



INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial a los Bienes Inmuebles del IESS, por el período comprendido entre el 21 de mayo de 2006 y el 31 de diciembre de 2008, 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 51000000.002.09 de 16 de enero de 2009; alcances de 2 y 6 de febrero de 2009 suscritos por el Auditor Interno Jefe; y, modificación del período a examinar, autorizada por el señor Subcontralor General del Estado, Encargado, mediante oficio 02561 DCAI de 11 de febrero de 2009.

Objetivo del examen

- Evaluar la legalidad, uso y registro de los bienes inmuebles del IESS.

Alcance del examen

El análisis de la legalidad, uso y registro de los bienes inmuebles del IESS y de cada uno de los seguros comprendidos en el Seguro General Obligatorio, en el período de 2006-05-21 a 2008-12-31, con base exclusiva en la información y documentación proporcionada por cada uno de los Directores Provinciales del IESS y por la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles del Instituto, excepto Pichincha y Guayas donde los procedimientos se aplicaron en el campo.

Base Legal

Con Decreto Supremo 40 de 2 de junio de 1970, se suprimió el Instituto Nacional de Previsión Social y se creó el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Estructura orgánica

Para el cumplimiento de las funciones encomendadas por la Ley de Seguridad Social, el IESS cuenta con los siguientes niveles estructurales:

- a. Nivel de Gobierno y Dirección Superior
- b. Nivel de Dirección Ejecutiva y Especializada
- c. Nivel de Reclamación Administrativa
- d. Nivel Técnico Auxiliar
- e. Nivel de Control Interno; y
- f. Nivel de Asistencia Técnica y Administrativa

En el Nivel de Gobierno y Dirección Superior, se encuentran el Consejo Directivo, Dirección General y las Direcciones Provinciales del Instituto.

En el nivel de dirección especializada se ubican la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar, la Dirección del Sistema de Pensiones, la Dirección del Seguro General de Riesgos del Trabajo; y, la Dirección del Seguro Social Campesino.

Por efecto de la separación de patrimonial por Seguros, en el Instituto se identifican cinco Unidades de Negocio, que son las Direcciones de los Seguros Especializados y la Dirección General, éstas registran en su activo los bienes inmuebles que les corresponde.

A partir del 26 de julio de 2007, se crea la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles, con competencias para el registro, control y manejo de las propiedades del Instituto, a nivel nacional.

Objetivo de la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles del IESS

La Dirección Nacional de Bienes Inmuebles tiene bajo su responsabilidad los procesos de adquisición, legalización, mantenimiento, enajenación y preparación de proyectos de inversión de los bienes raíces de propiedad del IESS, coordinará sus actividades de administración de los bienes institucionales con los Directores de los Seguros Especializados y los Directores Provinciales del IESS.

Monto de recursos examinados

Según el catastro que mantiene la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles del IESS con corte al 31 de diciembre de 2008, las propiedades del Instituto que cuentan con avalúo representan la suma de 509 591 795,90 USD.

Servidores relacionados: Ver Anexo 1

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Antecedentes

Consta en el Reglamento Orgánico Funcional del IESS, que es responsabilidad de los Directores Provinciales del IESS, en su jurisdicción, la administración de las propiedades, con sujeción a las normas y procedimientos señalados en los reglamentos internos del Instituto.

En lo referente a las propiedades de uso institucional, el mismo Reglamento asigna al Subproceso de Servicios Generales, la responsabilidad del manejo eficiente y transparente de los activos inmobiliarios de uso administrativo y de sus respectivos documentos de respaldo, según las instrucciones señaladas por la Dirección Económico Financiera; igual responsabilidad, consta para la Subdirección de Bienes y Servicios Generales, dependiente de la Dirección de Servicios Corporativos hasta 2007-07-26, fecha en la que con Resolución CD 175 se creó la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles del IESS, con jurisdicción nacional y responsabilidades específicas relacionadas con el control, registro y manejo de las propiedades inmobiliarias de la Institución.

Separación Patrimonial por Unidades de Negocio

El artículo 16 de la Ley de Seguridad Social, establece que:

“...el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución Política de la República, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio.- separado del patrimonio de cada uno de los seguros comprendidos en el Seguro General Obligatorio”.

Para este efecto, la Disposición Transitoria Décimoprimeras de la mencionada Ley dispuso que:

“...el IESS deberá concluir la separación contable de los activos y pasivos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y determinar el Patrimonio de cada uno de los seguros sociales contenidos en la Legislación anterior, que serán administrados por las respectivas direcciones del Seguro General de Salud Individual y Familiar, el Seguro Social Campesino, el Seguro General de

Riesgos del Trabajo, y el Seguro General de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte”.

La separación patrimonial del Instituto y de los Seguros que maneja, se concretó con la aprobación de los estados financieros con corte al 31 de diciembre de 2001, mediante Resolución CD 008 del 13 de mayo de 2003.

Al 31 de diciembre de 2008, los bienes inmuebles a nivel nacional, clasificados por Unidades de Negocio son los siguientes:

UNIDAD DE NEGOCIO	No. BIENES	VALOR USD
Dirección General	36	29 908 680,88
Sistema de Pensiones	546	271 913 791,00
Seguro General de Salud Individual y Familiar	96	190 084 577,97
Seguro Social Campesino	574	12 086 628,11
Seguro General de Riesgos del Trabajo	2	5 598 117,98
SUMAN USD		509 591 795,94

Sin embargo de que la Disposición Transitoria transcrita asigna la responsabilidad de administrar los patrimonios a cada una de las Direcciones de los Seguros especializados, el Reglamento Orgánico Funcional del IESS especifica esta obligación únicamente para la Dirección y Unidades Provinciales del Seguro General de Salud Individual y Familiar, mediante los artículos 30 y 34, numerales 38 y 1 respectivamente.

La carencia de especificidad legal y reglamentaria, respecto de las responsabilidades de cada una de las Direcciones sobre la administración y control de los bienes inmuebles que forman parte del patrimonio de los Seguros Especializados, originó que en respuesta a nuestra solicitud, únicamente el Seguro Social Campesino nos remita el detalle de los inmuebles valorados y registrados contablemente en su patrimonio, con corte al 31 de diciembre de 2008.

De su parte, tanto el Director del Sistema de Pensiones, mediante oficio 22000000-244-209 del 10 de febrero de 2009 como la Directora del Seguro de Salud Individual y

Familiar con oficio 21200000-244 del 28 de enero de 2009-01, no remitieron lo solicitado, manifestando el Director del Sistema de Pensiones que:

“La administración, actualización y depuración del Catastro es responsabilidad de la Dirección de Bienes Inmuebles (ex Departamento de Inversiones Inmobiliarias).- El control contable de los Bienes Inmuebles a nivel nacional está a cargo del Departamento de Contabilidad General...”

Y, la Directora del Seguro de Salud Individual y Familiar que:

“El control de la documentación fuente de los bienes inmuebles, es llevado por la Unidad de Inversiones Inmobiliarias, de acuerdo a la Resolución CD 106, de 10 de abril de 2006.”

Posteriormente, con oficio 21200000-290 del 4 de febrero de 2009, la Directora del Seguro de Salud Individual y Familiar únicamente nos informó sobre los saldos de las cuentas contables Terrenos y Edificios con corte al 1 de enero de 2006, es decir, información contable anterior a nuestro período de examen.

El Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo no respondió a nuestra solicitud.

En consecuencia, luego de la separación patrimonial entre el IESS y los Seguros que administra, únicamente el Seguro Social Campesino ha asumido el control y administración de su patrimonio conforme lo dispone la Disposición Transitoria Décimoprimera de la Ley de Seguridad Social.

Luego de la lectura del borrador del informe, el Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo, mediante oficio 23200000-1117-2009 de 4 de septiembre de 2009, manifestó que los inmuebles recibidos a partir de la separación patrimonial, constan registrados en la cuenta contable “Aporte Patrimonial Acumulado” a diciembre del 2008.

Conclusión

Las Direcciones de los Seguros Especializados, excepto la del Seguro Social Campesino, por falta de especificidad legal y reglamentaria no asumieron la administración y control contable de sus patrimonios conforme lo dispone la Ley de Seguridad Social.

Recomendación

Al Director General del IESS

1. Dispondrá al Director Económico Financiero y Procurador General del IESS, elaboren y remitan para su trámite de aprobación ante el Consejo Directivo, un proyecto de reforma al Reglamento Orgánico Funcional del IESS, especificando para cada una de las Direcciones de los Seguros Especializados, la responsabilidad de incluir en su contabilidad el control de los bienes inmuebles que conforman sus respectivos patrimonios.

Reglamento para administración de bienes inmuebles

La Disposición Transitoria Décimoprimeras de la Ley de Seguridad Social dispone que luego de la separación contable de los activos y pasivos y la determinación del patrimonio de cada uno de los seguros, éstos serán administrados por las respectivas direcciones especializadas.

Para el efecto, la misma Ley en el artículo 27 literal h) señala como atribución del Consejo Directivo:

“La reglamentación de los procesos de adquisición, conservación y enajenación de los bienes raíces y demás activos del IESS, con sujeción a los principios de la contratación pública, y la decisión de constituir encargos fiduciarios o fideicomisos para administrar o gestionar la titularidad de sus bienes patrimoniales”.

De su parte, el artículo 38 del mismo cuerpo legal señala como uno de los deberes de los Directores Provinciales del IESS, en la circunscripción territorial a su cargo:

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

El 13 de julio de 2005 el Consejo Directivo expidió con Resolución CD 67 el Reglamento para la enajenación de Bienes Inmuebles improductivos de propiedad del IESS mediante pública subasta; documento emitido con base en la Segunda Disposición General de la Ley de Incremento de Pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que establece:

“la venta en pública subasta de todos los activos improductivos de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la misma que se sujetará a lo señalado en el Reglamento pertinente...”

El 28 de agosto de 2006 el Consejo Directivo emitió la Resolución CD 122, que contiene el Reglamento para la participación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en negocios fiduciarios y fideicomisos mercantiles, siendo el principal objetivo de los Fideicomisos Mercantiles y Encargos Fiduciarios, según lo dicho en el artículo 1:

“...la administración, catastro, conservación, remodelación, reconstrucción, valoración y enajenación de la cartera inmobiliaria del Instituto; la administración, gestión, mantenimiento, optimización, catastro, valoración, enajenación, adquisición de activos, principalmente”

Este reglamento fue modificado con Resolución CD 236 del 7 de enero de 2009 y dispone que uno de los integrantes de la Unidad de Negocios Fiduciarios del IESS, será el Director Nacional del Seguro Especializado, propietario de los activos que vayan a formar parte de los fideicomisos mercantiles o sujetos a encargos fiduciarios o su delegado.

El 10 de abril de 2006, con Resolución CD 106, el Consejo Directivo introdujo reformas al Reglamento Orgánico Funcional del IESS, incorporando en las Competencias y Responsabilidades de las Dependencias de Asistencia Técnica y Administrativa el sexto artículo innumerado, que crea la Unidad de Inversiones Inmobiliarias dependiente de la Dirección de Inversiones.

Mediante Resolución CD 112 de 22 de mayo de 2006, el Consejo Directivo del IESS reformó la Resolución CD 106, dando a la Unidad de Inversiones Inmobiliarias la categoría de Departamento.

El 26 de julio de 2007, el Consejo Directivo del IESS, considerando entre otros argumentos, la atribución señalada en el literal h) del artículo 27 de la Ley de Seguridad Social; y, que tanto la Contraloría General del Estado, producto de la auditoría realizada a los Estados Financieros del ejercicio 2003, como por la Comisión Interinstitucional creada por mandato de la Segunda Disposición General de la Ley de Incremento de Pensiones Jubilares del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, conformada por delegados de la Contraloría General del Estado, la Superintendencia

de Bancos y Seguros y del IESS, emitieron recomendaciones tendientes a la creación de una dependencia encargada del manejo de las propiedades del Instituto a nivel nacional, con Resolución CD 175 incorporó nuevas reformas al Reglamento Orgánico Funcional del IESS, incluyendo la Sección Octava dentro de las Competencias y Responsabilidades de las Dependencias de Asistencia Técnica y Administrativa referente a la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles y eliminando las responsabilidades asignadas al Departamento de Inversiones Inmobiliarias, expresadas en los numerales transcritos; así como las de la Subdirección de Bienes y Servicios respecto de los inmuebles de uso administrativo constantes en los numerales 2 y 4 del artículo 84 de la Resolución CD 21.

La competencia asignada a esta Dirección es a nivel nacional, se encargará de los procesos de adquisición, legalización, mantenimiento, enajenación y preparación de proyectos de inversión de los bienes raíces de propiedad del IESS; y, deberá coordinar sus actividades con los Directores de los Seguros Especializados y los Directores Provinciales del IESS respecto a la administración de los bienes institucionales.

Las responsabilidades a cargo de la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles, incluyen entre otras la siguiente:

“7.La elaboración del Plan Operativo Anual de Administración, Conservación y Saneamiento de los bienes inmuebles del IESS...”

Sobre este tema, debe puntualizarse que un Plan Operativo Anual no sustituye a un Reglamento cuya vigencia es indefinida; por tanto, si bien el Consejo Directivo ha reglamentado los procesos de enajenación y la constitución de negocios fiduciarios, aún no se han reglamentado los procesos de adquisición, conservación y saneamiento de los bienes raíces del IESS que no están sujetos a estos procedimientos.

Lo expuesto demuestra que hasta el 31 de diciembre de 2008, fecha de alcance de nuestro examen, se han realizado constantes modificaciones a la estructura orgánica de las dependencias responsables de la administración de los bienes inmuebles, sin que se haya emitido normativa que defina las responsabilidades y competencia a nivel nacional y provincial ni procedimientos que aseguren el cumplimiento de las disposiciones legales para el adecuado registro, conservación, saneamiento y sustento de los bienes institucionales.

Conclusión

Hasta el 31 de diciembre de 2008 se han realizado constantes modificaciones a la estructura orgánica de las dependencias responsables del manejo de los bienes inmuebles, lo que no ha permitido la definición de competencias nacional y provincial; ni, normativa para la administración, conservación, vigilancia, saneamiento y sustento de los bienes raíces no sujetos a enajenación o negocios fiduciarios.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

2. Dispondrá al Subdirector General del IESS, realice un análisis de las disposiciones legales, reglamentarias y resolutivas relacionadas con la administración de los bienes inmuebles institucionales y presente para su trámite y aprobación un proyecto de reforma a las responsabilidades de la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles, a fin de que éstas guarden armonía con las competencias asignadas a los Directores de los Seguros Especializados, en la Ley de Seguridad Social.
3. Dispondrá a la Directora Nacional de Bienes Inmuebles, presente para consideración y pronunciamiento de los Directores de los Seguros Especializados, un anteproyecto de reglamento para los procesos de adquisición, conservación, mantenimiento, saneamiento y sustento de los bienes raíces no sujetos a enajenación o negocios fiduciarios. El proyecto con la aceptación de los Directores de los Seguros Especializados, será trasladado a través del Director General, al Consejo Directivo para su aprobación.

Documentos que sustentan el dominio de los bienes raíces

El Código Civil en su artículo 599, define el dominio también llamado propiedad como:

“...el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, sea individual o social”

Uno de los modos de adquirir el dominio de los bienes es la tradición, que el artículo 686 del mismo cuerpo legal dice que:

“... consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo, por una parte, la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra, la capacidad e intención de adquirirlo.”

Para que esta modalidad de transferencia de dominio sea válida, según lo dispuesto en el artículo 691 de dicho código, se requiere un título traslativo de dominio como el de venta, permuta, donación, etc.; y de conformidad con lo dicho en los artículos 702 y 703 de la legislación en referencia:

“Se efectuará la tradición del dominio de bienes raíces por la inscripción del título en el libro correspondiente del Registrador de la Propiedad.- La inscripción del título de dominio y de cualquier otro de los derechos reales mencionados en el artículo precedente, se hará en el registro del cantón en que esté situado el inmueble; y si éste, por su situación, pertenece a varios cantones, deberá hacerse la inscripción en el registro de cada uno de ellos”.

Por las disposiciones transcritas, se deduce que un documento público que prueba la propiedad o dominio de los bienes inmuebles es la escritura pública conferida por un Notario Público inscrita en el Registro de la Propiedad del Cantón donde se encuentra ubicado el bien.

De su parte, la Norma de Control Interno 210 – 04 DOCUMENTACION DE RESPALDO Y SU ARCHIVO en sus partes pertinentes dispone que:

“Toda entidad pública dispondrá de evidencia documental suficiente, pertinente y legal de sus operaciones ... esto permitirá la identificación de la transacción ejecutada y facilitará su verificación, comprobación y análisis...”.

Complementariamente, la Norma de Control Interno 210 – 07 FORMULARIOS Y DOCUMENTOS dice que:

“Las entidades públicas emitirán procedimientos que aseguren que las operaciones y actos administrativos cuenten con la documentación sustentatoria totalmente legalizada que los respalde, para su verificación posterior”.

Auditoría considera que las formalidades expuestas, debieron cumplirse al momento de realización de las operaciones por las que el IESS adquirió el dominio de los predios y edificaciones; sin embargo, en la documentación digitalizada proporcionada por la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles, excepto la correspondiente a la Dirección Provincial del IESS en Guayas que se revisó documentación original, no encontramos los documentos de sustento de la propiedad de los edificios de las Direcciones Provinciales del IESS en Azuay y Bolívar, los que tampoco reposan en los archivos de las correspondientes Direcciones Provinciales; también encontramos que

en todos los casos en que el IESS construyó urbanizaciones, los lotes que no fueron enajenados no cuentan con escrituras de desmembración, reposando en archivos únicamente las escrituras iniciales de adquisición de los macrolotes, tales son los casos de Santa Anita y la Urbanización Primero de Mayo en Quito, Cañaribamba en Cuenca, El Dorado en Ambato, Bellavista y La Joya en Riobamba, Rumipamba y Juan Montalvo en Latacunga.

Igualmente, establecimos que las escrituras de los solares de los Dispensarios del Seguro Social Campesino pertenecientes a la Provincia de Loja: CHIRIGUALA, CIANO NUEVO Y EL PITAYO no están a nombre del IESS, el primero está a nombre del dueño anterior; los documentos del segundo: escritura y certificado del registro de la propiedad corresponden a la revocatoria de la donación realizada inicialmente a favor del IESS; y, los documentos del tercero corresponden a la totalidad de la propiedad de la persona donante del lote para el dispensario. La escritura pública celebrada el 2 de enero de 1981, mediante la cual el IESS adquirió el predio LA PLAYA con una extensión de 13 192,60 m² ubicado en la provincia de Cañar, no concuerda con el certificado del Registro de la Propiedad que señala que con el No. 2 del 5 de enero de 1977 constan registradas las compras de 3 lotes de terreno, coincidiendo la ubicación y el nombre del vendedor.

Estas novedades fueron comunicadas a los Directores Provinciales del IESS en Loja y Cañar con oficios 51000000-EEBI-026 y 51000000-EEBI-030 del 20 de abril de 2009, respectivamente.

Adjunto a su oficio 13001100-0403DP del 25 de mayo de 2009, el Director Provincial del IESS en Loja nos remitió copia del certificado emitido por el Registrador de la Propiedad del Cantón Puyando, en el que consta la inscripción de la donación del lote de terreno denominado CIANO MOZO a favor del IESS, realizada mediante escritura pública del 16 de enero de 1990 ante el notario Cuarto del cantón Loja.

El Director Provincial del IESS en Cañar, adjunto a su oficio 13000300-0161-2009 del 24 de abril de 2009, nos remitió un nuevo certificado emitido por el Registrador de la Propiedad del cantón Azogues, el cual señala que con fecha 3 de enero de 1981 consta inscrita la escritura de compra venta otorgada ante el notario (...) el 2 de enero de 1981; sin adjuntar ni pronunciarse respecto de la escritura pública inscrita el 5 de

enero de 1977 según el certificado digitalizado por la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles.

En consecuencia, no existe un archivo completo, ordenado y confiable de los documentos que prueban la propiedad de los bienes inmuebles del IESS, incluidos algunos que son de uso institucional, tampoco se han obtenido escrituras de desmembración de lotes sobrantes de urbanizaciones, lo que impide contar con elementos suficientes, pertinentes y legales para sustentar el dominio de las propiedades.

Conclusión

No se dispone de información completa y confiable lo que impide contar con elementos suficientes, pertinentes y legales para sustentar el dominio de las propiedades del IESS.

Recomendación

Al Director General del IESS

4. Dispondrá a la Directora Nacional de Bienes gestione la consecución de documentos que demuestren y sustenten la propiedad de los bienes inmuebles institucionales, cuyos títulos de propiedad no se encuentran en archivo, así como el trámite de escrituración por desmembración e inscripción de los títulos de dominio de aquellos terrenos sobrantes de macrolotes urbanizados.

Información catastral de bienes inmuebles

El Reglamento general sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público en su artículo 3 señala que:

“Es obligación de la máxima autoridad de cada entidad u organismo, el orientar y dirigir la correcta conservación y cuidado de los bienes públicos que han sido adquiridos.- Para la correcta aplicación de este artículo, cada institución emitirá las disposiciones administrativas internas correspondientes, que sin alterar las normas de este reglamento permitan: a) Mantener registros y documentos en que conste la historia de cada bien, y su destinación y uso;...”

La Norma de Control Interno 210 – 06 CONCILIACION DE LOS SALDOS DE LAS CUENTAS dice:

“Las conciliaciones son procedimientos necesarios para verificar la conformidad de una situación reflejada en los registros contables. Constituyen pruebas cruzadas entre datos de dos fuentes internas diferentes o de una interna con otra externa, proporcionan confiabilidad sobre la información financiera registrada. Permite detectar diferencias y explicarlas efectuando ajustes o regularizaciones cuando sean necesarias.”

En razón de las disposiciones contenidas en el literal d) del artículo 38 de la Ley de Seguridad Social, las Direcciones Provinciales en su jurisdicción territorial, mantienen registros denominados Catastros de los Bienes Inmuebles pertenecientes exclusivamente a las Unidades de Negocio Dirección General y Seguro del Sistema de Pensiones; y, con base en la Resolución CD 175, la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles, mantiene el Catastro a nivel nacional, segregado por cada uno de los seguros especializados.

Considerando que la información recopilada en comienzo por el Departamento de Inversiones Inmobiliarias y luego trasladado a la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles, tuvo su fuente en la que mantienen las Direcciones Provinciales del IESS, el catastro nacional debería representar la acumulación de los catastros provinciales, complementada con los bienes pertenecientes a las Unidades de Negocio: Seguro Social Campesino, Seguro General de Riesgos del Trabajo y Seguro General de Salud Individual y Familiar; sin embargo, la verificación de documentos de sustento del dominio de los bienes inmuebles y la comparación entre catastros realizada por Auditoría arrojó los siguientes resultados que se detallan en Anexo 3

1. Bienes inmuebles ubicados en Guayas, Manabí y Pichincha que no constan registrados en el IESS, pero existen documentos que prueban su existencia.
2. Bienes inmuebles ubicados en Chimborazo, Guayas, Loja, Los Ríos y Pichincha que constan en los Catastros Provinciales pero no están registrados en la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles.
3. Bienes inmuebles que no constan en los Catastros Provinciales de Carchi y Pichincha pero si están registrados en la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles.

4. Otras novedades en la legalidad de bienes Inmuebles Dispensario La Ecuatoriana, Cochabamba y Edificio Bolívar - Teatro Atahualpa del IESS en Pichincha.

Estas novedades, fueron trasladadas a la Directora Nacional de Bienes Inmuebles mediante Oficio 51000000-EEBI-022 de 20 de abril de 2009 solicitándole obtener y/o proporcionarnos la siguiente información y documentos:

1. Por cada uno de los predios detallados en los cuadros de los numerales 1 y 2, los documentos que demuestren las razones por las cuales fueron excluidos de los registros catastrales de la Dirección a su cargo.
2. De los bienes constantes en el cuadro del numeral 3, obtener certificados actualizados del Registro de la Propiedad que demuestren que los predios siguen perteneciendo al Instituto.
3. Para legalizar los bienes del cuadro del numeral 4, solicitar a los Directores Provinciales del IESS obtengan, copia de la escritura y certificado de la propiedad que sustenten la totalidad de los predios pertenecientes al Instituto; esta acción también es aplicable al Edificio Bolívar Teatro Atahualpa (Pichincha)
4. Solicitar a los Directores Provinciales del IESS se realice el trámite de escrituración y registro de los inmuebles a nombre del Instituto, para legalizar los bienes descritos en el cuadro del numeral 4
5. Realizar los trámites pertinentes para que en el Registro de la Propiedad de Quito, se corrijan las inscripciones de demandas que afectan al predio Las Marías de Tumbaco y que aparecen en los registros de Cochabamba ubicada en la misma parroquia.

En respuesta a nuestro pedido, con oficio 68000000-674 de 2 de junio de 2009, la Directora Nacional de Bienes Inmuebles nos informa que ha oficiado a los Directores Provinciales del IESS para que den atención y remitan los documentos solicitados en cada numeral de acuerdo a los cuadros expuestos y que le informen las acciones que lleven a cabo, sin embargo no explica las razones por las cuales en el Catastro que mantiene, no constan los bienes señalados en los cuadros 1 y 2 de nuestra comunicación, sobre cuyas novedades no corresponde a los Directores Provinciales del IESS pronunciarse ni justificarlas.

Igualmente, mediante sendos oficios informamos de las novedades a los Directores Provinciales del IESS, recibiendo las siguientes respuestas:

1. El Director Provincial del IESS en Manabí con su oficio 13201300.0532.SSI de 13 de mayo de 2009 nos remite copia de la escritura del 6 de noviembre de 2007 en la que consta la donación de un lote de terreno en el sector Zapotal, que realiza el Municipio de Paján a favor del IESS; sin embargo, persiste la falta de registro en el catastro provincial y nacional. Respecto de la propiedad denominada Las 3 Marías, adjunta la escritura que sustenta la venta realizada por el IESS a favor de la Policía Nacional el 16 de enero de 2007, con lo cual justifica su exclusión de los registros catastrales; y, sobre las propiedades denominadas Quinta San Vicente y Casa Hidalgo manifiesta desconocer si han sido vendidas tomando en cuenta que las escrituras que se encuentran en archivo son de 1944.
2. El Director Provincial del IESS en Chimborazo, en comunicación 13200600-043 del 29 de abril de 2009, respecto de la exclusión del catastro nacional de los lotes de las urbanizaciones La Joya y Bellavista, manifiesta que esos lotes constan catastrados a nombre del IESS, por lo que se presume que se trata de falencias en la base de datos del Ilustre Municipio de Riobamba, que se mantienen únicamente como control y seguimiento por parte de la Subdirección de Servicios Internos y que fue remitida sin las correspondientes explicaciones. Sin embargo, en una conversación telefónica mantenida con la Auditora Jefa de Equipo, manifestó que tampoco puede asegurar que esos lotes hayan sido enajenados por el IESS.
3. En su oficio 13001200-0772 del 7 de mayo de 2009, respecto del solar Camilo Arévalo registrado en la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles, el Director Provincial del IESS en Los Ríos manifiesta que desde el inicio de su gestión el 12 de diciembre de 2003 no ha tenido evidencias físicas ni documentales de la existencia de esta propiedad y anexa un informe presentado por el ex Delegado de la jurisdicción, quien señala que en una auditoría anterior por falta de documentación, el auditor actuante recomendó sea considerado como inexistente y adjunta documentos que prueban las gestiones realizadas para ubicar la escritura e inscripción en los registros de la propiedad de los cantones Quevedo y Vinces, sin que obtuvieran resultados favorables.
4. El Director Provincial del IESS en Loja, mediante oficio 13000300-0161-2009 del 24 de abril de 2009, justifica la omisión en el catastro nacional de los Dispensarios del Seguro Social Campesino LAS JUNTAS Y SANAMBAY, ubicados el primero en

Loja y el segundo en Espíndola, Jimbura, por las siguientes razones: el terreno donde se asienta el Dispensario Las Juntas es de propiedad del Municipio de Loja y el edificio se construyó con financiamiento de dicha municipalidad; y, del dispensario Sanambay, únicamente el terreno es de propiedad del IESS, pues la edificación se realizó con el aporte del Consejo Provincial de Loja, Municipio de Espíndola y aporte comunitario.

De los Directores Provinciales del IESS en Pichincha, Guayas y Carchi, no hemos recibido respuesta hasta el 31 de agosto de 2009, fecha de comunicación final de resultados de este examen especial.

Las novedades expuestas y que no han sido justificadas hasta la fecha de la lectura del borrador de este informe, demuestran que la información registrada a nivel provincial difiere con la que se maneja a nivel nacional, los Catastros de Bienes Inmuebles no aseguran la totalidad y exactitud de la información registrada, y no se mantienen archivos completos de los documentos que demuestren la historia de cada bien.

Conclusión

No se han realizado conciliaciones de información catastral y tampoco se ha completado la documentación que sustenta la propiedad e historia de dominio de los bienes inmuebles, por lo que la información del catastro institucional no es confiable.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

5. Dispondrá a la Directora Nacional de Bienes Inmuebles, recabe la documentación que justifique las diferencias detectadas entre registros provinciales y nacional con base en la cual rectificará la información catastral, comunicando los cambios sustentados a la Dirección Económica Financiera para que se realicen los ajustes contables correspondientes.

6. Dispondrá a la Directora Nacional de Bienes Inmuebles, realice los trámites legales pertinentes de escrituración, inscripción y rectificación en los correspondientes Registros de la Propiedad, para completar y depurar la documentación que sustenta las propiedades bajo su responsabilidad.

Bienes recibidos en dación de pago de la Liquidadora de Filanbanco

La Norma de Control Interno 250 - 03 SISTEMA DE REGISTRO, en la parte correspondiente dispone que:

“Se establecerá un sistema adecuado para el control ... de los bienes de larga duración, ... a fin de que la información se encuentre siempre actualizada y de conformidad con la normativa contable vigente.- La actualización permanente, la conciliación de saldos de los auxiliares con los saldos de las cuentas del mayor general y la verificación física periódica, proporcionará seguridad de su registro y control oportuno, y servirá para la toma de decisiones adecuadas”.

Consta en el Cuadragésimo Quinto Testimonio que mediante escritura de restitución parcial de bienes pertenecientes al fideicomiso mercantil Filanbanco 0001-BCE, celebrada ante el Notario Noveno Interino del Cantón Guayaquil el 26 de diciembre de 2006 Filanbanco S.A. en liquidación y otros entregaron en dación de pago a favor del IESS bienes inmuebles ubicados en varias ciudades del país, así:

- 59 inmuebles situados en Guayaquil;
- solares 13 y 14 de la manzana 806 en Punta Blanca;
- el Edificio Filancard ubicado en la Parroquia Chaupicruz y 2 lotes de terreno ubicados en Carcelén y Cotocollao en Quito;
- los solares 6 y 7 ubicados en la manzana Veintidós en las calles Nueve de Octubre y Guayas en la ciudad de Machala;
- un inmueble situado en las calles Pedro Gual y Pacheco en la ciudad de Portoviejo; y,
- un edificio de tres pisos localizado en las calles Colón y Constituyente en la ciudad de Riobamba.

Ninguno de los bienes inmuebles detallados se encuentran ingresados al catastro institucional a cargo de la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles; ni en los correspondientes catastros provinciales, excepto en el registro provincial de Guayas, en el cual no se incluyeron los Solares 29, 62, 65 y 66 con una extensión de 1.148,55

m² el primero y de 576 m² cada uno de los siguientes, localizados en la Urbanización La Laguna en Samborondón.

Adicionalmente, los Locales Comerciales de Albocentro I: 16, 18, 20, 22, 24 y 26 ubicados en el Solar 1-3 Mz 146 4ta. Etapa de La Alborada, fueron entregados por la liquidadora de Filanbanco, sin embargo no constan en la escritura celebrada el 26 de diciembre de 2006.

En oficio FLB-LIQ-GG-2009-0040 del 19 de enero de 2009 la Responsable de Filanbanco S.A. en Liquidación, informó a la Directora Provincial del IESS en Guayas que en la escritura pública existe una omisión de estos 6 locales comerciales, indicando que el valor de los 280 000,00 USD corresponden al avalúo de los 7 locales, y no únicamente al # 14 que consta en la referida escritura, comprometiéndose a instrumentar una escritura rectificatoria a la de Dación de Pago celebrada el 26 de diciembre de 2006, a fin de inscribir la transferencia de dominio de los mencionados 6 locales comerciales del Albocentro.

Estas novedades fueron comunicadas a la Directora Nacional de Bienes Inmuebles del IESS con oficios 51000000.EEBI-022 del 20 de abril de 2009 y 51000000.EEBI-032 de 12 de junio de 2009, requiriéndole exponga documentadamente las razones que justifiquen su omisión en el catastro a su cargo.

En su respuesta contenida en oficio 68000000-0770 del 6 de julio de 2009, la Directora Nacional de Bienes Inmuebles refiere que:

“...el 23 de enero de 2008, el Director General a esa fecha, suscribió un Escritura Pública de Exclusión de Bienes, excluyendo el edificio situado entre las calles 9 de Octubre y Guayas de la ciudad de Machala....- En sustitución del bien raíz de Machala, Filanbanco ofreció otros bienes, de los cuales el Consejo Directivo del IESS autorizó al Director General para que reciba los siguientes: uno situado en el kilómetro 22 de la vía a la Costa..., otro entre las calles Alianza y Jiguas en la ciudad de Babahoyo... .- En atención a lo dispuesto por el Consejo Directivo, mediante oficio No. 64000000-1131 de 12 de mayo de 2009, solicitó a la liquidadora de Filanbanco la elaboración de la correspondiente minuta e inclusión de las modificaciones necesarias, para regular el traspaso de todos los bienes entregados por esta entidad bancaria.- La entrega de los bienes así como las modificaciones solicitadas están en proceso....- A la fecha los bienes del Instituto, antes de propiedad de Filanbanco, son los siguientes: 19 en Guayaquil, 1 en Santa Elena, 1 en Portoviejo, 2 en Quito y 1 en Riobamba, mismos que están registrados en el portafolio de bienes inmuebles a mayo de 2009”.

Respecto de los Locales Comerciales del Albocentro ubicado en la ciudad de Guayaquil y que fueron omitidos en la escritura pública celebrada por la dación de pago realizada por la Liquidadora de Filanbanco, por el posible perjuicio económico que significa el haber recibido un local comercial con un avalúo correspondiente a siete, con oficios 51000000.EEBI-033 y 51000000.EEBI-034 del 31 de julio de 2009, dirigidos a la Directora Provincial del IESS en Guayas y al Director General del IESS, respectivamente, solicitamos en el primer caso nos informe sobre el resultado de su gestión para la suscripción de la escritura rectificatoria; y, en el segundo para poner en su conocimiento la novedad y pedirle disponga a dicha funcionaria y al Procurador General del IESS, nos remitan los documentos que sustenten la corrección realizada; o de ser el caso, le permita disponer con el carácter de urgente se proceda a dicha escrituración, en salvaguarda de los intereses institucionales.

En respuesta a este requerimiento, mediante oficios 13220900.5.1522 del 7 de agosto de 2009 dirigido a la Jefa de Equipo y 13220900.5.1523 del 11 de agosto de 2009, enviado al Director General del IESS, la Directora Provincial del IESS en Guayas señala que de acuerdo con las conversaciones sostenidas con la abogada Asesora Legal de la Liquidadora de Filanbanco, la escritura rectificada estaría lista en aproximadamente dos semanas.

Si bien los bienes inmuebles recibidos de la Liquidadora de Filanbanco fueron incluidos en el catastro institucional, las omisiones puntualizadas por Auditoría, persistían al 31 de diciembre de 2008, tanto así que excepto el de Guayas, ninguno de los Directores Provinciales del IESS donde se encuentran ubicadas estas propiedades, las reportaron en la información remitida a Auditoría, lo que evidencia que los catastros de bienes inmuebles, tanto provinciales como nacional, no se encuentran actualizados y por tanto, no reflejan la información real y confiable impidiendo la detección de novedades como la omisión de bienes inmuebles considerados en la cuantificación de la dación de pago.

Conclusión

Los bienes recibidos en dación de pago por la Liquidadora de Filanbanco, no fueron registrados en el catastro nacional y en la escritura se omitieron varios de los inmuebles considerados en la liquidación.

Recomendación

Al Director General del IESS

7. Dispondrá a la Directora Nacional de Bienes inmuebles que en coordinación con el Procurador General del IESS, recabe la documentación que sustenta el traspaso de dominio de los bienes entregados en dación de pago por la Liquidadora de Filanbanco S.A. y otros, y las modificaciones derivadas de los posteriores instrumentos públicos suscritos, incluyendo las correspondientes actas de recepción, tramite la escrituración e inscripción de los bienes omitidos en la escritura original y con esos sustentos, actualice la información catastral, trasladándola para el mismo propósito a los Directores Provinciales del IESS en cuya jurisdicción se encuentran los inmuebles recibidos.

Identificación catastral municipal de bienes inmuebles del IESS

Por las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, es atribución de los municipios cantonales emitir cada año el catastro de bienes inmuebles, sobre los cuales se aplican tributos como impuestos prediales urbano y rústico, tasas por servicios prestados y contribuciones especiales de mejora por las obras realizadas en las ciudades.

Los sujetos pasivos de estos tributos son los propietarios de terrenos y edificaciones en la respectiva jurisdicción territorial, de conformidad con las ordenanzas emitidas por dichos cuerpos colegiados, para lo cual, los registros municipales aplican métodos de identificación de las propiedades mediante claves catastrales y números de predio.

En razón de que la información del catastro de propiedades a cargo de la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles y la que nos fue proporcionada por los Directores Provinciales del IESS, no refleja que todos los predios cuenten con la identificación catastral municipal, solicitamos al Distrito Metropolitano de Quito nos proporcione el detalle de bienes registrados a nombre del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en su jurisdicción, documento que nos fue remitido adjunto al oficio 1337-DC del 17 de abril de 2009.

La revisión de este detalle y su comparación con los registros internos nos demostró que:

- Los números prediales 500889, 1823463 y 1314095 asignados en el Municipio e incluidos en el detalle como identificadores de las propiedades Bodega e Imprenta, Dispensario La Ecuatoriana y ex Fábrica Dassum, respectivamente, no despliegan información en la opción de consulta de la página web del Distrito Metropolitano.
- El predio signado con el número 607108, que inicialmente fue reportado como de propiedad del IESS, en la consulta de Internet aparece a nombre de una persona natural.
- El Edificio ex INEDES incluido en los registros institucionales, consta registrado en el catastro Municipal a nombre del Ministerio de Ambiente.
- Existen diferencias entre la identificación institucional y la municipal, tales como el Monte de Piedad del Sur, ya que el IESS registra dos propiedades y el Municipio uno solo; las casas Ana Paredes y Antonio Bustamante, el catastro municipal mantiene un solo número de predio; las casas colectivas Los Andes están registradas por departamentos con número de predio individual, pero en el IESS consta como una sola propiedad; El Batancito, La Pradera y Cochabamba, tienen varios números de predio en el Catastro municipal, etc.
- Hay propiedades del IESS que no han sido catastradas, por ejemplo, el edificio Riesgos del Trabajo.

La falta de registro catastral también ocurre en Guayaquil, en donde una vez establecida esta condición, se está solicitando el trámite de registro e identificación.

En el detalle de claves catastrales asignadas por el I. Municipio de Latacunga a los lotes de terreno y edificaciones que posee el IESS en esa ciudad, suscrito por el Director de Avalúos y Catastros, consta mediante notas al final del cuadro que los Lotes 12 y 16 de la Urbanización Rumipamba están actualmente registradas a nombre de la Municipalidad de Latacunga, circunstancia que no representa transferencia de dominio, pues si bien estos lotes están siendo utilizados por dicha institución, no se han suscrito documentos de venta o similares que sustenten el cambio de propiedad.

La inconsistencia de la información entre fuentes internas y externas y el cumplimiento parcial de obligaciones legales por parte del Instituto para la sustentación de la

propiedad de sus bienes inmuebles, demuestra la falta de control de documentos legalmente exigidos para garantizar la propiedad de los bienes.

Conclusión

No se han realizado gestiones para completar los trámites legales exigidos para sustentar la propiedad de los bienes inmuebles del IESS en el correspondiente registro catastral municipal, por lo que no todos cuentan con la clave catastral respectiva.

Recomendación

Al Director General del IESS

8. Dispondrá a la Directora Nacional de Bienes Inmuebles, que con la colaboración de los Directores Provinciales del IESS, realice los trámites en los Municipios del país, para conciliar y completar la información de los catastros internos y externos, resolviendo y depurando las diferencias, especialmente aquellas referentes a bienes registrados a nombre de terceros.

Pago de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejora

El título VI de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, trata DE LOS IMPUESTOS, considerando en el artículo 303, entre otros:

“1o.- El impuesto sobre la propiedad urbana; 2o.- El impuesto sobre la propiedad rural”

El Capítulo II de este Título, artículo 312 y siguientes, trata del Impuesto a los predios urbanos, y del impuesto por recargo a solares no edificados e incluye edificaciones consideradas obsoletas.

Sobre los sujetos pasivos de estos impuestos, el artículo 326 de este cuerpo legal señala que:

“Están exentas del pago de los impuestos a que se refiere el presente capítulo las siguientes propiedades.- b) Los predios de propiedad del Estado y demás entidades del sector público”

En forma similar, con referencia al impuesto sobre la propiedad rural, el artículo 336 expresa que:

“Los predios y bienes que a continuación se mencionan, quedan exentos del impuesto de que trata este Capítulo, y figurarán en un registro especial, con finalidad estadística: .- b) Los del Estado y más entidades del Sector público”

Estas exenciones no se aplican al pago de tasas por servicios municipales tales como recolección de basura y aseo público, alcantarillado y canalización; y, contribuciones especiales por mejoras consistentes en obras públicas que benefician a las propiedades ubicadas en el sector donde se realizan, de allí que tanto el artículo 379 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal puntualiza la obligatoriedad de las entidades del Sector Público de incluir en sus presupuestos las correspondientes partidas presupuestarias para cubrir estas obligaciones; y, el artículo 399 prevé que son sujetos pasivos las personas naturales y jurídicas sin excepción alguna.

Del listado de bienes inmuebles que se encuentran registrados a nombre del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, proporcionado por el Jefe de Depuración Catastral de la Dirección Metropolitana de Catastro del Distrito Metropolitano de Quito, adjunto a su oficio 1337-DC del 17 de abril de 2009 y la consulta en la página web del Municipio Metropolitano, se obtuvo los siguientes resultados:

- Los predios 192027, 191927 y 606127, registran deudas por Impuesto a los predios urbanos por los años 1989 a 2009, los dos primeros; y, 2004 el tercero, por un valor total de 3 790,59 USD.
- El Municipio Metropolitano ha emitido títulos de crédito en contra del IESS por recargo por predios no edificados por la suma de 351 509,90 USD.
- Según los registros municipales de Quito, la deuda que mantiene el Instituto por obligaciones tributarias supera los 1 800 000 USD, y en varios casos el incumplimiento data de 1989.
- De la deuda registrada, al menos el 49,54% corresponde a intereses por mora.

En Guayaquil existen varias propiedades gravadas con impuesto predial, por lo que en cada caso, previamente al pago, se requiere elevar una petición a las autoridades municipales para lograr la reclasificación de los bienes en el catastro y obtener la exoneración legal de este impuesto, tal es el caso de los bienes recibidos en dación de pago de la Liquidadora de Filanbanco S.A. y otros, por lo que con oficio 13220900-5-0438 del 5 de marzo de 2009 la Directora Provincial del IESS en Guayas solicitó al Cabildo su reclasificación y exoneración del impuesto predial. El pago de obligaciones

tributarias, en esta provincia se ha realizado exclusivamente de aquellos inmuebles susceptibles de enajenación.

Lo expuesto demuestra que a nivel nacional, el cumplimiento oportuno de obligaciones tributarias municipales es excepcional, por lo que no se ha gestionado la reclasificación de bienes inmuebles con el fin de que se los identifique como propiedades del sector público, exentas del pago de impuestos prediales y adicionales por recargo por solares no edificados o con edificaciones obsoletas, gestión que originaría un ahorro de recursos.

Conclusión

El cumplimiento de obligaciones tributarias municipales por los bienes inmuebles institucionales no es oportuno, existiendo deudas desde 1989, que incluyen impuestos, intereses y recargos.

Recomendación

Al Director General del IESS

9. Dispondrá a la Directora Nacional de Bienes Inmuebles del IESS que en coordinación con los Directores Provinciales del IESS, obtengan de los Municipios en cuya jurisdicción se encuentran ubicados los bienes raíces institucionales, el catastro pertinente con identificación de clave catastral y número de predio, concilien la información con los registros internos y soliciten las exenciones que correspondan, previamente al cumplimiento de obligaciones tributarias.

Uso de los bienes inmuebles del IESS

Una de las responsabilidades que la Resolución CD 175 le asigna a la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles, en el segundo artículo innumerado de la Sección Octava incluida en el Capítulo VIII de la Resolución CD 21 es:

“La administración, actualización y depuración del Catastro de Bienes Inmuebles de propiedad del IESS a nivel nacional, desagregado en cada uno de los Seguros Especializados”

Al 31 de diciembre de 2008, el catastro desagregado por seguros y por provincia registra 1 254 bienes raíces existentes, 708 correspondientes a las Unidades de Negocio: Dirección General, Seguro Social Campesino, Seguro General de Salud Individual y Familiar; y, Seguro General del Riesgos del Trabajo, son de uso institucional.

Los bienes pertenecientes al Seguro del Sistema de Pensiones son 546, de los cuales 158 se encuentran sin uso y 264 tienen afectación legal, sumados constituyen el 77,29% del total de propiedades de esta Unidad de Negocio. (Ver Anexo 4).

Los bienes con afectación legal, corresponden a aquellas propiedades ocupadas por terceros, en litigio por sustanciación de juicios civiles de prescripción adquisitiva de dominio y por incumplimiento en el pago de rentas por parte de los arrendatarios, que constituyen amenazas a la conservación del patrimonio institucional; y, que hacen evidente la inaplicación de las acciones previstas en artículo 296 de la Ley de Seguridad Social que dice:

“Los bienes del IESS no están sujetos a prohibición de enajenar, retención o embargo, y deberán ser restituidos al IESS a su requerimiento en caso de que estuvieren en posesión de terceros...”

Dentro de este segmento se incluyen aquellos bienes posesionados por cooperativas, como los lotes de la Urbanización Santa Anita, Puertas del Sol en El Tejar de Calderón, en la provincia de Pichincha, respecto de los cuales el trámite de escrituración se encuentra en proceso sin que se haya concluido, pues a la fecha de lectura del borrador del informe, los bienes continúan catastrados a nombre del IESS.

Conclusión

De los 546 bienes pertenecientes al Seguro del Sistema de Pensiones 412 que constituyen el 77,29% no tienen un uso específico o soportan afectaciones legales, por tanto, son improductivos.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

10. Dispondrá a la Directora Nacional de Bienes Inmuebles del IESS, proponga para opinión del Director del Seguro Especializado y la revisión de la Comisión Técnica de Inversiones, el estudio y determinación de los bienes institucionales considerados improductivos, para incorporarlos al Plan de Enajenación sujeto a la aprobación del Director General y Consejo Directivo.
11. Dispondrá a la Directora Nacional de Bienes Inmuebles del IESS que en coordinación con los Directores Provinciales, y con la Procuraduría General del IESS, inicie y haga el seguimiento de los procesos judiciales de saneamiento de los bienes inmuebles afectados en su tenencia y posesión.

Compensación de deudas con los Municipios

Dentro de las situaciones que afectan a los bienes inmuebles, cabe resaltar aquellas provenientes de las declaratorias de utilidad pública o interés social con fines de expropiación y ocupación inmediata, afectaciones por trazados de vías, declaratorias de zonas ecológicas y de protección, etc., por parte de los Municipios; y, otras como declaraciones de bienes patrimoniales nacionales, que recaen sobre inmuebles ubicados en varias ciudades, tales como: Quito, Cayambe, Latacunga, Ambato, Guayaquil, Ibarra, entre otras.

A pesar de que las resoluciones de expropiación fueron expedidas y aplicadas y los bienes han pasado a posesión de las instituciones beneficiarias de estas declaratorias, o de hecho han sido reducidos en su superficie por las obras realizadas, no encontramos ninguna evidencia de que se hayan saneado económicamente conforme dispone la Ley Orgánica de Régimen Municipal artículo 244, el Código de Procedimiento Civil Art. 782 y otras aplicadas para este procedimiento, pues no se ha llegado a establecer y negociar el precio de los terrenos y edificaciones expropiados, por lo que a pesar de que físicamente están en poder de otras instituciones, el Instituto las mantiene en sus registros, incluso acumulando obligaciones tributarias, sin realizar

el trámite correspondiente para la transferencia legal del dominio, previo el cobro de su valor legalmente reconocido.

Un ejemplo de esta falta de definición, constituye el Acta de Compromiso Interinstitucional suscrita entre el Director General del IESS y el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, el 10 de septiembre de 2008, para ejecutar un proyecto de restauración de 13 bienes inmuebles ubicados en el Centro Histórico de la capital y suscribir un Convenio Específico de Compensación de Créditos Recíprocos y Plan de Pagos del Saldo Deudor, condicionado a la consolidación contable a cargo de la Comisión Institucional, cuerpo operativo que según el documento suscrito ya se hallaba conformado y debía presentar su informe para que el Convenio se suscriba en el plazo de 30 días desde la firma del Acta.

Sobre la conformación de esta Comisión, requerimos información al Director General del IESS, quien mediante oficio 12000000-583 de 13 de mayo de 2009 designa Coordinadora a la Directora Económica Financiera y solicita a la Directora Nacional de Bienes Inmuebles, Procurador General y Director Provincial del IESS en Pichincha, nombren un representante para conformar la Comisión Institucional que procederá a la consolidación contable, actividad que en cumplimiento del Acta de Compromiso Interinstitucional debió estar finalizada el 10 de octubre de 2008.

En oficio 61000000-0292 de 19 de mayo de 2009, recibido por Auditoría el 3 de junio de 2009, la Directora Económico Financiera informó al Director General del IESS que ha convocado a la primera reunión de la Comisión para la revisión, análisis y determinación de los valores que adeuda cada una de las instituciones involucradas.

La falta de oportunidad en la solución a las afectaciones de la posesión y la tenencia de los bienes inmuebles institucionales, es recurrente a nivel nacional; así, se mantienen registros físicos y contables de propiedades que vienen siendo ocupadas por los municipios como zonas de protección, áreas verdes, ampliación de vías, etc., sin que se haya definido la transferencia de dominio mediante la correspondiente compensación económica y la suscripción de títulos de propiedad.

Conclusión

Por falta de definición, el IESS mantiene en sus registros bienes inmuebles que físicamente están en posesión y dominio de los organismos municipales (Quito, Latacunga), manteniendo deudas recíprocas sin resolución.

Recomendación

Al Director General del IESS

12. Dispondrá a la Directora Nacional de Bienes Inmuebles, que en coordinación con la Directora Económico Financiera, Procurador General, Directores de los Seguros Especializados y los Directores Provinciales del IESS, propongan para su conocimiento y aprobación, o del Consejo Directivo, según la cuantía de recursos involucrados, proyectos de convenios de compensación de deudas y/o valores de negociación de los predios afectados, para ser suscritos con los respectivos Concejos Municipales, tendientes a definir el traspaso de dominio y depurar los registros institucionales.

Archivo de documentos de Bienes Inmuebles en arriendo

La Norma de Control Interno 210 – 04 DOCUMENTACION DE RESPALDO Y SU ARCHIVO dispone que:

“La documentación sobre operaciones, contratos y otros actos de gestión importantes debe ser íntegra, confiable y exacta, lo que permitirá su seguimiento y verificación, ...”

De los 546 bienes inmuebles que constituyen el patrimonio del Sistema de Pensiones, a nivel nacional, 40 son de uso institucional y 84 se encuentran arrendados.

Siendo Quito y Guayaquil, las ciudades donde se encuentran localizados la mayoría de predios y edificaciones arrendadas, encontramos que en estas ciudades se registran respectivamente 203 y 499 arrendatarios, esto en razón de que los arriendos corresponden a departamentos o piezas de un mismo edificio, los terrenos se arriendan por partes; y, además se incluyen sitios arrendados tanto en edificios como terrenos y edificaciones de uso institucional.

La Ley de Inquilinato regla las relaciones derivadas de los contratos de arrendamiento y de subarrendamiento de locales comprendidos en los perímetros urbanos, y señala en su artículo 27 que el contrato de arrendamiento podrá ser verbal o escrito; respecto del plazo de duración el artículo 28 de este cuerpo legal estipula:

“El plazo estipulado en el contrato escrito será obligatorio para arrendador y arrendatario. Sin embargo, en todo contrato de arrendamiento tendrá derecho el arrendatario a una duración mínima de dos años, ...”

De los registros que mantiene el Proceso de Propiedades en Guayaquil, se desprende que al 31 de diciembre de 2008, de los 203 arrendatarios, 121 tienen contrato escrito y 82 no lo tienen.

Los archivos del Proceso de Propiedades en Quito, demuestran que de los 499 arrendatarios, 124 contratos están actualizados, 163 contratos no se han renovado expresamente desde el año 1992; 89 contratos no están legalizados; y, de 123 arrendatarios no se abrió expediente.

En lo referente a procesos judiciales instaurados por la Institución en contra de inquilinos morosos y otros que han hecho uso del recurso de amparo posesorio para reclamar la posesión de los bienes entregados en arriendo, no existe un archivo completo, ordenado y actualizado que permita conocer el estado de las causas, su impulso y seguimiento, esto se evidencia en la existencia de al menos 17 juicios iniciados hace más de 10 años.

Los conflictos con los arrendatarios, también se presentan en Guayaquil donde, según el registro proporcionado, se mantienen 185 juicios por Inquilinato. Los procesos durante el período sujeto a examen, han sido impulsados por la Dirección Provincial y la Responsable del Proceso de Propiedades del IESS en Guayas, por lo que ya existen órdenes de desalojo, incluso con el apoyo de la fuerza pública y que no han podido efectivizarse debido al alto índice de peligrosidad de las personas ocupantes de las edificaciones.

Lo expuesto demuestra que no existen archivos completos, actualizados y confiables de la documentación que sustenta los arrendamientos, historia y estado actual de los litigios generados, situación que impide la toma oportuna de decisiones y acciones correctivas.

Conclusión

En Pichincha y Guayas, no todos los arrendamientos de propiedades institucionales están amparados en contratos escritos, no se mantienen archivos actualizados de contratos y expedientes generados por conflictos de reclamación y en defensa de los intereses institucionales.

Recomendación

Al Director General del IESS

13. Dispondrá a la Directora Nacional de Bienes Inmuebles elabore y presente para su aprobación, un proyecto de instructivo para normar los registros y archivos que deben implementarse en las Direcciones Provinciales del IESS para asegurar el cumplimiento de disposiciones legales y mantener un expediente completo de los bienes inmuebles incluyendo la información relativa a arrendamientos y/o conflictos legales que los afecten.

Recaudación y registro de ingresos por arrendamiento

La Norma de Control Interno 210 – 05 OPORTUNIDAD EN EL REGISTRO DE LOS HECHOS ECONOMICOS señala que:

“Las operaciones deben registrarse en el momento en que ocurren, a fin de que la información continúe siendo relevante y útil para la entidad que tiene a su cargo el control de las operaciones y la toma de decisiones. El registro oportuno de la información (...), es un factor esencial para asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información.

En Pichincha encontramos que respecto de los bienes en arriendo se mantienen dos registros uno denominado Balance de Arrendatarios y otro Registro de Litigios, ambos manuales, por lo que las cifras expuestas no son confiables en razón de que:

- El valor registrado como arriendos pendientes de recaudación incluye sumas depositadas el 17 de diciembre de 2007 en las cuentas del IESS por arriendos consignados en los Juzgados de Inquilinato.
- Constan en mora, 3 arrendatarios que cancelan en la Tesorería de la Dirección Provincial de Santo Domingo de los Tsachilas, uno de ellos cancela

únicamente de un terreno, mientras en el registro de arriendos tiene dos contratos.

- Se registra como deudores en mora a jubilados y servidores activos, cuyo canon se los descuenta en las liquidaciones mensuales, incluyendo una jubilada fallecida el 8 de noviembre de 2006.
- Se duplica el valor a cobrar de un arrendatario del terreno ubicado en la Luis Felipe Borja y Clemente Ponce, en razón de que consta tanto en el balance de arrendatarios como en el de procesos judiciales.
- En el registro de arrendatarios no se incluye al de un terreno ubicado en el predio Eugenio Espejo II Etapa, conforme al contrato suscrito el 1 de octubre de 2008.

Considerando que la cláusula 3.01 de los contratos estipula que el arrendatario pagará la renta por adelantado en los primeros cinco días de cada mes, el denominado balance de arrendatarios, demuestra el incumplimiento de esta cláusula contractual, pues establecimos lo siguiente:

- De la cantidad por cobrar registrada al 31 de diciembre de 2008, el 74% se encuentra en mora desde 2 hasta 300 meses.

Al respecto, evidenciamos que no se han realizado diligencias administrativas para la recuperación oportuna de rentas, algunas datan de abril de 2006 y febrero de 2008; adicionalmente en enero de 2006 se iniciaron acciones judiciales a 17 arrendatarios.

Tampoco existe una acción inmediata de recuperación de valores consignados en los Juzgados de Inquilinato, así verificamos que en el segundo semestre del 2007 y en abril del 2008 se recuperaron valores depositados desde el año 2000 hasta diciembre del 2007, al 31 de diciembre de 2008 no se han recuperado los valores consignados en los juzgados durante el 2008.

El alto porcentaje de morosidad, los conflictos legales derivados de los arrendamientos de propiedades del Instituto y el gasto que implica su solución, demuestran que los bienes institucionales que no tienen un uso específico, no garantizan su productividad y por tanto no aportan a la eficiente utilización de recursos.

Conclusión

Los bienes dados en arrendamiento no son productivos y por el contrario son generadores de conflictos judiciales que demandan inversión de recursos humanos y financieros para su solución.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

14. Dispondrá a los Directores de los Seguros Especializados y Directores Provinciales del IESS, que en todos los procesos que las disposiciones legales o reglamentarias prevean la presentación de certificados de cumplimiento de obligaciones con el IESS, se incluya la información referente al pago de obligaciones por renta de inmuebles.
15. Dispondrá a los Directores Provinciales del IESS, impulsen o instauren las acciones administrativas y legales pertinentes para la recuperación de los valores adeudados por cánones de arrendamiento vencidos.
16. Dispondrá a la Directora Nacional de Bienes Inmuebles elabore y presente para conocimiento de la Unidad de Negocios Fiduciarios, los Proyectos de Fideicomisos o Encargos Fiduciarios, para la eficiente administración de los bienes calificados como improductivos y susceptibles de inversión, como alternativa a la venta de los mismos.
17. Dispondrá a la Directora Nacional de Bienes Inmuebles que en coordinación con la Dirección de Desarrollo Institucional desarrollen e implanten un sistema informático para el control de bienes inmuebles dados en arriendo por la Institución, el que incluirá opciones de control de recaudaciones directas, mediante descuentos, por depósitos en los Juzgados, su recuperación y demás información necesaria para mantener un historial completo y actualizado que facilite la elaboración de indicadores de eficiencia y productividad de los bienes.

Avalúo de bienes inmuebles

La Normativa de Contabilidad Gubernamental emitida mediante Acuerdo 447 de 29 de diciembre de 2007, aplicable a partir del 2008, contiene los Principios de Contabilidad Gubernamental, que constituyen pautas básicas que guían el proceso contable para generar información consistente, relevante, verificable y comprensible y hacen referencia a las técnicas cualitativas y cuantitativas de valuación de los hechos económicos, particularmente el principio de Reexpresión contable expresa que:

“El costo reexpresado, está constituido por el costo histórico actualizado a valor corriente, mediante el reconocimiento de cambios de valor, ocasionados por la exposición a fenómenos económicos exógenos.- Se utilizarán métodos sustentados en regulaciones legales, criterios técnicos, peritajes profesionales u otros procedimientos de general aceptación en la materia, que permitan expresar los activos, los pasivos, el patrimonio y sus variaciones, lo más cercano al valor actual al momento de su determinación”.

El valor de los bienes inmuebles del IESS expresado en las cuentas contables a nivel nacional, arroja un saldo al 31 de diciembre de 2008 de 509 591 795,9 USD. Está conformado por la suma individual de las valoraciones realizadas a los terrenos y edificaciones pertenecientes a las diferentes Unidades de Negocio, a partir de la separación patrimonial, realizada el 13 de mayo de 2003.

Los registros institucionales demuestran que no existe una sola fuente de información de los avalúos individuales, esto es, la valoración final se realizó con base en avalúos realizados por el propio Instituto, en cuyo caso la valoración es más alta; por la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, que establece valores medios; o, por el avalúo comercial registrado en los catastros municipales, fuente que valora más conservadoramente los bienes.

Además, no todos los avalúos corresponden a una misma fecha de valoración de los activos; por lo que se toman valores establecidos en 2002, 2006; y, excepcionalmente en 2008, generalmente estos corresponden a avalúos realizados por la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, obtenidos con fines de enajenarlos.

En consecuencia, la falta de consistencia en la fuente de valoración, criterios tomados en cuenta y fecha de la valuación, no asegura que el saldo registrado contable y físicamente corresponda al valor real de los inmuebles que el Instituto posee, al 31 de diciembre de 2008.

Conclusión

La inconsistencia en las fuentes para la valoración y tiempos en que se realizaron los avalúos de los bienes inmuebles, no asegura que se encuentren registrados a los valores reales y actuales.

Recomendación

Al Director General del IESS

18. Dispondrá a la Directora Nacional de Bienes Inmuebles gestione en coordinación con los Directores Provinciales del IESS, la actualización de los avalúos de los bienes raíces institucionales, con base en los informes resultantes disponga el registro físico de las variaciones y remita los documentos de soporte para el correspondiente registro contable.