



# **INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL**

## **UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA**

### **CAPÍTULO I**

#### **INFORMACIÓN INTRODUCTORIA**

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

El examen especial efectuado al proceso de adquisiciones de los equipos informáticos de la Dirección del Sistema de Pensiones, por el período comprendido entre el 2006-01-02 y el 2008-06-30, se realizó con cargo al Plan Operativo Integral Área de Control Año 2009 de la Unidad de Auditoría Interna del IESS y en cumplimiento de la Orden de Trabajo 51000000.003.09 de 2009-01-16.

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

Examinar la legalidad, propiedad y veracidad de adquisiciones de equipos informáticos del Sistema de Pensiones

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

Se realizó la evaluación a las etapas del proceso de adquisición de equipos informáticos IESS-DSP-01-2007 para el Sistema de Pensiones realizado en el período 2006-01-02 a 2008-06-30, contrato 6400000-2315-C.

##### **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 Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el funcionamiento y cumplimiento de sus fines y objetivos cuenta en su organización estructural con:

Nivel de Gobierno y Dirección Superior:

Consejo Directivo

Dirección General; y,

Direcciones Provinciales.

Nivel de Dirección Especializada:

Dirección del Sistema de Pensiones,

Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar,

Dirección General de Riesgos del Trabajo; y,

Dirección del Seguro Social Campesino.

De la Dirección Especializada del Sistema de Pensiones, dependen las Subdirecciones Provinciales de Pensiones de Pichincha, Guayas y Azuay; los Departamentos Provinciales de Pensiones de Imbabura, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Loja, Manabí, El Oro; y, Grupos de Trabajo de Carchi, Esmeraldas, Cañar, Bolívar y Los Ríos.

La organización interna, competencia y responsabilidades de cada una de las Unidades están determinadas en el Reglamento Orgánico Funcional del IESS emitido por el Consejo Directivo mediante Resolución CD 021 de 2003-10-13

### **Objetivos de la Entidad**

La protección de la población asegurada contra las contingencias de vejez, invalidez y muerte; así como de la transferencia de la aportación personal correspondiente a la cuenta de ahorro individual obligatorio de cada afiliado, de la aplicación del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional y de la administración del subsidio para funerales, en los términos que establece la Ley de Seguridad Social.

**Monto de recursos examinados**

El monto de recursos examinados es de 103 910,00 USD

**Funcionarios relacionados:** Ver Anexo 1

## CAPÍTULO II

### RESULTADOS DEL EXAMEN

#### Etapa precontractual

#### Requerimiento de equipamiento informático Concurso IESS-DSP-01-2007

En el período de análisis, el proceso de adquisiciones de estos bienes estuvo regulado por el Reglamento para los procesos de contratación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, contenido en la Resolución CD 35 de 2004-02-04, a cargo del Comité de Concurso de Precios de la Dirección del Sistema de Pensiones, integrado por: el Director del Sistema de Pensiones-Presidente; un Vocal Técnico, un Delegado de Procuraduría General y el Secretario del Comité. Debido a la institucionalización del Sistema Nacional de Contratación Pública, hasta la emisión del respectivo Reglamento Interno, competen estos procesos a los Comités Técnicos de Nivel Central y Provincial, según atribuciones concedidas por la Resolución CD.239 de 2009-01-20 con que el Consejo Directivo del IESS aprobó las Normas para los Procedimientos de Cotización y Menor Cuantía del Sistema Nacional de Contratación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

El Reglamento para los procesos de contratación del IESS de 2004-02-04, respecto del trámite del Concurso de Precios, en el Art. 25, establece que:

*“...Prevía la iniciación del concurso de precios, el responsable del área requirente deberá elaborar un informe justificativo (...) Los documentos precontractuales serán elaborados por la unidad técnica responsable para estas contrataciones, previa a su aprobación por el Comité...”*

La Norma de Control Interno 400-02 plan informático, adquisición o actualización de sistemas, dispone que:

*“...Los sistemas de información computarizados se generan de acuerdo a los requerimientos o necesidades establecidas en cada entidad del sector público, y será necesario que la máxima autoridad apruebe un PLAN INTEGRAL INFORMATICO, con sujeción a las disposiciones vigentes. Dicho plan será de carácter obligatorio, independiente del nivel de complejidad o tamaño de la entidad, además será el que regule y determine el desarrollo informático de la institución a corto y mediano plazo...”*

El artículo 77, numeral 1, literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece que es atribución y obligación específica de las Máximas Autoridades, titulares o responsables:

*“...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...”.*

Analizado el proceso de adquisición de equipos IESS-DSP-01-2007 para el Sistema de Pensiones, realizado en tres grupos, observamos que el primero de ellos comprendió 58 computadores de escritorio, 3 computadores portátiles y 1 servidor de red, no se encontró que el informe justificativo sustente la necesidad conforme a un Plan Integral Informático del Instituto y del Sistema de Pensiones. Por disposición de la Dirección del Sistema de Pensiones, los documentos precontractuales, que comprendieron los estudios técnicos denominados Cuadro Resumen del Equipamiento Informático y Afines año 2006, fueron preparados por el Analista Informático del área.

Sobre este tema con oficios 51000000.EEPAE.027 de 2009-04-08 y 51000000.EEPAE.018 de 2009-02-17, se les requirió información al ex Director del Sistema de Pensiones y al Analista Informático, respectivamente.

El Analista Informático en su respuesta con oficio 6300000-0456-2009 de 2009-02-25, señala que:

*“...relacionado con el proceso de Adquisición de Equipos para la Dirección de Pensiones, para manifestarle que, el mismo fue producto del Plan Informático correspondiente al año 2007, en el cual se consolidó los pedidos de las Dependencias del Seguro de Pensiones que contaban con las autorizaciones de parte de la Dirección General en el año 2005, además se complementó con las nuevas necesidades de equipamiento a esa fecha...”.*

No se demostró documentadamente la existencia física del Plan Informático ni la relación del requerimiento originario para la adquisición.

La falta de justificación de la necesidad conforme a un Plan Integral Informático, no permitió que haya una correspondencia entre lo solicitado y las previsiones de equipamiento del nuevo Sistema de Pensiones próximo a implantarse como parte de la modernización institucional en marcha.

## **Conclusión**

El requerimiento del equipo informático en el concurso IESS-DSP-01-2007 de la Dirección del Sistema de Pensiones no justificó la necesidad en base a un Plan Integral, por lo que no guardó correspondencia con las previsiones de equipamiento para la modernización institucional.

## **Recomendaciones**

### **Al Director General del IESS**

1. Ordenará al Director del Sistema de Pensiones que, en coordinación con el Director de Desarrollo Institucional, actualicen el Plan Integral Informático del Sistema de Pensiones, que formará parte de la modernización del Instituto; y, además, será el instrumento de consulta para la justificación de necesidades de adquisición de equipos informáticos de la Dirección y dependencias de dicho Sistema.

### **Al Director del Sistema de Pensiones del IESS**

2. Antes de autorizar cualquier proceso de adquisición de equipos informáticos, a fin de dar cumplimiento a la normativa vigente, verificará que el requerimiento se origine y relacione con un Plan Informático de la Unidad interesada, el que debe ser parte del Plan Integral Informático Institucional.

## **Funcionamiento del Comité de Concurso de Precios**

El Reglamento para los Procesos de Contratación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de 2004-02-04, establece en el Art. 20:

*“...Los procesos a nivel nacional lo Presidirá el Director del Seguro Especializado y lo conformará además el Procurador General o su Delegado y un Vocal Técnico designado por el Presidente del Comité de entre los funcionarios o servidores del IESS, en lo posible a quienes tengan capacitación en aplicación y desarrollo de procesos contractuales y de contratación o formación profesional o técnica afín con el objeto de la contratación. Además, un Secretario, con voz informante pero sin derecho a voto, designado por el Presidente del Comité...”.*

En los artículos 22 y 24:

*“...Funciones del Comité de Concurso de Precios.- (...) e) Conformar de ser necesario una Comisión Técnica que emitirá su informe y cuadros comparativos...”.*

*“...Funciones del Secretario del Comité.- Son funciones del Secretario del Comité (...) d) Llevar el registro de actas y archivo de los documentos del Comité y guardar la reserva del caso...”.*

En la Disposición General Cuarta del Reglamento:

*“...La Dirección de Servicios Corporativos, a nivel nacional (...) organizarán y mantendrán actualizado el Registro Único de Proveedores de Bienes y Servicios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social...”.*

La Norma de Control Interno 210-04 dispone que:

*“...DOCUMENTACION DE RESPALDO Y SU ARCHIVO: 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.(...) Los documentos de carácter administrativo estarán organizados de conformidad al sistema de archivo adoptado por la entidad, el que debe responder a la realidad y a las necesidades institucionales...”.*

El artículo 77, numeral 1, literales a) y g) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, ordena que:

*“...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...”.*

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

En el análisis al proceso del Concurso de Precios para el equipamiento informático IESS-DSP-01-2007 se observó que:

- Se realizaron dos concursos de precios:

El primero, en la ciudad de Quito, se inició en 2007-01-12 y fue declarado desierto en sesión de 2007-05-07, porque ninguna de las ofertas había cumplido a cabalidad con lo exigido en las bases precontractuales.

El segundo, en la ciudad de Guayaquil, iniciado en 2007-05-17, donde se receptaron cuatro ofertas, tres de las cuales se descalificaron por presentar documentación simple e incompleta, siendo adjudicada la oferta de “SERCOMPU”.

- Los dos concursos de precios no contaron con el requerimiento de información a la Dirección de Servicios Corporativos del IESS, sobre la nómina de las empresas inscritas en el Registro de Proveedores a nivel nacional.
- En sesión de 2007-04-18, el Comité resolvió por unanimidad formular invitaciones directas a los proveedores de los bienes, por considerar urgente la adquisición.
- El Presidente del Comité realizó siete convocatorias a sus Miembros para llevar adelante el proceso, mediante sesiones efectuadas cinco en la ciudad de Quito (2007-04-18, 2007-05-07 y 16, 2007-06-01 y 26; y, dos en la ciudad de Guayaquil (2007-06-11 y 14).
- Respecto de la integración del Comité de Concurso de Precios de la Dirección del Seguro del Sistema de Pensiones, cuya sede era en Quito, con oficios 22000000-405 y 406 de 2007-04-11, respectivamente, designó como Vocal Técnico a la Subdirectora Provincial de Pensiones del Guayas, de profesión Ingeniera Comercial; y, como Secretario al Jefe del Departamento Provincial de Pensiones de Loja. Actuó como Delegada del Procurador General una funcionaria Abogada de la dependencia de Quito. La designación de la Vocal Técnico del Comité de Concurso de Precios de la Dirección del Seguro del Sistema de Pensiones, se realizó sin considerar la formación y capacitación afín al objeto contractual.
- En sesión de 2007-06-11, el Comité resolvió no conformar el Comité Técnico por haber calificado únicamente SERCOMPU; y, solamente requirió un informe técnico al entonces Coordinador del Área Informática de la Dirección Provincial del Guayas. El servidor presentó el oficio 13220900.495 de 2007-06-19, adjuntando el denominado “Cuadro Comparativo” con los datos de la oferta de SERCOMPU que se adjudicó en sesión de 2007-06-26.

- La documentación original de los concursos de precios se mantuvo custodiada por el Secretario del Comité, en el Departamento Provincial de Pensiones de Loja, sede de trabajo del funcionario, por lo que estuvo desagregada del archivo central de la Dirección del Sistema de Pensiones y debió ser requerida para el análisis del equipo a cargo del examen especial.

Con oficio 51000000.EEPAE.009 de 2009-02-09 se requirió información al ex Director del Sistema de Pensiones, que actuó como Presidente del Comité de Concurso de Precios, respecto de las razones o argumentos que tuvo para designar al Vocal Técnico sin formación y capacitación afín al objeto contractual, a un Secretario de la ciudad de Loja, y que, en el segundo proceso que culminó con la adjudicación y compra de equipos del grupo 1 de la invitación, se focalizó y realizó en la ciudad de Guayaquil, sin la participación de proveedores de la ciudad de Quito.

En su respuesta mediante oficio 02-AUD-EI-IESS de 2009-03-02 manifestó que:

*“...en lo que corresponde a la integración del Comité de Concurso de Precios IESS-DSP-01-2007, (...) fueron transparentar el proceso en concordancia con la normativa y legislación vigentes, bases fundamentales para las decisiones del Comité, que reposan en actas con los informes técnico y jurídico respectivos...”.*

La respuesta no explica las razones por las cuales tomó como Presidente del Concurso de Precios la decisión de designar al Vocal Técnico sin formación y capacitación afín al objeto contractual.

La inadecuada conformación y funcionamiento del Comité de Concurso de Precios de la Dirección del Sistema de Pensiones, provocó demoras en el trámite del proceso, desagregación del archivo de la documentación sustentatoria; no permitió contar con mayores posibilidades y alternativas para obtención de ofertas y la correspondiente selección, calificación y adjudicación.

## **Conclusión**

El funcionamiento del Comité no se adecuó a la normativa vigente lo que incidió en el proceso demorando su trámite, no hubo una selección de proveedores con mayores posibilidades y alternativas para la selección que permita obtener en mejores

condiciones los equipos informáticos y la designación de los vocales sin una adecuada selección y de diversas ciudades del país.

## **Recomendaciones**

### **Al Director General del IESS**

3. Dispondrá a los Presidentes y Miembros de las Comisiones Técnicas de Adquisiciones del Nivel Central y Provinciales, que su funcionamiento se realice en las ciudades sedes y con servidores de las respectivas jurisdicciones.
4. Ordenará al Director del Sistema de Pensiones que los documentos de los procesos de adquisiciones realizados por el Comité de Concurso de Precios de la Dirección del Sistema de Pensiones se integren a los archivos de esa dirección, en la ciudad de Quito, bajo custodia del servidor responsable.

## **Etapas contractuales**

### **Suscripción del contrato 64000000-2315-C**

El contrato 64000000-2315-C para la adquisición de los bienes informáticos adjudicados en el Concurso de Precios IESS-DSP-01-2007, fue suscrito entre el Director General del IESS y SERCOMPU, en Quito en 2007-12-28.

El contrato fue preparado en hojas que tienen membrete de Procuraduría General del IESS, con numeración que utiliza la clave de la Dirección del Sistema de Pensiones, pero no constan firmas y sellos de responsabilidad del profesional responsable de su elaboración y trámite.

En 2008-01-28, el contratista solicitó se aclare el plazo para la entrega alegando haber suscrito el contrato en 2008-01-18 y la suscripción de un adendum rectificatorio. La Procuraduría General del IESS en 2008-01-29, certificó que concurrió a la suscripción del Contrato en 2008-01-18.

En 2008-03-17, con sumilla puesta en el oficio 64000000.2476 de 2008-02-27 de Procuraduría General, el Director General del IESS dispuso a la Dirección del Sistema de Pensiones aplicar las recomendaciones de Procuraduría, que se había pronunciado por que:

*“...El Contrato (...) 64000000-2315-C, se legalizó y obligó a las partes cuando el Contratista lo firmó y aceptó siendo esto el 18 de enero de 2008, posterior a la suscripción por parte del Director General, que fue el 28 de diciembre (...), fecha desde la cual, para los efectos del cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el referido instrumento legal, corre el plazo...”.*

La cláusula sexta del contrato, establece:

*“...Plazo de entrega: (...) 6.01. El CONTRATISTA se obliga a entregar al IESS los bienes objeto de este contrato, en el plazo de treinta días calendario, contados a partir de la fecha de suscripción de este instrumento. 6.02. No habrá prórrogas de plazo por ningún concepto salvo lo determinado en el (...) Código Civil...”*

La causa de estos hechos es la falta de unidad de acto en la suscripción del contrato, lo que provocó la reclamación y solución al pedido del contratista para el cambio de la fecha de inicio y vencimiento del plazo, establecido en la cláusula sexta e incidió en la recepción de los bienes adquiridos.

## **Conclusión**

La suscripción del Contrato 64000000-2315-C para la adquisición de bienes informáticos para la Dirección del Sistema de Pensiones, no se realizó en unidad de acto con el contratista, produciéndose reclamación ulterior que fue aceptada para modificar el inicio y vencimiento del plazo e incidió en la recepción de los bienes.

## **Recomendación**

### **Al Director General del IESS**

5. Dispondrá al Procurador General del IESS, tomar medidas para que la elaboración de los contratos de adquisiciones de bienes y contratos en general, que se preparan en esa dependencia, contengan la firma y sello de responsabilidad del profesional que los elabore; y, coordinar, al nivel competente, para que sean suscritos en unidad de acto entre el Director

General y el respectivo Contratista, en la fecha que se señale en su texto, para evitar desfases en la ejecución y controversias posteriores.

## **Etapas de ejecución del contrato**

### **Determinación y recaudación de la mora incurrida por el contratista**

El Contrato 64000000-2315-C celebrado en 2007-12-28, entre el Director General del IESS y el Contratista, en la cláusula décima, estableció:

*“...MULTA POR RETARDO O INCUMPLIMIENTO. 10.01 Si los bienes materia del presente contrato, no fueren entregados dentro del plazo establecido, el Contratista pagará al IESS el UNO POR MIL del valor total del contrato, por cada día de retardo en su obligación...”*

El acta de entrega recepción Única y Definitiva de los bienes a satisfacción del IESS, fue levantada en 2008-02-21, estableciendo 24 días de mora. El Contratista hizo constar en su texto que se encontraba en trámite su solicitud para desvanecer tal mora.

Contabilidad Provincial de Pichincha determinó que la mora era de 25 días, una vez cuantificada ascendió a 2 597,75 USD, cantidad que descontó de los valores a favor del contratista y le fue devuelta mediante boletín de egreso 003237 de 2008-03-31, acogiendo el oficio 22000000.554.2008 de 2008-03-24 de la Directora del Sistema de Pensiones con que trasladó al Jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de la Dirección Provincial de Pichincha, por ser de su competencia la disposición del Director General para que se aplique la recomendación de Procuraduría General sobre la modificación del plazo del contrato según la reclamación del Contratista.

El Jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de la Dirección Provincial de Pichincha, en 2008-03-25, mediante sumilla puesta en el referido oficio dispuso *“Contabilidad Prov. Favor previo análisis y conformidad de documentos. Atender”*. Este nuevo trámite no fue encausado a través del Subdirector de Contabilidad y Control Presupuestario del Sistema de Pensiones, Ordenador de Pago del Seguro General de Pensiones.

Del análisis realizado a la determinación de la mora y comunicado al Director del Sistema de Pensiones en oficio 51000000.EEPAE.010 de 2009-02-11, la administración estableció que la devolución tuvo un exceso de 585,64 USD, equivalente a 5 días de mora, los que fueron contabilizados a cargo del Contratista con boletín 002085 de 2009-02-13.

Sobre este particular, con oficio 51000000.EEPAE.006 de 2009-02-06 le comunicamos a la Directora del Sistema de Pensiones respecto del cumplimiento del plazo contractual y lo establecido en el examen y, que de acuerdo a lo que indica la cláusula Décima Primera del referido contrato, la Dirección del Sistema de Pensiones será responsable de la ejecución de todas y cada una de las obligaciones constantes en las cláusulas de este contrato, realizará el seguimiento del mismo informando oportunamente de las novedades y de su cumplimiento a la Dirección General del IESS. En su respuesta mediante oficio RR.008.2009 de 2009-02-10 no emite opinión ni acotación respecto de sus obligaciones.

De igual forma comunicamos al Contratista con oficio 51000000.EEPAE.022 de 2009-02-25, sobre la existencia de esa obligación a su cargo.

Por la falta de revisión de la vigencia del nuevo plazo contractual autorizado por la Dirección General contra la fecha de recepción de los bienes, evidenciada en el acta de Entrega Recepción Única y Definitiva, se omitió retener la mora equivalente a 5 días, por lo que no se descontaron 585,75 USD que fueron egresados en exceso a favor del contratista y restituidos con comprobante de depósito 992111 de 2009-03-30.

## **Conclusión**

Por la ausencia de análisis a los valores retenidos y determinación de la mora incurrida por el Contratista en relación al nuevo plazo contractual, se omitió descontar la mora de 5 días, valor que fue depositado por el contratista.

## **Recomendación**

### **Al Director General del IESS**

6. Dispondrá al Director del Sistema de Pensiones, que todos los trámites que impliquen registros contables deben canalizarse a través de la Subdirección de Contabilidad y Control Presupuestario del Sistema de Pensiones, para el conocimiento respectivo y ejerza el control correspondiente, además de la coordinación necesaria con otras áreas contables competentes, precautelando así los intereses institucionales.