



## CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

### DIRECCIÓN DE AUDITORÍAS INTERNAS

**DAI-AI-0048-2017**

### INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL IESS

#### INFORME GENERAL

**Examen Especial A los procesos de registro, recaudación y control de la responsabilidad y la mora patronal, en la Dirección Provincial del Guayas**

**TIPO DE EXAMEN :**

**EE**

**PERIODO DESDE :** 2013/01/01

**HASTA :** 2015/12/31

**INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL  
DIRECCION PROVINCIAL DEL GUAYAS**

---

Examen Especial a los procesos de registro, recaudación y control de la responsabilidad y la mora patronal, en la Dirección Provincial del Guayas en el INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL IESS, ubicado/a en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas.

Por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2015.

---

**AUDITORÍA INTERNA DEL IESS  
Quito - Ecuador**

## RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

BI Cognos	Cognos Business Intelligence
CI	Comisión Interventora
CD	Consejo Directivo
CDE	Correos del Ecuador – CDE Empresa Pública
CPMP	Convenio de Purga de Mora Patronal
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
RBU	Remuneración Básica Unificada
RO	Registro Oficial
RUC	Registro Único de Contribuyentes
USD	Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica

# ÍNDICE

<b>CONTENIDO</b>	<b>PÁGINA</b>
Carta de presentación	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>INFORMACIÓN INTRODUCTORIA</b>	
Motivo del examen	2
Objetivo del examen	2
Alcance del examen	2
Limitación al alcance	2
Base legal	3
Estructura orgánica	4
Objetivo de la entidad	5
Monto de recursos examinados	5
Servidores relacionados	6
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>RESULTADOS DEL EXAMEN</b>	
Cumplimiento de recomendaciones	7
Incremento anual de la mora y responsabilidad patronal, por falta de notificación de glosas a empleadores	12
Falta de evaluación de la información que generó el sistema de Historia Laboral, en los subprocesos de glosas y títulos de crédito	26
Glosas emitidas en la Dirección Provincial de Guayas fueron anuladas por servidores de otras Direcciones provinciales	34
No se ejecutaron las garantías bancarias, por incumplimiento en el pago de dos o más dividendos consecutivos de los Convenios de Purga de Mora Patronal	42
Renovación de garantía bancaria, no cubrió la totalidad del saldo de la deuda del convenio	49
Condiciones estipuladas en pólizas, presentadas como garantía en convenios de purga de mora patronal, no guardan relación con el objeto del convenio	52
No se suscribieron con el empleador los convenios de purga de mora patronal, quedando el trámite hasta la minuta	57
No se realizó el avalúo de bienes inmuebles embargados a deudores	63
No se resortearon títulos de crédito para la continuación del proceso coactivo	68
Títulos de crédito devueltos por abogados externos no están inventariados	74
Funciones incompatibles en el subproceso de títulos de crédito	78
Glosas y títulos de crédito no localizados en archivo	80

## ANEXOS

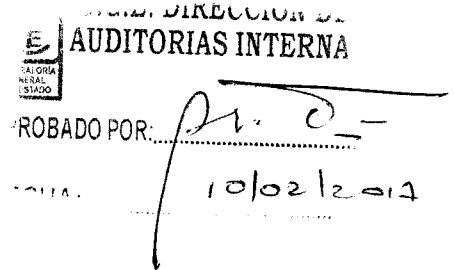
- 1 Servidores relacionados
- 2 Monto de recursos examinados
- 2.1 Desglose de la muestra: Glosas en estado "Emitida"
- 2.2 Desglose de la muestra: Glosas en estado "En espera de notificación"
- 2.3 Desglose de la muestra: Glosas en estado "No notificada"
- 2.4 Desglose de la muestra: Glosas en estado "Anuladas"
- 2.5 Desglose de la muestra: Acuerdos Administrativos (archivo magnético en CD)
- 2.6 Desglose de la muestra: "Convenios de Purga de Mora"
- 2.7 Desglose de la muestra: Títulos de Crédito menores al 25% del SBU (archivo magnético en CD)
- 2.8 Desglose de la muestra: Títulos de crédito anulados (Parche de Mora)
- 2.9 Desglose de la muestra: Títulos de de crédito pendientes de resorteo
- 2.10 Desglose de la muestra: Títulos de crédito en estado de Juicios Coactivos
- 3 Títulos de Crédito que se encuentran pendientes de resorteo
- 4-A Detalle de Títulos de Crédito no localizados en archivo
- 4-B Detalle de Glosas no localizadas en archivo



REF: Informe aprobado el

Quito, D.M.,

Señor  
**PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO  
INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL**  
Presente



De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen especial a los procesos de registro, recaudación y control de la responsabilidad y la mora patronal, en la Dirección Provincial del Guayas en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, ubicado/a en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2015.

La acción de control se efectuó de acuerdo con las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Contraloría General del Estado. Estas normas requieren que el examen sea planificado y ejecutado para obtener certeza razonable de que la información y la documentación examinadas no contienen exposiciones erróneas de carácter significativo, igualmente que las operaciones a las cuales corresponden, se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, políticas y demás normas aplicables.

Debido a la naturaleza de la acción de control efectuada, los resultados se encuentran expresados en los comentarios, conclusiones y recomendaciones que constan en el presente informe.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las recomendaciones deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio.

Atentamente,  
Dios, Patria y Libertad

  
Eco. María Cristina Orbe Cajiao  
**AUDITOR INTERNO DEL IESS**

## CAPÍTULO I

### INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

#### **Motivo del examen**

El examen especial en la Dirección Provincial del Guayas en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se realizó con cargo al Plan Operativo de control del año 2016 de la Unidad de Auditoría Interna del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en cumplimiento a la orden de trabajo 0004-IESS-AI-2016 de 19 de enero de 2016, suscrita por la Auditora Interna del IESS.

#### **Objetivo del examen**

- Evaluar el cumplimiento de la normativa vigente en el período de análisis para el registro, recaudación y control de la responsabilidad y la mora patronal.

#### **Alcance del examen**

Se analizaron los procesos de registro, recaudación y control de la responsabilidad y la mora patronal, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2015.

Se excluye de la presente acción de control la denuncia presentada en la Delegación Provincial del Guayas de la Contraloría General del Estado, por los representantes del Comité de Empresa de los Trabajadores de la Compañía J.P. Construcciones.

#### **Limitación al alcance**

No se analizaron las anulaciones de 332 registros de glosas emitidas en esta Dirección Provincial por total de 947 739,60.USD, que constan en la base de datos de mora patronal proporcionada por la Dirección Nacional de Tecnología de la Información y que fueron anuladas por 42 servidores que laboran en 23 Agencias de otras Direcciones Provinciales, debido a que los documentos de respaldo no reposan en la Dirección Provincial del IESS – Guayas.

*Des (a)  
J.P.*

## Base legal

Con Decreto Supremo 40 de 25 de julio de 1970, publicado en el Registro Oficial 15 de 10 de julio de 1970, se transformó la Caja Nacional del Seguro Social en Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. En 1988, la Asamblea Nacional reformó la Constitución Política de la República y estableció la permanencia del IESS como única Institución autónoma, responsable de la aplicación del Seguro General Obligatorio y continúa vigente con la Ley de Seguridad Social de 13 de noviembre de 2001, publicada en el Registro Oficial 465 de 30 de noviembre de 2001.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social 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, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional, conforme lo establece el Artículo 16 de la Ley de Seguridad Social.

La Dirección Provincial del IESS en Guayas fue creada con Resolución C.D. 021 de 13 de octubre de 2003, conforme lo establece el Capítulo II de la Organización del IESS de la Ley de Seguridad Social de 13 de noviembre de 2001, publicada en el suplemento del R.O. 465 de 30 de noviembre de 2001; antes de ello, según Resolución C.I. 100 de 17 de octubre de 2000, formaba parte de la Dirección Regional 2, que incluía las provincias de Galápagos, Guayas y Los Ríos.

De conformidad con el Reglamento Orgánico Funcional del IESS, constante en Resolución C.D. 021 de 13 de octubre de 2003, bajo la dependencia de la Dirección Provincial del Guayas, se creó la Subdirección de Servicios al Asegurado y bajo la subordinación de ésta, el Departamento de Afiliación y Control Patronal.

Con Resolución C.D. 457 vigente desde el 8 de agosto de 2013, se eliminaron la Subdirección de Servicios al Asegurado y el Departamento de Afiliación y Control Patronal. En su reemplazo se creó la Subdirección Provincial de Aportes, Fondos y Reservas, que tiene a su cargo las Unidades Provinciales de: Afiliación y Cobertura; y, de Gestión de Cartera.

Eres (3)  
JPO



Posteriormente, con el fin de contar con una estructura operativa y administrativa que fortalezca el ejercicio de la jurisdicción coactiva del IESS, se emitió la Resolución C.D. 497 de 18 de septiembre de 2015, con la cual se eliminó la Subdirección Provincial de Aportes, Fondos y Reservas y se crearon las Jefaturas de las Unidades Provinciales de: Gestión de Cartera y Gestión de Coactiva, dependientes de la Dirección Provincial, estructura que aún se encuentra en proceso de implementación y se mantiene con la estructura establecida en la Resolución C.D. 457.

### **Estructura orgánica**

La Dirección Provincial del Guayas, al 31 de diciembre de 2015, tiene la siguiente estructura:

#### **En el ámbito nacional:**

- Órgano de Dirección: Dirección General
- Subdirección General
  - Coordinación General de Prestaciones (\*)
    - Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar
    - Dirección del Seguro Social Campesino
    - Dirección del Seguro General de Riesgos del Trabajo
    - Dirección del Sistema de Pensiones
  - Coordinación General de Aportes, Fondos y Reservas(\*)
    - Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura
    - Unidad de Afiliación y Cobertura
    - Unidad de Gestión de Información de Afiliación
    - Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera
    - Dirección Nacional de Gestión y Supervisión de Fondos y Reservas
  - Coordinación General de Gestión Estratégica
  - Coordinación General de Servicios Corporativos
  - Dirección Nacional de Gestión Documental
  - Dirección Nacional de Comunicación Social
  - Procuraduría General
  - Coordinación General de Territorio

#### **En el ámbito Provincial:**

- Órgano de Dirección: Director Provincial
- Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias
  - Subdirección Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud

Cuatro (4)  
JBC

- Subdirección Provincial del Seguro Social Campesino
  - Subdirección Provincial de Prestaciones de Pensiones y Riesgos del Trabajo
  - Subdirección Provincial de Aportes, Fondos y Reservas (\*)
    - Unidad Provincial de Afiliación y Cobertura; y,
    - Unidad Provincial de Gestión de Cartera
  - Subdirección Provincial de Apoyo a la Gestión Estratégica
  - Subdirección Provincial de Servicios Corporativos; y,
- (\*)= Se eliminó con Resolución C.D.483 de 13 de abril de 2015

### Objetivo de la entidad

La Dirección Provincial tiene por misión principal la aplicación de las estrategias de aseguramiento obligatorio, la recaudación oportuna de las aportaciones de los empleadores y asegurados, la calificación del derecho a prestaciones de los afiliados comprendidos en la circunscripción geográfica de su competencia. Será el órgano responsable del manejo de las cuentas patronales e individuales de los asegurados; del ejercicio de la jurisdicción coactiva; y, de la consolidación de la información presupuestaria y contable de todas las dependencias administrativas subordinadas a su autoridad, conforme establece el artículo 35 de la Ley de Seguridad Social.

### Monto de recursos examinados

El monto de recursos analizados ascendió a 30 758 415,84 USD que corresponde a glosas y títulos de crédito emitidos, durante el período del 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2015, cuyo detalle consta en anexo 2, así:

PROCESO	ANEXO	AÑO / VALOR			TOTAL		
		2013	2014	2015	MUESTRA ANALIZADA	UNIVERSO	%
Glosas:							
Emitida	2.1	4 867,94	7 934,99	630 730,62	643 533,55	32 903 712,72	1,96
En espera de notificación	2.2	28 630,82	28 934,20	296 950,92	354 515,94	8 149 907,85	4,35
No notificada	2.3	306 687,82	784 113,23	603 729,48	1 694 530,53	26 384 063,62	6,42
Anulados	2.4	5 193,89	168 284,96	298 019,37	471 498,22	36 117 223,43	1,31
Acuerdos Administrativos	2.5	10 871 409,24	4 022 577,20	5 431 915,82	20 325 902,26	20 325 902,26	100,00
Convenio de Purga de Mora	2.6	643 754,41	1 343 021,49	1 543 712,74	3 530 488,64	3 530 488,64	100,00
Títulos de crédito:							
Menores al 25%	2.7	45 860,44	44 846,73	32 396,43	123 103,60	123 103,60	100,00
Anulados (Parche de mora)	2.8	147 070,92	536 581,72	2 709 662,16	3 393 314,80	3 393 314,80	100,00
Resorteos	2.9	31 986,78	4 264,96	0,00	36 251,74	113 624,50	31,90
Juicios Coactivos	2.10	55 283,72	19 223,10	110 769,74	185 276,56	299 521,53	61,86
<b>TOTAL</b>		<b>12 140 745,98</b>	<b>6 959 782,58</b>	<b>11 657 887,28</b>	<b>30 758 415,84</b>	<b>131 340 862,96</b>	<b>23,42</b>

*Banco (5)*  
*[Firma]*

**Servidores relacionados**

Constan en Anexo 1.

Seis (6)



## CAPÍTULO II

### RESULTADOS DEL EXAMEN

#### Cumplimiento de recomendaciones

Del seguimiento a once recomendaciones constantes en el informe IESS-AUDI-0017-2011 del examen especial "Recaudación de la Mora Patronal Mediante Jurisdicción Coactiva de la Dirección Provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en Guayas", por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de marzo de 2010, realizado por la Unidad de Auditoría Interna y aprobado por el Director de la Regional 1 de la Contraloría General del Estado el 5 de julio de 2013, se determinó que diez se encuentran cumplidas y una se encuentra incumplida, conforme se cita:

***"No se supervisó la correcta ejecución de los procesos coactivos.- Recomendación 4.- Al Director Provincial del IESS en Guayas.- Oficiará a los abogados secretarios de coactiva que, informen en la etapa del auto inicial, los títulos de crédito no citados por desconocimiento del domicilio del coactivado, sea por, direcciones incorrectas o empresas liquidadas o cerradas. Con esta información, dispondrá a la Coordinadora de la Unidad de Coactiva, que para la autorización correspondiente, elabore un extracto de citación para publicar por la prensa. El aviso contendrá: la razón social y registro único de contribuyente de la empresa; los nombres, apellidos y número de cedula de ciudadanía del representante legal, número, valor, periodo y concepto del título de crédito..."***

#### **Situación actual:** Incumplida

El Subdirector General del IESS con memorando IESS-SDG-2014-0255-M de 27 de marzo de 2014, trasladó la recomendación al Director Provincial del IESS - Guayas para su cumplimiento; funcionario que con memorando IESS-DPG-2014-1955-M de 7 de abril de 2014, dispuso al Subdirector de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas la aplicación y cumplimiento de la misma.

El Director General del IESS, en conocimiento de los resultados de la Comisión de Seguimiento de la Dirección General, con memorando IESS-DG-2014-1860-M de 10 de noviembre de 2014, insistió al Director Provincial del IESS - Guayas, se cumpla con dichas recomendaciones.

*Siete (7)*  
*JAB*

La Abogada, Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con memorando IESS-DPGSAFRGC-2015-0221-M de 10 de enero de 2015, cumpliendo con las recomendaciones de Auditoría, remitió al Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, un detalle de títulos de crédito de empleadores que no se localizó su dirección domiciliaria o de la empresa, facilitado por los Abogados externos, a fin de que solicite autorización al Director Provincial para realizar tres publicaciones por la prensa, adjuntando para el efecto la proforma de Diario El Telégrafo, según propuesta VTASGYE-JUD-EL-003-06-01-2015 de 6 de enero de 2015, sin concretar dicha publicación.

El Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, en respuesta a nuestro oficio 51000000-EE.RMP.DPG-026 de 20 de febrero de 2016, con memorando IESS-DPGSAFRGC-2016-2829-M de 2 de marzo de 2016, hizo referencia a las observaciones efectuadas por el Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, quien señaló:

*“... mediante correo electrónico de fecha 20 de marzo, se solicitó a los abogados externos que se remita la respectiva providencia donde se deje constancia de que no se pudo realizar la citación del juicio... se dispuso que es necesario que los abogados realicen la respectiva providencia... de la revisión realizada a la presente fecha, ningún abogado a (sic) presentado copias de las providencias, se retoma el tema de tal manera que se actualice la lista de coactivados no citados y se pide nuevamente a los abogados externos remitir las respectivas providencias...”.*

Los Directores Provinciales del IESS - Guayas, con período de gestión del 13 de junio de 2013 al 26 de marzo de 2014 y del 7 de mayo de 2014 al 8 de diciembre de 2014; del 9 de diciembre de 2014 al 30 de mayo de 2015; la Directora Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 1 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015; el Subdirector de Aportes, Fondos y Reservas, con período de gestión del 24 de octubre de 2013 al 28 de mayo de 2014 y como Jefe de la unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 29 de mayo de 2014 al 31 de mayo de 2015; y, el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 16 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, no exigieron a los abogados para que informen en la etapa del auto inicial, los títulos de crédito no citados por desconocimiento del domicilio del

*Delno (s)*  
*DB*

coactivado, sea por direcciones incorrectas o empresas liquidadas o cerradas, debido a que se desconocía o registraban errores en las direcciones, etc, lo que originó que no dispongan de información para que la Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva, elabore un extracto de citación para publicar por la prensa, para el trámite de autorización correspondiente, y que no se inicien, notifiquen, no se dicten autos iniciales ni se arbitren medidas cautelares y que se mantengan obligaciones patronales en mora; incumpliendo lo dispuesto en el artículo 22.- Deberes de las o los servidores públicos, letras a) y e) de la Ley Orgánica de Servicio Público; el artículo 92.- Recomendaciones de Auditoría de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado de 29 de mayo de 2002 y artículo 28.- Seguimiento y control de su Reglamento; e, inobservaron la Norma de Control Interno 401-03.- Supervisión, emitida por la Contraloría General del Estado, con Acuerdo 039-CG de 16 de noviembre de 2009.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 22 de su Reglamento, se comunicaron los resultados provisionales a los Directores Provinciales del IESS - Guayas, con oficios 51000000-EE.RMP.DPG-165 y 51000000-EE.RMP.DPG-183 de 22 de abril de 2016 y memorando IESS-AI-2016-624-ME de 25 de abril de 2016; al Subdirector de Aportes, Fondos y Reservas y Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-098 de 21 de abril de 2016; y, al Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad Provincial de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-175 de 22 de abril de 2016, para que emitan sus opiniones y puntos de vista.

El Director Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 13 de junio de 2013 al 26 de marzo de 2014 y del 7 de mayo de 2014 al 8 de diciembre de 2014; y, el Subdirector de Aportes, Fondos y Reservas, con período de gestión del 24 de octubre de 2013 al 28 de mayo de 2014 y como Jefe de la unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 29 de mayo de 2014 al 31 de mayo de 2015, no emitieron sus opiniones y puntos de vista antes ni después de las conferencias finales de comunicación de resultados realizadas el 4, 11 de mayo y 2 de junio de 2016.

*Neerve (9)*  
*JBB*

El Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 16 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, en respuesta a nuestro oficio 51000000-EE.RMP.DPG-0175 de 22 de abril de 2016, con memorando IESS-DPG-2016-3008-M de 4 de mayo de 2016, señaló:

*“...el listado de coactivados no citados estaba listo para ser remitido a diario el telégrafo para la publicación correspondiente, sin embargo de una reunión realizada con la Subdirectora de Aportes, Fondos y Reservas... se dispuso que es necesario que los abogados realicen la respectiva providencia... con los últimos cambios de administración no se ha podido culminar con el proceso de citación por la prensa, de lo cual el GT de coactiva procede actualizar la lista de coactivados no citados y se pide nuevamente a los abogados externos remitir las respectivas providencias....- es preciso señalar que para los efectos los secretarios debían declarar bajo juramento la imposibilidad de determinar la individualidad o residencia de quien debía ser citado, obstáculo que entorpecía la implementación de la citación por la prensa....”.*

Posterior a las conferencias finales de comunicación de resultados realizadas el 4, 11 de mayo y 2 de junio de 2016, el Director Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 9 de diciembre de 2014 al 30 de mayo de 2015, en oficio RRVB-01-001-2016 de 5 de mayo de 2016, indicó:

*“...Como dentro de mis atribuciones y deberes (Art. 38 L.S.S.) no constan ejercitar acciones operativas, temporalmente hago más las opiniones en lo pertinente, sobre las diversas novedades que al efecto ha emitido en oficio sin número de mayo 3 de 2016, la Abogada (...), en calidad de ex – Jefe de Afiliación y Control Patronal, dado que colaboró con el suscrito durante mi poco tiempo de gestión...”.*

El oficio sin número de 3 de mayo de 2016, al que hace referencia el Director Provincial, indica:

*“... la enunciada sugerencia, esta direccionada al Director Provincial de la época, como Juez de Coactivas que era en ese entonces, pero no a la suscrita. Dicho ex- funcionario es quien debe responder sobre aquello...”.*

La Directora Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 1 de junio al 31 de diciembre de 2015, con memorandos IESS-DPG-2016-3180-M de 11 de mayo de 2016 e IESS-DPG-2016-3202-M de 12 de mayo de 2016, informó:

*“... el listado de coactivados no citados estaba listo para ser remitido a diario el telégrafo para la publicación correspondiente, sin embargo de una reunión realizada con la Subdirectora de Aportes, Fondos y Reservas... se dispuso que es necesario que los abogados realicen la respectiva providencia... con los últimos cambios de administración no se ha podido culminar con el proceso de*

*Diez (10)*  
*Diez*

*citación por la prensa, de lo cual el GT de coactiva procede actualizar la lista de coactivados no citados y pide nuevamente a los abogados externos remitir las respectivas providencias disponiendo la citación por la prensa de cada uno de los coactivados....- Esta Jefatura se encuentra realizando las gestiones correspondientes para cumplir con la recomendación...”*

Los Directores Provinciales del IESS - Guayas; y, el Subdirector de Aportes, Fondos y Reservas y como Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas; y, el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, no supervisaron ni tomaron acciones para exigir a los abogados externos informen mediante providencias, la no localización de las direcciones de los empleadores, a efecto de realizar las citaciones por la prensa para el cumplimiento de la recomendación 4 del informe IESS-AUDI-0017-2011, por lo que hasta el cierre de esta acción de control, no se dio cumplimiento a la recomendación citada.

### **Conclusión**

Los Directores Provinciales del IESS - Guayas; el Subdirector de Aportes, Fondos y Reservas y Jefe de la unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas; y, el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, no exigieron a los abogados para que informen en la etapa del auto inicial, los títulos de crédito no citados por desconocimiento del domicilio del coactivado, sea por direcciones incorrectas o empresas liquidadas o cerradas, debido a que se desconocía o registraban errores en las direcciones, etc, lo que originó que no dispongan de información para que la Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva, elabore un extracto de citación para publicar por la prensa, para el trámite de autorización correspondiente; y, que no se inicien, notifiquen, no se dicten autos iniciales ni se arbitren medidas cautelares y que se mantengan obligaciones patronales en mora.

### **Recomendaciones**

#### **Al Director(a) Provincial del IESS – Guayas**

1. Dispondrá al Responsable del Grupo de Trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, se realicen los procedimientos

*Once (11)*  
*[Signature]*



necesarios para que mensualmente los Abogados Secretarios informen en la etapa del auto inicial, los títulos de crédito que no han sido citados por desconocimiento del domicilio del coactivado, sea por direcciones incorrectas, empresas liquidadas, cerradas, no hay quien reciba la correspondencia, etc.


2. Dispondrá a la Responsable del grupo de trabajo de la Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, que a base del reporte que presenten los Secretarios Abogados de glosas no notificadas, conteniendo datos como: razón social del deudor, registro único de contribuyentes, los nombres, apellidos y número de cédula de ciudadanía del representante legal, número, valor, período y concepto del título de crédito, elabore un extracto de citación para publicar mensualmente por la prensa, para el trámite de autorización correspondiente, a fin de que se inicien, notifiquen, se dicten autos iniciales, se arbitren medidas cautelares y evitar mantener obligaciones patronales en mora.

#### **Incremento anual de la mora y responsabilidad patronal, por falta de notificación de glosas a empleadores**

Para el proceso de notificación de glosas, el Operador Notificador, ingresa el número 200 en el sistema de glosas y automáticamente se genera el documento de notificación de 200 glosas con la respectiva guía de notificación a los empleadores, documentos que se imprimen semanalmente y legalizan, para posteriormente entregar las glosas físicas al Courier; cada operador notificador realiza entre 1 a 15 guías, por lo que se generan entre 2 000 a 4 000 glosas semanales, aproximadamente; para el efecto, la gestión de notificación, se realiza de tres formas:

- Se notifica al empleador cuando se acerca al Centro de Atención Universal del IESS, donde los servidores institucionales comunican de la mora que mantienen.
- El servidor "*notificador en campo*", se traslada a la dirección que las empresas registran en el sistema; y,
- A través del servicio de Courier que presta la Empresa Pública Correos del Ecuador (CDE-EP).

Conforme la información de la mora y responsabilidad patronal emitidas en el período de análisis, procesada por la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información, con la aprobación de la Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera y

*Doc (12)*  


proporcionada al equipo de Auditoría con memorando IESS-DNRGC-2016-0232-M de 7 de marzo de 2016, observamos que:

Desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2015, se emitieron 702 797 glosas por 293 057 726,79 USD según consta en el archivo "A1-Detalle de glosas emitidas"; observamos que el 33,81% de glosas emitidas, esto es, 237 588 glosas por total de 67 437 684,19 USD, al 31 de diciembre de 2015 *no fueron* comunicadas a los empleadores para su cancelación, conforme aparece en el archivo "B1- Saldo de la cartera", según se desglosa en los siguientes sub-estados:

Sub-estado glosa	2013		2014		2015		TOTAL	
	No. registros	Total USD	No. registros	Total USD	No. registros	Total USD	No. registros	Total USD
Total glosas emitidas	233 286	111 042 688,00	184 096	76 830 414,00	285 415	105 184 624,79	702 797	293 057 726,79
<b>Sub-estados:</b>								
Emitidas	38	11 155,43	110	25 463,91	108 981	32 867 093,38	109 129	32 903 712,72
En espera de notificación	3 812	841 447,41	4 247	822 566,06	22 546	6 485 894,38	30 605	8 149 907,85
No notificadas	31 114	8 181 077,43	32 402	8 570 213,48	34 338	9 632 772,71	97 854	26 384 063,62
<b>TOTAL</b>	<b>34 964</b>	<b>9 033 680,27</b>	<b>36 759</b>	<b>9 418 243,45</b>	<b>165 865</b>	<b>48 985 760,47</b>	<b>237 588</b>	<b>67 437 684,19</b>
<b>% ANUAL</b>	<b>8,14%</b>		<b>12,26%</b>		<b>46,57%</b>		<b>33,81%</b>	

- **Glosas en estado de emitidas**

Una vez que las planillas por concepto de aportes, fondos de reserva o dividendos de préstamos registran mora por más de 90 días, el sistema informático de Historia Laboral automáticamente traslada la mora patronal al sub-estado de "emitida" por cada concepto. En el reporte proporcionado, existen 109 129 glosas por 32 903 712,72 USD que registran dicho estado hasta por 3 años, de las cuales aún no se ha iniciado ningún proceso de notificación a fin de que el empleador conozca su obligación de pago con la institución, así:

Año	No. Glosas	USD
2013	38	11 155,43
2014	110	25 463,91
2015	108 981	32 867 093,38
<b>TOTAL</b>	<b>109 129</b>	<b>32 903 712,72</b>

- **Glosas en espera de notificación**

El sub-estado "en espera de notificación" se da entre el estado de la emisión y la generación de las glosas a ser notificadas, a través del sistema informático. En

Ence (13)  
JAB

espera de notificación permanecen 30 605 glosas por 8 149 907,85 USD, pendientes de ser notificadas y gestionadas hasta por 3 años, así:

Año	No. Glosas	USD
2013	3 812	841 447,41
2014	4 247	822 566,06
2015	22 546	6 485 894,38
<b>TOTAL</b>	<b>30 605</b>	<b>8 149 907,85</b>

- **Glosas no notificadas**

En el sub-estado de "Glosas no notificadas" se encuentran aquellas glosas que fueron devueltas por el Courier "Empresa de Correos del Ecuador", sin haberse realizado la entrega, debido a que la dirección domiciliaria del empleador está incompleta, es incorrecta, han cambiado la ubicación de sus oficinas, han cerrado los negocios o no hay quien reciba la correspondencia, etc. Cuando el Courier termina de realizar el proceso de notificación, luego de 10 días de gestión, el Coordinador de Notificaciones recibe las guías donde consta la recepción y también las glosas físicas que no fueron notificadas, a efectos de que realice una segunda gestión y agotar todos los medios para lograr la ubicación del empleador.

Existen 97 854 glosas en sub-estado de "**No notificadas**" por total de 26 384 063,62 USD, conforme se demuestra:

Año	No. Glosas	USD
2013	31 114	8 181 077,43
2014	32 402	8 570 213,48
2015	34 338	9 632 772,71
<b>TOTAL</b>	<b>97 854</b>	<b>26 384 063,62</b>

- **Recaudación de la mora patronal**

De acuerdo a los datos proporcionados por la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información del IESS, correspondiente al período del 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2015, se determinó que del total de glosas emitidas anualmente y descontando aquellas que fueron anuladas, la recaudación en el 2013 fue del 63,08%, en el 2014 se cobró el 53,49% y en el 2015 se recaudó el 25,01%, quedando pendientes de recaudación por mora patronal el 25,11%, 34,54% y 68,14%, respectivamente, conforme se presenta en el siguiente cuadro:

*Catorce (14)*  
*[Firma]*

Estado glosa	2013		2014		2015		TOTAL	
	Trámites	USD	Trámites	USD	Trámites	USD	Trámites	USD
GLOSAS EMITIDAS	233 286	111 042 688,00	184 096	76 830 414,00	285 415	105 184 624,79	702 797	293 057 726,79
<b>MENOS:</b>								
(-) RECAUDACIÓN	152516	70 055 829,91	95 979	41 097 191,61	74 466	26 310 690,81	322 961	137 463 712,33
(-) GLOSAS ANULADAS	5 982	13 102 532,12	9 293	9 192 687,80	2 404	7 199 715,02	17 679	29 494 934,94
(=) MORA PATRONAL ANUAL	74 788	27 884 325,97	78 824	26 540 534,59	208 545	71 674 218,96	362 157	126 099 079,52
% MORA PATRONAL POR AÑO	25,11%		34,54%		68,14%		43,03%	

Pese a que el IESS contó con los servicios de notificación de glosas a través de Correos del Ecuador en el período desde enero de 2013 hasta el 26 de octubre de 2015, en que feneció el último contrato complementario IESS-PG-2014-0063-C suscrito el 1 de agosto de 2014, existió al 31 de diciembre de 2015, fecha de corte del examen especial, 237.588 glosas emitidas desde enero de 2013 por total de 67.437.684,19 USD, las cuales, aún se encuentran en estado de emitidas, en espera de notificación y no notificadas, habiéndose publicado el 9 de agosto de 2014 por el Diario El Telégrafo, 249 glosas por 605 027,54 USD, sin que se continúe efectuando notificaciones a través de la prensa, en aquellos casos de glosas que habiendo cumplido con todos los procedimientos para la notificación al deudor, no se logró establecer su ubicación que permitan iniciar las acciones de cobro. Para suplir la falta de Correos del Ecuador, a partir del 27 de octubre de 2015, se procedió a notificar a los patronos a través del Call Center y de un servidor del área de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas que se movilizó una vez a la semana.

Respecto al vencimiento del contrato del Courier Correos del Ecuador, el Director Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera del IESS, con memorando IESS-DNRGC-2016-0346-M de 6 de abril de 2016, manifestó:

*“... el IESS suscribió contrato con la Empresa Pública CORREOS DEL ECUADOR CDE-EP por el plazo de un año, a partir del 1 de agosto de 2014. Posteriormente, el 26 de agosto de 2015, se suscribió un contrato complementario con plazo de ejecución de 60 días adicionales al plazo del contrato principal, contados a partir de la fecha de celebración del presente instrumento, esto es, a partir del 26 de agosto de 2015, el cual feneció el 26 de octubre de 2015,... a partir de dicha fecha, sólo se está notificando a través del call center y de un servidor que se moviliza una vez a la semana, motivo por el cual existe un considerable número de glosas represadas y pendientes de notificar....- Durante el periodo que el Instituto no conto con los servicios de CORREOS DEL ECUADOR CDE-EP, esta Dirección Nacional conjuntamente con las Direcciones Provinciales realizaron las siguientes actividades: Actualización de la base de datos de empleadores.- Envío de SMS a*

*Quince (15)  
JPO*

*empleadores.- Notificaciones inmediatas de glosas al empleador.- Llamadas telefónicas a empleadores indicando la mora patronal y asesorando en las facilidades de pago que otorga el Instituto...".*

El Director Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 1 de enero de 2013 al 31 de mayo de 2013, con comunicación sin número de 11 de mayo de 2016, indicó:

*"... las glosas que se encuentran en el estado de "EMITIDAS" dentro del periodo que afectaría al suscrito son... 4 glosas... todas ellas con fecha 01 de abril del 2013....- dentro de mi periodo no existe ninguna glosa en estado "NO NOTIFICADA"; y en el estado de "EN ESPERA DE NOTIFICACIÓN" existen un total de 959.- 1... en mi calidad de Director Provincial del IESS Guayas fui pionero en la generación de un call center que entre sus finalidades tenía las de comunicar a los empleadores las obligaciones generadas a través de glosas en estado de "emitidas", "en espera de notificación" y "no notificadas"; iniciativa que tuvo excelentes resultados en la gestión de recaudación, y que sirvió para la fácil identificación de los lugares donde debían ser notificados los deudores.- 2. Por los buenos resultados en la gestión de localización de los morosos del IESS que tenían glosas generadas en estado de "emitidas", "en espera de notificación" y "no notificadas" a través del call center (un poco rudimentario), implantado por mi iniciativa, se resolvió mejorar esta herramienta a través de su sistematización; es por ello que mediante oficio No. 13110900-2-183 con TR 9000 del 8 de enero del 2013 solicité a la Subdirectora Nacional de Afiliación y Cobertura, (...) la adquisición de su software para Call Center en el G.T. de Recaudación Extrajudicial para los procesos de cobranza de los empleadores en mora.- 3. Respecto a las glosas en estado de "emitidas", debo indicar que con mi autorización el antiguo Responsable del G.T. de Recaudación Extrajudicial, realizaba las gestiones necesarias para la solución de este estado, a través de correos electrónicos y comunicaciones telefónicas con la MESA DE AYUDA que era un equipo de soporte técnico a nivel nacional a cargo de la Dirección de Desarrollo Institucional que solucionaba diversos problemas informáticos, entre ellos, el indicado; es por ello que no existe mayor número de glosas en este estado generadas en mi periodo como Director Provincial del IESS-Guayas.- 4. Adicionalmente en su debida oportunidad dispuse al Responsable del G.T. de Recaudación Extrajudicial que emita directrices a fin de que miembros de su unidad realicen las gestiones pertinentes para localizar y proceder a notificar las glosas devueltas por Correos del Ecuador...".*

El Director Provincial del IESS - Guayas con período de gestión del 13 de junio de 2013 al 26 de marzo de 2014 y del 7 de mayo de 2014 al 8 de diciembre de 2014, con memorando IESS-DPG-2014-1008-M de 21 de febrero de 2014 presentó al Director General del IESS, una propuesta de Notificación Electrónica de Glosas, en la que informó:

*"... que permitirá disminuir los niveles de glosas no notificadas.- Esta propuesta consiste en efectuar Notificaciones de las glosas... a través del correo electrónico declarado por el Empleador en el Sistema de Historia Laboral del*

*Diezseis (16)*

*JAB*

*IESS, notificación que será por la mora ya sea en estado de planilla, glosas y/o títulos de crédito.... con la finalidad de optimizar los procesos administrativos, que permitan simplificar la gestión de cobro, de los valores adeudados por obligaciones patronales, manteniendo el debido proceso y la seguridad jurídica... aplicando la Ley de comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos, antes de la emisión del título de crédito para iniciar las acciones previstas en la jurisdicción coactiva...”*

El Asistente Administrativo, con funciones de Líder de Notificación de glosas, con período de gestión del 6 de agosto de 2012 al 14 de agosto de 2013, con memorando IES-DPGSAGE-2016-1179-M de 4 de mayo de 2016, señaló:

*“... En el año 2013 se incrementó la efectividad en las notificaciones de glosas realizadas por Crupier (sic) Correos del Ecuador (CDE)... Durante este período se realizó... la gestión de disminución de glosas en estado de no notificadas mediante la notificación de un servidor... lo cual a veces no era posible... debido a la falta de disposición de vehículo institucional... Mediante oficio 13110900-2-3895 de... 29-07-2013, se solicitó autorización al Director Provincial de una propuesta de Gestión de glosas No Notificadas por Correos del Ecuador... esta propuesta no pudo efectuarse debido a la destitución de varios funcionarios en el mes de agosto del año 2013...”*

El Oficinista, con funciones de Líder de Notificación de glosas, con período de gestión del 22 de abril de 2015 al 3 de junio de 2015, con memorando IESS-DPGSAFRGC-2016-5322-M de 3 de mayo de 2016, manifestó:

*“... producto de las novedades presentadas en el sistema de glosas - Historia Laboral; se efectuó oportunamente el correspondiente reporte a la Dirección Nacional de Cartera mediante correos electrónicos;... que encontrándose incluidas en una guía para que sean gestionadas por Correos del Ecuador, son devueltas, y al momento de la revisión,... se observa que en el sistema de historia laboral nuevamente se encuentra en estado de “Emitida”, a pesar de que el físico muestre la determinada glosa se encuentra contenida en una guía... se recibió mediante correo electrónico de fecha 28 de abril de 2015, instrucciones sobre la Notificación de glosas, entre otras directrices, se manifiesta que si el funcionario a cargo de la actualización de datos del empleador no ha logrado concluir el proceso dentro del tiempo establecido, esto es obtener la dirección exacta de empleador, se deberá, bajo la responsabilidad del funcionario, registrar como “No Notificada”...”*

La Oficinista, con funciones de Líder de Notificación de glosas, con período de gestión del 4 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, con memorando IESS-DPGSAFRGC-2016-5293-M de 3 mayo de 2016, señaló:

*“... desde la finalización del contrato con Correos del Ecuador en Octubre 27 de 2015, se implantaron varias estrategias... se logró un porcentaje considerable de glosas por notificar en estado “Emitidas”; entre ellas la “Notificación en Campo”, es decir, a través de un funcionario; “Notificación Inmediata” y*

*Decreto (17)*

*“Publicación”... La gestión realizada mediante la “Notificación Inmediata”, es otra de las medidas que se implementó para disminuir las glosas en estado “No Notificadas”; esto es, a través de la base de empleadores en mora se contacta al empleador y se solicita se acerque a las instalaciones del IESS para que sea informado y notificado formalmente de su deuda. Mediante memorando IESS-DPG-2015-15342-M se dio a conocer que se encontraban listas un total de 4.123 glosas, para su publicación (suplemento), fecha probable de 30 de diciembre de 2015; no obstante, a través de memorando IESS-DPG-2015-8197-M, se nos informó que dicha publicación se podrá realizar en el mes de enero de 2016. El considerable incremento de la mora en el año 2015, corresponde en gran medida a la mora por concepto de responsabilidad patronal, ya que en virtud de cumplir con lo dispuesto por nivel central... las unidades médicas deben registrar todas las glosas por... Responsabilidad Patronal; resultando que al finalizar el año 2015 ingresaron y se generaron glosas... de prestaciones que fueron recibidas en los últimos cinco años...”.*

El Director Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 9 de diciembre de 2014 al 30 de mayo de 2015; y, la Directora Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 1 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, no presentaron al Director General del IESS un proyecto para la implantación de un proceso de notificación por medios electrónicos a empleadores morosos de glosas por concepto de mora y responsabilidad patronal, que sea legalmente viable, confiable y eficiente, con el fin de obtener el certificado digital, definir la estructura del medio electrónico y del archivo de la información de la glosa con firma electrónica, mecanismos de envío, procedimientos y términos a ser implantados y que exista el correspondiente acuerdo de responsabilidad para el uso de medios electrónicos.

Los Directores Provinciales del IESS – Guayas, con períodos de gestión del 13 de junio de 2013 al 26 de marzo de 2014 y del 7 de mayo de 2014 al 8 de diciembre de 2014; del 9 de diciembre de 2014 al 30 de mayo de 2015; y, la Directora Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 1 de junio al 31 de diciembre de 2015, no dispusieron al Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, que determine y enliste las glosas que por no localizarse a las empresas o empleadores no pudieron ser notificadas debido a direcciones incompletas, incorrectas, cambios de ubicación de sus empresas, locales cerrados, no hay quien reciba la correspondencia, etc.; ni coordinaron la aplicación de procedimientos de última instancia, una vez agotados los procedimientos de notificación por Courier, por correos electrónicos, a través del sistema de Historia Laboral u otros, tales como publicaciones por la prensa, en aquellos casos en que no fue factible determinar el domicilio del sujeto pasivo de la obligación, tampoco para realizar el control respectivo para solucionar las causas por las cuales las glosas

*Dieciocho (18)*  
*DB*

quedan en los sub-estados de "emitidas", "en espera de notificación" y "no notificadas", hecho que no permitió mejorar la recaudación y reducir la mora patronal en su jurisdicción.

El Subdirector de Aportes, Fondos y Reservas con período de gestión del 24 de octubre de 2013 al 28 de mayo de 2014 y con funciones de Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 29 de mayo de 2014 al 31 de mayo de 2015; la Abogada, Subdirectora de Servicio al Asegurado, con período de gestión del 1 de enero de 2013 al 30 de octubre de 2013 y como Subdirectora (e) de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 24 de enero de 2015 al 6 de agosto de 2015; el Abogado, Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 1 de noviembre de 2013 al 2 de junio de 2014; y, el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 16 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, no vigilaron periódicamente, la actualización permanente de la base de datos de notificaciones con la información que el Courier proporcionó, lo que originó que las direcciones de las empresas consten con registros erróneos y que no se haya solicitado la actualización a los patronos a través de los Centros de Atención Universal.

Los citados servidores incumplieron lo dispuesto en los artículos 19.- Responsabilidades, número 2 del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, expedido con Resolución C.D. 021 del 13 de octubre de 2003; el artículo 4.- Orgánico funcional, número 3.- Dirección Provincial, letra i); número 3.5.- Subdirección Provincial de Aportes, Fondos y Reservas, letras i) y m); y, 3.5.2.- Gestión de Cartera, letra a) del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, expedido con Resolución C.D. 457 del 8 de agosto de 2013 y sus reformas con Resoluciones C.D. 483 de 13 de abril de 2015 y C.D. 497 de 18 de septiembre de 2015; los artículos 24.- De las responsabilidades; 25.- Atribuciones de los responsables del proceso de control, letra c); 43.- De la emisión de obligaciones patronales en mora; 44.- De la gestión de recaudación de las obligaciones patronales y 58.- Notificación de glosas de la Codificación del Reglamento de Afiliación, Recaudación y control contributivo constante en Resolución C.D. 301 de 11 de enero de 2010 y sus reformas con Resolución C.D. 321 de 2 de junio de 2010; y, la Norma de Control Interno 401-03.-

*Diecinueve (19)*  
*JOB*



Supervisión, emitida por la Contraloría General del Estado con Acuerdo 039-CG de 16 de noviembre de 2009.

El Reglamento Orgánico Funcional del IESS, expedido con Resolución C.D. 021 del 13 de octubre de 2003, indica:

*“Artículo 19.- Responsabilidades.-... Son responsabilidades de la Dirección Provincial, en la circunscripción territorial a su cargo... 2. El establecimiento de sistemas y procesos de aplicación de los programas de afiliación y recaudación de las aportaciones y otros ingresos presupuestarios del Instituto...”.*

El Reglamento Orgánico Funcional del IESS, expedido con Resolución C.D. 457 del 8 de agosto de 2013 y sus reformas con Resoluciones 483 de 13 de abril de 2015 y 497 de 18 de septiembre de 2015, dispone:

*“3. Dirección Provincial.- La Dirección Provincial tendrá las siguientes funciones y responsabilidades:... g) Administrar y controlar los sistemas y procesos de aplicación de los programas de afiliación y recaudación de las aportaciones y otros ingresos....- 3.5 Subdirección Provincial de Aportes, Fondos y Reservas.- ...i) Supervisar la planificación y los procesos de recaudación, control contributivo y gestión de cartera...m) Supervisar el registro de los casos de responsabilidad patronal y la recaudación de aportes y mora patronal....- 3.5.2 Gestión de Cartera.-... a) Ejecutar las políticas, estrategias y acciones para la recuperación de la cartera...”.*

La Codificación del Reglamento de Afiliación, Recaudación y control contributivo emitido con Resolución C.D. 301 de 11 de enero de 2010, reformado con Resoluciones C.D. 321 de 2 de junio de 2010 y 384 de 19 de octubre de 2011, dispone:

*“Artículo 24.- De las responsabilidades.- El control de afiliación y recaudación estará a cargo del Director Provincial en el ámbito de su jurisdicción....- Artículo 25.- Atribuciones de los responsables del proceso de control.-... c) Verificar el cumplimiento de obligaciones patronales y personales....- Artículo 43.- De la emisión de obligaciones patronales en mora.- La Dirección Provincial establecerá las obligaciones de aquellos empleadores... registrados en el Sistema Historia Laboral, cuando acusen mora por periodos superiores a noventa (90) días, procesos que estarán a cargo de las Unidades de Afiliación y Control Patronal de cada jurisdicción provincial... - Artículo 44.- De la gestión de recaudación de las obligaciones patronales.- Las Direcciones Provinciales a través de las unidades administrativas correspondientes, recaudarán los valores establecidos en las glosas y otras obligaciones a favor del IESS.- Previamente se deberá comprobar, ratificar o rectificar la dirección domiciliaria y los números telefónicos del deudor en estado de glosa para luego proceder a la emisión de los títulos de crédito.- La recaudación de la mora patronal se efectuará por vía administrativa; y, agotada ésta, mediante coactiva... - Artículo 58.- Notificación de glosas.- Una vez emitida la glosa, el Director Provincial bajo*

*Veinte (20)*  
*JAB*

*su responsabilidad notificará al deudor dentro de los ocho (8) días laborables subsiguientes a la emisión... La notificación de las glosas a los deudores es obligatoria y debe ser verificada y certificada, antes de la emisión del título de crédito...”.*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 22 de su Reglamento, comunicamos los resultados provisionales a los Directores Provinciales del IESS – Guayas con oficios 51000000-EE.RMP.DPG-155 y 51000000-EE.RMP.DPG-182 de 22 de abril de 2016; a la Directora Provincial del IESS – Guayas, con memorando IESS-AI-2016-0621-ME de 25 de abril de 2016; al Subdirector de Aportes, Fondos y Reservas y Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-157; a la Abogada, Subdirectora de Servicio al Asegurado y como Subdirectora (e) de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-156; al Abogado, Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-185; y, al Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-158 de 22 de abril de 2016, a fin de que emitan sus opiniones y puntos de vista.

La Abogada, Subdirectora de Servicio al Asegurado con período de gestión de 1 de enero de 2013 al 30 de octubre de 2013 y como Subdirectora (e) de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 24 de enero de 2015 al 6 de agosto de 2015, en respuesta al oficio 51000000-EE.RMP.DPG-156, con comunicación de 3 de mayo de 2016, manifestó,

*“...debo indicar que... si tomé acción... di las instrucciones precisas, es así que procedí a reorganizar los Equipos de Trabajo, en el que se encontraba el de actualizaciones de direcciones, a fin de que se pueda ubicar a los patronos para la notificación respectiva y mediante Memorando No. IESS.DPGSAFR-2015-0787-M de 2015-03-04, se procedió a disponer al... Ex Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera, el establecimiento de actividades, elaboración de flujos, tiempos de atención y plan de acción para el desalojo de los trámites pendientes y actuales...”.*

El Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 16 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, en respuesta al oficio 51000000-EE.RMP.DPG-158, con memorando IESS-DPG-2016-3007-M de 4 de mayo de 2016,

Veintiuno (21)  
JNB

adjuntó copia del memorando IESS-DPGSAFRGC-2016-5293-M de 3 mayo de 2016 de la Oficinista con funciones de Líder de Notificación de glosas, el mismo que se encuentra considerado en el presente comentario.

Posterior a las conferencias finales de comunicación de resultados realizadas el 4, 11 de mayo y 2 de junio de 2016, el Director Provincial del IESS – Guayas, con períodos de gestión del 13 de junio de 2013 al 26 de marzo de 2014 y del 7 de mayo de 2014 al 8 de diciembre de 2014, mediante escrito recibido el 3 de mayo de 2015, con comunicación sin número ni fecha, receptado el 13 de mayo de 2016, a través del abogado patrocinador, señaló:

*“... las supuestas responsabilidades que pretende imputarme la auditoría... no es procedente, puesto que la misma debe apuntar a responsabilizar directamente a las unidades administrativas que dejaron de cumplir las funciones asignadas dentro del marco legal respectivo... y enfatizo que sería injusto culpar al suscrito... por la inacción u omisión de terceros, que si bien es cierto yo era el Director Provincial pues como autoridad, dispuse se cumplan los ordenamientos legales que determina la ley y el orgánico funcional respectivo, más no es mi responsabilidad directa que las áreas operativas las que tenían que ejecutar lo dispuesto no hayan cumplido sus funciones a cabalidad, que incluso tenían la obligación de informarme de lo acontecido...”*

El Director Provincial del IESS – Guayas con período de gestión del 9 de diciembre de 2014 al 30 de mayo de 2015, con oficio RRVB-01-001-2016 de 5 de mayo de 2016, indicó:

*“...Como dentro de mis atribuciones y deberes (Art. 38 L.S.S.) no constan ejercitar acciones operativas, temporalmente hago más las opiniones en lo pertinente, sobre las diversas novedades que al efecto ha emitido en oficio sin número de mayo 3 de 2016, la Abogada (...), en calidad de ex – Jefe de Afiliación y Control Patronal, dado que colaboró con el suscrito durante mi poco tiempo de gestión...”*

La Directora Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 1 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, con Memorando IESS-DPG-2016-3200-M de 12 de mayo de 2016, expuso similar contenido del memorando IESS-DPGSAFRGC-2016-5293-M de 3 mayo de 2016 de la Oficinista con funciones de Líder de Notificación de glosas, considerado en el texto de este comentario. Con memorando IESS-DPG-2016-3180-M de 11 de mayo de 2016, señaló:

*“... el portentoso incremento de la mora en el año 2015, corresponde en un porcentaje considerable, a la... responsabilidad patronal; obligaciones consecuentes de la iniciativa... de la Administración a Nivel Central, que dio*  
Veintidos (22)  
JMB

*partida para que las unidades médicas inicien, ... por primera vez, el registro de las glosas por concepto de Responsabilidad Patronal...*

El Subdirector de Aportes, Fondos y Reservas con período de gestión del 24 de octubre de 2013 al 28 de mayo de 2014 y con funciones de Jefe de la Unidad Provincial de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 29 de mayo de 2014 al 31 de mayo de 2015; y, el Abogado, Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 1 de noviembre de 2013 al 2 de junio de 2014, no emitieron sus opiniones y puntos de vista hasta las conferencias finales de comunicación de resultados efectuadas el 4, 11 de mayo y 2 de junio de 2016.

Lo expuesto por la Directora Provincial del IESS - Guayas, respecto a que el incremento de la mora patronal en el año 2015 se debió a la responsabilidad patronal registradas por las unidades médicas, debemos indicar que el porcentaje de dicha obligación es apenas del 11,06%, es decir, exceptuando el porcentaje de la Responsabilidad Patronal, el porcentaje de incremento de la mora patronal del año 2015 corresponde al 57,08%. Asimismo, los documentos presentados y las exposiciones realizadas por el Director Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 9 de diciembre de 2014 al 30 de mayo de 2015; la Abogada, Subdirectora (e) de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 24 de enero de 2015 al 6 de agosto de 2015; y, el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 16 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, no modifica el criterio de auditoría, por cuanto el porcentaje de las glosas que se encuentran en sub-estado “emitidas”, “en espera de notificación” y “no notificadas” con relación al valor total de glosas emitidas en el año 2013 fue de 8,14%; en el año 2014 de 12,26%; y, en el año 2015 de 46,57%. Mientras que el porcentaje de los valores pendientes de recaudación por mora patronal, en relación a la emisión de los mismos años, fueron del 25,11% en el año 2013, en el año 2014 se incrementó al 34,54% y en el año 2015 se elevó al 68,14%, lo que no permitió mejorar la recaudación y reducir la mora patronal.

### **Conclusión**

Los Directores y la Directora Provincial del IESS – Guayas, no presentaron al Director General del IESS un proyecto para la implantación de un proceso de notificación por

*Veinti Tres (23)*  
*JTB*

medios electrónicos a empleadores morosos de glosas por concepto de mora y responsabilidad patronal, que sea legalmente viable, confiable y eficiente, con el fin de obtener el certificado digital, definir la estructura del medio electrónico y del archivo de la información de la glosa con firma electrónica, mecanismos de envío, procedimientos y términos a ser implantados y que exista el correspondiente acuerdo de responsabilidad para el uso de medios electrónicos; no dispusieron al Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, que determine y enliste las glosas que por no localizarse a las empresas o empleadores no pudieron ser notificadas debido a direcciones incompletas, incorrectas, cambios de ubicación de sus empresas, locales cerrados, no hay quien reciba la correspondencia, etc.; ni coordinaron la aplicación de procedimientos de última instancia, una vez agotados los procedimientos de notificación por Courier, por correos electrónicos, a través del sistema de Historia Laboral u otros, tales como publicaciones por la prensa, en aquellos casos en que no fue factible determinar el domicilio del sujeto pasivo de la obligación, tampoco para realizar el control respectivo para solucionar las causas por las que las glosas quedan en los sub-estados de "emitidas", "en espera de notificación" y "no notificadas", hecho que no permitió mejorar la recaudación y reducir la mora patronal en su jurisdicción.

El Subdirector de Aportes, Fondos y Reservas y Jefe de la Unidad Provincial de Gestión de Cartera del IESS - Guayas; la Abogada, Subdirectora de Servicios al Asegurado y como Subdirectora (e) de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, el Abogado, Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas; y, el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, no vigilaron periódicamente la actualización permanente de la base de datos de notificaciones con la información que el Courier proporcionó, lo que originó que las direcciones de las empresas notificadas consten con registros erróneos y que no se haya solicitado la actualización a los patronos a través de los Centros de Atención Universal.

### **Hecho Subsecuente**

Posterior al período de análisis, se notificó 4 123 glosas a patronos deudores del IESS, a través de publicación en el diario "El Telégrafo" de 30 de enero de 2016.

*Veinticuatro (24)*  
*JAO*

## Recomendaciones

### Al Director(a) General del IESS

3. Viabilizará un proyecto para la implantación de un proceso de notificación por medios electrónicos a empleadores morosos de glosas por concepto de mora y responsabilidad patronal, que sea legalmente viable, confiable y eficiente, para lo cual coordinará con la Dirección Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera del IESS y la Dirección Nacional de Tecnología de la Información del IESS, con el fin de obtener el certificado digital, definir la estructura del medio electrónico y del archivo de la información de la glosa con firma electrónica, mecanismos de envío, procedimientos y términos a ser implantados y que exista el correspondiente acuerdo de responsabilidad para el uso de medios electrónicos.

### Al Director(a) Provincial del IESS – Guayas

4. Dispondrá al Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, que determine y enliste todas aquellas glosas que no han sido notificadas por desconocer la dirección domiciliaria del empleador, debido a direcciones incompletas, incorrectas, cambios de ubicación de sus empresas, locales cerrados, no hay quien reciba la correspondencia, etc., cuya información pondrá a su conocimiento.
5. En coordinación con el Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, y una vez agotados los procedimientos de notificación por Courier, por correos electrónicos, a través del sistema de Historia Laboral u otros, aplicarán procedimientos de última instancia como publicaciones por la prensa, en aquellos casos en que no fue factible determinar el domicilio del sujeto pasivo de la obligación, debiendo además realizar el control respectivo para solucionar las causas por las que las glosas quedan en los sub-estados de "emitidas", "en espera de notificación" y "no notificadas", lo que permitirá mejorar la recaudación y reducir la mora patronal en su jurisdicción.

### Al Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas

Veinticinco (25)  
JCB

6. Vigilará periódicamente, que la base de datos de notificaciones se actualice con la información que el Courier proporciona con direcciones actualizadas de las empresas notificadas o que hayan sido requeridas a los patronos a través de los Centros de Atención Universal.

**Falta de evaluación de la información que generó el sistema de Historia Laboral, en los subprocesos de glosas y títulos de crédito**

Conforme a la información de la mora y responsabilidad patronal de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, del subproceso de glosas y títulos de crédito, procesada desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2015, por la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información del IESS, previa aprobación de la Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera del IESS y proporcionada al equipo de Auditoría Interna con memorando IESS-DNRGC-2016-0232-M de 7 de marzo de 2016, observamos:

- **Emisión de títulos de créditos con valores inferiores al 25% de la remuneración básica unificada**


Se emitieron 3 479 títulos de crédito por 123 103,60 USD, que revelan valores inferiores al 25% de la remuneración básica unificada del respectivo año, conforme se demuestra:

Título de Crédito	2013		2014		2015		TOTAL	
	# Registros	Monto USD	# Registros	Monto USD	# Registros	Monto USD	# Registros	Monto USD
Cancelada con trámite coactiva	1 334	40 660,42	909	37 865,47	523	19 328,10	2 766	97 853,99
Transferida a título de crédito	158	5 200,02	171	6 981,26	384	13 068,33	713	25 249,61
<b>TOTAL</b>	<b>1 492</b>	<b>45 860,44</b>	<b>1 080</b>	<b>44 846,73</b>	<b>907</b>	<b>32 396,43</b>	<b>3 479</b>	<b>123 103,60</b>

El Sueldo Básico Unificado en los años 2013 al 2015, fue de:

AÑO	SUELDO USD	25% RBU
2013	318	79,50
2014	340	85,00
2015	354	88,50

El Director Nacional (e) de Tecnología de la Información del IESS, con memorando IESS-DNTI-2016-1668-M de 5 de mayo de 2016, indicó:

*Veintiseis (26)*  


“... Al momento existe la validación para que una glosa no pueda ser generada por un valor inferior al 25% de la remuneración básica... sin embargo para la emisión del Título de Crédito como tal no existe dicha validación, considerando lo siguiente: Se pueden generar Títulos de Crédito por Responsabilidades Patronales. Se emiten Títulos de Crédito por Acuerdos Administrativos vencidos, en este caso en particular, por las cuotas canceladas se generan notas de crédito las mismas que son utilizadas para auto cancelar las obligaciones inmersas dentro del Acuerdo, generándose un títulos de crédito por los valores que no se pudieron cubrir, dentro de los cuales puede haber una obligación por un valor menor al 25%,... las mismas que pudieron pasar a Títulos de Crédito...”.

El Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con memorando IESS-DPGSAFRGC-2016-3158-M de 10 de marzo de 2016, trasladó lo manifestado por el Líder de la Unidad de Títulos de Crédito, indicando:


“... 3. En reunión de trabajo sostenida con funcionarios de Nivel Central se les comunicó de la inconsistencia en el sistema de Historia Laboral al no tener un filtro para validar los valores inferiores al 25% de la SBU y se le informó que tenemos 6 guías que presentaron ERROR en el sorteo de asignación de juicios coactivos a Abogados Externos...”.

La carencia de un filtro de validación para la emisión de los títulos de crédito, generó inconsistencias en el sistema de Historia Labora, tales como la emisión de títulos de crédito con valores inferiores al 25% de la remuneración básica unificada, ocasionando que estos valores no se recauden directamente en el estado de planillas en mora mediante procedimientos administrativos.

- **Reportes de mora patronal en estado “acuerdos administrativos”, con información duplicada y triplicada**

En el reporte de Acuerdos Administrativos extraída del sistema informático de mora patronal de Historia Laboral, proporcionada por el Jefe de la Unidad Provincial de Gestión de Cartera con memorando IESS-DPGSAFRGC-2016-1606-M de 4 de febrero de 2016, existen 4 433 registros por total de 40 564 727,71 USD, de los cuales, 604 trámites contienen un solo registro, 3 741 se encuentran duplicados y 88 constan triplicados, correspondiente al período del 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2015, conforme se demuestra:

Concepto	2013		2014		2015		TOTAL	
	# Registro	Monto USD	# Registro	Monto USD	# Registro	Monto USD	# Registro	Monto USD
Un registro	269	888 494,83	160	595 035,43	175	565 009,26	604	2 048 539,52
Registros duplicados	1 984	16 104 050,00	979	6 816 627,98	778	9 711 122,08	3 741	32 631 800,06
Registros triplicados	71	5 792.668,23	8	57 683,34	9	34 036,56	88	5 884 388,13
<b>TOTAL</b>	<b>2 324</b>	<b>22 785 213,06</b>	<b>1 147</b>	<b>7 469 346,75</b>	<b>962</b>	<b>10 310 167,90</b>	<b>4 433</b>	<b>40 564 727,71</b>

Veinti siete (27)  




Estos convenios duplicados y triplicados registran datos iguales como: número de convenio, fecha de emisión, valor, estado (canceladas, anuladas, transferido a título de crédito o trámite de pago), fecha de vencimiento, última cuota cancelada, valor de la cuota cancelada, fecha de cancelación, etc.

El Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con memorando IESS-DPGSAFRGC-2016-2153-M de 18 de febrero de 2016, manifestó:

*“a.- Se procedió a agrupar por cada RUC la cantidad de acuerdos realizados, observando que en el campo “Fecha de operación”, constan para el mismo Convenio diversas fechas lo que ocasiona que el acuerdo se duplique o triplique... b.- Se realizó una verificación aleatoria al detalle de 6 (seis) Acuerdos Administrativos en el sistema Historia Laboral, observando que en la mayoría de los casos en el campo “Fecha de operación”, se registra la fecha de solicitud de convenio y la fecha de pago de la cuota inicial, lo que genera duplicidad en los registros...”*


Al registrar la fecha de solicitud de convenio y la fecha de pago de la cuota inicial en el campo “fecha de operación”, se generó duplicidad en los registros de los “acuerdos administrativos”, lo que distorsionó la información de los acuerdos administrativos, de la recaudación y de la mora patronal.

- **Títulos de crédito en estado “generado” por falta de número de guía de refrendación**

El 16 de julio de 2015, el operador de títulos de crédito, en el momento del sorteo de los títulos para juicio coactivo y al ingresar al sistema de Historia Laboral y digitar la cantidad (200), no se generó el número de guía, por lo que títulos de crédito 41036723, 41824232 y 41720894 del patrono con RUC 1715638043001, se mantienen en estado “generado”, ocasionando que dichos documentos no hayan sido sorteados ni asignados a un profesional del Derecho para que realice las diligencias de cobro.

El Director Nacional (e) de Tecnología de la Información del IESS, con memorando IESS-DNTI-2016-1668-M de 5 de mayo de 2016, indicó:

*“...los títulos de crédito 41036723, 41824232 y 41720894... han sido... atendido el error... con fecha 15-03-2016, por lo que es necesario que el funcionario realice el proceso nuevamente y ya se generará la respectiva Guía de*

*Venturoso (28)*  


*Refrendación.-... en el documento el reporte presenta fecha de solicitud del convenio y fecha de pago de la cuota inicial, por lo que presenta dos registros con la misma información...”.*

El Director Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 1 de enero al 31 de mayo de 2013, con comunicación de 11 de mayo de 2016, indicó:

*“... en la estructura orgánica y funcional de la dirección provincial se encuentra la subdirección de servicios al asegurado a quien se dispuso... el cumplimiento de todas las acciones necesarias para la recuperación de la mora patronal, y, quien tiene competencia operativa para imponer los controles necesarios...”.*

La Directora Provincial del IESS - Guayas con período de gestión del 1 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, con memorandos IESS-DPG-2016-3180-M de 11 de mayo de 2016 y IESS-DPG-2016-3204-M de 12 de mayo de 2016, señaló:

*“... con fecha 15 de febrero de 2016... se requirió se tomen las acciones correctivas pertinentes... a registro duplicado y triplicados, que afectaba el valor real de la recaudación.- Como respuesta al memorando enviado... el Responsable del Grupo de Trabajo de Coactiva... da una extensa y detallada explicación de la mencionada inconsistencia... se recalca que la Unidad no tiene acceso al ingreso de datos para al (sic) generación de reportes, dado a que éstos constan predeterminados en el sistema de Historia Laboral y es la única fuente en la que se puede visualizar el detalle de estos Acuerdos Administrativos...”.*

*“... 3. En reunión de trabajo sostenida con funcionarios de Nivel Central se les comunico de la inconsistencia en el sistema de Historia Laboral al no tener un filtro para validar los valores inferiores al 25% de la RBU, y se le informo que tenemos 6 Guías que presentaron ERROR en el sorteo de asignación de Juicios Coactivos a Abogados Externos.- Nos permitimos solicitar la anulación de los títulos de crédito inmersos en las Guías que presentaron ERROR EN EL SORTEO...”.*

*“... 5.- Títulos de Crédito en estado Generado por falta de número de guía de refrendación... Con fecha 17/02/2016 vía correo institucional, se reportó inconvenientes en la emisión de títulos de crédito... se solicitó ayuda al funcionario (...) de Nivel Central quien a su vez reportó la novedad al DNTI, hasta la fecha de presentación de este informe no se da solución al inconveniente reportado...”.*

La Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal y Responsable del grupo de trabajo de Recaudación Extrajudicial de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con oficio 0004-2016 de 3 de mayo de 2016, señaló:

*“... Se solicitaron requerimientos informáticos, a funcionarios del Nivel Central a fin de que se implemente un filtro para que no se generen glosas por valores inferiores al 25% de la SBU y se recauden estos valores en estado de planillas en mora...”.*

*Veintinueve (29)*  
*JMB*

El Responsable de la emisión de títulos de crédito de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, mediante correos electrónicos de 17 de febrero y 10 de marzo de 2016, manifestó:

*“... tengo múltiples cartas de reclamo por parte de los afiliados interesados, con sumillas de la Sra. Directora Provincial – Guayas, pero nosotros (Unidad de Título de Crédito) solo somos USUARIOS DEL SISTEMA DE HISTORIA LABORAL: ingresamos al sistema y digitamos la cantidad de T/C (200) que formarán la Guía y el sistema los EMITE. Vamos a tener un año con esa inconsistencia, he vaciado varias veces la bandeja de EMISIÓN DE TÍTULOS y los T/C 41036723, 41824232 y 41720894... Siguen en estado GENERADO no permitiendo su sorteo al no indicar GUÍA DE REFRENDACIÓN (no tiene numeración de guía el t/c)...”.*

El Responsable del grupo de trabajo Recaudación Extrajudicial de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con memorando IESS-DPGSAFRGC-2015-1521-M de 12 de febrero de 2015, señaló:

*“... 2.- Con fecha 3-02-2015, la Dirección Provincial – Guayas nos devuelve la GUÍA REFRENDADA No. 56148 que contiene 199 T/C enviada con fecha 01-10-2014 para sorteo de juicio coactivo por presentar ERROR AL GENERAR GUÍA COACTIVA EN SORTEO...”.*

El Director Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera del IESS, con período de gestión del 22 de abril de 2014 al 31 de diciembre de 2015, no evaluó ni analizó la información del proceso de mora patronal del sistema de Historia Laboral, tales como emisión de títulos de créditos con valores inferiores al 25% de la remuneración básica unificada; títulos de crédito que se mantienen en estado “generado” por falta de número de guía de refrendación; y, “acuerdos administrativos” que constan en la base de datos con información duplicada y triplicada, tampoco estableció lineamientos, procedimientos y mejoras a requerir a la Dirección Nacional de Tecnología de la Información para la solución de dichas novedades, lo que generó inconsistencias en la información del proceso de mora patronal del sistema informático de Historia Laboral, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 22.- Deberes de las o los servidores públicos, letras a) y e) de la Ley Orgánica de Servicio Público; e, inobservando el artículo 42.- Del balance de la mora establecida, de la Codificación del Reglamento de Afiliación, Recaudación y control contributivo emitido con Resolución C.D. 301 de 11 de enero de 2010 y sus reformas con Resolución C.D. 321 de 2 de junio de 2010; el artículo 4.- Orgánico funcional, número 2.3.2.- Funciones y responsabilidades de la Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera, letras a) y h) del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, expedido con

*Breinta (30)*  
*JND*

Resolución C.D. 457 del 8 de agosto de 2013, y su reforma con Resolución C.D. 497 de 18 de septiembre de 2015, que agregó las letras f), g) y k).

La Codificación del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo, expedido con Resolución C.D. 301 de 11 de enero de 2010 y sus reformas emitidas con Resoluciones C.D. 321 de 2 de junio de 2010 y C.D. 384 de 19 de octubre de 2011, señalaba:

*“Artículo 42.- Del balance de la mora establecida.- Las obligaciones patronales originadas de planillas de aportes, fondos de reserva y dividendos de créditos de cuantías inferiores al veinticinco por ciento (25%) de la Remuneración Básica Unificada, se recaudarán directamente en el estado de planillas en mora, asignando la más alta prioridad de cobro. La recaudación de estos valores será mediante procedimiento administrativo y no se emitirán títulos de crédito...”*

El Reglamento Orgánico Funcional del IESS, expedido con Resolución C.D. 457 de 8 de agosto de 2013 y sus reformas con Resoluciones C.D. 483 de 13 de abril de 2015 y C.D. 497 de 18 de septiembre 2015, disponen:

*“2.3.2... La Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera tendrá las siguientes responsabilidades y funciones:... a) Supervisar y monitorear los procesos de recaudación y gestión de cartera, incluyendo los sistemas de información relacionados... h) Evaluar la calidad, oportunidad, eficiencia en la recaudación y gestión de cartera, y coordinar con la Dirección Provincial, la aplicación de mejoras y correctivos... f) Establecer sistemas de control y evaluación de los procesos de recuperación de la cartera, en sus diferentes estados... g) Determinar procedimientos, parámetros y acciones para la depuración de la cartera en las provincias...k) Implementar mecanismos de investigación y análisis que permitan identificar estrategias eficientes de recaudación y gestión de cartera...”*


De conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 22 de su Reglamento, se comunicó los resultados provisionales al Director Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera del IESS con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-102 de 21 de abril de 2016, sin que emita sus opiniones y puntos de vista.

Posterior a las conferencias finales de comunicación de resultados realizadas el 4 ,11 de mayo y 2 de junio de 2016, el Director Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera del IESS, con período de gestión del 22 de abril de 2014 al 31 de diciembre de 2015, con comunicación de 11 de mayo de 2016, indicó:

*Diez y uno (31)*  
*JAC*

*“... como primer paso para la implementación de un sistema de control de evaluación de calidad y eficiencia en la recaudación es necesario primeramente contar con procesos de las actividades a realizar, mismos que anteriormente no existían para la Gestión de la Cartera por lo que se levantaron los mismos y se gestionó su aprobación... la Dirección General... aprueban los mencionados procesos.- debo manifestar que el sistema informático Historia Laboral es un sistema antiguo sin flexibilidades de parametrización, por lo que cualquier cambio que se realice para ajustar al giro del negocio es necesario ingresar en la programación, lo que es agravado con la falta de códigos fuentes de las llamadas páginas verdes, razón por la cual cualquier cambio en el mismo, potencialmente puede generar afectación a otros módulos, volviéndolo inestable, motivo por el cual la Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera permanentemente tiene que estar solicitando a la Dirección Nacional de Tecnología de la Información requerimientos para arreglar el módulo de Gestión de Cartera... pudiendo validar lo expuesto al ingresar a la mencionada herramienta y revisar todos los requerimientos hechos por el área de negocio.- Por lo expuesto se considera necesario con un nuevo sistema informático mismo que sea estable y que preste las seguridades del caso, es por ello que se propuso la actualización del sistema informático como se evidencia en los memorandos... Se venía trabajando en ello, como respaldo... se adjunta el caso del negocio y los procesos levantados a ser automatizados...”.*

Los criterios vertidos por los diversos funcionarios y usuarios del módulo de mora patronal del sistema informático de Historia Laboral, ratifican las observaciones del equipo de Auditoría, que no han sido solucionadas. Respecto a lo manifestado por el Director Nacional de Tecnología de la Información (e), que los reportes de mora patronal en estado “*acuerdos administrativos*” se estarían duplicando porque presentan fecha de solicitud del convenio y fecha de pago de la cuota inicial, la observación se mantiene en razón que en dichos reportes se reflejan tanto la fecha de emisión del convenio como la fecha de cancelación, el valor y el número de cuota cancelada, repetido dos o tres veces; sobre la emisión de títulos de crédito con valores inferiores al 25% de la remuneración básica unificada, que el citado funcionario indicó que no existe validación por cuanto podrían generar títulos de crédito de responsabilidad patronal, dicha aseveración no se ajusta a lo que establece la disposición general decimoprimera del Reglamento General de Responsabilidad Patronal, que señala que la cuantía mínima de responsabilidad patronal en el Seguro de Salud será del 50% del salario básico unificado del trabajador en general vigente a la fecha de liquidación definitiva, es decir dicha cuantía supera al 25%.

*Creinta y dos (32)*  


## Conclusión

El Director Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera del IESS, no evaluó ni analizó la información del proceso de mora patronal del sistema de Historia Laboral, tales como emisión de títulos de créditos con valores inferiores al 25% de la remuneración básica unificada; títulos de crédito que se mantienen en estado “generado” por falta de número de guía de refrendación; y, “acuerdos administrativos” que constan en la base de datos con información duplicada y triplicada, tampoco estableció lineamientos, procedimientos y mejoras a requerir a la Dirección Nacional de Tecnología de la Información para la solución de dichas novedades, lo que generó inconsistencias en la información del proceso de mora patronal del sistema informático de Historia Laboral.

## Recomendaciones

### Al Director Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera del IESS del IESS

7. Periódicamente evaluará y analizará la información del proceso de mora patronal del sistema de Historia Laboral y determinará las novedades presentadas por inconsistencias en el sistema informático, tales como: emisión de títulos de crédito con valores inferiores al 25% de la remuneración básica unificada; títulos de crédito que se mantienen en estado “generado” por falta de número de guía de refrendación; y, “acuerdos administrativos”, que constan en la base de datos con información duplicada y triplicada; en función a lo verificado, establecerá lineamientos, procedimientos y mejoras a aplicarse para la solución de dichas novedades.
8. A base de los lineamientos, procedimientos y mejoras determinados en la recomendación anterior, solicitará a la Dirección Nacional de Tecnología de la Información del IESS se adopten las soluciones tecnológicas en el proceso de mora patronal del sistema de Historia Laboral, a efectos de que los títulos de crédito se emitan únicamente por valores superiores al 25% de la remuneración básica unificada, que se corrija en el sistema los títulos de crédito que se mantienen en estado “generado” por falta de guía de refrendación y procedan a la revisión del reporte de los acuerdos administrativos que constan en la base de datos de manera duplicada y triplicada; debiendo además, reportar otras

Veintea y tres (23)  
JES

novedades que se presentaren, a efectos de que sean solucionadas de manera prioritaria.

**Glosas emitidas en la Dirección Provincial de Guayas fueron anuladas por servidores de otras Direcciones provinciales**

Conforme la base de datos del sistema de historia laboral de la mora patronal con corte al 31 de diciembre de 2015, proporcionada por la Dirección Nacional de Tecnología de la Información del IESS, con la aprobación de la Dirección Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera del IESS, en el archivo "D1- Detalle de glosas anuladas", se observó que 332 registros de glosas por valor de 947 739,60 USD, fueron anuladas por 42 servidores que corresponden a 23 Agencias y Direcciones Provinciales distintas a la Dirección Provincial del IESS - Guayas en las se originaron y emitieron, así:

Ord.	Ubicación	Cantidad glosas anuladas	VALOR USD
1	Agencia Local en Jipijapa	1	136,49
2	Agencia Local en La Troncal	1	10 806,27
3	Agencia local en Quevedo	11	14 101,88
4	Agencia Local en Quito, N. 3	6	129 518,21
5	Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera - Quito	5	135 069,80
6	Agencia Provincial en Babahoyo	123	329 566,19
7	Monte De Piedad en Babahoyo	5	1 823,20
8	Agencia Provincial en Esmeraldas	21	20 343,12
9	Agencia Provincial en Latacunga	1	285,45
10	Agencia Provincial en Nueva Loja	4	622,14
11	Dirección Provincial en Santo Domingo de los Tsáchilas	1	14 249,91
12	Dirección Provincial Santa Elena	4	11 589,82
13	Dirección Regional 9 - El Oro	7	1 825,60
14	Dpto. de Servicios Internos - El Oro	20	9 987,24
15	Dpto. de Afiliación y Control Patronal - El Oro	1	877,25
16	Dpto. de Afiliación y Control Patronal - Azuay	9	3 997,06
17	Dpto. de Afiliación y Control Patronal - Imbabura	17	3 142,85
18	Dpto. de Afiliación y Control Patronal - Manabí	12	6 695,84
19	Sub Dirección de Servicios al Asegurado - Manabí	2	9 438,88
20	Dpto. de Afiliación y Control Patronal - Pichincha	57	230 454,21
21	Sub Dirección de Servicios al Asegurado - Pichincha	5	5 489,92
22	Dpto. de Afiliación y Control Patronal - Tungurahua	2	915,90
23	Sub Dirección de Servicios al Asegurado - Loja	17	6 802,37
	<b>TOTAL</b>	<b>332</b>	<b>947 739,60</b>


Ante nuestro requerimiento de documentos de sustento de anulación de 66 glosas, el Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con memorando IESS-DPGSAFRCG-2016-4050-M de 30 de marzo de 2016,

*veintita y cuatro (24)*

señaló que los respaldos de la anulación de 18 glosas, no reposan en sus archivos por cuanto los funcionarios que anularon no corresponden a esa dependencia, lo que evidencia que el sistema informático del proceso de mora patronal, permitió anulaciones de glosas de Direcciones Provinciales distintas al que corresponde su emisión, las cuales forman parte de las 332 glosas indicadas en párrafo anterior, siendo éstas:

N°	RUC	GLOSA	FECHA EMISIÓN	VALOR	FECHA ANULACIÓN	DEPENDENCIA DE ANULACIÓN
1	1202721690001	12318015	2012-03-02	3 507,80	2013-09-03	BABAHOYO
2	0703322818001	12387511	2012-03-02	7 653,88	2014-05-15	N/I
3	0990897921001	12604239	2012-06-15	10 806,27	2014-11-27	AG. LA TRONCAL
4	0992571128001	12697267	2012-08-01	45 439,86	2013-02-21	AG. BABAHOYO
5	0992571128001	12771336	2012-10-01	44 798,04	2013-02-21	AG. BABAHOYO
6	1200049995001	12863588	2012-11-14	7 271,08	2013-05-22	BABAHOYO
7	1202721690001	13056823	2013-01-31	4 055,62	2013-09-17	AG. BABAHOYO
8	1202310940001	13060781	2013-01-31	5 825,84	2013-03-27	AG. BABAHOYO
9	0992604964001	13067964	2013-02-01	14 249,91	2013-03-01	SANTO DOMINGO
10	0968594730001	13248684	2013-04-01	63 648,89	2013-05-07	DIREC. NACIONAL GESTION DE CARTERA
11	0968594730001	13248685	2013-04-01	26 411,03	2013-05-07	DIREC. NACIONAL GESTION DE CARTERA
12	0992529547001	13259052	2013-04-11	3 273,01	2013-08-07	BABAHOYO
13	0968500770001	13281505	2013-05-01	118 360,42	2013-05-03	AG. 3 QUITO
14	0968594730001	13289701	2013-05-02	31 344,87	2013-05-07	DIREC. NACIONAL GESTION DE CARTERA
15	0900358037001	13328990	2013-05-22	1 778,28	2014-05-08	AG. LA TRONCAL
16	0900358037001	13328991	2013-05-22	632,59	2014-05-08	AG. LA TRONCAL
17	0992426578001	13476797	2013-07-15	1 625,40	2013-10-17	SANTA ELENA
18	0992477814001	13784350	2013-10-29	8 899,36	2013-10-30	SANTA ELENA
SUMAN USD				399 582,15		

Para el trámite de anulación de glosas, el empleador debe presentar una solicitud, debidamente motivada y con los respectivos documentos de respaldo, ante los órganos de reclamación administrativa, esto es, la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias de la respectiva Dirección Provincial, dependencia que resolverá en primera instancia; y, ante la Comisión Nacional de Apelaciones, que resolverá en segunda y definitiva instancia, sobre los derechos de los asegurados y las obligaciones de los empleadores, cuya resolución de ser favorable al empleador, sustentará la anulación de la(s) glosa(s).

*Creinta J. Cincos (35)*  




La Directora Nacional (e) de Afiliación y Cobertura del IESS, con memorando IESS-DNAC-2016-0440-M de 29 de abril de 2016, indicó:

*"... El proceso de asignación de claves y roles para acceder a los aplicativos del IESS, inicia con la solicitud por escrito de la Jefatura inmediata al servidor seleccionado, esto es, ... Directores Provinciales o Jefes de Unidad, quienes... remite el nombre, datos y copia de documentos habilitantes, de la persona a quien se le otorgará los permisos.- En cuanto a la creación de roles y opciones de menú para los servidores del IESS, este proceso inicia con el pedido de la Unidad de Negocio a la servidora que tiene a su cargo la administración de seguridades en esta Dirección Nacional, utilizando la herramienta Jtrac y se canaliza y coordina con el Área de Tecnología.- La decisión sobre las opciones que contendrá cada rol, es una decisión de la Dirección Nacional que administra el proceso.- Finalmente y sobre la situación del sistema de seguridades, considero importante citar el criterio vertido por la Dirección Nacional de Tecnología de la Información, en memorando IESS-DNTI-2016-0298-M de 28 de enero del 2016, que dice "/.../ el sistema... maneja una tecnología que no permite escalabilidad y es de difícil mantenimiento. Lo que ha dificultado modificar el procedimiento antes mencionado".- No obstante de este comentario, debo resaltar que las limitaciones técnicas del sistema de seguridades no influyen en los controles y bloqueos que deben implementarse en las transacciones de los sistemas especializados del IESS. En el presente caso, la Dirección Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera, tiene bajo su responsabilidad determinar la configuración de los menús de opciones para cada rol del sistema especializado de Mora y dentro de este sistema debieron limitarse los accesos con la finalidad de evitar que servidores de una Dirección Provincial, consulten, modifiquen, o peor aún, anulen transacciones que se originaron en otra provincia... la posibilidad de acceder a la opción de anulación de glosas en el sistema de mora, que fueron generadas en una Dirección Provincial por parte de servidores de otra jurisdicción, constituye un riesgo operativo en el Proceso de Mora, sobre el cual debieron aplicarse controles y correctivos dentro del mismo sistema especializado de mora..."*

La Jefa de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial del IESS - Guayas con período de gestión de 1 de enero de 2013 al 18 de septiembre de 2013 y como Responsable del Grupo de Trabajo de Recaudación Extrajudicial de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 27 de enero al 17 de julio de 2014, con oficio 007-2016 de 12 de mayo de 2016, señaló:

*"... En el caso de anulaciones de glosas, con RUC de la provincia del Guayas, solicitadas por los empleadores en otras Direcciones Provinciales, deben remitir los antecedentes y justificativos correspondientes, a la jurisdicción donde se originó la obligación. Cabe señalar que en el año 2013 hasta 2014-07, esta información no se lo obtenía a través de reportes consolidados, en el Sistema de Historia Laboral.- A fines del mes de abril del año 2014, se observó que el sistema no permitía anular glosas que no correspondan a la jurisdicción donde registra la dirección del empleador, aplicativo informático que habría solucionado la novedad informática..."*

*Veinte y seis (26)*

El Asistente Administrativo, Responsable del grupo de trabajo de Recaudación Extrajudicial de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 1 de enero de 2013 al 18 de agosto de 2013, con comunicación de 16 de mayo de 2016, indicó:

*“... El suscrito no solo controló las anulaciones de mora patronal sino también creó un procedimiento de anulación de mora patronal, debidamente autorizado y con los respectivos controles que permitían justamente contar con los debidos sustentos de anulación y también la capacidad de detectar si funcionarios de otras dependencias efectuaban anulaciones sin los justificativos y autorizaciones... como ejemplo, el Of. 13110900-2-3458 TR218974 de 5 de julio de 2013, donde el suscrito da a conocer a la Subdirectora de Servicios al Asegurado (...) el listado de anulaciones de glosas realizadas por funcionarios no autorizados y que no correspondían al... GT Recaudación Extrajudicial... Luego se procedía a solicitar la información a los Jefes de las dependencias donde se efectuaban las anulaciones.- Como evidencia... envió los reportes de anulaciones y controles efectuados en los meses de junio y julio del 2013...”.*

El Director Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera del IESS con período de gestión del 22 de abril de 2014 al 31 de diciembre de 2015, no implementó controles y bloqueos en los menús de opciones para cada rol del sistema especializado de mora en el sistema informático de Historia Laboral, lo que ocasionó que no se limiten los accesos ni que evite que servidores de otras Direcciones Provinciales, consulten, modifiquen y anulen glosas que se emitieron en la Dirección Provincial del IESS - Guayas y que ésta desconozca las causas de la anulación de 332 glosas y que no cuente con la documentación que sustenten la validez de dichas anulaciones realizadas por 42 servidores de 23 Agencias de otras Direcciones Provinciales.

El Abogado, Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 1 de noviembre de 2013 al 2 de junio de 2014 y el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 16 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, no supervisaron ni evaluaron los reportes de anulación de glosas, lo que les impidió detectar que 332 registros de glosas fueron anuladas por 42 servidores de 23 Agencias y Direcciones Provinciales distintas a la Dirección Provincial del IESS - Guayas, ocasionando descontrol en el proceso de anulación de glosas.

Los referidos servidores incumplieron lo dispuesto en el artículo 22.- Deberes de las o los servidores públicos, letras a) y e) de la Ley Orgánica del Servicio Público e

*Presencia J. Ariete (37)*  
*JRA*

inobservaron el artículo 41.- De la recaudación administrativa de la Codificación del Reglamento de Afiliación, Recaudación y control contributivo constante en Resolución C.D. 301 de 11 de enero de 2010; el artículo 4.- Orgánico Funcional, número 2.3.2.- Responsabilidades de la Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera, letras a), e) y h) de la Resolución C.D. 457 de 8 de agosto de 2013; y su reforma constante en el artículo 2, número 2.3.2.- Dirección Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera, letras a), b), c), d), f) y k); número 3.5.2.- Responsabilidades de la Unidad Provincial de Gestión de Cartera, letra a) de la Resolución C.D. 497 de 18 de septiembre de 2015; y, la Norma de Control Interno 410-10.- Seguridad de tecnología de información, emitida por la Contraloría General del Estado.

El artículo 4.- Orgánico funcional de la Resolución C.D. 457 de 8 de agosto de 2013, establece las siguientes responsabilidades:

*"2.3.2. Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera.- a) Supervisar y monitorear los procesos de recaudación y gestión de cartera, incluyendo los sistemas de información relacionados... c) Proponer políticas que permitan mejorar los mecanismos y herramientas para la eficiente recaudación y gestión de cartera de la institución... e) Supervisar a nivel nacional los procesos de emisión y ejecución de glosas... h) Evaluar la calidad, oportunidad, eficiencia en la recaudación y gestión de cartera, y coordinar con la Dirección Provincial, la aplicación de mejoras y correctivos..."*

La Resolución C.D. 497 de 18 de septiembre de 2015, agregó:

*"...2.3.2. a) Administrar a escala nacional, el proceso de recaudación... b) Controlar la gestión de recaudación que se realiza mediante diferentes canales... c) Articular y gestionar, con otras dependencias de la institución, las acciones encaminadas a la adecuada operatividad de la recaudación y control de gestión de cartera... d) Proponer sistemas de control y evaluación de los procesos de recuperación de la cartera, en sus diferentes estados.... f) Establecer sistemas de control y evaluación de los procesos de recuperación de la cartera, en sus diferentes estados... k) Implementar mecanismos de investigación y análisis que permitan identificar estrategias eficientes de recaudación y gestión de cartera..."*

En el artículo 2, número 3.5.2 de la Resolución C.D. 497 de 18 de septiembre de 2015, se disponen como responsabilidades de la Unidad Provincial de Gestión de Cartera, entre otras:

*"... a) Ejecutar las políticas, estrategias y acciones para la recuperación de la cartera..."*

*Veintita y ocho (38)*  
*JRO*

La Codificación del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo, expedido con Resolución C.D. 301 de 11 de enero de 2010, artículo 59.- Impugnación de la glosa, indica:

*“... el empleador podrá impugnar las glosas para ante la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias, presentando la petición por escrito con los argumentos y documentación pertinentes, que suspenderá la continuación del trámite de emisión de títulos de crédito, hasta que exista resolución ejecutoriada.- Si la resolución de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias fuere favorable al empleador, la unidad de Afiliación y Control Patronal procederá a la anulación de las glosas conforme se establezca en la resolución, cuyo contenido se ingresará al sistema...”.*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 22 de su Reglamento comunicamos los resultados provisionales al Director Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera del IESS, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-197 de 22 de abril de 2016; al Abogado, Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-200; y, al Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-199 de 22 de abril de 2016, a fin de que emitan sus criterios y puntos de vista.

El Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 16 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, con memorando IESS-DPG-2016-3009-M de 4 de mayo de 2016, señaló:

*“... tal como refiere en la norma de control interno 410-10 Seguridad de tecnología de información... las seguridades informáticas deben ser proporcionadas por la Unidad de Tecnología de la Información...”.*

Posterior a las conferencias finales de comunicación de resultados efectuadas el 4, 11 de mayo y 2 de junio de 2016, el Director Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera del IESS, con período de gestión del 22 de abril de 2014 al 31 de diciembre de 2015, con comunicación de 11 de mayo de 2016, indicó:

*“... el sistema se encuentra configurado para la identificación de un empleador se de por el RUC... siendo a través de este por el cual se identifica al empleador, pero adicionalmente una empresa o empleador puede tener varias sucursales las cuales pueden estar geográficamente ubicadas en otras provincias y cuando el empleador crea una sucursal a esta se relaciona con una provincia; los datos de contractibilidad corresponden a la sucursal en la cual gestionan la cobranza de*

*Arreinto y nuevo (39)*

*JR*

*las obligaciones patronales asociadas a dicha sucursal... al ser parte de un mismo empleador las diferentes sucursales todas las obligaciones de este se evidencian en su RUC principal, es por ello que si existen procesos de anulación de una determinada sucursal realizados por la Dirección Provincial en la cual se encuentra ubicada la sucursal de acuerdo a su jurisprudencia, estos procesos también se encuentran asociados al RUC del Empleador y por ende a ubicación geográfica de la Matriz...”*

Lo señalado en el transcurso del examen por la Directora Nacional (e) de Afiliación y Cobertura del IESS, ratifica el criterio de Auditoría, esto es, que no se evaluó ni supervisó el proceso y sistema informático de gestión de cartera y de anulación de glosas a nivel nacional. Si bien es cierto, que las seguridades informáticas deben ser implantadas por la Dirección Nacional de Tecnología de la Información del IESS, no es menos cierto, que la Unidad de Negocio, en este caso la Dirección Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera del IESS, debió realizar los requerimientos de controles y bloqueos, que hubiese fortalecido la veracidad y confiabilidad de la seguridad de la información del proceso de anulación de glosas del sistema especializado de mora.

### **Conclusión**

El Director Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera del IESS, no implementó controles y bloqueos en los menús de opciones para cada rol del sistema especializado de Mora en el sistema informático de Historia Laboral, lo que ocasionó que no se limiten los accesos ni que evite que servidores de otras Direcciones Provinciales, consulten, modifiquen y anulen glosas que se originaron y emitieron en la Dirección Provincial del IESS - Guayas y que ésta desconozca las causas de la anulación y no cuente con documentación que sustenten la validez de anulación de 332 registros de glosas que fueron anuladas por 42 servidores que corresponden a 23 Agencias y Direcciones Provinciales distintas a la Dirección Provincial de Guayas.

El Abogado, Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas; y, el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, no supervisaron ni evaluaron los reportes de anulación de glosas, lo que les impidió detectar que 332 registros de glosas fueron anuladas por 42 servidores de 23 Agencias y Direcciones Provinciales distintas a la Dirección Provincial de Guayas, ocasionando descontrol en el proceso de anulación de glosas.

*Cuarenta (40)*  
*JRO*

## Recomendaciones

### Al Director Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera del IESS

9. En el proceso de mora patronal del IESS del sistema de Historia Laboral, implementará controles y bloqueos en los menús de opciones para cada rol del sistema especializado de Mora en el sistema informático de Historia Laboral, lo que permitirá limitar los accesos y evitar que servidores de otras Direcciones Provinciales, consulten, modifiquen y anulen glosas que se emitieron en la Dirección Provincial del IESS - Guayas y que ésta desconozca las causas de su anulación; en casos de excepción, cuando el requerimiento para la anulación de la glosa se realice en una Dirección Provincial distinta a la de su emisión, previamente deberá ser validada por la Dirección Provincial de origen y al término del proceso, remitir los justificativos a la Dirección Provincial a la que corresponde dicha obligación de pago, para su correspondiente revisión.
  
10. Requerirá a la Dirección Nacional de Tecnología de la Información del IESS, remita la información de glosas emitidas por la Dirección Provincial del IESS - Guayas y que constan anuladas por servidores de otras provincias, a efecto de que sea analizada su legalidad, propiedad y veracidad. Dicha información se remitirá a la Dirección Provincial del IESS – Guayas para su verificación.

### Al Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas

11. Obtenida la información que trata la recomendación 10, coordinará con las diferentes dependencias y Direcciones Provinciales del IESS en las que el sistema registra que servidores de esas dependencias anularon 332 glosas generadas en la Dirección Provincial de Guayas, con el objeto que remitan la documentación que sustentan dichas anulaciones a la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, a fin de que los justificativos sean analizados y comprobar su legalidad, veracidad, propiedad y sean archivados en el área pertinente; en el caso que no se presenten los documentos o existan novedades, se tomarán las acciones correctivas con aquellos servidores que realizaron las anulaciones sin contar con justificativos,

según el caso.  
cuarenta y uno (41)  
JTB


12. Periódicamente, evaluará la información de la base de datos de glosas anuladas que registra el sistema de historia laboral, con el fin de determinar su conformidad, caso contrario, procederá a notificar a la Dirección Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera del IESS, para su conocimiento y aplicación de acciones correctivas.

**No se ejecutaron las garantías bancarias, por incumplimiento en el pago de dos o más dividendos consecutivos de los Convenios de Purga de Mora Patronal**

Para cumplir con las obligaciones patronales en mora, 8 empleadores suscribieron Convenios de Purga de mora patronal, los cuales incluyeron la tabla de amortización gradual donde se estableció las fechas de pago de cada dividendo, presentando para el efecto las correspondientes garantías.

En los 8 procesos de pago de los convenios de purga de mora patronal, con corte al 31 de diciembre de 2015, se detectó que los patronos incurrieron en el no pago de dos o más dividendos mensuales consecutivos, sin que se hayan ejecutado las garantías presentadas ni iniciado las acciones coactivas contra los empleadores por la falta de pago de los dividendos, así:

N°	RUC EMPLEADORES	NÚMERO CONVENIO / SOLICITUD	FECHA CONVENIO	VALOR DEL CONVENIO USD	PERÍODOS EN QUE SE REGISTRARON MAS DE DOS DIVIDENDOS VENCIDOS	SALDO QUE DEBIÓ EFECTIVIZARSE DE LA GARANTÍA SEGÚN TABLA AMORTIZAC	VALOR GARANTÍA, SEGÚN CONVENIO USD
1	0992558059001	1488 - 3795	(No hay) Fecha de solicitud 6 de agosto de 2014	98 034,66	6 Desde el dividendo 9 al 14 desde 2015-07-10 a 2015-12-07	90 913,46	98 034,66
2	0909426660001	1417 - 3777	2014-09-03	44 149,26	16 Desde el dividendo 1 al 16 desde 2014-10-02 a 2015-12-26	41 118,73	45 000,00
3	0991359141001	1654 - 3907	2015-07-28	172 631,43	3 Desde el dividendo 2 al 4 desde 2015-10-25 a 2015-12-24	139 545,28	619 215,50
4	0992626062001	1634 - 3658	2015-04-21	160 547,63	3 Desde el dividendo 1 al 3 desde 2015-10-27 a 2015-12-26	123 176,90	336 629,00
5	0992392274001	1389 - 3722	2014-07-02	95 520,62	2 Desde el dividendo 14 al 15 desde 2015-11-06 a 2015-12-05	83 855,03	271 984,50
6	0991281967001	1297 - 3462	2014-03-14	71 932,56	3 Desde el dividendo 19 al 21 desde 2015-10-05 a 2015-12-04	53 335,73	317 910,00
7	0990950881001	1530 - 3884	2015-07-28	475 892,53	3 Desde el dividendo 1 al 3 desde 2015-10-28 a 2015-12-27	353 474,91	575 201,89
8	0990962545001	1386 - 3646	2014-04-11	447 840,94	10 Desde el dividendo 9 al 18 desde 2015-03-19 a 2015-12-14	415 321,21	671 761,41

Cuarenta y dos (42)  


Las novedades presentadas en estos convenios, fueron comunicadas mensualmente al Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 11 de julio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, por el Oficinista con funciones de Responsable del Control de Convenios y Garantías con periodo de gestión del 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2015, mediante “Listados de convenios con garantías hipotecarias y bancarias incumplidos con dos o más dividendos” con los siguientes memorandos:

MEMORANDO	FECHA
IESS-DPGSAFRGC-2015-0479-M	12 de enero de 2016
IESS-DPGSAFRGC-2015-1196-M	5 de febrero de 2015
IESS-DPGSAFRGC-2015-2447-M	6 de marzo de 2015
IESS-DPGSAFRGC-2015-3587-M	8 de abril de 2015
IESS-DPGSAFRGC-2015-4701-M	6 de mayo de 2015
IESS-DPGSAFRGC-2015-6714-M	12 de junio de 2015
IESS-DPGSAFRGC-2015-7810-M	7 de julio de 2015
IESS-DPGSAFRGC-2015-9290-M	11 de agosto de 2015
IESS-DPGSAFRGC-2015-10292-M	3 de septiembre de 2015
IESS-DPGSAFRGC-2015-11864-M	5 de octubre de 2015
IESS-DPGSAFRGC-2015-13584-M	12 de noviembre de 2015
IESS-DPGSAFRGC-2015-14683-M	7 de diciembre de 2015

La Directora Provincial del IESS - Guayas con período de gestión del 1 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, con memorando IESS-DPG-2016-3180-M de 11 de mayo de 2016, señaló:

*“... la incorporación del proceso de desbloqueo, establecido por el aquel entonces Director Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera, el trámite de ejecución de los convenios se veían interrumpidos a efectos de permitir al suscriptor del convenio, ponerse al día en su compromiso de pago. En aquellos casos en que los usuarios no se pusieron al día a partir del desbloqueo, se sustanció los procedimientos coactivos correspondientes... en mi calidad de Directora Provincial del IESS, en el ejercicio de funciones establecidas en el artículo 48 Ley de Seguridad Social, interpose un llamado de atención por el incumplimiento del ejercicio de sus funciones y falta de seguimiento en los procesos correspondientes al Área de Cartera y Coactiva...”*

El Subdirector de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas con período de gestión del 24 de octubre de 2013 al 28 de mayo de 2014 y con funciones de Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 29 de mayo de 2014 al 31 de mayo de


*cuarenta y tres (43)*  
*JOB*



2015; la Subdirectora de Aportes Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS – Guayas con período de gestión del 17 de junio de 2014 al 23 de enero de 2015; y, la Abogada, Subdirectora (e) de Aportes Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 24 de enero de 2015 al 6 de agosto de 2015, no supervisaron la ejecución de los procesos administrativos de cobranza de las obligaciones a favor del IESS ni aplicaron controles en la recaudación de los dividendos de los Convenios de Purga de Mora Patronal de los empleadores; el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas con períodos de gestión del 16 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, como funcionario encargado de estos procesos, no tomó acciones con los reportes presentados por el Custodio de Convenios de Purga de Mora, informando la falta de pago de dos dividendos mensuales consecutivos por parte de los empleadores, lo que ocasionó que no se efectivicen las garantías que entregaron 8 patronos y que no se inicien las acciones coactivas a fin de recaudar los valores en mora, conforme se presenta en la muestra analizada:

N°	RUC EMPLEADORES	NÚMERO CONVENIO / SOLICITUD	FECHA CONVENIO	VALOR DEL CONVENIO USD	PERÍODOS EN QUE SE REGISTRARON MAS DE DOS DIVIDENDOS VENCIDOS	SALDO QUE DEBIÓ EFECTIVIZARSE DE LA GARANTÍA SEGÚN TABLA AMORTIZAC	VALOR GARANTÍA, SEGÚN CONVENIO USD
1	0992558059001	1488 - 3795	(No hay) Fecha de solicitud 6 de agosto de 2014	98 034,66	6 Desde el dividendo 9 al 14 desde 2015-07-10 a 2015-12-07	90 913,46	98 034,66
2	0909426660001	1417 - 3777	2014-09-03	44 149,26	16 Desde el dividendo 1 al 16 desde 2014-10-02 a 2015-12-26	41 118,73	45 000,00
3	0991359141001	1654 - 3907	2015-07-28	172 631,43	3 Desde el dividendo 2 al 4 desde 2015-10-25 a 2015-12-24	139 545,28	619 215,50
4	0992626062001	1634 - 3858	2015-04-21	160 547,63	3 Desde el dividendo 1 al 3 desde 2015-10-27 a 2015-12-26	123 176,90	336 629,00
5	0992392274001	1389 - 3722	2014-07-02	95 520,62	2 Desde el dividendo 14 al 15 desde 2015-11-06 a 2015-12-05	83 855,03	271 984,50
6	0991281967001	1297 - 3462	2014-03-14	71 932,56	3 Desde el dividendo 19 al 21 desde 2015-10-05 a 2015-12-04	53 335,73	317 910,00
7	0990950881001	1530 - 3884	2015-07-28	475 892,53	3 Desde el dividendo 1 al 3 desde 2015-10-28 a 2015-12-27	353 474,91	575 201,89
8	0990962545001	1386 - 3646	2014-04-11	447 840,94	10 Desde el dividendo 9 al 18 desde 2015-03-19 a 2015-12-14	415 321,21	671 761,41

Los referidos servidores incumplieron lo dispuesto en los artículos 22.- Deberes de las o los servidores públicos, letras a) y e) de la Ley Orgánica del Servicio Público;

*cuarenta y cuatro (44)*  


91.- Convenio de Purga de Mora Patronal y 294.- Privilegio de los créditos del IESS, constante en la Ley de Seguridad Social; e, inobservaron los artículos 53.- Del cumplimiento del convenio y 54.- Del control de pago de los dividendos de la Resolución C.D. 301 de 11 de enero de 2010, que contiene la Codificación del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo; el artículo 4.- Orgánico funcional, número 3.5.- Subdirección Provincial de Aportes, Fondos y Reservas, letra i); y, 3.5.2.- Gestión de Cartera, letra b) del Reglamento Orgánico Funcional del IESS contenido en Resolución C.D. 457 de 8 de agosto de 2013, reformada con Resolución 497 de 18 de septiembre de 2015; y, la Norma de Control Interno 401-03.- Supervisión emitida por la Contraloría General del Estado.

La Codificación del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo, expedido con Resolución C.D. 301 de 11 de enero de 2010, señala:

*“Artículo 53.- Del cumplimiento del convenio.-... De existir incumplimiento de los convenios de purga de mora suscritos entre el IESS y el empleador, el Director Provincial procederá a ejecutar la garantía entregada y continuará con las acciones legales que correspondan....- Artículo 54.- Del control de pagos de los dividendos.-... Corresponderá a la Dirección Provincial el control y recaudación del pago de dividendos... La falta de pago de dos dividendos mensuales consecutivos dará lugar a la efectivización de las garantías y al inicio inmediato de la acción coactiva, si hubiere valores adicionales que recaudar. El incumplimiento de la aplicación de esta disposición acarreará sanciones al o los funcionarios encargados de este proceso, de acuerdo con la ley...”.*

El Reglamento Orgánico Funcional del IESS, constante en Resolución C.D. 457 de 12 de agosto de 2013 y su reforma con Resolución C.D. 497 de 18 de septiembre de 2015, establece:

*“3.5. La Subdirección Provincial de Aportes, Fondos y Reservas tendrá las siguientes funciones y responsabilidades: i) Supervisar la planificación y los procesos de recaudación, control contributivo y gestión de cartera....- 3.5.2.- Gestión de Cartera... b) Gestionar la recuperación de cartera...”.*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 22 de su Reglamento, comunicamos los resultados provisionales al Subdirector de Aportes, Fondos y Reservas y Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-107; a la Subdirectora de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-105; a la Abogada, Subdirectora (e) de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial

*Cuarenta y cinco (45)*  
*JNB*

del IESS - Guayas con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-106; y, al Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-109 de 21 de abril de 2016, a fin de que presenten sus opiniones y puntos de vista.

La Abogada, Subdirectora (e) de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 24 de enero de 2015 al 6 de agosto de 2015, con comunicación sin número de 3 de mayo de 2016, manifestó:

*“... efectivamente no se ejecutaron las garantías bancarias, por incumplimiento de dos o más dividendos de los Convenios de Purga de Mora.- Con Memorando IESS-DPGSAFRGC-2015-8116-M de 2015-07-16- el Ab (...) presenta informe justificando los motivos por los cuales no ha remitido los convenios incumplidos para la ejecución de garantías y por falta de base legal...procedí a efectuar cruce ...entre los convenios reportados ...y los Convenios en proceso de Ejecución, mismas que trasladé al Jefe de Gestión de Cartera, (...), mediante Memorando No. IESS-DPGSAFR-2015-2342-M de 2015.08.05, a fin de que tome los correctivos y se cumpla con la normativa vigente en relación a este proceso...”*

El Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas con período de gestión del 16 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, en memorando IESS-DPG-2016-3001-M de 4 de mayo de 2016, expresó:

*“... estos empleadores... solicitaron el desbloqueo para la cancelación de los mismos, el sistema procede a bloquear los convenios... considerando las recomendaciones entregadas por el... Director Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera mediante memorando IESS-DNRGC-2015-0487-M-Quito del 13 de Marzo de 2015, que señala... “en atención a los Memorandos N. IESS-DNRGC-2015-1565-M del 17 de Marzo de 2015 de esta Dirección Provincial Guayas, No. IESS-DPG-2015-0154-M de 26 de Febrero de 2015 de la Dirección Provincial Manabí, al igual que otras Direcciones Provinciales que solicitan el desbloqueo en el sistema informático de los CPM a fin de generar comprobantes de pago y estar al día en la cancelación de los dividendos. Sin embargo de lo expuesto el servidor que cuenta con Rol de Convenios tiene la opción Desbloqueo Comprobante de pago Desbloquear Comprobantes de Pago... misma que con un análisis exhaustivo y previa autorización del Director Provincial quien dispondrá las acciones a seguir en beneficio Institucional. Toda vez que la demora en efectivizar las garantías y los múltiples bienes rematados no siempre cumplen con las expectativas institucionales”... la plataforma informática del IESS (matriz) BLOQUEA automáticamente los comprobantes de pago de las cuotas de los convenios de purga de mora con dos dividendos incumplidos, esto es los días ocho de cada mes... con la incorporación del proceso de desbloqueo, establecido por el... entonces Director Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera, el trámite de ejecución de los convenios se veían interrumpidos a efectos de permitir al suscriptor del convenio ponerse al día en su compromiso de pago, en aquellos casos en que los usuarios no se pusieron al día a partir del desbloqueo se ha procedido a sustanciar los procedimientos coactivos correspondientes...”*

*cuarenta y seis (46)*  
*JCO*

Posterior a las conferencias finales de comunicación de resultados efectuadas el 4,11 de mayo y 2 de junio de 2016, la Subdirectora de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 17 de junio de 2014 al 23 de enero de 2015, con comunicación sin número de 11 de mayo de 2016, manifestó:

*“... Mediante Memorando Nro. IESS-DPG-2014-3592-M, de fecha 18 de junio de 2014, el Dr. (...) Ex Director Provincial del IESS Guayas me dio a conocer las funciones del Ab. (...) RESPONSABLE DEL GRUPO DE TRABAJO DE RECAUDACIÓN JUDICIAL EN EL JUZGADO DE COACTIVA EN LA UNIDAD DE GESTIÓN DE CARTERA DE LA PROVINCIA DEL GUAYAS, en el cual en su numeral 5 le disponía “Supervisar y controlar los trámites administrativos de suscripción de Convenios de Purga de Mora Patronal;...”.- Es importante recalcar que al 2 de diciembre del 2014 el empleador con RUC 0909426660001 se encontraba en dos dividendos incumplidos, desvinculándose el Dr. (...) ex Director Provincial... con fecha 8 de diciembre por lo cual los procesos a cargo del Juez de Coactivo siempre presentan un retraso... y el Ab. (...) se desvinculo el mismo mes de la Institución.- Se puede constatar que se imposibilita ejecutar acciones coactivas inmediatas para la ejecución de las garantías ya que cada vez que existen cambios administrativos en todas las Instituciones se retrasan los procesos...”.*

Las opiniones vertidas no aportaron nuevos elementos de juicio por cuanto la Abogada, Subdirectora (e) de Aportes Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 24 de enero de 2015 al 6 de agosto de 2015, no adjuntó documentación que evidencie la supervisión y los controles implementados en la Unidad Provincial de Gestión de Cartera; lo expuesto por la Subdirectora de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas con período de gestión del 17 de junio de 2014 al 23 de enero de 2015, no la exime del cumplimiento de lo que dispone el Reglamento Orgánico Funcional; el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 16 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, en el tercer caso que menciona, la acción fue tomada posterior al corte de nuestra acción de control, cuando los dividendos estaban vencidos; en el sexto caso la novedad de los dos dividendos impagos se presentó después del 5 de noviembre de 2015, en sus memorandos no adjuntaron documentación referente a las inconsistencias del sistema que argumentan se presentaron en esas fechas; en el séptimo caso la cancelación del convenio de purga de mora fue posterior al corte de nuestro examen cuando ya se había incurrido en el no pago de los dos dividendos consecutivos; y, en los demás

*cuarenta y siete (47)*  
*JG*

casos no se procedió conforme a lo establecido en el Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo del IESS.

### **Conclusión**

El Subdirector de Aportes, Fondos y Reservas y Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas; la Subdirectora de Aportes Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas; y, la Abogada, Subdirectora (e) de Aportes Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, no supervisaron la ejecución de los procesos administrativos de cobranza de las obligaciones a favor del IESS ni aplicaron controles en la recaudación de los dividendos de los Convenios de Purga de Mora Patronal de los empleadores; el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, como funcionario encargado de estos procesos, no tomó acciones con los reportes presentados por el Custodio de Convenios de Purga de Mora, quien informó la falta de pago de dos dividendos mensuales consecutivos por parte de los empleadores, lo que ocasionó que no se efectivicen las garantías que entregaron 8 patronos en el trámite de convenios de purga de mora patronal y que no se inicien las acciones coactivas a fin de recaudar los valores en mora, conforme se presenta en la muestra analizada:

### **Hecho subsecuente**

Con memorando IESS-DPGSAFRGC-2016-4848-M de 22 de abril de 2016, el Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, informó que contra los empleadores se iban a iniciar los trámites respectivos, que la empresa RUC 0991281967001 al momento se encuentra al día en sus pagos; contra la empresa RUC 0990950881001 se inició el juicio coactivo 3887-3884-2016 el 6 enero de 2016 y posteriormente canceló sus obligaciones acogiéndose a la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera; el 9 de marzo de 2016; la empresa RUC 0990962545001 solicitó el desbloqueo del convenio de purga de mora para el pago de los dividendos incumplidos, el cual fue autorizado por la Directora Provincial, encontrándose este empleador cumpliendo con los pagos de los dividendos, por lo que manifestó que no es procedente iniciar la acción de cobro a través de la coactiva.

*Cuarenta y ocho (48)*  
100

Al 20 de diciembre de 2016, el estado de los 8 convenios mencionados, en las "tablas de amortización gradual", extraída del módulo de mora patronal del sistema de Historia Laboral, se evidencia que las empresas con RUC 0990962545001, 0990950881001 y 0991281967001, han cancelado los dividendos que fueron observados, así:

RUC EMPLEADORES	NÚMERO CONVENIO / SOLICITUD	FECHA CONVENIO	VALOR DEL CONVENIO USD	TOTAL DE CUOTAS O DIVIDENDOS	ULTIMO PERÍODO (CUOTA) CANCELADO
0991281967001	1297 – 3462	2014-03-14	71 932,56	60	Cancelado hasta cuota 32 que corresponde a octubre de 2016
0990950881001	1530 – 3884	2015-07-28	475 892,53	84	Cancelado hasta cuota 84.
0990962545001	1386 – 3646	2014-04-11	447 840,94	84	Cancelado hasta cuota 25 que corresponde a julio de 2016

### Recomendación


#### Al Director(a) Provincial del IESS – Guayas

13. Dispondrá al Responsable de la Unidad Provincial de Gestión de Cartera, que mensualmente remita un informe de los empleadores que habiendo suscrito Convenios de Purga de Mora Patronal, incurran en la falta de pago de dos o más dividendos mensuales consecutivos; a base del cual, ordenará la efectivización de las garantías presentadas y el inicio de las acciones coactivas contra los patronos que suscribieron convenios de purga de mora y que hayan incumplido el pago de los dividendos.

#### Renovación de garantía bancaria, no cubrió la totalidad del saldo de la deuda del convenio

Para la suscripción del Convenio de Purga de Mora Patronal 1417 (solicitud 3777) por 44 149,26 USD de 3 de septiembre de 2014, la empleadora con RUC 0909426660001, entregó la garantía bancaria GRB00014003920 de 18 de junio de 2014 por 45 000,00 USD del Banco Bolivariano.

En este convenio se observó que el Director Provincial del IESS - Guayas, ante la falta de pago de dos dividendos consecutivos desde el mes de octubre de 2014 hasta el mes de marzo de 2015, amparado en la cláusula quinta del convenio, con oficio

*Cuarenta y nueve (49)*  


IESS-DPG-2015-0454-OF de 7 de abril de 2015, solicitó al Banco Bolivariano el cobro de la garantía GRB00014003920 y autorizó al Oficinista con funciones de Responsable del Control de Convenios y Garantías, gestione la cobranza.

Posteriormente, el Director Provincial del IESS – Guayas, con oficio IESS-DPG-2015-0644-OF de 14 de mayo de 2015, requirió al Banco Bolivariano, la no ejecución de dicha Garantía Bancaria y con oficio IESS-DPG-2015-0683-OF de 22 de mayo de 2015, solicitó a la entidad financiera la renovación de la garantía bancaria GRB00014003920, requerimiento que el Responsable del Control de Convenios y Garantías, con oficio 485AEMR de 27 de mayo de 2015, trasladó a la institución financiera, la misma que renovó con la Garantía Bancaria GRB00015002981 por valor de 36 699,07.USD.

Conforme la tabla de amortización gradual, el último dividendo cancelado con comprobante 1121744 de 8 de mayo de 2015, correspondiente al mes de septiembre de 2014, registró a esa fecha un saldo de 41 733,11 USD; sin embargo, la renovación de la garantía se efectuó por el valor de 36 699,07 USD, es decir, se renovó con una diferencia en menos de 5 034,04 USD.

El Oficinista, Responsable del Control de Convenios y Garantías de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con periodo de gestión del 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2015, no verificó el saldo real de la deuda en el sistema de Historia Laboral del Convenio de Purga de Mora 1417 (solicitud 3777) del empleador con RUC 0909426660001, quien entregó la garantía bancaria GRB00014003920 de 18 de junio de 2014 por 45 000,00 USD; considerando el último dividendo cancelado con comprobante 1121744 de 8 de mayo de 2015, correspondiente al mes de septiembre de 2014, registró a esa fecha un saldo de 41 733,11 USD; sin embargo, la renovación de la garantía se efectuó por el valor de 36 699,07 USD, según Garantía Bancaria GRB00015002981, con una diferencia en menos de 5 034,04 USD, **lo que ocasionó** que quede desprotegido el valor de 5 034,04 USD, poniendo en riesgo la recaudación íntegra de la deuda, incumpliendo el artículo 93.- Garantía para convenios de la Ley de Seguridad Social de 13 de noviembre de 2001; e, inobservó el artículo 49.- Requisitos para la celebración de convenios de la Codificación del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo, emitida con Resolución C.D. 301 de 11 de enero de 2010 y reformas con Resoluciones C.D. 321 de 2 de junio de 2010 y

*Cincuenta (50)*  
*JRO*





## Conclusión

El Oficinista, Responsable del Control de Convenios y Garantías de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, no verificó que la Garantía Bancaria GRB00014003920 del Convenio de Purga de Mora 1417 (solicitud 3777) del empleador con RUC 0909426660001, cubra el saldo del capital de la deuda y no objetó la nueva garantía GRB00015002981 por valor inferior al capital adeudado, lo que ocasionó que quede desprotegido el valor de 5 034,04 USD, poniendo en riesgo la recaudación íntegra de la deuda.

## Recomendación

### Al Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas

14. Dispondrá al Responsable del Control de Convenios y Garantías, que en el caso de solicitudes de renovaciones de garantías bancarias y pólizas de seguros presentadas por los empleadores en respaldo de los Convenios de Purga de Mora Patronal, previo a informar al Director (a) Provincial de la jurisdicción, verifique que la renovación se realice por el saldo real de la deuda, considerando el último pago registrado en el sistema de Historia Laboral y los valores constantes en la tabla de amortización gradual.

### Condiciones estipuladas en pólizas, presentadas como garantía en convenios de purga de mora patronal, no guardan relación con el objeto del convenio

Para la suscripción de los convenios de purga de mora patronal 1705 y 1706 de 20 de octubre de 2015, según solicitudes de convenios 4154 y 4171, respectivamente, el empleador con RUC 0901753822001, presentó como garantía la póliza 62439 de "Fiel cumplimiento de contrato", emitida por Seguros Equinoccial el 15 de agosto de 2015, por 93 127,45 USD, la cual señala:

*"... Con sujeción a las Condiciones Generales, Particulares y Especiales de la presente Póliza y mediante el pago de la prima convenida, SEGUROS EQUINOCCIAL S.A... se obliga a favor de:... IESS... el pago del valor de los daños que... le ocasionen... por la falta de cumplimiento del contrato celebrado para FIEL CUMPLIMIENTO DE CONTRATO PARA PURGA DE MORA PATRONAL... La presente póliza es incondicional, irrevocable y de Cobro Inmediato, de acuerdo con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación*

*Cincuenta y dos (52)*

*[Firma]*

*Pública, su Reglamento; y, de conformidad con lo establecido en Contrato principal afianzado; y las generales de esta póliza....- Art. 6.- AMPAROS.- 6.1... SERIEDAD DE LA PROPUESTA.- El amparo de seriedad de la propuesta para la adjudicación de una licitación o concurso, garantiza al asegurado contra el incumplimiento por parte del afianzado, de las obligaciones establecidas, especialmente, la de licitación o concurso, en los términos acordados por las partes...”*

El Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con memorando IESS-DPGSAFRGC-2015-9986-M de 26 de agosto de 2015, remitió a la Directora Provincial del IESS – Guayas, la Póliza de Seguros de Fianzas 62439 para su respectiva firma. Una vez suscrita la Póliza de fiel cumplimiento, la Asistente Administrativa, con funciones de Operadora de Convenios de Purga de Mora Patronal, con memorando IESS-DPGSAFRGC-2015-10506-M de 8 de septiembre de 2015, entregó al Abogado de Convenios de Purga de Mora Patronal, el expediente del referido Convenio, incluida la garantía, para la elaboración de la correspondiente minuta.

El Abogado, con funciones de Abogado de Convenios de Purga de Mora Patronal de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con comunicación sin número sin fecha sin destinatario, señaló que elaboró la minuta del convenio; y, al margen de dicha comunicación consta la nota: *“Para contabilizar Ing. (...) Recibido 2015-9-29”*; sin que, ninguno de los servidores inmersos en el proceso en sus comunicaciones, hayan realizado observación alguna sobre la inconsistencia existente en las condiciones estipuladas en la póliza de fiel cumplimiento.

Atendiendo nuestro requerimiento, el Abogado Especialista de la Unidad de Auditoría Interna, con memorando IESS-AI-2016-0475-ME de 31 de marzo de 2016, emitió su criterio jurídico en los siguientes términos:

*“... si bien en los contratos de seguro antes referidos, se hace mención a que se rigen por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento, hecho que es totalmente inaplicable, debido a que entre los empleadores en mora y el IESS no existió jamás una relación contractual de provisión de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios ... El escenario jurídico existente entre los patronos que mantienen obligaciones patronales impagas y el IESS se fundamenta en una relación contractual bilateral en la que los primeros garantizan el pago de tales obligaciones insolutas, con la entrega de una garantía que asegure el fiel cumplimiento de lo estipulado en los convenios de purga de mora patronal, garantías que pueden ser hipotecarias o rendidas por entidades financieras o compañías aseguradoras, es decir garantías bancarias o pólizas que deben necesariamente ser incondicionales, irrevocables y de pago inmediato con tan solo la disposición del IESS... estas dos últimas clases de*

*Cincuenta y tres (53)*  
*(16)*

*garantías pueden ser de un valor igual al valor neto de la obligación.- Bajo la línea de lo indicado, las garantías entregadas como bien se señala deben tener estas particularidades de ser incondicionales, irrevocables y de pago inmediato, en función a lo determinado en la Ley de Seguridad Social más no a lo establecido en materia de contratación pública...”.*

Del criterio legal se deduce que se suscribió el Convenio de Purga de Mora Patronal con garantía que no estaba regida por la Ley de Seguridad Social, sino por la Ley de Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, inaplicable para este tipo de acuerdos.

La Directora Provincial del IESS – Guayas, con periodo de gestión del 1 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, suscribió el Convenio de Purga Mora con el empleador que presentó la garantía regida por una Ley inaplicable para este tipo de acuerdos; y, el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con periodo de gestión del 11 de julio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, no supervisaron los procesos de los Convenios de purga de mora patronal 1705 y 1706 de 20 de octubre de 2015, solicitudes de convenio 4154 y 4171, respectivamente, para exigir que las garantías entregadas por los empleadores se rijan por una Ley aplicable para este tipo de acuerdos; el Abogado, con funciones de Abogado de Convenios de Purga de Mora Patronal, con período de gestión del 18 de junio de 2014 al 31 de diciembre de 2015, elaboró dichos convenios sin revisar que la garantía presentada por el empleador, en sus condiciones generales y especiales estaba regida por una Ley inaplicable para este tipo de acuerdos; la falta de revisión y supervisión a los documentos entregados por los patronos para la suscripción del convenio de purga de mora, originó que se haya presentado como garantía, la póliza de “Fiel Cumplimiento de Contrato”, que entre sus condiciones señala que se rige por las normas de la Ley Orgánica de Contratación Pública, sin que exista una relación contractual de provisión de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios entre el patrono y el IESS, lo cual no era aplicable ni apropiado, lo que puso en riesgo el cobro inmediato de la mora patronal con la efectivización de las garantías, en el caso de inobservancia del convenio por parte del empleador; incumpliendo el artículo 93.- Garantía para Convenios de la Ley de Seguridad Social; e, inobservaron el artículo 4.- Orgánico funcional, números 3. Dirección Provincial, letra i); 3.5.2.- Gestión de Cartera, letra c) de la Resolución C.D. 497 de 18 de septiembre de 2015, que

*Elmceenta J. Cuatro (54)*  
*JCO*

modificó el Reglamento Orgánico Funcional del IESS; y, la Norma de Control Interno 401-03.- Supervisión, emitida por la Contraloría General del Estado.

La Resolución C.D. 457 de 8 de agosto de 2013 y su reforma con Resolución C.D. 497 de 18 de septiembre de 2015, señala:

*“...3. DIRECCIÓN PROVINCIAL.- La Dirección Provincial tendrá las siguientes funciones y responsabilidades:.. i) Supervisar la ejecución de los procesos administrativos de... recaudación de aportes, fondos de reserva, descuentos, intereses, multas, liquidación y cobranza de las obligaciones a favor del IESS, control patronal y pago de prestaciones al asegurado...- 3.5.2. Gestión de Cartera... c) Conocer y tramitar las solicitudes de convenios de purga de mora patronal o convenios de consolidación de obligaciones patronales, los documentos para la calificación de las garantías ofrecidas y enviar el expediente y proyecto de acuerdo o resolución, por órgano regular, al Director Provincial, para su autorización o trámite de aprobación ante las instancias correspondientes...”.*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 22 de su Reglamento, comunicamos los resultados a la Directora Provincial del IESS - Guayas, con memorando IESS-AI-2016-0615-ME de 23 de abril de 2016; al Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-137; y, al Abogado, con funciones de Abogado de Convenios de Purga de Mora Patronal, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-139 de 22 de abril de 2016, a fin de que presenten sus opiniones y puntos de vista.

La Directora Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión de 1 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, en memorando IESS-DPG-2016-3165-M de 10 de mayo de 2016, adjuntó el memorando IESS-DPGSAFRGC-2016-5534-M de 9 de mayo del 2016, suscrito por el Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, que indica:

*“... Ruc 0991753822001... Todo convenio de purga de mora patronal requerido por el deudor, después de cumplir con todos los requisitos de ley, se envía al área Legal para su criterio jurídico y luego de ese requerimiento se da la contabilización del convenio. Se anexa Memorando No. IESS-DPG-2015-6025-M, de fecha 24 de septiembre de 2015, por la Abg. (...) Responsable del Área legal de la DPG, donde emite su análisis jurídico u observaciones al convenio de purga, y en el cual no hace referencia a la ineficacia que pueda existir dentro de la póliza que garantiza el convenio...”.*

*Br. Mercedes y Pineda (SS)*  
*JMO*

El Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas con período gestión del 11 de julio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, en memorando IESS-DPG-2016-3005-M de 4 de mayo de 2016, indicó:

*“...El suscrito procedió a revisar lo estipulado en su oficio... al respecto de referir que la póliza en su Art. 6 denominado amparos no solo comprende lo establecido en el numeral 6.1, sino que engloba el numeral 6.2 que habla del cumplimiento del contrato, que textualmente dice: “... la presente póliza cubre el riesgo de incumplimiento de contrato y las obligaciones que contrajere el afianzado a favor de terceros...”. Es en ese sentido que la póliza fue aceptada en el trámite de convenio de purga de mora como garantía suficiente.- A lo anterior agreguemos los principios contenidos en los Arts. 1468, 1562, y 1576 del Código Civil, quienes señalan... Finalmente todo lo anterior se encuentra respaldado por el informe presentado en el memorando No. IESS-DPG-2015-6025-M suscrito por la Ab. (...) como Responsable del Área Legal de la DPG...”.*


El Abogado, con funciones de Abogado de Convenios de purga de mora patronal con periodo de gestión del 18 de junio de 2014 al 31 de diciembre de 2015, con memorando IESS-DPGSAFRGC-2016-5240-M de 3 de mayo de 2016, manifestó:

*“... De considerar su Autoridad, que la póliza entregada por el empleador no se rige bajo el marco legal de los convenios de purga de mora, no está demás el amparo de lo señalado en los art. 1468, 1562 y 1576, del Código Civil, que señalan ... Acompaño también el Memorando No. IESS-DPG-2015-6025-M, de fecha 24 de septiembre de 2015, por la Abg (...) Responsable del Área legal (sic) de la DPG, donde emite su análisis jurídico u observaciones al convenio de purga, y en el cual no hace referencia a la ineficacia que pueda existir dentro de la póliza que garantiza el convenio...”.*

Lo expuesto por los servidores no modifica el criterio del equipo de auditoría, puesto que la Ley de Seguridad Social exige para las garantías la condición de irrevocable y de pago inmediato a disposición del IESS, para evitar cualquier subterfugio legal que impida la efectivización de la garantía, además el informe de la Responsable del Área Legal recomienda evitar la inobservancia de la normativa legal vigente para estos casos.

### **Conclusión**

La Directora Provincial del IESS - Guayas, suscribió el Convenio de Purga Mora con el empleador que presentó la garantía regida por una Ley inaplicable para este tipo de acuerdos; y, el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, Jefe (e) de la Unidad Provincial de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, no

*Cincuenta y seis (56)*  


supervisaron los procesos de los Convenios para exigir que las garantías entregadas por los empleadores se rijan por una Ley aplicable para este tipo de acuerdos; el Abogado, con funciones de Abogado de Convenios de Purga de Mora Patronal de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, elaboró los Convenios de purga de mora patronal sin revisar que la garantía presentada por el empleador, en sus condiciones generales y especiales estaba regida por una Ley inaplicable para este tipo de acuerdos; la falta de revisión y supervisión de los documentos entregados por los patronos para la suscripción del convenio de purga de mora, originó que se haya presentado como garantía, la póliza de "Fiel Cumplimiento de Contrato", que entre sus condiciones señala que se rige por las normas de la Ley Orgánica de Contratación Pública, sin que exista una relación contractual de provisión de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios entre el patrono y el IESS, lo cual no era aplicable ni apropiado, lo que puso en riesgo el cobro inmediato de la mora patronal con la efectivización de las garantías, en el caso de inobservancia del convenio por parte del empleador.

#### **Recomendación**

#### **Al Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas**

15. Dispondrá al Abogado encargado de elaborar los Convenios de Purga de Mora Patronal, que una vez recibidas las garantías bancarias o pólizas de seguros para la elaboración de la minuta de los convenios, verifique detenidamente los datos y condiciones que estipulan las garantías, a fin de que estén regidas por Leyes que aseguren el cobro incondicional, irrevocable e inmediato de las mismas, en caso de incumplimiento del Convenio por parte del empleador.

**No se suscribieron con el empleador los convenios de purga de mora patronal, quedando el trámite hasta la minuta**

En los expedientes de los Convenios de Purga de Mora Patronal 1488 y 1592, solicitados por los siguientes empleadores, por los cuales entregaron garantías de "cumplimiento de contrato" y "bancaria", respectivamente, constan las minutas de los Convenios de Purga de Mora Patronal elaborados por el Abogado de Convenios de Purga de Mora Patronal y las tablas de amortización gradual de dividendos:

Cincuenta y siete (57)  
JPO


N°	EMPLEADORES RUC	NUMERO SOLICITUD CPMP	FECHA SOLICITUD CPMP	NUMERO CPMP	VALOR DEL CPMP USD
1	0992558059001	3795	2014-08-06	1488	98 034,66
2	0991495614001	4001	2015-01-08	1592	68 696,74
<b>SUMAN:</b>					<b>166 731,40</b>

Estas minutas de convenios no se elevaron a escritura pública por lo que no fueron formalmente suscritas por el Director Provincial del IESS-Guayas y los empleadores, conforme se siguió con otros trámites similares; citamos como ejemplo los casos de la Compañía de Seguridad con RUC 0991409556001; la empleadora con RUC 0909426660001, quienes para la suscripción de los Convenios de Purga de Mora Patronal 1350 y 1417 de 18 de marzo de 2014 y 3 de septiembre de 2014, respectivamente, también presentaron Garantías Bancarias.

En los expedientes, no se encontraron documentos de la Subdirectora de Aportes, Fondos y Reservas o del Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera o de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, que justifiquen la falta de elaboración de estos Convenios de Purga de Mora Patronal.

El Abogado de Convenios de purga de mora patronal con memorando IESS-DPGSAFRGC-2016-4678-M de 14 de abril de 2016, señaló:

*"... Considérese, que se trata de convenios de purga donde se ofrecen en garantía Pólizas de Fiel Cumplimiento, cuyo cobro una vez producido el incumplimiento se ejecuta administrativamente y/o judicial por considerarse estas garantías Títulos Ejecutivos para la ejecución a través de la acción coactiva, de acuerdo a lo señalado en el art. 413 del Código de Procedimiento Civil ... las razones por las cuales los convenios de la referencia no contaron en su momento con la suscripción de un convenio de purga elevado a escritura pública entre el empleador y el IESS, puesto que el documento celebrado entre ambos no obliga al garante bancario y/o garante de Póliza, suscribir el convenio; además la Resolución C.D. 301, al expresar la suscripción de un convenio, es aquel celebrado con garantía hipotecaria, el cual para su perfeccionamiento debe estar suscrito entre el empleador, IESS y/o GARANTE HIPOTECARIO de existir, elevado a escritura pública e inscrita en el Registro de la Propiedad... en mi calidad de Abogado de Convenios, desde junio de 2014, implemente (sic) elevar a escritura pública los convenios tramitados con garantía Bancaria y/o Pólizas de Fiel Cumplimiento, lo cual fue negado posteriormente por el Abg. (...), Responsable de Coactiva de la época, por lo que una vez que renunció al cargo, se volvió a implementar..."*

*Brincuenta y ocho (58)*  


La exposición del referido Abogado ratifica que no se elevaron a escritura pública los mencionados Convenios de purga de mora patronal, entre el Director Provincial del IESS – Guayas y los empleadores solicitantes.

Ante nuestra consulta, el Abogado Especialista de la Unidad de Auditoría Interna, con memorando IESS-AI-2016-0620-ME de 25 de abril de 2016, emitió su criterio jurídico en los siguientes términos:

*“... Los Arts. 62 y 63 del Instructivo al Reglamento de Afiliación del IESS, emitido mediante Resolución Administrativa No. 672... establece que, que si la garantía fuera de aquellas rendidas por una entidad financiera o una compañía aseguradora, la Dirección Provincial procederá a elaborar y entregar al interesado la minuta respectiva quien presentará la escritura que contenga el convenio, una vez suscrito conforme las formalidades que debe contener una escritura pública... es evidente que si bien las garantías entregadas por los deudores patronos, son títulos ejecutivos por si solos, no es menos cierto que la normativa legal aplicable (segundo inciso Art. 91 Ley de Seguridad Social) señala claramente que los convenios de purga de mora patronal constituyen propiamente los títulos de crédito, en el que se establece, la obligación total adeudada, el plazo, la amortización y demás condiciones generales y particular de cobro, y que en el evento de que se incumplan sus condiciones, principalmente el plazo de pago de dividendos, se ejecutaría dicho convenio, a fin de recuperar la obligación en su totalidad.- El sentido de la normativa interna, es propender a la recuperación efectiva de las obligaciones patronales en mora a través de la suscripción de este tipo de convenios.- De manera que las afirmaciones del servidor Abogado... son improcedentes... me permito indicar que la minuta no constituye documento con validez legal alguna, ya que la normativa institucional señala expresamente el procedimiento de legalización de los convenios de purga de mora, por lo que es estrictamente necesario que el mismo sea legalizado a través de la suscripción de un convenio de purga de mora, en el que las partes comparezcan y conjuntamente con la autoridad competente, y manifiesten su voluntad de contratar y obligarse.-... en caso de incumplimiento del patrono deudor, evidentemente se presentarían inconsistencias, en la ejecución de las garantías entregadas, ello en razón de que las garantías entregadas son títulos de crédito entregadas (sic) para respaldar el cumplimiento de las estipulaciones pactadas en un convenio de purga de mora, y si el mismo no se encuentra instrumentado, por tanto no existe jurídicamente, difícilmente se podrá determinar el grado de incumplimiento de obligaciones...si bien, las garantías que habrían sido entregadas, son títulos ejecutivos, no obstante, al no contar el IESS con título de crédito legalmente instrumentado, no cuenta con el instrumento jurídico para proceder a la ejecución de las garantías que habrían sido entregadas por el deudor, y aceptadas y bajo custodia del IESS, a través de la jurisdicción coactiva de la que se encuentra investido, hechos que son totalmente improcedentes, ajenos al ordenamiento jurídico vigente...”*

Del criterio legal del Abogado de la Unidad de Auditoría Interna, se desprende que es de cumplimiento obligatorio la suscripción de los Convenios de Purga de Mora Patronal con cualquier tipo de garantías que hayan presentado los empleadores.

*bincento j nueve (59)*  
*JBO*



La Subdirectora de Aportes Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 17 de junio de 2014 al 23 de enero de 2015, no supervisó los procesos de la recaudación y gestión de la cartera ni aplicó controles internos para detectar la falta de elaboración y suscripción de los convenios de purga de mora patronal; el Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con periodo de gestión del 29 de mayo de 2014 al 31 de mayo de 2015, como funcionario encargado de estos procesos no dispuso al Abogado de Convenios de Purga de mora patronal que lleve un registro de las minutas de los convenios que elabora y que son entregadas a los empleadores para la legalización ante Notario Público; el Abogado, con funciones de Abogado de Convenios de Purga de Mora Patronal, con periodo de gestión del 18 de junio de 2014 al 31 de diciembre de 2015, no controló que las minutas de los convenios de purga de mora que entregó a los patronos, sean devueltas debidamente suscritas ante Notario Público como escrituras públicas, lo que impidió contar formalmente con un instrumento jurídico que permita ejecutar legalmente las garantías presentadas, en caso de una eventual inobservancia de las obligaciones patronales por parte de los empleadores; incumpliendo los artículos 91.- Convenio de Purga de Mora Patronal y 93.- Garantía para convenios de la Ley de Seguridad Social; e, inobservaron los artículos 49.- Requisitos para la celebración de convenios, 51.- Del trámite del convenio de la Resolución C.D. 301 de 11 de enero de 2010, que contiene la Codificación del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo; artículo 4.- Orgánico funcional, número 3.5.- Subdirección Provincial de Aportes, Fondos y Reservas, letras i) y n) del Reglamento Orgánico Funcional del IESS contenido en Resolución C.D. 457 de 8 de agosto de 2013; y, las Normas de Control Interno 100-03.- Responsables del control interno y 401-03.- Supervisión, emitidas por la Contraloría General del Estado.

El Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo, emitido con Resolución C.D. 301 de 11 de enero de 2010, indica:

*“... Artículo 49.- Requisitos para la celebración de convenios.- Los empleadores para la celebración de convenios de purga de mora, no deberán acusar deudas pendientes en dividendos de préstamos y presentar al IESS los siguientes requisitos... El empleador podrá presentar una de las garantías siguientes.- 1. Bancaria.- 2. Póliza de Seguro....- Artículo 51.- Del trámite del convenio.- De haberse cumplido los requisitos se suscribirá el convenio de purga de mora...”*

*Asesora (60)*  
*JCO*

El Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, contenido en Resolución C.D. 457 de 8 de agosto de 2013, establece:

*“... Artículo 4.- Orgánico funcional.-... 3.5... SUBDIRECCIÓN PROVINCIAL DE APORTES, FONDOS Y RESERVAS... tendrá las siguientes funciones y responsabilidades... i) Supervisar la planificación y los procesos de recaudación, control contributivo y gestión de cartera... n) Conocer y tramitar las solicitudes de acuerdos administrativos, convenios de purga de mora patronal o convenios de consolidación de obligaciones patronales, la calificación de las garantías ofrecidas y el envío del expediente y proyecto de acuerdo o resolución, por órgano regular, al Director Provincial...”*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 22 de su Reglamento, comunicamos los resultados provisionales a la Subdirectora de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-141; al Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-142; al Abogado, con funciones de Abogado de Convenios de Purga de Mora Patronal de la Dirección Provincial del IESS – Guayas con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-143 de 22 de abril de 2016, a fin de que presenten sus opiniones y puntos de vista.

Posterior a las conferencias finales de comunicación de resultados efectuadas el 4, 11 de mayo y 2 de junio de 2016, la Subdirectora de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS – Guayas con período de gestión del 17 de junio de 2014 al 23 de enero de 2015, en comunicación sin número de 11 de mayo de 2016, manifestó:

*“... Mediante memorando IESS-DPG-2014-3592-M de fecha 18 de junio del 2014... el (...) Ex Director Provincial... me dio a conocer las funciones del Ab. (...) como RESPONSABLE DEL GRUPO DE TRABAJO DE RECAUDACIÓN JUDICIAL EN EL JUZGADO DE COACTIVA... en la cual en su numeral 5 le disponía “Supervisar y controlar los trámites administrativos de suscripción de Convenios de Purga de Mora Patronal...”. A pesar de las funciones asignadas al Ex Responsable G.T. Coactiva y el cumplimiento de las demás funciones encomendadas directamente por el Director Provincial la suscrita en constantes visitas se trasladaba a la Unidad de Coactiva para verificar... las actividades realizadas en la misma; sin embargo existía información que no era comunicada a la misma...”*

El Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas y el Abogado, con funciones Abogado de Convenios de Purga de Mora Patronal de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, no emitieron sus opiniones y

*Sesenta y uno (61)*

*VM*

puntos de vista hasta la conferencia final de resultados provisionales realizadas el 4, 11 de mayo y 2 de junio de 2016.

Lo expuesto por la Subdirectora de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, no modifica lo comentado por el equipo de auditoría, por cuanto la Ley de Seguridad Social señala que las garantías que aseguren el fiel cumplimiento de lo estipulado en los convenios de purga de mora patronal podrán ser hipotecarias o rendidas por entidades financieras o compañías aseguradoras, por lo que conforme al Reglamento Orgánico Funcional, era responsabilidad de los servidores inmersos en este proceso cumplir y hacer cumplir esta disposición.

### **Conclusión**

La Subdirectora de Aportes Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, no supervisó los procesos de la recaudación y gestión de la cartera ni aplicó controles internos para detectar la falta de elaboración y suscripción de los convenios de purga de mora patronal; el Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, como funcionario encargado de estos procesos no dispuso al Abogado de Convenios de Purga de mora patronal que lleve un registro de las minutas de los convenios que elabora y que son entregadas a los empleadores para la legalización ante Notario Público; el Abogado, con funciones de Abogado de Convenios de Purga de Mora Patronal, no controló que las minutas de los convenios de purga de mora que entregó a los patronos, sean devueltas debidamente suscritas ante Notario Público como escrituras públicas, lo que impidió contar formalmente con un instrumento jurídico que permita ejecutar legalmente las garantías presentadas, en caso de una eventual inobservancia de las obligaciones patronales por parte de los empleadores.

### **Recomendación**

**Al Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas**

16. Dispondrá al Abogado de Convenios de Purga de Mora Patronal, lleve un registro de las minutas de los convenios que elabora y que son entregadas al empleador interesado, verificando que una vez suscritos ante Notario Público, sean devueltos

*Seventy two (62)*  
*706*

a la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas para la continuación del trámite.

**No se realizó el avalúo de bienes inmuebles embargados a deudores**

En cumplimiento a providencias emitidas por el Juez de Coactiva, en siete juicios coactivos se realizó el embargo de bienes inmuebles, encontrándose al 31 de diciembre de 2015, en los siguientes estados:

Juicio No.	CAPITAL	RUC COACTIVADO	Fecha de Acta de embargo	Se emite providencia y se continúa	Estado del juicio en relación al bien inmueble	Tiempo de espera de Acta y el reinicio del proceso
31367806	16 590,92	0991439005001	2015-10-20		En espera de avalúo	2 meses y 10 días
31438010	6 191,03	0991366822001	2015-10-16		En espera de avalúo	2 meses y 14 días
31879428	1 315,44	0908390990001	2015-09-21		En espera de avalúo	3 meses y 7 días
871-07 0200602011887	7 015,88	0990067937001	2014-07-08	2015-03-19	En espera de avalúo	9 meses y 11 días
31221478	5 422,60	0990331065001	2015-11-18		Bien inmueble Embargado	1 mes y 12 días
21333813	2 227,95	0990025258001	2015-11-18		Bien inmueble Embargado	1 mes y 12 días
31546458	81 729,01	0990197555001	2014-10-28	2015-08-08	Bien inmueble Embargado	11 meses y 2 días
<b>SUMAN USD</b>	<b>120 492,83</b>					

En el trámite de los juicios coactivos de los títulos de crédito 31367806, 31438010, 31879428 y 871-07200602011887, se dictó providencia ordenando el avalúo del bien inmueble, sin embargo, hasta el 31 de diciembre de 2015, transcurrieron entre 2 y 9 meses desde la fecha de la providencia, sin que se haya cumplido; en los juicios coactivos 31221478, 21333813 y 31546458, desde la fecha del embargo hasta el 31 de diciembre de 2015, transcurrieron entre 1 y 11 meses, sin que se emita providencia designando al perito para que realice el avalúo de los bienes inmuebles.

El Director Provincial del IESS - Guayas, con periodos de gestión del 13 de junio de 2013 al 26 de marzo de 2015 y del 7 de mayo de 2014 al 8 de diciembre de 2014; y, la Directora Provincial del IESS – Guayas, con periodo de gestión del 1 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, en su calidad de Jueces de Coactiva, no supervisaron el trámite de los juicios coactivos con bienes inmuebles embargados; tampoco dispusieron al Jefe de la Unidad de Gestión de Coactiva que vigile que los patrocinadores de juicios coactivos con bienes inmuebles embargados, presenten oportunamente las providencias para la designación de los peritos y la realización de los avalúos de dichos bienes, lo que ocasionó la dilatación de los remates de los inmuebles para la recuperación de los valores adeudados al IESS por los empleadores en mora.

*Sesenta y tres (63)*  
JAB

La Abogada, Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con período de gestión del 22 de junio de 2014 al 1 de septiembre de 2015; y, el Asistente Administrativo, Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 20 de noviembre de 2015 al 31 de diciembre de 2015, no evaluaron el estado de los juicios coactivos con bienes inmuebles embargados y no exigieron el cumplimiento de las disposiciones emitidas mediante providencias para la valoración de los bienes inmuebles embargados y la continuación del proceso coactivo, lo que ocasionó que no se haya realizado oportunamente el remate de los inmuebles para la recuperación de los valores adeudados al IESS por los empleadores en mora; inobservando los artículos 44.- De la gestión de recaudación de las obligaciones patronales y 84.- De las diligencias previas al remate del Reglamento de Afiliación, Recaudación y control contributivo constante en Resolución C.D. 301 de 11 de enero de 2010 y reformas con Resoluciones C.D. 321 de 2 de junio de 2010 y C.D. 384 de 19 de octubre de 2011; el artículo 4.- Orgánico funcional, número 3.- Dirección Provincial, letras d) y f) del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, constante en Resolución C.D. 457 de 8 de agosto de 2013; número 3.5.3.- Gestión de Coactiva, letras f), g) y l) de la Resolución C.D. 497 de 18 de septiembre de 2015; y, las Normas de Control Interno 401-03.- Supervisión.

La Codificación del Reglamento de Afiliación, Recaudación y control contributivo constante en Resolución C.D. 301 de 11 de enero de 2010 y Reformas con Resoluciones C.D. 321 de 2 de junio de 2010 y C.D. 384 de 19 de octubre de 2011, dispone:

*“Artículo 44.- De la gestión de recaudación de las obligaciones patronales.- Las Direcciones Provinciales a través de las unidades administrativas correspondientes, recaudarán los valores establecidos en las glosas y otras obligaciones a favor del IESS....- Artículo 84.- De las diligencias previas al remate.- Practicado el embargo, dentro del término de tres (3) días el Juez de coactiva dispondrá que se realice el avalúo de los bienes embargados... Para el efecto el juez de coactivas nombrará un perito que será un profesional evaluador... quien una vez posesionado presentará su informe en el término de ocho (8) días improrrogables, caso contrario se nombrará un nuevo perito...”.*

El Reglamento Orgánico Funcional del IESS, expedido con Resolución C.D. 457 del 8 de agosto de 2013, y sus reformas con Resoluciones 483 de 13 de abril de 2015 y 497 de 18 de septiembre de 2015, indica:

*Sesenta y cuatro (64)*

*DE*

*“3. Dirección Provincial.-... tendrá las siguientes funciones y responsabilidades:... d) Instrumentar y supervisar la gestión jurídica en su circunscripción territorial... f) Ejecutar las acciones que le correspondan en su calidad de juez de coactiva en su circunscripción territorial....-... 3.5.3. Gestión de Coactiva.-... f) Realizar el seguimiento y evaluación de las gestiones realizadas por los Secretarios- Abogados, dentro del proceso de coactiva;- g) Coordinar, vigilar y evaluar el trabajo de los funcionarios citadores-notificadores y de los depositarios judiciales;...l) Coordinar y monitorear el trabajo de los depositarios judiciales, requiriendo regularmente informes sobre los bienes embargados o secuestrados, y supervisar el adecuado manejo y mantenimiento de dichos bienes...”.*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 22 de su Reglamento, comunicamos los resultados provisionales al Director Provincial del IESS – Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-186; a la Directora Provincial del IESS – Guayas, con Memorando IESS-AI-2016-628-ME de 26 de abril de 2016; y, al Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-190 de 22 de abril de 2016; la Abogada, Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, fue notificada por la prensa y no ha señalado dirección domiciliaria, por lo que no se pudo enviar las comunicaciones de resultados; a fin de que presenten sus opiniones y puntos de vista.

Posterior a las conferencias finales de comunicación de resultados efectuadas el 4, 11 de mayo y 2 de junio de 2016, el Director Provincial, con periodos de gestión de 13 de junio de 2013 al 26 de marzo de 2014 y de 7 de mayo de 2014 al 8 de diciembre de 2014, mediante comunicación sin fecha recibida el 5 de mayo de 2016, en lo pertinente expone:

*“...no se realizó avalúo a bienes inmuebles embargados a empleadores”... refiriéndome a los siguientes juicios coactivos: Juicio No. 31367806... Juicio No.31438010... Juicio No. 31879428... Juicio No. 31221478... Juicio No. 21333813... Ninguno de los juicios Coactivos citados... corresponden al ejercicio del cargo...”.*

Los juicios coactivos referidos por el Director Provincial del IESS - Guayas, en efecto no corresponden a su período de gestión; no obstante, no emitió ninguna opinión sobre los juicios 871-07200602011887 y 31546458, que si corresponden a su administración.

*Sesenta y cinco (65)*  
*JAB*

La Directora Provincial del IESS – Guayas con funciones de Juez de Coactiva, con periodo de gestión del 1 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, con memorandos IESS-DPG-2016-3180-M, IESS-DPG-2016-3201-M y IESS-DPG-2016-3307-M de 11, 12 y 16 de mayo 2016, indicó:

*“... para proceder con el avalúo de los inmuebles, éstos deben estar inscritos en el respectivo registro de la propiedad, luego se dispone mediante providencia. Una vez que la señora jueza haya firmado dicha orden, que es la providencia, se debe correr los tiempos de espera...”. “... existen cuatro juicios coactivos en los que no se realizó el avalúo de los inmuebles a pesar de haberse ordenado su realización en providencia. Sin embargo, ... se evidencia al detalle, que el estado en el que se encontraba el proceso de avalúo, determinando que toda vez que se ejecutaba la traba del embargo, antes de ordenar el avalúo del inmueble se debe obtener el certificado de inscripción del acta de embargo en el correspondiente Registro de la Propiedad (requerimiento legal) y, una vez cumplido este requisito sine qua non, la Jueza, podría disponer se realice la pericia del inmueble.- Más aún, se deja sentado que en cada etapa procesal, se debe cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, evitando acarrear nulidades procesales, susceptibles de posibles impugnaciones correspondientes y que muy probablemente derivarían en futuras demandas en el órgano correspondiente, con probables afectaciones graves a los intereses institucionales. Sustentándose en el mencionado memorando, la supervisión de todos y cada uno de los juicios...”.*

El Asistente administrativo, Responsable de Grupo de Trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS – Guayas con periodo de gestión del 20 de noviembre de 2015 al 31 de diciembre de 2015, con memorado IESS.DPG-2016-5326-M de 3 de mayo de 2016, indicó:

*“... Debido al volumen de juicios que el juzgado de Coactiva... y a más de las múltiples actividades... no fue posible tener el estricto control sobre cada proceso coactivo....- solicite a cada abogado externo la... justificación... de no llevar a cabo los avalúos de los embargos trabados....- Con respecto al juicio 21333813... previo a continuar con la fase de remate se debe notificar a los jueces que inscribieron prohibiciones de enajenar... por lo cual no se puede dar cumplimiento a la notificación... están en archivo pasivo de la FJ,... cuando se supere este proceso se continuará con el trámite de Ley....- En segundo lugar... solicita se le facilite los datos del perito Avaluadores para llevar a cabo la actividad no desarrollada....- Es evidente que no se da la contestación al requerimiento formulado.... dentro del juicio coactivo # 871-T.C.# 200602011887... se encuentra... con providencia de fecha 15 de abril de 2016, para la firma de... Directora solicitando pronunciamientos... sobre el título de crédito que registra en el sistema ANULADO.-... es todo lo que puedo informar...”.*

Lo expuesto por los servidores, no modifica el criterio de Auditoría, toda vez que no se sustentó documentadamente los tiempos empleados por cada procedimiento

*sesenta y seis (66)*  
*JM*

administrativo y de ejecución judicial, evidenciándose la inexistencia de control de los procesos coactivos.

### **Conclusiones**

El Director y Directora Provincial del IESS - Guayas, en su calidad de Jueces de Coactiva, no supervisaron el trámite de los juicios coactivos con bienes inmuebles embargados; tampoco dispusieron al Jefe de la Unidad de Gestión de Coactiva que vigile que los patrocinadores de juicios coactivos con bienes inmuebles embargados, presenten oportunamente las providencias para la designación de los peritos y la realización de los avalúos de dichos bienes, lo que ocasionó la dilatación de los remates de los inmuebles para la recuperación de los valores adeudados al IESS por los empleadores en mora.

La Abogada, Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS – Guayas; y, el Asistente Administrativo, Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, no evaluaron el estado de los juicios coactivos con bienes inmuebles embargados y no exigieron el cumplimiento de las disposiciones emitidas mediante providencias para la valoración de los bienes inmuebles embargados y la continuación del proceso coactivo, lo que ocasionó que no se haya realizado oportunamente el remate de los inmuebles para la recuperación de los valores adeudados al IESS por los empleadores en mora.

### **Recomendación**

#### **Al Director(a) Provincial del IESS - Guayas**

17. En su calidad de Juez de Coactivas, dispondrá al Jefe de la Unidad de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, que periódicamente y al muestreo, monitoree la actuación de los Peritos y Depositarios Judiciales y vigilará que el patrocinador de juicios coactivos que se encuentran con bienes inmuebles embargados, presenten oportunamente las providencias para la designación del perito evaluador y la realización de dicho avalúo; en caso de demoras, coordinará con el Abogado Secretario del juicio, para que mediante providencia se designe un nuevo perito relevando al anterior, tendiente a obtener

*Seisenta y siete (67)*  
*JAO*



que las acciones coactivas sean eficientes en la recuperación de valores adeudados al IESS por empleadores morosos.

### **No se resortearon títulos de crédito para la continuación del proceso coactivo**

Existen aproximadamente 12 400 títulos de crédito devueltos con guía o listados por los abogados externos al término de su relación contractual con el IESS, principalmente en septiembre y octubre de 2014, los cuales reposan en el archivo pasivo del área de Gestión de Cartera, los mismos que debían ser ingresados al sistema de Historia Laboral por la Responsable del área de sorteos para la ubicación de la guía original, emitir la orden de sorteo y continuar con el procedimiento normal de sorteo.

El equipo de Auditoria constató 120 expedientes de títulos de crédito que se encuentran pendientes de sorteo, valorados en 113 624,50 USD, entre los cuales existen 45 títulos de crédito correspondientes a los años 2013 y 2014, por total de 36 251,74.USD, cuya tarea de cobro se encuentra paralizada (**anexo 3**), así:

<b>Año</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Valor USD</b>
2013	32	31 986,78
2014	13	4 264,96
<b>Suman</b>	<b>45</b>	<b>36 251,74</b>

Al respecto, el Asistente Administrativo, Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS - Guayas; y, el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con memorandos IESS-DPGSAFRGC-2016-1314-M e IESS-DPGSAFRGC-2016-1663-M de 29 de enero y 4 de febrero de 2016, en su orden, en similitud de criterios indicaron:

*“... en ningún momento se han dejado de realizar los sorteos a los procesos que fueron devueltos por los abogados externos en los meses de septiembre y octubre de 2014. Sin embargo, es de mencionar que ha disminuido la cantidad de juicios sorteados (...) varias veces ha manifestado verbalmente que cuando las guías a resortear estén incompletas no es posible realizar este proceso... a ciencia cierta y con exactitud no es posible cuantificar el número de títulos por sortear... la cantidad actual bordearía los 12 400 títulos por resortear... Una vez que se recopilaban todos los procesos que se ubicaron en diferentes áreas de la Institución, se pidió la autorización al Director Provincial para realizar los sorteos con títulos faltantes de modo que se asignen a los abogados externos... En muchos casos si se han realizado reposiciones al no poder ubicar*

*sesenta y ocho (68)*

*JNO*

*físicamente los expedientes sean para el impulso de cobro de la mora patronal o para los archivos de medidas cautelares... todo servidor involucrado en el proceso de resorteo siguió las directrices impartidas por el Jefe del Grupo de trabajo que en su mayoría fueron verbales y que también la no ubicación de expedientes se dio porque en administraciones pasadas, a los abogados externos de la época les retiraban los procesos coactivos para reasignarlos a nuevos abogados manualmente sin realizar las modificaciones respectivas en la plataforma informática de historia laboral...”.*


La Asistente Administrativa, Responsable de la Unidad de Sorteos y Resorteos de títulos de crédito de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con comunicación de 1 de febrero de 2016, expuso:

*“... En relación a los resorteos de juicios coactivos a partir del mes de septiembre esta Unidad comenzó a realizar los resorteos de las guías que se encontraban completas para entregar a los abogados y las que no estaban completas se solicitaba las copias certificadas de los títulos de crédito para su reposición...”.*

La Oficinista de la Unidad de Sorteos y Resorteos de Títulos de Crédito de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con comunicación de 29 de enero de 2016, manifestó:

*“... la responsable de la unidad dispuso de forma verbal, que los títulos de crédito sólo se deben sortear si las guías se encuentran completas... actualmente nos encontramos revisando en el sistema de historia laboral cuales son los títulos que corresponde a cada guía, verificando los títulos que se encuentran físicamente, los que faltan se solicitan copias certificadas a los custodios de los títulos emitidos por primera vez, para de esta manera completar la guía y proceder al resorteo. Las guías a las cuales se les está dando prioridad para resortear son las requeridas a la Unidad de Sorteo y Resorteo a través del sistema Quipux y correos internos...”.*

El Subdirector de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 24 de octubre de 2013 al 28 de mayo de 2014 y como Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 29 de mayo de 2014 al 31 de mayo de 2015; la Subdirectora de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 17 de junio de 2014 al 23 de enero de 2015; la Abogada, Subdirectora (e) de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 24 de enero de 2015 al 6 de agosto de 2015; el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 16 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, no supervisaron el trámite de recaudación de los títulos de crédito ni emitieron procedimientos para el

*Resenta Gomez (69)*  



resorteo de los mismos y entrega a los Abogados Secretarios, lo que ocasionó la dilatación de las gestiones de cobro.

La Abogada y el Asistente Administrativo, Responsables del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con períodos de gestión del 22 de junio de 2014 al 1 de septiembre de 2015 y del 20 de noviembre de 2015 al 31 de diciembre de 2015; y, la Asistente Administrativa, Responsable de la Unidad de Sorteo y Resorteo de títulos de crédito de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2015, no realizaron el resorteo de los títulos de crédito que se encuentran sin asignación de Abogados impulsores, lo que ocasionó el represamiento de aproximadamente 12 400 títulos de crédito, cuyas diligencias de cobro se encontraron paralizadas al 31 de diciembre de 2015.

Los servidores mencionados inobservaron el artículo 22.- Deberes de las o los servidores públicos, letras a) y e) de la Ley Orgánica del Servicio Público; los artículos 41.- De la recaudación administrativa, 42.- Del balance de la mora establecida y 44.- De la gestión de recaudación de las obligaciones patronales del Reglamento de Afiliación, Recaudación y control contributivo constante en Resolución C.D. 301 de 11 de enero de 2010 y sus reformas con Resoluciones C.D. 321 de 2 de junio de 2010 y C.D. 384 de 19 de octubre de 2011; el artículo 4.- Orgánico funcional, número 3.5.- Subdirección Provincial de Aportes, Fondos y Reservas, letra q), y, 3.5.3.- Gestión de Coactiva, letra d) del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, expedido con Resolución C.D. 457 de 8 de agosto de 2013 y su Reforma con Resolución C.D. 497 de 18 de septiembre de 2015; y, la Norma de Control Interno 401-03.- Supervisión, emitida por la Contraloría General del Estado.

El Reglamento de Afiliación, Recaudación y control contributivo constante en Resolución C.D. 301 de 11 de enero de 2010 y sus reformas con Resoluciones C.D. 321 de 2 de junio de 2010 y C.D. 384 de 19 de octubre de 2011, disponen:

*“Artículo 41.- De la recaudación administrativa.- Las Direcciones Provinciales a través de las unidades que corresponda, serán las encargadas de administrar, controlar y evaluar la información derivada de los procesos informáticos sobre el cumplimiento de obligaciones patronales y de control de la mora patronal, incluyéndose la cuenta corriente patronal, títulos de crédito y control de vencimiento de glosas... - Artículo 42.- Del balance de la mora establecida.- Las Direcciones Provinciales a través de las unidades de Servicio al Asegurado,*

*Secretaría (70)*  


*realizarán un balance mensual respecto de la mora existente, su recaudación y el saldo por cobrar. La información será recopilada y procesada hasta el día quince (15) del mes siguiente al que correspondiere el informe, para su análisis y toma de acciones correctivas... - Artículo 44.- De la gestión de recaudación de las obligaciones patronales.- Las Direcciones Provinciales a través de las unidades administrativas correspondientes, recaudarán los valores establecidos en las glosas y otras obligaciones a favor del IESS...”.*

El Reglamento Orgánico Funcional del IESS, expedido con Resolución C.D. 457 de 8 de agosto de 2013 y su Reforma con Resolución C.D. 497 de 18 de septiembre de 2015, establece las siguientes funciones y responsabilidades:

*“3.5 Subdirección Provincial de Aportes, Fondos y Reservas.-... q) Supervisar el registro estadístico de los juicios de coactiva y el control de los resultados de la cobranza de los títulos de crédito....- 3.5.3 Gestión de Coactiva.-... d) Realizar el sorteo de los títulos de crédito y entregar a los respectivos Secretarios-Abogados...”.*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 22 de su Reglamento, comunicamos los resultados provisionales al Subdirector de Aportes, Fondos y Reservas y como Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-113; a la Subdirectora de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-114, de 21 de abril de 2016; a la Abogada, Subdirectora (e) de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-184 de 22 de abril de 2015; al Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-115; al Asistente Administrativo, Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-116; a la Asistente Administrativa, Responsable de la Unidad de Sorteo y Resorteo de títulos de crédito de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-119, con fecha 21 de abril de 2016, para que emitan sus opiniones y puntos de vista.

A la Abogada, Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS - Guayas por desconocer su domicilio se le notificó por la prensa, sin que haya citado dirección alguna para el envío de las comunicaciones.

*Setenta y uno (71)*  
*JNO*

La Abogada, Subdirectora (e) de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas (e), con período de gestión del 24 de enero de 2015 al 6 de agosto de 2015, con comunicación sin número de 3 de mayo de 2016, manifestó:

*“...La cantidad de títulos de juicios Coactivos devueltos por los Abogados Contratados, no fue en mi gestión, considerando además que la desvinculación masiva de los Abogados externos no se lo hizo de manera técnica; además debo indicar que este proceso (Sorteo y Resorteo) estaba siendo ejecutado directamente por la asistente del Juez de Coactiva en la Dirección Provincial, bajo la supervisión del señor Director.- Con la finalidad de coadyuvar a la recuperación de la mora en mi segundo periodo... de gestión, se elaboran dos proyectos, alineados al Objetivo Operativo “Incrementar la recaudación de la mora en la Dirección Provincial del Guayas” mismos que fueron registrados en la matriz IESS-PR y que detallo.-1.-Plan de Mejoramiento de procesos de recaudación.-2.-Canales de comunicación efectivo con los patronos...”*

El Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, en el período de gestión del 16 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, con memorando IESS-DPG-2016-3002-M de 4 de mayo de 2016, señaló:

*“... se procedió con el traslado de la unidad de sorteo que se encontraba laborando en la DPG para que forme parte del GT de Coactiva, y revisado que el GT de Coactiva no tenía asignada sus actividades por escrito con memorando No. IESS-DPGSAFRGC-2015-10507-M, se procedió a formar las Unidades de Trabajo con las actividades que tienen que realizar a cada uno de los funcionarios... se unificó la unidad de sorteo y resorteo... la unidad de Sorteo y Resorteo no solo realiza el trabajo de resorteo... tiene la de realizar los sorteos de nuevas guías de títulos de crédito, y por cuanto estas actividades abarcan un proceso más operativo que sistemático, no se puede realizar una actividad para paralizar las otras actividades que tiene esta unidad, por lo que se procedió a trabajar de manera proporcionada en cada una de las actividades...”*

El Asistente Administrativo, Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 20 de noviembre de 2015 al 31 de diciembre de 2015, con memorando IESS-DPGSAFRGC-2016-5316-M de 3 de mayo de 2016, indicó:

*“... los resorteos nunca dejaron de realizarse, ante la salida de varios abogados en el segundo semestre del año 2015, los juicios represados aumentaron hasta armar las respectivas guías, que consiste en un trabajo manual que involucra su tiempo...”*

Posterior a las conferencias finales de comunicación de resultados efectuadas el 4,11 de mayo y 2 de junio de 2016, la Subdirectora de Aportes, Fondos y Reservas, con

*setenta y dos (72)*  
*JOO*

período de gestión del 17 de junio de 2014 al 23 de enero de 2015, con comunicación sin número de 11 de mayo de 2016, informó:

*“... la suscrita estuvo pendiente de que no es posible el sorteo de los títulos de coactivos, sin embargo el Ab. (...) Ex Responsable de Coactiva coordinaba directamente con el Juez de Coactiva, las acciones a seguir para el sorteo de los títulos de crédito entregados por los Ab. Externos;... la funcionaria encargada de realizar los sorteos no se abastecía para la cantidad de títulos de créditos existentes...”.*

Lo expuesto por los servidores ratifica el comentario, toda vez que al 31 de diciembre de 2015, no se resortearon los títulos de crédito devueltos por los Abogados externos, atrasando la recaudación de obligaciones patronales adeudadas al IESS.

### **Conclusión**

El Subdirector de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas y como Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas; la Subdirectora de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas; la Abogada, Subdirectora (e) de Aportes, Fondos y Reservas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas; y el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, no supervisaron el trámite de recaudación de los títulos de crédito ni emitieron procedimientos para el resorteo de los mismos y entrega a los Abogados Secretarios, lo que ocasionó la dilatación de las gestiones de cobro.

La Abogada y el Asistente Administrativo, Responsables del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS - Guayas; y, la Asistente Administrativa, Responsable de la Unidad de Sorteo y Resorteo de títulos de crédito de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, no realizaron el resorteo de los títulos de crédito que se encuentran sin asignación de Abogados impulsores, lo que ocasionó el represamiento de aproximadamente 12 400 títulos de crédito, cuyas diligencias de cobro se encontraron paralizadas al 31 de diciembre de 2015.

### **Recomendaciones**

#### **Al Director Provincial del IESS – Guayas**

18. Dispondrá al Jefe de la Unidad Provincial de Gestión de Cartera, que en conjunto con el Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva, establezcan los

*Setenta y tres (73)*  
*JAB*

procedimientos a aplicarse para el proceso de resorteo de los títulos de crédito devueltos por los abogados externos que dejaron de prestar sus servicios en el IESS, documentos que reposan en el archivo pasivo de la Unidad de Gestión de Cartera; para el efecto, conformará equipos de trabajo para agilizar el proceso.

19. Dispondrá a los Responsables de Gestión de Coactiva y de la Unidad de sorteos y resorteos de títulos de crédito, conforme a procedimientos establecidos para el efecto, procedan con el resorteo de aquellos títulos de créditos que se encuentran sin asignación de Abogados impulsores, con el objeto de continuar con el trámite de la acción coactiva.

#### **Títulos de crédito devueltos por abogados externos no están inventariados**

En el archivo pasivo de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, se encontró un gran número de expedientes de juicios coactivos por títulos de crédito que fueron devueltos por los Abogados externos, luego de fenecido su contrato con el IESS, del cual no existe un inventario que permita establecer la cantidad y valores pendientes de recuperación, los mismos que hasta el 31 de diciembre de 2015 permanecen hacinados en la citada área.

Al respecto, el Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva y el Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con memorandos IESS-DPGSAFRGC-2016-1314-M e IESS-DPGSAFRGC-2016-1663-M de 29 de enero y 4 de febrero de 2016, en su orden, coincidieron en manifestar:

*"... a ciencia cierta y con exactitud no es posible cuantificar el número de títulos... la cantidad actual bordearía los 12 400 títulos... desde que el suscrito empezó a laborar en este grupo de trabajo, no he observado actas de entrega recepción de las diligencias realizadas entre antecesores y sucesores, de igual manera el suscrito no recibió acta de entrega recepción alguna sobre las diligencias realizadas por mi antecesor... administraciones anteriores se tenían grupos de juicios devueltos por abogados externos que salieron de la institución antes del mes de octubre de 2014... como se puede deducir, hubieron expedientes esparcidos por diferentes áreas de la Institución..."*

El Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, agregó:

*"... Dejo constancia que los juicios coactivos que se encuentran en el área de archivo no fueron entregados con inventario a esta Unidad..."*

*Setenta y cuatro (74)*  
*JCO*

La Asistente Administrativa, Responsable de la Unidad de Sorteos y Resorteos de títulos de crédito, con comunicación de 1 de febrero de 2016, expuso:

*“... Dejo constancia que los juicios coactivos que se encuentran en el área de archivo desconozco que exista un inventario...”*

La Oficinista de la Unidad de Sorteos y Resorteos de títulos de crédito, con comunicación de 29 de enero de 2016, manifestó:

*“... Desconozco si existe un inventario de títulos de créditos o expedientes pendientes... ya que no es mi función... los expedientes que se encuentran actualmente represados son en su mayoría los devueltos por 3 abogados externos que en el año 2015 fueron dados de baja en el sistema...”*

El Abogado, Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas con período de gestión del 1 de noviembre de 2013 al 2 de junio de 2014; el Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas con período de gestión del 29 de mayo de 2014 al 31 de mayo de 2015; el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas con período de gestión del 16 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015; la Abogada, Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS – Guayas con período de gestión del 22 de junio de 2014 al 1 de septiembre de 2015; y, el Asistente Administrativo, Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS – Guayas con período de gestión del 20 de noviembre de 2015 al 31 de diciembre de 2015, no establecieron los procedimientos para efectuar el inventario de los títulos de crédito devueltos por los Abogados contratados, ocasionando que la entidad no cuente con un inventario real de los expedientes de los juicios coactivos, títulos existentes y posibles faltantes; inobservando el artículo 78.- Procedimientos del Reglamento general sustitutivo para el manejo y administración de bienes del sector público, constante en Acuerdo 025-CG de 3 de octubre de 2006; el Reglamento Orgánico Funcional constante en Resolución C.D. 457 de 12 de agosto de 2013 y su reforma contenida en el número 3.5.3.- Gestión de Coactiva, letras a), i) y k) de la Resolución C.D. 497 de 18 de septiembre de 2015.

La reforma al Reglamento Orgánico Funcional del IESS, emitida con Resolución C.D. 497 de 18 de septiembre de 2015, número 3.5.3.- Gestión de Coactiva, letras a), i) y

k), señalan:

*Setenta y cinco (75)*  
*JOB*



*“... a) Organizar los respectivos juzgados de coactivas y llevar los procesos debidamente numerados, ordenados y foliados... i) Mantener el inventario de los procesos de coactiva y de insolvencia de su jurisdicción... k) Mantener actualizada la información y estadísticas de la cartera...”.*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 22 de su Reglamento, comunicamos los resultados provisionales al Abogado, Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-093; al Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-089; el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-091; y, el Asistente Administrativo, Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS – Guayas con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-092 de 21 de abril de 2016, a fin de que emitan sus opiniones y puntos de vista. A la Abogada, Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS - Guayas por desconocer su domicilio se le notificó por la prensa, sin que haya citado dirección alguna para el envío de las comunicaciones.

El Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, en el período de gestión del 16 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, con memorando IESS-DPG-2016-2999-M de 4 de mayo de 2016, señaló:

*“... Al inicio de la administración el suscrito no recibió un acta de entrega de la documentación de archivo debidamente inventariada, se me informó verbalmente de la existencia de cierta documentación que había sido devuelta por abogados externos cesados en sus funciones,....- Como los administradores no dejaron inventariado los expedientes devueltos por los Abogados... el suscrito formó la Unidad de sorteo y resorteo para proceder de inmediato a trabajar con el resorteo de estos expedientes, para lo cual se procedió a realizar inventarios cortos de expedientes e inmediatamente realizar los resorteos sistemáticos para los títulos de crédito... de los sistemas Host e Unix, es decir la actual Unidad de Sorteo y Resorteo está realizando el inventario y paralelamente se procede al resorteo de los mismos... para proceder al resorteo de los títulos de crédito correspondientes al sistema de historia laboral, no es simplemente de hacer un inventario, esto requiere que se tiene que formar por guías según los expedientes que el sistema de historia laboral registra, ya que los resorteos que realiza el sistema son por el número de la guía dese que se genera el título de crédito...”.*

*Setenta y seis (76)*

El Asistente Administrativo, Responsable del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva, con período de gestión del 20 de noviembre de 2015 al 31 de diciembre de 2015, con memorando IESS-DPGSAFRGC-2016-5317-M de 3 de mayo de 2016, indicó:

*“... Se trató de realizar el inventario respectivo con la primera devolución de los abogados externos, sin embargo debido al volumen que cada secretario tenía, tomaba su tiempo realizar esta actividad por lo que de manera verbal se nos dispuso por parte del ex responsable de coactiva que se recepte todo expediente y se proceda con el armado de guías para el re sorteo inmediato...”.*

Lo expuesto por el Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas y del Responsable de Gestión de Coactiva, ratifica la inexistencia de entregas recepciones de los inventarios de los títulos de créditos al 31 de diciembre de 2015.

### **Conclusión**

El Abogado, Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas; el Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas; el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas; la Abogada y el Asistente Administrativo, Responsables del grupo de trabajo de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, no establecieron los procedimientos para efectuar el inventario de los títulos de crédito devueltos por los Abogados contratados, ocasionando que la entidad no cuente con un inventario real de los expedientes de los juicios coactivos, títulos existentes y posibles faltantes.

### **Recomendación**

**Al Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas**

20. En Coordinación con el Responsable de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, establecerá procedimientos para efectuar el inventario de los juicios coactivos por títulos de crédito devueltos por los abogados al término de su relación contractual con el IESS, que reposan en el

*sesenta y siete (77)*

archivo pasivo de la Unidad Provincial de Gestión de Cartera; inventario que servirá para conciliar y depurar con el inventario general de títulos de crédito, lo que permitirá obtener un inventario real de los juicios coactivos, detectar la existencia de títulos de créditos pendientes de recaudación; y, en el caso de determinarse posibles faltantes, se procederá a su reposición para la continuación del proceso coactivo.

### **Funciones incompatibles en el subproceso de títulos de crédito**

El Oficinista de la Unidad de Gestión de Cartera, cumplió funciones de: emisión, refrendación, anulación y custodio de títulos de crédito, desde el 27 de agosto de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2015.

El referido Oficinista, con memorando IESS-DPGSAFRGC-2016-4253-M de 5 de abril de 2016, señaló:

*“... Desde la fecha en que se me asignó el ROL DE OPERADOR DE TÍTULO DE CRÉDITO he venido realizando los procesos de EMISIÓN Y ENVIO A LEGALIZACIÓN – REFRENDACIÓN – ANULACIÓN DE TÍTULOS DE CRÉDITO. La demanda de trabajo ha sido intensa y la falta de personal me ha obligado a realizar cada proceso descrito...”*

El Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 29 de mayo de 2014 al 31 de mayo de 2015; el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 16 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015; designaron un Oficinista para que cumpla todas las funciones de un mismo proceso, desde la emisión hasta la custodia de los títulos de crédito, lo que ocasionó que ejecute funciones incompatibles y que no exista independencia en el proceso, afectando la validez de las operaciones de los títulos de crédito; inobservando el número 5.9 del Manual de Subprocesos de Emisión y Anulación de Títulos de Crédito, aprobado por el Director General (e) el 28 de mayo de 2015; y, las Normas de Control Interno 401-01.- Separación de funciones y rotación de labores y 401-02.- Autorización y aprobación de transacciones y operaciones, emitidas por la Contraloría General del Estado.

El número 5.9 del Manual de Subprocesos de Emisión y Anulación de Títulos de Crédito, aprobado por el Director General (e) el 28 de mayo de 2015, señala:

*Setenta y ocho (78)*  
*JAO*

*“... Un mismo servidor no debe ejercer funciones que se contrapongan entre sí; por ejemplo, la persona que emite un Título de Crédito no puede ser la misma que lo anula...”.*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 22 de su Reglamento, comunicamos los resultados provisionales al Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-130; y, al Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-131 de 21 de abril de 2016, a fin de que emitan sus opiniones y puntos de vista.

El Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 16 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, con memorandos IESS-DPG-2016-3004-M de 4 de mayo de 2016 e IESS-DPG-2016-3179-M de 11 de mayo de 2016, señaló:

*“... mediante su administración la Unidad de Títulos de Crédito que tiene el GT de Cartera, se encontraba conformada por dos funcionarios,... en virtud de que la señora (...) por su enfermedad que lo imposibilitaba trabajar, y por cuanto no se puede dejar de atender los respectivos trámites... todas las actividades de esta unidad tenían que ser atendidos por el segundo funcionario...”.*

Lo expuesto por el Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, ratifican lo comentado por auditoría, pero ante la falta de la servidora que por su enfermedad no continuó laborando en el proceso de títulos de crédito, debió designarse a otro servidor y separar etapas claves del proceso, a fin de que no se contrapongan entre sí, con el fin de reducir riesgos de errores o actividades incorrectas.

### **Conclusión**

El Jefe de la Unidad Provincial de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS- Guayas; el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, designaron un Oficinista para que cumpla todas las funciones de un mismo proceso, desde la emisión hasta la custodia de los títulos de crédito, lo que ocasionó que

*Atenta y suya (79)*  
*JCB*

ejecute funciones incompatibles y que no exista independencia en el proceso, afectando la validez de las operaciones de los títulos de crédito.

### **Recomendación**

#### **Al Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas**

21. En coordinación con el Responsable del grupo de trabajo de gestión de Coactiva, segregarán con otros servidores las funciones que viene realizando el Oficinista - Coordinador de Títulos de Crédito, a fin de que exista independencia y separación de funciones incompatibles en el proceso de títulos de crédito.

### **Glosas y títulos de crédito no localizados en archivo**

Los documentos de respaldo de las operaciones administrativas y financieras de las Unidades de Gestión de Cartera y Gestión de Coactiva, se archivan en cuatro ambientes físicos: dos de reducido espacio en la misma área de la Unidad; uno en el segundo piso del edificio institucional, donde se guardan los expedientes de los juicios coactivos concluidos; y, otro, en el segundo piso del edificio del antiguo Monte de Piedad, localizado en el sector de la Bahía.

El archivo de los títulos de crédito anulados, a cargo del Oficinista, Responsable de la emisión y anulación de títulos de crédito, por falta de espacio físico, se encuentra en el edificio del ex Monte de Piedad, conjuntamente con las glosas anuladas que está en custodia de la Asistente Administrativa, quien ha manifestado que los documentos de respaldo de dichos títulos de crédito, no es de su responsabilidad.

En el caso de glosas anuladas, para la ubicación física de los expedientes, la Responsable del archivo, requiere el número y fecha del memorando mediante el cual el Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, trasladó el expediente para su archivo y custodia; datos que dificultan su localización y con los que el equipo de Auditoría no contó.

Requerimos al Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, mediante oficios 51000000-EE.RMP.DPG-032 y 51000000-

*Dehenta (80)*  
*JOB*

EE.RMP.DPG-031 de 3 de marzo de 2016, 72 títulos de crédito y 46 glosas, quien no proporcionó la documentación sustentatoria de 26 títulos de créditos y de 24 glosas (anexos 4-A y 4-B).

La Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 1 de enero de 2013 al 18 de agosto de 2013 y como Responsable del Grupo de Trabajo de Recaudación Extrajudicial de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 27 de enero de 2014 al 17 de julio de 2014, con oficio 0003-2016 de 3 de mayo de 2016, indicó:

*“... De la verificación a los archivos realizada en Agosto de 2013, se estableció lo siguiente: 1.- Los archivos físicos se encontraban debidamente organizados e identificados... 2.- la entrada al archivo de Mora Patronal, está protegida por una puerta de vidrio con su respectivo cerrojo; solamente el funcionario responsable del Archivo posee las llaves para su acceso.- **En cuanto al archivo de glosas y títulos de crédito, durante el periodo de mi gestión, se dieron instrucciones y se aplicaron procedimientos para custodia, protección y seguridad de los documentos de respaldos...**”*

El Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 16 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, con memorando IESS-DPG-2016-3003-M de 4 de mayo de 2016, señaló:

*“... con memorando No. IESS-DPGSAFRGC-2015-146677-M procedió a remitir los TDR del Proyecto de Digitalización y Preservación del Archivo de Juicios Activos de Coactiva, Proyecto que tenía como objetivo Digitalizar la documentación de información... implementando un inventario digitalizado especializado en procesos de captura, manejo de imágenes con sus respectivos procesos y buscado de documentos físicos... la Dirección Provincial con memorando IESS-DPG-2015-7989-M, solicita... al Director Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera, se sirva remitir la base de integración de búsqueda y autorizar el inicio del proceso de digitalización y archivo, de lo cual el nivel central no autoriza... sugiriendo coordinar con la Dirección Nacional de Gestión Documental y Dirección Nacional de Tecnología... la disposición de espacios físicos y la implementación de los procedimientos para la seguridad de la documentación... no se encuentran comprendidas entre las responsabilidades del Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera, quien se limita a supervisar el manejo de estos procesos y la custodia de la referida documentación... se encuentran a cargo de los funcionarios designados...”*

El Abogado, Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas con período de gestión del 1 de noviembre de 2013 al 2 de junio de 2014; el Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del

*Dehente y uno (81)*  
*JAB*

IESS – Guayas con período de gestión del 29 de mayo de 2014 al 31 de mayo de 2015; y, el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas con período de gestión del 16 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015, no supervisaron los procedimientos a seguir en el almacenamiento, custodia, conservación, toma de medidas de protección y seguridad para el archivo de los documentos de respaldo de glosas y títulos de crédito de la Unidad de Gestión de Cartera y de Coactiva, que se encuentran bajo la responsabilidad de distintos servidores; sin embargo, en un mismo lugar se almacenan los títulos de crédito y glosas anuladas; el Oficinista, Responsable del archivo de títulos de crédito de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con período de gestión del 24 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015 y la Asistente Administrativo, Responsable del archivo de glosas, con período de gestión del 13 de marzo de 2013 al 31 de diciembre de 2015, no mantuvieron la adecuada custodia, control y registro de los documentos que sustentan las anulaciones de glosas y títulos de crédito, tampoco están foliados ni empastados ni guardan un orden cronológico, lo que ocasionó que no se localicen ni entreguen oportunamente 26 títulos de crédito y 24 glosas, requeridos por el equipo de Auditoría para fines de control; inobservando la Norma de Control Interno 100-03.- Responsables del control interno, 401-03.- Supervisión y 405-04.- Documentación de respaldo y su archivo, emitidas por la Contraloría General del Estado.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 22 de su Reglamento, comunicamos los resultados provisionales al Abogado, Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-121; Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-122; el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-124; al Oficinista, Responsable del archivo de títulos de crédito de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-129; y, a la Asistente Administrativa, Responsable del archivo de glosas de la Dirección Provincial del IESS - Guayas con oficio 51000000-EE.RMP.DPG-128, todos de 21 de abril de 2016, a fin de que presenten sus opiniones y puntos de vista.

*Cheuta y dos (P2)*  
*JRB*

Posterior a las conferencias finales de comunicación de resultados efectuadas el 4, 11 de mayo y 2 de junio de 2016, la Asistente Administrativa, Responsable del archivo de glosas, con memorando IESS-DPGSAFRGC-2016-5696-M de 11 de mayo de 2016, manifestó:

*“... con Memorando IESS-DPGSAFRGC-2016-4050-M de 2016-03-30,... se informó sobre 27 glosas; como alcance a la citada comunicación, mediante Memorando IESS-DPGSAFRGC-2016-4559-M de 2016-04-13... se informó 15 glosas, que sumadas a las anteriores dan un total de 42 Glosas... Cabe señalar que se quedó elaborado el Memorando IESS-DPGSAFRGC-2016-4050-M de 2016-04-27, que contenía el Informe de 20 Glosas, el mismo que no se alcanzó a despachar....- Efectivamente, la información no fue oportuna, por cuanto la suscrita demoró en la localización de los expedientes, en los sistemas de correspondencia... para poder cumplir con lo solicitado... tuve que recurrir a la ayuda de los compañeros que mantenían la clave del antiguo sistema de correspondencia... además, tengo que atender actividades inherentes a mi trabajo que no pueden esperar... ”.*

Con respecto a lo manifestado por la Responsable del archivo de glosas, cabe aclarar que el equipo de Auditoría no recibió oportunamente 26 títulos de crédito y 24 glosas, por lo que no se modifica el criterio de auditoría; los documentos no proporcionados para el análisis de auditoría fueron localizados dos días antes de la lectura del borrador de informe, por lo que su entrega era extemporánea, lo que evidenció que no existió una adecuada organización de los archivos que permita su localización.

### **Conclusión**

El Abogado, Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas; el Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas; y, el Asesor de la Vocalía del Consejo Directivo, como Jefe (e) de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas, no supervisaron los procedimientos a seguir en el almacenamiento, custodia, conservación, toma de medidas de protección y seguridad para el archivo de los documentos de respaldo de glosas y títulos de crédito de la Unidad de Gestión de Cartera y de Coactiva, que se encuentran bajo la responsabilidad de distintos servidores; sin embargo, en un mismo lugar se almacenan los títulos de crédito y glosas anuladas; el Oficinista, Responsable del archivo de títulos de crédito de la Dirección Provincial del IESS – Guayas y la Asistente Administrativo, Responsable del archivo de glosas, no mantuvieron la adecuada custodia, control y registro de los

*Ochenta y tres (83)*  
*JRB*



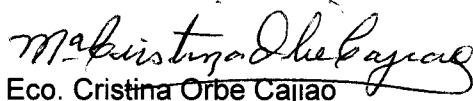
documentos que sustentan las anulaciones de glosas y títulos de crédito, tampoco están foliados ni empastados ni guardan un orden cronológico, lo que ocasionó que no se localicen ni entreguen oportunamente 26 títulos de crédito y 24 glosas, requeridos por el equipo de Auditoría para fines de control; inobservando la Norma de Control Interno 100-03.- Responsables del control interno, 401-03.- Supervisión y 405-04.- Documentación de respaldo y su archivo, emitidas por la Contraloría General del Estado con Acuerdo 039-CG de 16 de noviembre de 2009.

### Recomendación

#### Al Jefe de la Unidad de Gestión de Cartera de la Dirección Provincial del IESS – Guayas

22. En Coordinación con el Responsable de la Unidad de Gestión de Coactiva de la Dirección Provincial del IESS - Guayas, establecerán políticas y procedimientos para la implementación de un sistema que asegure la existencia de un archivo adecuado para la conservación y custodia de la documentación sustentatoria de títulos de crédito y glosas, para lo cual considerarán las responsabilidades que atañen a cada Unidad de Gestión y designarán al custodio (s) de estos documentos, impartiendo funciones claras y específicas, para mantener los archivos foliados, empastados y en orden cronológico que facilite su localización, con el objeto que las operaciones administrativas y financieras cuenten con la documentación suficiente y pertinente que sustenten su propiedad, veracidad y que aseguren la conservación durante el tiempo que fijan las disposiciones legales.

Atentamente,  
Dios, Patria y Libertad

  
Eco. Cristina Orbe Cajiao

**AUDITORA INTERNA DEL IESS**

*Cuarenta y cuatro (84)*  
