de liderazgo del Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal.

De la evaluación de la gestión del Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal, encontramos lo siguiente:

1. Carencia de controles e indicadores de gestión para medir la producción del Departamento y tomar las acciones correctivas, pese a que el Subdirector de Servicios al Asegurado proporcionó dichos elementos y dispuso mediante comunicaciones, pero no se implantó.
2. Se mantiene acumulación de documentos para despacho. Constatamos que varios trámites no eran despachados sino después de cinco o más días,

causando inconvenientes a los afiliados, patronos y usuarios del IESS, en la oportuna atención a sus requerimientos.

3. Ambiente de trabajo inadecuado. Pese a que en el departamento laboran pocos servidores no existe confianza mutua, sus relaciones laborales no son las adecuadas por la falta de decisiones para la solución de los problemas que genere influencia en la forma en que se desarrollan las operaciones y actividades.
4. Falta de coordinación con la Subdirección de Servicios al Asegurado. Se constató que no existe una adecuada relación de trabajo en las dos vías, esto es Jefe Departamental y Subdirector, para que la información, las operaciones y actividades sean retroalimentadas de arriba hacia abajo y viceversa, pues existen varias instrucciones que no se concretan y no se exigió su cumplimiento.

Las Normas de Control Interno, señalan:

110 – 02 TÍTULO: AMBIENTE DE CONFIANZA MUTUA:

“Debe fomentarse un ambiente de confianza mutua para respaldar el flujo de información entre los empleados y su desempeño eficaz hacia el logro de los objetivos de la organización.”

110 – 03 TÍTULO: CONTENIDO, FLUJO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

“El sistema de información se diseñará atendiendo a la estrategia y al programa de operaciones de la entidad, el mismo que servirá para los siguientes propósitos: .- Tomar decisiones anticipadas, impulsar y corregir eventuales problemas en todos los niveles;”

110 – 04 TÍTULO: INDICADORES DE GESTIÓN

“Un indicador es la unidad que permite medir el alcance de una meta.- La planificación estratégica y la planificación operativa anual de cualquier entidad pública, se evaluará mediante la aplicación de indicadores en términos cualitativos y cuantitativos.”

120-01 TÍTULO: AMBIENTE DE CONTROL

“Se refiere al establecimiento de un entorno que estimule e influencie las tareas del personal con respecto al control de sus actividades.- El ambiente de control tiene gran influencia en la forma en que se desarrollan las operaciones y actividades, se establecen los objetivos y estiman los riesgos.”

El Art. 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, numeral 2, literales b y c), disponen:

“b) Establecer y utilizar los indicadores de gestión, medidas de desempeño u otros factores para evaluar la gestión de la pertinente unidad y el rendimiento individual de los servidores y mantener actualizada la información; y,”

“c) Actuar con profesionalismo y verificar que el personal a su cargo proceda de la misma manera.”

Mediante oficio 51000000.MRP.039 de 2008-09-08 se comunicó al Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal nuestras inquietudes, para que presente sus opiniones y justificativos de ser del caso. En su respuesta realizada con oficio 13110000-673 de 2008-09-11, manifestó lo siguiente:

- Que mensualmente presente informes sobre la producción de cada funcionario del departamento.
- Que a raíz de la destitución de la responsable de anular las glosas, le asignaron la clave y es el único responsable de esta labor, archivando el sustento y las autorizaciones pertinentes.
- Debido a la falta de personal que coadyuve con la administración, imposibilita despachar con oportunidad y eficiencia la documentación.
- En cuanto al ambiente de trabajo, opina que hay falta de concienciación y empoderamiento del personal en las actividades y la necesidad de atender con oportunidad, calidez y calidad al usuario.
- Se intenta coordinar de la manera más cordial y adecuada, pero las múltiples labores que demanda el Departamento hace que se descuide el enlace que existe con la Subdirección de Servicios al Asegurado y en algunas oportunidades no se cumpla con los requerimientos que demanda esta instancia administrativa.

En nuestra opinión, los justificativos expuestos no demuestran el mejoramiento del ambiente de control y que su gestión sea eficiente y eficaz.

En consecuencia, la carencia de instrumentos de gestión claros que definan los procedimientos de trabajo del Departamento de Afiliación y Control Patronal, el establecimiento de controles adecuados y la ausencia de un liderazgo, no permite crear un ambiente de confianza mutua entre los servidores basados en la seguridad, integridad y competencia, lo que incide negativamente en la producción del Departamento.

Conclusión

La gestión del Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal no fue la adecuada por la falta de toma de decisiones ejerciendo su liderazgo, lo que no permite generar un ambiente de confianza mutua, e incide en la calidad y producción del trabajo.

Recomendaciones

Al Director Provincial del IESS en Imbabura

5. Dispondrá al Subdirector de Servicios al Asegurado que para mejorar el ambiente de control, se tomen las siguientes acciones:
 - 5.1. Defina conjuntamente con el Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal las labores para cada servidor, señalando tiempos de ejecución y el compromiso para su cumplimiento mediante firmas o rúbricas de responsabilidad.
 - 5.2. Definirá e instrumentará conjuntamente con el Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal y los servidores de la Unidad, los controles e indicadores de gestión para medir la producción del Departamento, los cuales serán evaluados y monitoreados mensualmente para tomar las acciones correctivas. Sobre los resultados del análisis, comportamiento y cumplimiento de los indicadores informarán al Director Provincial.
6. Evaluará trimestralmente al Subdirector de Servicios al Asegurado y al Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal sobre la coordinación

ejercida en el desarrollo de sus actividades en especial a través de la realización de trabajos conjuntos y en la medición de sus resultados, a fin de que las operaciones sean retroalimentadas de arriba hacia abajo y viceversa.

Al Subdirector de Servicios al Asegurado del IESS en Imbabura

7. Dispondrá al Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal que evite el acumulamiento de documentos para despacho, para lo cual vigilará y monitoreará los trámites que deben ser atendidos de manera ágil; en caso de encontrar dificultades para su cumplimiento las pondrá de manifiesto para tomar las acciones correctivas.

Archivos ordenados facilita el control posterior.

De la verificación de los archivos del Juzgado de Coactivas y del Departamento de Afiliación y Control Patronal, se encontró lo siguiente:

- Los archivos son desordenados y no se encuentran con facilidad los documentos que sustentan las recaudaciones por Títulos de Crédito.
- No se mantiene un archivo específico del Juzgado de Coactivas para los informes que presentan los Secretarios Abogados.
- En el Departamento de Afiliación y Control Patronal los archivos no se encuentran ordenados.
- Ausencia de archivos cronológicos de glosas por número patronal, los documentos se encontraron en desorden e independientes del expediente patronal y por consiguiente de difícil ubicación.
- No existe un lugar específico para guardar las planillas, glosas y otros documentos que sirven de sustento y pistas de auditoría; con la presencia del equipo de auditoría y por efecto del levantamiento de inventarios de las glosas del Sistema Micros, se ordenó las glosas no notificadas, glosas de micros con

acuerdos, documentos de responsabilidad patronal pendientes de cobro, responsabilidad para emitir glosas, entre otras.

Respecto del sistema de Historia Laboral, se encontró otros documentos como glosas notificadas e impugnadas, reemplazadas, anuladas, trasferidas a convenios y Títulos de Crédito; y, glosas en espera de notificación.

La Norma de Control Interno 210 – 04 TÍTULO: DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO Y SU ARCHIVO, expresa:

“Toda entidad pública dispondrá de evidencia documental suficiente, pertinente y legal de sus operaciones. La documentación sustentatoria de transacciones financieras, operaciones administrativas o decisiones institucionales, estará disponible, para acciones de verificación o auditoría, así como para información de otros usuarios autorizados, en ejercicio de sus derechos (...) Todas las operaciones financieras estarán respaldadas con la documentación de soporte suficiente y pertinente, esto permitirá la identificación de la transacción ejecutada y facilitará su verificación, comprobación y análisis.”

El Art. 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, numeral 1, dispone:
En el numeral 1, literal a):

“a) Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización 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;”

En el numeral 2, literales a) y b):

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

“c) Actuar con profesionalismo y verificar que el personal a su cargo proceda de la misma manera.”

Mediante oficio 51000000.MRP.039 de 2008-09-08 se hizo conocer al Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal nuestra inquietud respecto al manejo y control de los archivos.

En su respuesta realizada con oficio 13110000-673 de 2008-09-11, manifestó que en verdad no existía un archivo adecuado de glosas y que con la ayuda de la auditoría se tiene control y se mantiene un orden.

Estos hechos demuestran que no se implementó un archivo adecuado, que permita guardar las evidencias documentales de todas las operaciones que se realizan para el

control de la mora patronal, para que todas las acciones administrativas se encuentren respaldadas.

Conclusión

El archivo de documentos de soporte de la mora patronal es desordenado e incompleto, lo que impide su verificación, comprobación, análisis, dificulta el control posterior.

Recomendaciones

Al Director Provincial del IESS en Imbabura

8. Dispondrá al Subdirector de Servicios al Asegurado que, en coordinación con Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal, organicen los archivos que sustentan la mora patronal, capaz de que los documentos estén dispuestos ordenadamente y sirvan para la verificación, comprobación, análisis y fuente de consulta permanente.
9. Dispondrá la creación de un archivo específico para guardar todos los documentos referentes a la gestión del Juzgado de Coactivas.

No se han iniciado y concluido varios aplicativos informáticos para el módulo de mora patronal.

De la evaluación a las aplicaciones informáticas de los sistemas host e Internet, en el módulo de la mora patronal, encontramos que varios aplicativos están pendientes de desarrollarse, tales como:

- La emisión de planillas declaradas por denuncias. Se encuentra en la etapa de desarrollo de la documentación del requerimiento funcional.
- Emisión de glosas por Responsabilidad Patronal. Se encuentra en desarrollo del proceso informático.
- Abonos a Títulos de Crédito. Se encuentra en modificación.

- Reporte de la recaudación de la mora patronal. Se encuentra en proceso, la información que aparece en la página WEB del IESS, está incompleta.
- Migración de las notas de débito y crédito del sistema Host al Internet. Se desconoce su avance.
- Migración de las glosas y títulos de crédito del sistema Host a Internet.

Además no se implantó en el módulo de mora patronal aplicativos necesarios y urgentes, como:

- Proceso del trámite de coactiva, referente a embargos, remates y otros.
- Mantenimiento de la opción de vencimiento de dividendos de convenios de purga de mora patronal.
- Proceso de control de garantías.
- Módulo de administración de certificados de cumplimiento de obligaciones.
- Proceso de solicitud y trámites de convenio de purga de mora patronal a través de fideicomiso.
- Proceso para utilizar las notas de crédito en pagos de glosas títulos de crédito o dividendos de convenios.
- Generación de notas de crédito por anulación de glosas o títulos cancelados.
- Generación del proceso para emisión de boletines de cancelación de honorarios a abogados contratados.

El artículo 86 numeral 8 del Reglamento Orgánico Funcional, sobre las responsabilidades de la Dirección de Desarrollo Institucional, señala:

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

su plataforma, de conformidad con el Plan Estratégico Informático, aprobado por el Consejo Directivo;”

La Norma de Control Interno 400-11 TÍTULO: APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS COMPUTARIZADOS DEL SECTOR PÚBLICO, señala:

“La máxima autoridad de cada entidad pública establecerá mecanismos que aseguren eficiencia, efectividad y economía en el aprovechamiento de los recursos computarizados (equipos, programas e información) del sector público (...) Estos mecanismos promoverán y viabilizarán el intercambio de información interinstitucional así como de programas de aplicación desarrollados al interior de las instituciones.”

Pese a los requerimientos de los usuarios de los módulos relacionados con los sistemas de Afiliación y Control Patronal, dentro los cuales se encuentra la mora patronal, la Dirección de Desarrollo Institucional responsable de la administración del sistema informático del Instituto, no ha satisfecho sus petitorios.

La falta de conclusión e implantación de los aplicativos informáticos del módulo de mora patronal, incide en la eficiencia y eficacia de la recaudación patronal, porque no cuenta con los instrumentos y herramientas tecnológicas actualizadas, por lo que en muchos casos afecta las acciones que el Instituto debe cumplir para evitar la elusión y evasión.

Conclusión

La Dirección de Desarrollo Institucional no concluyó ni inició varios aplicativos informáticos necesarios para el módulo de mora patronal, lo que afecta sustancialmente en las actividades de recaudación patronal en Imbabura.

Recomendación

Al Director General del IESS

10. Dispondrá al Director de Desarrollo Institucional que, de manera prioritaria, termine e inicie los aplicativos informáticos del módulo de mora patronal, que en resumen constan en este comentario, lo cual permitirá que los sistemas de Afiliación y Control Patronal se desarrollen con herramientas tecnológicas actualizadas y se mantenga un mejor control de la mora patronal.

Glosas

Anulaciones de glosas sin constancia de justificativos documentales y/o medios magnéticos.

En el Departamento de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial de Imbabura en el período examinado, analizamos la anulación de 543 glosas del sistema de Historia Laboral y 341 del sistema de Micros.

Las anulaciones no tienen el sustento documental ni el registro del acto en medios magnéticos, por lo que mediante oficios 51000000.EE.MRP.027, 028, 029, 030, 031, 032, 033 y 034 de 29, 31 de julio, 2008-08-01 y 04, solicitamos a sus responsables, presenten documentadamente los justificativos y las razones que motivaron la anulación de las glosas.

De los justificativos presentados por los Auxiliares de Inspección Patronal y Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal y que fueron verificados se desprende que:

- Los patronos no registran oportunamente la salidas de sus trabajadores;
- Que en caso de los colegios que corresponden al sector público, para cancelar estas glosas deben ser regresadas a estado de planillas en mora, para que dichos colegios puedan pagar mediante el débito automático de la cuenta T del Banco Central del Ecuador;
- Son ajustes por aportes de períodos anteriores de trabajadores;
- Por no haberse comprobado relación de dependencia con el patrono;
- Glosas que no fueron notificadas a los patronos oportunamente por parte del Departamento de Afiliación y Control Patronal;
- Por cancelación de la actividad por parte del patrono, éste no comunicó a la Institución y estos aportes en el sistema siguió generando planillas, razón por lo que se convirtió en glosas;

- Por encontrarse canceladas y no actualizó la información en el sistema de micros;
- Por realizar acuerdos administrativos con el patrono para su pago;

- Por error al ingresar al Sistema de Historia laboral, correspondiendo aportes del Sistema de Micros;
- Por error al hacer firmar al patrono y al afiliado la glosa;
- Por duplicaciones de glosas;
- Por la no procedencia de la afiliación solicitada;
- Por mala digitación del Inspector;
- Por decisión de la Comisión de Prestaciones y Controversias de Imbabura.

La ex Asistente de Oficina, no presentó los justificativos en su totalidad, a pesar de la tercera insistencia efectuada mediante oficio 51000000.EE.MRP.037 de 2008-09-08, con fundamento en el Art. 76 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Verificamos las glosas anuladas y no pagadas, observando que éstas regresaron a estado de planillas en mora para que los patronos puedan pagar directamente en las Instituciones Bancarias autorizadas por el IESS; así tenemos el caso de los pagos realizados por el patrono con RUC 1001273596001, que efectuó su cancelación en Servipagos en la ciudad de Ibarra, por las planillas 4178186, período 2003-08 por 267,00 USD; planilla 4778190 período 2003-11 por 275,71 USD; planilla 4178197 por 190,43 USD, planilla 4178203 período 2006-06 por 185,54 USD; fondos de reserva, período 2007 planilla 289194 por 1 012,90 USD. Todas estas planillas por aportes y fondos de reserva fueron pagados en Servipagos, pero en la Dirección Provincial no se dispone de ninguna información ni en la Tesorería Provincial, ni aún en el Departamento de Afiliación y Control Patronal.

El Reglamento Orgánico Funcional dentro de las Responsabilidades del Subdirector de Servicios al Asegurado, en el artículo 23 numeral 2, establece:

“La evaluación sistemática y periódica de los procedimientos de cobro de los aportes, descuentos, intereses, multas y demás obligaciones patronales y personales señaladas en la Ley de Seguridad Social;”.

Artículo 24 numerales 6 y 10, Responsabilidades del Jefe de Afiliación y Control Patronal, indica:

“El control mensual de la recaudación de aportes y la mora patronal, y el registro de los casos de responsabilidad patronal debidamente sancionada por autoridad competente;”.

“La coordinación de acciones de cobro y la recaudación de valores de la mora patronal y la responsabilidad patronal, si hubiere lugar, a través de la Unidad encargada de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de la

circunscripción, con sujeción a los procedimientos establecidos por la Dirección Económico Financiera;”.

La Norma de Control Interno 210 – 04 TÍTULO: DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO Y SU ARCHIVO, expresa:

“Toda entidad pública dispondrá de evidencia documental suficiente, pertinente y legal de sus operaciones. La documentación sustentatoria de transacciones financieras, operaciones administrativas o decisiones institucionales, estará disponible, para acciones de verificación o auditoría, así como para información de otros usuarios autorizados, en ejercicio de sus derechos.- Todas las operaciones financieras estarán respaldadas con la documentación de soporte suficiente y pertinente, esto permitirá la identificación de la transacción ejecutada y facilitará su verificación, comprobación y análisis.”

El Art. 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, dispone:

Numeral 2, literales a) y b)

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

“c) Actuar con profesionalismo y verificar que el personal a su cargo proceda de la misma manera.”

Numeral 3, literales c) y j)

“c) Asegurar el funcionamiento del control interno financiero;”

j) Actuar con profesionalismo y verificar que el personal a su cargo proceda de la misma manera; y,”.

El elevado número de glosas anuladas sin documentos de respaldo, evidencia la falta de control que ejercen los niveles de supervisión y jefatura sobre este proceso, así como el poco cuidado de los responsables de su ejecución, lo que permitió que las operaciones del proceso de afiliación y control patronal no estén debidamente sustentadas dificultando el control posterior.

Conclusión

Las glosas anuladas sin constancia de justificativos documentales y/o magnéticos, demuestran la debilidad en el control, lo que podría conllevar al cometimiento de errores e irregularidades en perjuicio de los intereses institucionales.

Recomendaciones

Al Director Provincial del IESS en Imbabura

11. Dispondrá al Subdirector de Servicios al Asegurado y Jefes o responsables de los procesos de Afiliación y Control Patronal, que previamente a cualquier anulación de glosa debe existir los documentos de justificación y autorización, para asegurar su control y la verificación posterior, con lo cual se definirá el procedimiento a seguir.
12. Dispondrá al Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal que en coordinación con la Responsable del Sistema de Historia Laboral, depure las glosas que constan anuladas dejando constancia en el sistema informático sus razones y se anexe a los expedientes los documentos de sustento.

Inoportuna notificación de glosas retrasa el procedimiento de cobro.

En el análisis del proceso de glosas encontramos 1380 notificaciones por el valor de 347 308,00 USD, que no se habían notificado, distribuidas así:

AÑO	GLOSAS
2006	251
2007	408
2008	721
TOTAL	1 380

Como ejemplo del tiempo de espera para la notificación de las glosas, citaremos:

Nº GLOSA	FECHA EMISIÓN	NOVEDAD EN EL SISTEMA	DEMORA A 2008-06-30
10182271	2006-12-31	En espera de notificación	546 días
10111702	2006-03-31	En espera de notificación	821 días
10311186	2007-10-31	En espera de notificación	242 días
10194554	2007-06-16	En espera de notificación	531 días

1044625	2008-05-31	En espera de notificación	29 días
10365598	2008-01-31	En espera de notificación	150 días

Sobre el tema, el equipo de auditoría mantuvo una reunión de trabajo con la administración de la Dirección Provincial, de cuyo resultado desde 2008-07-25, hasta 2008-12-09 se notificó 234 glosas, es decir el 20,56 % del total de glosas por notificar.

En el proceso de notificación de las glosas a los patronos o afiliados encontramos inconsistencias como las siguientes:

- Glosas sin la firma y sello del emisor o responsable del trámite, como las 10344706 de 2007-12-31, 10296596 de 2007-09-30, 10296594 de 2007-09-30, 1037540 de 2007-10-31.
- Glosas con la firma de responsabilidad del emisor pero sin la firma del patrono o la persona que había recibido la notificación, como las siguientes 10272638 de 2007-06-30, 10205817 de 2007-01-31, 10264310 de 2007-05-31.

El Reglamento Orgánico Funcional, en el artículo 19, numeral 2, Responsabilidades del Director Provincial, establece:

“El establecimiento de sistemas y procesos de aplicación de los programas de afiliación y recaudación de las aportaciones y otros ingresos presupuestarios del Instituto, con sujeción a las normas y procedimientos aprobados por el Consejo Directivo;..”

El artículo 23, numeral 2, Responsabilidades del Subdirector de Servicios al Asegurado:

“La evaluación sistemática y periódica de los procedimientos de cobro de los aportes, descuentos, intereses, multas y demás obligaciones patronales y personales señaladas en la Ley de Seguridad Social;..”

El artículo 24, numerales 6 y 10, Responsabilidades del Jefe de Afiliación y Control Patronal:

“El control mensual de la recaudación de aportes y la mora patronal, y el registro de los casos de responsabilidad patronal debidamente sancionada por autoridad competente;..”

“La coordinación de acciones de cobro y la recaudación de valores de la mora patronal y la responsabilidad patronal, si hubiere lugar, a través de la Unidad encargada de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de la

circunscripción, con sujeción a los procedimientos establecidos por la Dirección Económico Financiera;...”

El artículo 20 del Instructivo de Inspección Fiscalización Patronal de 1991-01-16, señala:

“Las dependencias administrativas de cada una de las regionales, encargadas de la recaudación patronal, tiene la responsabilidad ineludible de recaudar oportunamente las glosas establecidas por los Inspectores Patronales y otras obligaciones que ordenara el Instituto;...”

El Art. 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, dispone:

En el numeral 1,

“a) Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización 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;..”

En el numeral 2:

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

“c) Actuar con profesionalismo y verificar que el personal a su cargo proceda de la misma manera.”

Lo descrito evidencia la falta de planificación, ejecución y control sobre el proceso de notificación de glosas que se produce por las siguientes causas:

- Ausencia de evaluaciones al proceso de cobro de la mora patronal.
- Carencia de recursos humanos para notificar.
- Indecisión para definir la forma de notificación, sea a través de Courier o con personal de la Institución, por parte del Director Provincial y Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal.
- Ausencia de acciones correctivas oportunas para solucionar el problema de las notificaciones, por parte del Director Provincial, Subdirector de Servicios al Asegurado y Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal, lo que a su vez retrasa los procedimientos de cobro, resta liquidez al Instituto y genera conflictos en la prestación de servicios.

Sobre estos hechos con oficio 51000000.MRP.046 de 2008-10-27 le requerimos al Director Provincial de Imbabura, sus comentarios respecto de lo evidenciado. En su respuesta realizada en comunicación 13001000-672 de 2008-10-30, sobre este tema manifiesta:

“Las glosas pendientes de notificación se vienen arrastrando por falta de gestión desde el año de 1998, las cuales por varias circunstancias aún en la actualidad es imposible cumplir su cometido en razón principalmente de lo erróneo en las direcciones domiciliarias, la desaparición misma de algunas empresas, el cambio de domicilio o la migración, se ha implementado a falta de personal en el Departamento de Afiliación y Control Patronal varias alternativas para proceder con su notificación a través de los mismos Funcionarios Fiscalizadores , por los Couriers..., sin que ninguna de ellas haya alcanzado su total efectividad, principalmente por las razones anotadas anteriormente...”

Además agrega en otro párrafo que:

“Ha raíz de haber iniciado estas acciones a partir del 25 de agosto de 2008, hasta el 3 de octubre del mismo año se han notificado 660 glosas, acción ésta que la seguiremos ejecutando sin descuidarla, ya que reconocemos este proceso es la esencia misma de los que se constituye la mora patronal.”

Lo transcrito demuestra que en el período de análisis no se tomaron las acciones correctivas para la solución de las notificaciones de las glosas de manera oportuna, eficiente y eficaz.

Conclusión

La inoportuna notificación de glosas, retrasó los procedimientos de cobro que afecta a la liquidez del IESS y a la prestación de servicios.

Recomendaciones

Al Director Provincial del IESS en Imbabura

13. Dará las facilidades e instrumentos de gestión para las notificaciones inmediatas de las glosas que se emiten en la Dirección Provincial y dispondrá al Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal que semanalmente le informe sobre el estado de las notificaciones y las dificultades encontradas para sus soluciones, para que se evacuen las 1 380 glosas que se encontraban pendientes de notificación.

14. Dispondrá al Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal establezca mecanismos de control que previo a las notificaciones de las glosas cumplan con el debido proceso para que el documento contenga todos los datos, en especial las firmas de responsabilidad del emisor; y, recepción del patrono o afiliado, para que la Institución tenga el respaldo legal en caso de incumplimiento del pago.

15. Dispondrá al Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal que de manera inmediata vuelva a notificar aquellas glosas que por diversas causas no fueron requeridas las firmas de recepción, para cumplir con el debido proceso y sustentar la continuidad del procedimiento coactivo de cobro, de ser del caso.

Títulos de Crédito

Cobro de los Títulos de Crédito no permite alcanzar el objetivo de reducir la mora patronal.

En el período examinado el Juzgado de Coactivas contó con la participación de 10 profesionales en derecho. A partir de 2008-02-29, solamente quedaron 3 profesionales entre los que se sorteó todos los Títulos de Crédito.

Del análisis a la gestión de cobro se desprende que:

- Al Abogado con cédula de ciudadanía 1001075264, en el período comprendido entre 2006-10-19 y el 2008-03-20, recibió 1 533 Títulos de Crédito por un valor de 772 301,88 USD, de los cuales mediante la acción coactiva ejecutó 542 Títulos que significa 35,35 % y recaudó 514 034,76 USD, que significa el 66,55 % del total asignado.

- El Abogado con cédula de ciudadanía 179124422 mediante sorteo se le entregó 117 Títulos de Crédito por el valor de 93 445,93 USD, de los cuales mediante acción coactiva ejecutó 48 Títulos que significa 41,88% y recaudó 10 629,45 USD, que significa el 11,37% del total asignado.

- El Secretario Abogado institucional lleva los Títulos de Crédito del Sector Público, al que se le asignó 27 Títulos de Crédito por 9 228,66 USD de los cuales mediante acción coactiva ejecutó 7 Títulos que significa 26% y recaudó un monto de 2 671,46 USD, que equivale al 28,94%

Por lo que la gestión de cobro encomendada a los Secretarios Abogados, mediante acción coactiva de los 1 677 Títulos de Crédito se ejecutaron 617 que significa el 37%, y de los 874 976,47 USD se recaudó el valor de 527 335,64 USD, lo que representa el 60,02%.

Adicionalmente encontramos 123 Títulos de Crédito emitidos y no cobrados desde fecha anterior a nuestro alcance, por el valor de 48 557,68 USD, que corresponden a Títulos emitidos por el sistema de Micros, por lo que ex trabajadores de las diferentes empresas con Títulos de Crédito por cobrar, deambulen por la Dirección Provincial en busca de que algún funcionario les ayude a solucionar los pagos de los patronos morosos, para poder obtener las diferentes prestaciones que otorga la Institución.

El artículo 18 del Reglamento Orgánico Funcional, numerales 18 y 20, Responsabilidades del Director Provincial, dispone:

“18. La preparación y ejecución de planes operativos anuales de reducción de la mora patronal y de incorporación de nuevos empleadores y afiliados, y la presentación de informes trimestrales de resultados al Director General;”

“20. La presentación de informes mensuales consolidados sobre afiliaciones, recaudación de aportes, fiscalización, control de la mora patronal, establecimiento de la responsabilidad patronal, estado de las cobranzas y coactivas, y sobre el cumplimiento de los programas de entrega de prestaciones y servicios en la provincia, para conocimiento de la Dirección General;”

La Norma de Control Interno 130-03 TÍTULO: HERRAMIENTAS PARA EVALUAR LAS ACTIVIDADES DE CONTROL, señala:

“Tipos de Actividades de Control.- Existen muchas actividades de control, que incluyen desde controles preventivos, detectivos, manuales, informáticos y de dirección. La categoría de una actividad puede venir determinada por los objetivos de control, a los que corresponde, así como asegurar la totalidad y exactitud del proceso de datos.”

“Evaluación.- Las actividades de control deberán evaluarse en el contexto de las directrices establecidas por la máxima autoridad para afrontar los riesgos relacionados con los objetivos de cada actividad importante.”

La Norma de Control Interno 140 - 04 TÍTULO: INFORMACIÓN GERENCIAL, señala:

“El titular de cada entidad pública creará y mantendrá sistemas que provean información útil, confiable y oportuna a cada nivel ejecutivo, para el desarrollo de su gestión y conocimiento permanente de las actividades a su cargo (...) Los informes serán elaborados de manera que cada nivel directivo reciba los datos inherentes a su área de responsabilidad y campo de acción, con un detalle apropiado para la toma de decisiones.”

El Art. 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, numeral 1, dispone:

“a) Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización 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 porcentaje de gestión de cobro y la antigüedad indicada de los Títulos de Crédito, obedecen a:

- La ausencia de un seguimiento de control y monitoreo constante de las actividades que cumplen los Secretarios Abogados Contratados, pues no se controla los tiempos transcurridos y su cobro.
- Direcciones incompletas e inexactas, lo que impide su notificación inmediata.
- La carencia de informes mensuales consolidados sobre el estado de la coactiva, donde se de atención prioritaria a la antigüedad de los Títulos de Crédito.

Sobre estos hechos con oficio 51000000.MRP.046 de 2008-10-27 le requerimos al Director Provincial de Imbabura, sus comentarios respecto de lo evidenciado. En su respuesta realizada en comunicación 13001000-672 de 2008-10-30, sobre este tema manifiesta:

“Es de anotar que la gestión de los Abogados viene siendo satisfactoria en razón de que la ejecución uno de ellos alcanza el 66.55%, el segundo un 11,37%, considerando que es un Profesional que en forma reciente se ha unido al grupo de trabajo, sin embargo demuestra voluntad, conocimiento y sobretodo responsabilidad en la tramitación de los procesos coactivos. No cabe duda que en un futuro cercano se alcanzará los niveles óptimos que demuestren la efectiva ejecución....”

En su exposición escrita el Director Provincial, responsable del Juzgado de Coactivas, no demuestra el establecimiento de controles internos, en especial los de información gerencial, que permita mejorar su gestión que en promedio alcanzó el 37% en acción coactiva de Títulos de Crédito y en valores el 60,02%.

En consecuencia, el cobro de los Títulos de Crédito no es el apropiado, manteniéndose incluso Títulos sin gestión de cobro desde hace varios años, lo que demuestra la ausencia de controles, afectando a la reducción de la mora patronal y creando dificultades a los afiliados de las empresas morosas a recibir las prestaciones.

El Director Provincial de Imbabura después de la Comunicación de Resultados mediante oficio 13001000-722 de 2008-11-14, respecto de este comentario manifiesta que:

“El día lunes 10 de Noviembre del año que recurre acogiendo la recomendación se procedió a mantener una reunión de trabajo con los Secretarios Abogados externos y se elaboró un Plan Emergente para el cobro de títulos de crédito pendientes...”

Conclusión

La gestión de cobro de los Títulos de Crédito a través del Juzgado de Coactivas de la Dirección Provincial de Imbabura, no permitió alcanzar el objetivo de reducir la mora patronal.

Recomendaciones

Al Director Provincial del IESS en Imbabura

16. Establecerá mecanismos de control sistemático y permanente que le permita evaluar la gestión de cobro de los Títulos de Crédito a través del Juzgado de Coactivas, para elevar los niveles de eficiencia de este proceso y reducir la mora patronal.
17. Con los Abogados de Coactivas diseñará la elaboración de un Plan de Trabajo que permita el cobro de todos los Títulos de Crédito pendientes en la Dirección Provincial y supervisará el estricto cumplimiento de ese plan, a fin de que los afiliados accedan a las prestaciones que otorga el IESS.

18. Dispondrá al Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal que en coordinación con la responsable del Sistema de Historia Laboral, los Auxiliares de Inspección Patronal y el personal que emite claves a los patronos y afiliados, obtengan las direcciones completas y los teléfonos tanto del domicilio como del lugar donde trabajan y si es posible dejar constancia de algún lugar importante como referencia, para tener una actualización permanente del registro de empleadores y afiliados.

Autorización en las anulaciones de los Títulos de Crédito, asegura el control de las operaciones

Varios Títulos de Crédito se anularon con autorización del Director Provincial (Juez de Coactiva), Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal y otros sólo por los Auxiliares de Inspección Patronal, sin ninguna justificación y autorización, como los siguientes casos:

- Título de crédito 21363755, emitido a la empresa con RUC 0102952678001 por 206,40 USD; fue anulado por el encargado de los Trámites de los Títulos, por el Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal y el Director Provincial. El motivo de la anulación fue por que no se contó con la notificación de la glosa.
- Título de crédito 21269580, emitido a la empresa con RUC 1001510237001 por 1 877,17 USD; fue iniciado el trámite de anulación por el encargado de los Títulos de Crédito y el Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal, porque se ingresó la novedad de notificación de la glosa, sin haber sido notificada y sin haber recibido y firmado el empleador.
- Título de Crédito 21073829, emitido a la empresa con RUC 1000960029001 por 67,84 USD; fue iniciado el trámite de anulación por el encargado de los Títulos de Crédito, el Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal, el Director Provincial encargado de entonces. Se encuentra en poder del Juez de Coactivas. La razón de la anulación fue por un aviso de salida presentado extemporáneamente. Este título se encuentra cancelado con nota de crédito que registra en el sistema a favor del patrono de 101,76 USD.

- Títulos de Crédito 21296742 y 21296741, emitidos a la Junta Parroquial de Quiroga con RUC. 1060016930001, por 1 069,34 USD y 1 059,43 USD, respectivamente; fueron anulados por informe del Coordinador de Historia Laboral y por el Director Provincial para que el sistema debite automáticamente como planillas en mora y para que su pago pueda realizarse con Fondos del Estado. El proceso se ha venido realizando por cuanto en el sistema no existía el aplicativo para que se cancelen como planillas en estado de glosas.
- Título de Crédito 21205770, emitido al Colegio Técnico Industrial Gabriel García Moreno con RUC. 1060007270001 por 1 239,14 USD; fue anulado por el Auxiliar de Inspección encargado de los trámites de Títulos de Crédito, sin autorización por tratarse de un Colegio Fiscal y porque su pago lo debe realizar el Estado con la cuenta T.
- Títulos de Crédito 21240372, 21198504, 21155816, 21176753, emitidos al RUC. 0400602231001 por el total de 1 427,70 USD; fueron anulados por el encargado de los trámites de los Títulos de Crédito, sin autorización para que se regrese a estado de glosa y el patrono pueda realizar el acuerdo administrativo 5096 de 2006-08-14; se verificó en la empresa que estos valores fueron pagados por el patrono mediante comprobantes 9955045, 9955047, de 2008-05-16, 79731 de 2008-05-20 y 2569498 de 2006-02-15.
- Título de Crédito 21284279 emitido al patronal RUC. 1000000136001 por 478,62 USD; fue anulado por el encargado de los trámites de Títulos de Crédito sin ninguna autorización; para que en estado de glosa el patrono pueda cancelar la obligación. Verificamos que éste Título se encuentra cancelado con comprobante 677268 de 2008-06-20.
- Título de Crédito 10109624 emitido al RUC. 1702083468001, por 119,24 USD; fue anulado por el Auxiliar de Inspección, sin autorización para que en estado de glosa el patrono pueda cancelar, lo que realizó con comprobante 88022 de 2006-03-29.

- Título de Crédito 21169786, emitido al RUC 1306579051001 por 2 449,33 USD; fue anulado por el encargado de los trámites de Títulos de Crédito, regresando al estado de glosa pero no se encuentra pagada la obligación.

El Subdirector de Servicios al Asegurado en oficio 13101000-055 de 2008-05-14, respecto de la anulación de Títulos de Crédito y los procedimientos aplicados, le manifestó al Director Provincial de Imbabura:

“...y en el caso de Títulos de Crédito, se proceda a conminar el pago para luego anular y ser devueltos mediante notas de crédito. Al respecto informo a usted que en julio del 2007 la Dirección de Desarrollo Institucional capacitó al personal operativo y directivo sobre los aplicativos del sistema para estos casos, entregando el Manual Operativo del Usuario para el operador de títulos de crédito el mismo que ha sido difundido por esta jefatura; Manual que contiene Anulación de Títulos de Crédito en Proceso Administrativo; en Proceso Judicial; diagramas de Flujo y Puntos Relevantes del Proceso Informático.”

Lo descrito pone de manifiesto que los controles existentes para las anulaciones de los Títulos de Crédito no es eficiente y revela que el procedimiento utilizado no fue aclarado a nivel de la Dirección Provincial; pues por un lado se ha instrumentado el Aplicativo para la Anulación de los Títulos de Crédito, que permite al usuario las anulaciones y, por otro se continúa operando con las instrucciones del Manual de Procedimientos en los trámites de Controversia Laboral, que según el Subdirector de Servicios al Asegurado de Imbabura, se venía aplicando desde el año 2000.

El artículo 38 de la Ley de Seguridad Social, literal a), Atribuciones y deberes del Director Provincial, dispone:

“Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial, y la titularidad de la jurisdicción coactiva del Instituto, sin perjuicio de las facultades del Director General;”

El artículo 18 del Reglamento Orgánico Funcional, numeral 1, Responsabilidades del Director Provincial, expresa:

“El ejercicio de la representación legal, judicial y extrajudicial, y la titularidad de la jurisdicción coactiva del Instituto, sin perjuicio de las facultades del Director General;”

La Norma de Control Interno 140 - 03 TÍTULO: AUTORIZACIÓN DE OPERACIONES, señala:

“La autorización es la forma de asegurar que sólo se efectúen operaciones y actos administrativos válidos y de acuerdo con lo previsto por la máxima autoridad; estará documentada y será comunicada, por escrito, directamente a

los funcionarios y empleados involucrados, incluyendo los términos y condiciones bajo las cuales se concede la autorización.”

El Art. 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, numeral 1, dispone:

“a) Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización 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;”

Sobre lo comentado, con oficio 51000000.MRP.046 de 2008-10-27 le requerimos al Director Provincial de Imbabura, sus opiniones respecto de lo evidenciado. En su respuesta realizada en comunicación 13001000-672 de 2008-10-30, sobre este tema manifiesta:

“La Ex Procuradora General del IESS ante una consulta formulada por el suscrito estableció en forma clara y concreta las formas de anulación tanto para glosas cuanto para títulos de crédito, con lo que se halla perfectamente definido los niveles de autorización en la anulación y la competencia, documento que me permito acompañar.”

La consulta realizada por el Director Provincial de Imbabura a la Procuraduría General del IESS es con oficio 1300100-343 de 2008-05-26 y la respuesta se realiza mediante comunicación 64000000-1312 de 2008-07-07, es decir en fecha posterior al de nuestro alcance del examen que es desde 2006-01-02 hasta 2008-06-30, con lo que se demuestra que durante el período de nuestro análisis no se contó con niveles de autorización claramente definidos para las anulaciones de los Títulos de Crédito. Además la evidencia es muy clara respecto de las anulaciones de los Títulos de Crédito sin ninguna justificación y autorización.

Lo comentado se produce porque el Director Provincial como Juez de Coactiva no definió el procedimiento para las anulaciones de los Títulos de Crédito, los niveles de autorización y los controles internos a implantarse, lo que obligó a que se realicen operaciones de anulación de diversa forma y por diferentes causas.

Conclusión

La Dirección Provincial de Imbabura no tiene definidos los niveles de autorización para las anulaciones de los Títulos de Crédito, que permita asegurar el control de las operaciones y los actos administrativos dentro de sus competencias y marco legal vigente.

Recomendación

Al Director General del IESS

19. Dispondrá a los Directores Provinciales que definan los niveles de autorización para las anulaciones de los Títulos de Crédito, determinando procedimientos y controles para cada una de las operaciones y los actos administrativos, los cuales deben estar inmersos en el marco legal vigente. Además definirá las competencias de cada Funcionario o Servidor respecto del proceso coactivo.

Atención de denuncias por obligaciones patronales.

En 2007-05-15 el afiliado presenta el reclamo sobre la falta de afiliación en contra del TENIS CLUB DE IBARRA; en 2007-06-11 se notifica para que el Auxiliar de Inspección Patronal del IESS en Ibarra realice la investigación acerca de la relación laboral existente entre el patrono y el trabajador.

En 2007-06-12, el Auxiliar de Inspección Patronal, cumple la orden de trabajo y presenta el resultado de la fiscalización en 2007-08-31, adjuntando la glosa 200708010106 por 4 175,34 USD. En 2007-09-04, se notificó la glosa a la empresa Tennis Club de Ibarra, siendo recibida por la secretaria del club. La glosa se transformó en Título de Crédito por el Ministerio de la Ley, transcurriendo 91 días sin que ninguna autoridad, funcionario u empleado se preocupe de su cobro.

Desde 2008-01-11 en que con oficio 13110000-007 el Auxiliar de Inspección Patronal se dirige al Director Provincial para informarle sobre el estado en que se encuentra el Título de Crédito, hasta cuando devuelve con oficio 13001000-130 de 2008-02-27 al Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal, transcurren 32 días laborables más.

Desde 2008-02-27 hasta 2008-04-10, que el Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal remite el expediente al Director Provincial encargado, transcurrió 43 días en presentar un informe y entregar el expediente.

De 2008-04-10 hasta 2008-09-12, que la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias devuelve el expediente, transcurren 152 días.

El artículo 18 del Reglamento Orgánico Funcional, numeral 1, Responsabilidades del Director Provincial, expresa:

“El ejercicio de la representación legal, judicial y extrajudicial, y la titularidad de la jurisdicción coactiva del Instituto, sin perjuicio de las facultades del Director General;”

El Art. 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, numeral 1, literales a) y g), disponen:

“a) Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización 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;”

“g) Actuar con profesionalismo y verificar que el personal a su cargo proceda de la misma manera; y,”

De toda la exposición secuencial, desde 2007-05-15, fecha en que el afiliado presentó la denuncia en el IESS hasta 2008-09-12, transcurrieron 286 días, sin que se haya logrado interponer una acción de cobro efectiva, pese a contar con toda la documentación de respaldo que evidencia que el denunciante laboró en la empresa IBARRA TENIS CLUB.

En nuestra opinión esta situación se produce por cuanto el Juzgado de Coactivas no actuó con diligencia en el proceso de cobro o en el esclarecimiento de los hechos, lo que permitió que el procedimiento coactivo se dilate con detrimento de las prestaciones a conceder al afiliado.

Conclusión

No se atiende con diligencia la denuncia presentada por el afiliado con cédula de ciudadanía 1002037487 en contra de la empresa IBARRA TENIS CLUB, se ha dilatado el proceso de cobro, perjudicando la imagen Institucional.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS en Imbabura

20. Impulsará el procedimiento coactivo que como Juez de Coactiva le corresponde, para el cobro del Título de Crédito 20708010106, a fin de concretar la protección social de los asegurados.

Denuncias presentadas en contra de la Ex Asistente de Oficina del Departamento de Afiliación y Control Patronal.

En el Departamento de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial de Imbabura, se emitieron 23 glosas por el valor de 108 568,19 USD, en contra de la empresa con número de RUC. 1090199932001.

Del análisis realizado se desprende que la ex Asistente de Oficina, anuló 20 de las 23 glosas emitidas por el sistema de historia laboral así: Glosas 10281531 por 10 256,60 USD, 10264308 por 10 256,60 USD, 10100385 por 4 664,29 USD y 10374202 por 10 582,26 USD, las que corresponden a fondos de reserva; así también las glosas 10088726 por 47,46 USD, 1034436 por 71,19 USD, 10043125 por 23,73 USD, 10064505 por 47,46 USD, 10444624 por 21 865,91 USD, 10088725 por 3 724,50 USD, 10205804 por 3 696,18 USD, 101118170 por 3 764,98 USD, 10064504 por 2 483,00 USD, 10043124 por 1 281,25 USD, 10034435 por 3 738,87 USD, 10351359 por 21 865,91 USD, 10288529 por 141,07 USD, 10159075 por 3 696,18 USD, 10280358 por 141,07 USD, 10137360 por 3 696,18 USD, 10264306 por 39,75 USD, 10100384 por 2 483 USD, y 10064506 por 0,75 USD; todas estas glosas son por mora patronal de aportes, solamente se ha recaudado dos glosas 10288530 y 10264506 por 200,89 USD por mora de Préstamos, y glosa cancelada 10001287 con convenio administrativo por 4 243 USD, por mora de aportes, y los títulos de crédito 10354499, 10354699 y 10356140 por 1 495,48 USD.

También detectamos la existencia de 9 glosas por 71 535,26 USD, las mismas que hasta 2008-09-12 todavía no se recaudaba por parte del Departamento de Afiliación y Control Patronal estos valores.

Cabe informar que la ex Asistente de Oficina sin justificativos anuló 20 glosas de la empresa con RUC 1090109932001, causando grave perjuicio a los trabajadores de dicha empresa, así como a los intereses Institucionales, por estos hechos efectuados a favor de la empresa, según consta en el Sumario Administrativo, la ex empleada recibió el cheque 000513 con fecha 2007-08-30, girado a favor de la ex oficinista, por el valor de 200,00 USD, que según la denuncia del ex contador de la empresa éste valor fue recibido por la ex oficinista en agradecimiento por favores recibidos al otorgar certificaciones por obligaciones patronales a la empresa con RUC 1090109932001, haciendo constar en este certificado que la empresa estaba al día en los aportes del período 2000-10 a 2007-09, así también se ha favorecido por la afiliación de su cónyuge en la empresa del RUC 1090109932001, sin que este haya laborado en la misma.

Por todos estos hechos y mediante un Sumario Administrativo la Institución por intermedio de la Autoridad Nominadora notifica mediante oficio 13201000-813 RR.HH de 2008-01-11 a la ex empleada, la destitución del cargo la oficinista grado Q23 con CC. 1002068318. Y por suscribir dos certificados de estar al día en las obligaciones patronales la empresa del RUC 1090019932001, se suspende con un mes de sus labores al Auxiliar de inspección Patronal con CC. 1000891224.

Conclusión

La ex Asistente de Oficina al anular las 20 glosas y recibir dinero, perjudicó la imagen e intereses Institucionales; y el Auxiliar de inspección Patronal, al actuar con un exceso de confianza suscribió el certificado por obligaciones patronales de la empresa del RUC 1090109932001 que no se encontraba al día en sus Obligaciones Patronales.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS en Imbabura

21. Dispondrá al Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal que proceda a la recaudación de 71 535,26 USD, que adeuda la empresa del RUC 1090109932001, por las 9 glosas por Mora Patronal de Fondos de Reserva y Aportes.