



## CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DNA7 - DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

DNA7-0015-2019

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL IESS

INFORME GENERAL

**Examen Especial a las operaciones administrativas y financieras en la Dirección General, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de mayo de 2018**

TIPO DE EXAMEN :

EE

PERIODO DESDE : 2013-01-01

HASTA : 2018-05-31

**Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS**

---

Examen especial a las operaciones administrativas y financieras en la Dirección General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de mayo de 2018

---

**Nacional de Auditoría de Salud y Seguridad Social  
Quito - Ecuador**

## ÍNDICE

<b>CONTENIDO</b>	<b>PÁGINA</b>
Carta de Presentación	1
<b>CAPÍTULO I.- INFORMACIÓN INTRODUCTORIA</b>	
Motivo del examen	2
Objetivos del examen	2
Alcance del examen	2
Base legal	3
Estructura orgánica	4
Objetivo de la entidad	6
Monto de recursos examinados	7
Servidores relacionados	7
<b>CAPÍTULO II.- RESULTADOS DEL EXAMEN</b>	
Diferencia en el cálculo de gastos administrativos para el pago de Fondos de Reserva.	8
Pago de intereses de Fondos de Reserva por valores superiores a los aportados por el empleador.	13
Seguro de Desempleo pagado sin cumplir con requisitos	17
Devolución de fondos de reserva en las cuentas individuales, sin cumplir los requisitos establecidos en las disposiciones legales.	25
Cuentas individuales del fondo de cesantía, no reflejan datos completos y saldos reales.	36
Aportes de afiliados no distribuidos en su totalidad a cada Unidad de Negocio del IESS.	45



E  
C  
U  
A  
D  
O  
R

*[Handwritten signature]*  
2019-03-25

**Ref: Informe aprobado el .....**

Quito, DM

Señor/a  
Director/a General  
Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS  
Presente

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen especial a las operaciones administrativas y financieras en la Dirección General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de mayo de 2018.

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 examinada 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,

*[Handwritten signature]*  
Ing. Carlos Ríos González

Director Nacional de Auditoría de Salud y Seguridad Social

## CAPÍTULO I

### INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

#### **Motivo del examen**

El examen especial en la Dirección General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, se realizó en cumplimiento a la orden de trabajo 0005-DNA7-2018-I de 4 de junio de 2018, con cargo a imprevistos del Plan Operativo de Control del año 2018 de la Dirección Nacional de Auditoría de Salud y Seguridad Social – DNA7 de la Contraloría General del Estado.

#### **Objetivos del examen**

- Determinar el grado de cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y demás normas aplicables.
- Establecer la veracidad, propiedad y legalidad de las operaciones administrativas y financieras.

#### **Alcance del examen**

El examen especial comprendió el análisis a las operaciones administrativas y financieras de la Dirección General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, en las que se evaluó los ingresos, egresos y pagos realizados en favor de los afiliados por concepto de Fondo de Cesantía, Reserva, Desempleo, Seguro Desgravamen Préstamos Hipotecarios y Quirografarios, y, el Fondo de Ahorro de Menores; distribución de los recursos que ingresan a cada fondo y los valores pagados por los empleadores que permitan cubrir el pago de intereses a los afiliados, correspondientes a afiliaciones extemporáneas, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de mayo de 2018.

La presente acción de control no incluyó el análisis del seguimiento de recomendaciones, pagos a deudos por causantes "fallecidos", por concepto de fondos de reserva efectuados a nivel nacional, con sus expedientes, pagos realizados por el

*dos paf*

IESS correspondientes a "casos fraudulentos" y/o suplantaciones de identidad; así como los pagos por fondos de reserva de los años 2013 y 2014; por cuanto estos últimos fueron analizados en el "Examen especial a los procesos de retiro, utilización y devolución de fondos de reserva, pago y acreditación a los afiliados y beneficiarios del IESS de la provincia de Pichincha" por el período comprendido entre el 1 de julio de 2010 y el 31 de diciembre de 2014.

### **Base legal**

Mediante Decreto Ejecutivo 18, publicado en el Registro Oficial 591 del 13 de marzo de 1928, se creó la "Caja de Jubilaciones y Montepío Civil, Retiro y Montepío Militares, Ahorro y Cooperativa", Institución de crédito con personería jurídica, organizada que de conformidad con la Ley se denominó "Caja de Pensiones", siendo la misma una entidad aseguradora con patrimonio propio, diferenciado de los bienes del Estado, con aplicación en el sector laboral público y privado, la cual tenía como finalidad conceder a los empleados públicos, civiles y militares, los beneficios de Jubilación, Montepío Civil y Fondo Mortuario, extendiéndose en octubre de 1928, esos beneficios a los empleados bancarios.

Con Decreto Supremo 12, emitido en octubre de 1935 se dictó la Ley del Seguro Social Obligatorio, creando el "Instituto Nacional de Previsión", órgano superior del Seguro Social que comenzó a desarrollar sus actividades en de mayo de 1936, cuya finalidad fue establecer la práctica del Seguro Social Obligatorio, fomentar el Seguro Voluntario y ejercer el Patronato del Indio y del Montubio.

Mediante Decreto 1179 de 14 de julio de 1942, se expidió la Ley del Seguro Social Obligatorio y los Estatutos de la Caja del Seguro se promulgaron en enero de 1944; y, en diciembre de 1949, por Resolución del Instituto Nacional de Previsión, se dotó de autonomía al Departamento Médico, pero manteniéndose bajo la dirección del Consejo de Administración de la Caja del Seguro, con financiamiento, contabilidad, inversiones y gastos administrativos propios. A su vez, las reformas a la Ley del Seguro Social Obligatorio de julio de 1958 imprimieron equilibrio financiero a la Caja y la ubicaron en nivel de igualdad con la de Pensiones, en lo referente a cuantías de prestaciones y beneficios.

TRES *ff*

Con Decreto Supremo 517 de septiembre de 1963, se fusionó la Caja de Pensiones con la Caja del Seguro, para formar la Caja Nacional del Seguro Social, esta Institución y el Departamento Médico quedaron bajo la supervisión del ex -Instituto Nacional de Previsión.

Con Decreto Supremo 40 del 25 de julio de 1970, publicado en el Registro Oficial 15 del 10 de julio de 1970 se transformó la Caja Nacional del Seguro Social en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

La Asamblea Nacional, reunida en 1998 reformó la Constitución Política de la República y consagró la permanencia del IESS como única institución autónoma, responsable de la aplicación del Seguro General Obligatorio.

El 30 de noviembre del 2001, en el Registro Oficial 465 se publicó la Ley de Seguridad Social, que contiene 308 artículos, 23 disposiciones transitorias, una disposición especial única, una disposición general, misma que regula el funcionamiento del IESS. Además, los artículos 370, 371 y 372 de la Constitución del año 2008, señalan:

*"... Art. 370.- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados ... Art. 371.- Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.- Los recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna... Art. 372.- Los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio (...)"*

### **Estructura orgánica**

El Consejo Directivo del IESS, mediante resolución C.D. 535 de 8 de septiembre de 2016, publicada en el Registro Oficial de 6 de mayo de 2017, realizó la reforma integral al Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, donde se estableció una estructura por procesos, detallándose a continuación las áreas que se relacionan con la presente acción de control:

CUATRO *MP*

- **Procesos Gobernantes**
  - Consejo Directivo
  - Dirección General
  
- **Procesos Adjetivos de Asesoría del Consejo Directivo del IESS**
  - Gestión Actuarial, de investigación y Estadística
  - Gestión de Prosecretaría del Consejo Directivo
  - Gestión de Auditoría Interna
  
- **Procesos Sustantivos**
  - Direccionamiento Técnico
    - Gestión Nacional de Afiliación y Cobertura:  
Gestión Nacional de Afiliación, Cobertura y Gestión de la Información  
Gestión Nacional de Control Técnico
  
    - Gestión Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera:  
Gestión Nacional de Recaudación  
Gestión Nacional de Cartera
  
    - Gestión Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo:  
Gestión Nacional del Seguro de Desempleo  
Gestión Nacional de Fondos de Terceros
  
- **Procesos Adjetivos de Apoyo**
  - Gestión Financiera Nacional
  - Gestión Nacional de Consolidación de Presupuestos
  - Gestión Nacional de Contabilidad
  - Gestión Nacional de Transferencias y Pagos
  - Gestión Nacional de Supervisión de la Rentabilidad de los Fondos Previsionales
  
  - Gestión Nacional de Tecnologías de la Información:
    - Gestión Nacional de Infraestructura de Tecnologías de la Información
    - Gestión Nacional de Desarrollo Informático
    - Gestión Nacional de Arquitectura y Soluciones
    - Gestión Nacional de Seguridad Informática

CINCO



- **Gestión Nacional de Servicios Corporativos**
  - Gestión Nacional Administrativa
  - Gestión Nacional de Compras Públicas
  - Gestión Nacional de Infraestructura y Equipamiento
  - Gestión Nacional de Talento Humano
  - Gestión Nacional de Gestión Documental
  
- **Procesos Adjetivos de Asesoría de la Dirección General**
  - Gestión Nacional de Cooperación y Relaciones Internacionales
  - Gestión Nacional de Servicios de Atención al Ciudadano
  - Gestión Nacional de Comunicación Social
  - Gestión Nacional de Asesoría Jurídica
    - Gestión Nacional de Patrocinio
    - Gestión Nacional de Asesoría Legal
    - Gestión Nacional de Procesos
  
- **Procesos Desconcentrados**
  - **Gobernantes Desconcentrados**
    - Dirección Provincial
      - Sustantivos Desconcentrados
      - Gestión Provincial de Servicios de Atención al Ciudadano.
      - Gestión de Atención Universal.
      - Gestión Provincial de Afiliación y Control Técnico.
      - Gestión Provincial de Cartera y Coactiva
      - Gestión Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud.
      - Gestión Provincial del Seguro Social Campesino.
      - Gestión Provincial de Prestaciones de Pensiones, Riesgos de Trabajo, Desempleo y Fondos de Terceros.

### **Objetivos de la entidad**

El artículo 7 de la Resolución C.D. 535 de 8 de septiembre de 2016, señala los siguientes objetivos estratégicos:

- Incrementar la calidad, calidez y oportunidad en el acceso y entrega de las prestaciones y servicios institucionales a nivel nacional.

*seis*

- Incrementar el acceso al aseguramiento universal obligatorio de la población ecuatoriana urbana, rural y en el exterior.
- Incrementar la eficiencia del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
- Incrementar el desarrollo del talento humano.
- Incrementar el uso eficiente de los recursos financieros.

### **Monto de recursos examinados**

El monto de recursos examinados, constan en Anexo 2

### **Servidores relacionados**

Anexo 1

SIETE *KFP*

## CAPÍTULO II

### Diferencias en el cálculo de gastos administrativos para el pago de Fondos de Reserva

El Consejo Directivo del IESS, con Resolución C.D 101 de 1 de marzo de 2006, en relación al cálculo de los gastos administrativos de Fondos de Reserva, en su artículo 4, resolvió:

*"... Los fondos para gastos de administración de los Fondos de Reserva estarán constituidos por la participación de una cuota de los rendimientos obtenidos de la inversión de los Fondos de Reserva, que se calcula sobre hasta el dos por ciento (2%) del ingreso anual de los mismos.- De producirse excedentes entre el monto presupuestado para gastos administrativos y el costo real de la administración, el mismo ingresará al fondo, destinado a mejorar el rendimiento de la cuenta individual de fondos de reserva a los afiliados (...)"*

En el numeral 4 del artículo 1, Cálculos de los Gastos Administrativos, de la Resolución de Consejo Directivo C.D. 187 de 18 de octubre de 2007, establece:

*"... Para determinar los gastos administrativos que corresponden al IESS por su gestión, se calculará de la siguiente manera... el 3% de los aportes devueltos hasta el 28 de febrero de 2006... el 2% de los aportes devueltos desde el 01 de marzo de 2006... el 2% de los aportes por devolver (...)"*

Por lo expuesto, se evidenció que las dos resoluciones vigentes durante el periodo de análisis, mantienen distintos procedimientos para efectuar el cálculo de los gastos administrativos del Fondo de Reserva.

Además, en relación a los requerimientos funcionales y casos de uso, a base de los cuales se parametrizó el sistema de historia laboral para realizar el cálculo de gastos administrativos de fondos de reserva que se aplicaron, señalan:

*"... El rubro capital se multiplicará por la tasa real de inversiones o tasa pasiva referencial que informe la Dirección Económica Financiera o Inversiones, menos el 3% o 2% de acuerdo al mes y año de liquidación... El cálculo de los Gastos de Administración se aplicará para los nuevos valores de fondos de reserva... El sistema informático deberá afectar al capital inicial o principal el porcentaje correspondiente a gastos administrativos (...)"*

En los casos de uso para generar solicitud de devolución de Fondos de Reserva versiones 1.0.1 y 2.1 de 15 de diciembre de 2016-y 5 de octubre de 2017, en su numeral 7.3 RN03, Gasto administrativo, consta:

ocuno *[firma]*

"... Solo se calculará gasto administrativo para concepto aportes, corresponde al 2% del capital del aporte. Si el gasto administrativo es mayor o igual al interés, el gasto administrativo será igual al interés (...)"

En la base de datos proporcionada por la Directora Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo con oficios IESS-DNFTSD-2018-0019 y IESS-DNFTSD-2018-0058-O de 11 de julio y 7 de septiembre de 2018, respectivamente, se evidenció que la parametrización del sistema para el cálculo del gasto administrativo, en las solicitudes de devolución de fondos de reserva, difiere de las Resoluciones C.D. 101 y 187, ocasionando que los gastos administrativos de 325 342 solicitudes de devolución de fondos de reserva pagadas, se calculen y cobren con diferencias en más y en menos, impidiendo a la Dirección General percibir 775 997,97 USD, (Anexo 3), así:

<b>DIFERENCIA EN CÁLCULOS DE GASTOS ADMINISTRATIVOS</b>					
Nro Solicitudes Pagadas	Nro. Aportes considerados para descuento del gasto administrativo	Valor de gasto administrativo calculado por el IESS	Valor calculado por auditoría de gasto administrativo (capital pagado por 2%)	Diferencia (1-2)	Observaciones (diferentes criterios aplicados para el cálculo de gastos administrativos)
	4 558 872	5 455 475,53	5 455 475,53		
325 354	4 724 462	5 418 788,43	5 371 543,81	47 244,62	Gasto administrativo cobrado en más
	1 296 863	682 420,34	1 505 662,93	(823 242,59)	Gasto administrativo cobrado en menos
<b>Suman:</b>	10 580 197	11 556 684,30	12 332 682,27	<b>775 997,97</b>	Valor que dejó de recibir la D.G.

*Fuente: Base de datos correspondientes a la evolución de fondos de reserva*

Con relación al procedimiento utilizado para el cálculo de gastos administrativos, la Directora Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, con oficio IESS-DNFTSD-2018-0039-O de 22 de agosto de 2018, indicó:

"... El procedimiento fue implementado en el año 2007 octubre, Resolución CD 101 y 163 Gasto Administrativo por la Dirección Nacional de Inversiones, sin embargo, se puede visualizar en las cuentas individuales de Fondos de Reserva que el Cálculo del porcentaje del gasto se realiza del capital ingresado y se disminuye del rendimiento generado (...)"

Sin embargo, el referido cálculo no consta en las resoluciones emitidas por el Consejo Directivo del IESS.

Lo comentado se presentó, por cuanto en el sistema de Historia Laboral se parametrizó el cálculo de gastos administrativos bajo criterios diferentes a lo establecido en las

NOUVE 4426

resoluciones emitidas por el Consejo Directivo; ocasionando que la Dirección General del IESS deje de percibir 775 997,97 USD por este rubro, sin que se evidencien los controles que permitan detectar esta deficiencia y proceder a su recuperación.

Con oficios 0693, 0697, 0698, 0699, 0700, 0701 y 0702,-0005-DNA7-2018-I de 12 de noviembre de 2018, se comunicó los resultados provisionales a los Directores Nacionales de Gestión Financiera, Directores Nacionales de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, Directores Nacionales de Gestión y Supervisión de Fondos y Reservas y a la Directora Económica Financiera.

Las Jefes de la Unidad de Fondos de Terceros, quienes además, se desempeñaron como Subdirectoras Nacionales de Fondos de Terceros y como Planificador 3, del 6 de enero de 2017 al 31 de mayo de 2018, con oficios IESS-SDNFT-2018-0050 y 051-OF de 23 de noviembre de 2018, respectivamente, en iguales términos indicaron:

*"... En base a la información reportada en Anexo 7, se procede a la revisión para confrontar las diferencias y validar los cálculos con respecto a los gastos administrativos, mismos que fueron desarrollados de acuerdo al procedimiento implementado y determinado en el año 2007 por la ex Dirección de Inversiones siendo este:- El gasto administrativo se calcula del capital pagado del fondo de reserva, el 2%, y se resta del rendimiento generado.- En el proceso de capitalizaciones de intereses las sumatorias de los intereses es mayor al gasto se aplica la fórmula que está vigente en el sistema  $C = (C * I - G)$ .- En caso que la sumatoria de interés es menor al gasto, se tomará como gasto administrativo el valor generado por interés, consecuentemente si el capital no generó rendimiento no existe gasto administrativo.- Del análisis realizado por el ente de control, en el cual establece diferencias, se observa que tomaron como referencia el valor del capital al cual le totalizaron y sobre este calcularon el 2%, para posteriormente cruzar con el valor total del gasto retenido. Sin embargo para obtener los resultados del gasto administrativo generados en las devoluciones de fondos de reserva a los afiliados, se debió totalizar la columna correspondiente al valor de capital pagado y compararla con el gasto y de existir diferencias se debe considerar el tipo de aporte, (aportes tipo REL o CAP no generan gastos administrativos porque ya constan en el portafolio de cierre del 2007, pagos parciales, etc) (...)"*

Auditoría no comparte lo señalado por las servidoras, por cuanto los aportes tipo REL o CAP no fueron considerados en el análisis de auditoría y se utilizó el capital pagado en cada aporte, para efectuar el cálculo del gasto y establecer las diferencias.

Por lo expuesto, la Directora Económico- Financiera, Directores Nacionales de Gestión y Supervisión de Fondos y Reservas, y Directores Nacionales Gestión Financiera, inobservaron los numerales 1), 6) y 14) del artículo 70 "Responsabilidades" de la

DI 152 *MS*

Dirección Económica Financiera de la Resolución del Consejo Directivo C.D. 021 de 13 de octubre de 2003; literales h), i), e) y g) del numeral 2.3.3 de la Dirección Nacional de Gestión y Supervisión de Fondos de Reservas de la Resolución del Consejo Directivo C.D 457 de 8 de agosto de 2013, literales e), k) y n) del artículo 8 de la Resolución de Consejo Directivo C.D 483 de 13 de abril de 2015.

El Director Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo inobservó los literales a) y f) Atribuciones y Responsabilidades del numeral 3.1.7 Gestión Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, los numerales 6 y 7 de los Productos del numeral 3.1.7.2 Gestión Nacional de Fondos de Terceros de la Subdirección Nacional de Fondos de Terceros de la Resolución de Consejo Directivo C.D 535 de 8 de septiembre de 2016, vigente a partir del 6 de mayo de 2017, así como el artículo 4 de la Resolución de Consejo Directivo 101 de 1 de marzo de 2006; y, en el numeral 4) del artículo 1 Cálculos de los Gastos Administrativos de la Resolución de Consejo Directivo C.D 187 de 18 de octubre de 2007, y las Normas de Control Interno 100-03 Responsables del Control Interno, 401-03 Supervisión.

Posterior a la conferencia final, se recibieron los siguientes puntos de vista:

El Director Nacional de Gestión Financiera, que actuó del 7 de mayo al 9 de julio de 2015, con comunicación de 11 de febrero de 2019, concluyó:

*"... los procesos operativos, técnicos y funcionales observados a través del presente examen especial de auditoría, no guardan ninguna concordancia con la naturaleza de gestión de la ex Dirección Nacional de Gestión Financiera que la representé en calidad de Director Encargado, en mi corto período de gestión (...)"*

Además, señaló las competencias de la ex Dirección Nacional de Gestión Financiera, referentes a ejecutar registros contables, conciliar y emitir balances e informes contables y financieros de las transacciones financieras de los gastos operacionales. Sin embargo, lo expresado por el servidor no justifica el comentario, por cuanto conforme la resolución C.D. 483, vigente en su período de gestión, se unificó las atribuciones de la Dirección Nacional de Fondos y Reservas y la de Gestión Financiera, asumiendo esta última a su cargo, la responsabilidad el manejo de varios fondos, entre ellos el de Reserva.

El Director Nacional de Gestión Financiera, que actuó del 1 de abril al 31 de mayo de 2018, con comunicación de 12 de febrero de 2019, indicó:

*01/02/19*

*“... con respecto a las inconsistencias en el cálculo de gastos administrativos en el pago de fondos de reserva, debo indicar que el aplicativo de Fondos de Reserva es parte del Sistema de Historia Laboral; el proceso mencionado trabaja con lo que dictamina la Resolución C.D. 101, con la cual se aprueban los fondos para gastos de administración del IESS (...)”.*

Lo expresado por el servidor, no modifica el comentario, por cuanto durante el período examinado, se aplicaron distintos criterios para el cálculo de gastos administrativos.

Por lo expuesto, los gastos administrativos generados en las solicitudes de pago de fondos de reserva a los afiliados, obedecen a los cálculos parametrizados en el sistema de historia laboral, que difieren de lo dispuesto en las resoluciones del Consejo Directivo del IESS; ocasionado que durante el período analizado, la Dirección General del IESS, deje de percibir por concepto de gastos administrativos 775 997,97 USD, sin que se evidencien los controles por la parte de la unidad de negocios, a fin de que permitan detectar esta deficiencia y proceder a su recuperación.

### **Conclusión**

Para la devolución de fondos de reserva, no se consideró el cobro de gastos administrativos conforme las resoluciones emitidas por el Consejo Directivo del IESS, por cuanto el cálculo se parametrizó en el sistema de historia laboral bajo criterios diferentes; ocasionado que la Dirección General del IESS deje de percibir 775 997,97 USD por este rubro.

### **Recomendaciones**

#### **Al Director General**

1. Dispondrá a los Directores Nacionales de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, verifiquen que el cálculo de gastos administrativos efectuado en el sistema para la devolución de fondos de reserva, se realice conforme las disposiciones legales impartidas por el Consejo Directivo del IESS, a fin de evitar que se generen diferencias en los cálculos y salvaguardar los intereses institucionales.
2. Dispondrá a la Directora Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, realice las gestiones pertinentes, a fin que la diferencia por 775 997,97 USD,

DOCE *PEJ*

correspondiente a gastos administrativos no cobrados, se recuperen en beneficio del IESS.

**Pago de intereses de Fondos de Reserva por valores superiores a los aportados por el empleador.**

Los valores pagados por los empleadores por intereses generados por mora patronal correspondiente a afiliaciones extemporáneas, fueron inferiores a los transferidos a los afiliados por concepto de rendimiento de sus cuentas individuales, producto de la aplicación de índices, coeficientes y algoritmos parametrizados en el sistema de historia laboral, ocasionando que se devuelva fondos de reserva con intereses que no fueron cubiertos por los empleadores por 1 115 061,16 USD, (Anexo 4), como se demuestra a continuación:

PAGOS EXTEMPORANEOS FONDOS DE RESERVA									
Fecha de pago del Fondo de Reserva	Monto cancelado al afiliado USD				Porcentaje (%) entre el capital e interés pagado F.R	Monto cancelado por empleador USD			Diferencia de intereses pagadas con recursos del FR USD
	Capital USD	Interés USD	Gasto Administrativo USD	Total Valor Pagado USD		Capital USD	Interés USD	Rango de período de las planillas de FR	
2013	61 493,26	537 050,96	1 222,78	597 321,44	873%	67 164,95	143 471,79	1975-2012	393 579,17
2014	71 178,4	469 725,32	1 415,94	539 487,78	660%	76 449,19	111 877,06	1986-2013	357 846,26
2015	79 072,81	391 920,96	1 575,53	418,24	496%	79 564,5	123 878,53	1960-2014	268 244,43
2016	24 375,14	125 574,43	485,18	149 464,39	515%	24 333,02	55 885,87	1975-2015	69 888,76
2017	10 597,44	49 915,06	211,58	80 300,94	471%	10 597,44	24 796,34	1980-1997	25 118,72
2018	790,77	1 602,01	14,70	2 378,08	203%	790,77	1 220,19	1996	381,82
<b>Suman</b>	<b>247 507,82</b>	<b>1 575 788,74</b>	<b>4 925,69</b>	<b>1 818 378,87</b>		<b>258 919,87</b>	<b>468 727,58</b>		<b>1 115 061,16</b>

Situación que se presentó, por cuanto la Unidad de Negocios, previo al trámite de pago de fondos de reserva, no verificó que los intereses a pagar fueron cubiertos por el empleador, a fin de evitar que se utilice recursos del fondo de reserva para cumplir con la solicitud del afiliado, conforme lo establecido en la Disposición Segunda "Pagos extemporáneos del Fondo de Reserva" de la Resolución de Consejo Directivo C.D 316 de 5 de mayo de 2010, que señala:

*"... Cuando los empleadores hicieran pagos extemporáneos o vencidos al IESS por valores correspondientes al Fondo de Reserva de sus trabajadores, el afiliado podrá solicitar su devolución incluidos los intereses, si cumplieren las condiciones previstas en el artículo 280, reformado de la Ley de Seguridad Social, tomando en consideración el período al que correspondieron las aportaciones y de acuerdo al procedimiento establecido en el presente Reglamento... De existir convenio de*

TRECE *14/10*



*pago por mora del Fondo de Reserva suscrito entre el IESS y los empleadores, el afiliado tendrá derecho a la devolución de su Fondo en intereses; sin embargo, en estos casos, le corresponde al empleador asumir el pago de los recargos e intereses generado por la mora (...)*".

Con oficios 0693, 0697, 0698, 0699, 0700, 0701 y 0702,-0005-DNA7-2018-I de 12 de noviembre de 2018, se comunicó los resultados provisionales a los Directores Nacionales de Gestión Financiera, Directores Nacionales de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, Directores Nacionales de Gestión y Supervisión de Fondos y Reservas y a la Directora Económica Financiera.

El Director Nacional de Tecnología de la Información, que actuó del 1 de marzo al 31 de mayo de 2018, con oficio IESS-DNTI-2018-0081-OF de 21 de noviembre de 2018, indicó:

*"...la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información es custodio de la información mientras que las unidades de negocio son los "Responsables Directos" de la misma; en tal virtud, las unidades de negocio tienen la responsabilidad expresa de **"Monitoreo del uso de la información por parte de personal a su cargo"**... es la unidad requirente la responsable de emitir las "Reglas y excepciones de negocio" que son insumo para iniciar el proceso de desarrollo (...)"*.

Además, adjuntó el oficio IESS-DNTI-2016-0487-M de 10 de febrero de 2016, del Director Nacional de TI, encargado, dirigido a los directores de Recaudación y Gestión de Cartera, Financiero, Afiliación y Cobertura, Actuarial y de Investigación, solicitando que a fin de prevenir, detectar y garantizar el correcto funcionamiento de los sistemas y aplicativos para la concesión de prestaciones y servicios a favor de los asegurados, en especial de aquellos que involucra erogación de recursos económicos, dispongan la verificación de la funcionalidad de los sistemas, acorde a las reglas impartidas por los negocios y a la Normativa expedida por el Consejo Directivo del IESS.

Lo señalado por el servidor ratifica, que la Unidad de Negocios debió verificar que los intereses pagados al afiliado por aportaciones extemporáneas, fueron cubiertos con las aportaciones del empleador y no con recursos del fondo de reserva.

Por lo expuesto, la Directora Económica Financiera; Directores Nacionales de Gestión y Supervisión de Fondos y Reservas; y, los Directores Nacionales Gestión Financiera, incumplieron el literal e) y h) del artículo 22 de la LOSEP, e inobservaron los numerales  
CATORCE *HA*

1, 6 y 14 del artículo 70 "Responsabilidades" de la Dirección Económica Financiera de la Resolución del Consejo Directivo C.D 021 de 13 de octubre de 2003; la Disposición Segunda "Pagos extemporáneos del Fondo de Reserva" de la Resolución de Consejo Directivo C.D. 316 de 5 de mayo de 2010; literales h), i), e) y g) del numeral 2.3.3 de la Dirección Nacional de Gestión y Supervisión de Fondos de Reservas de la Resolución del Consejo Directivo C.D 457 de 8 de agosto de 2013, literales e), k) y n) del artículo 8 de la Resolución de Consejo Directivo C.D 483 de 13 de abril de 2015.

El Director Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo incumplió el literal e) y h) del artículo 22 de la LOSEP, e inobservó la Disposición Segunda "Pagos extemporáneos del Fondo de Reserva" de la Resolución de Consejo Directivo C.D. 316 de 5 de mayo de 2010; literales a) y f) Atribuciones y Responsabilidades del numeral 3.1.7 Gestión Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, los numerales 6 y 7 de los Productos del numeral 3.1.7.2 Gestión Nacional de Fondos de Terceros de la Subdirección Nacional de Fondos de Terceros de la Resolución de Consejo Directivo C.D 535 de 8 de septiembre de 2016, vigente a partir del 6 de mayo de 2017.

Posterior a la conferencia final, se recibieron los siguientes puntos de vista:

El Director Nacional de Gestión Financiera, que actuó del 1 de agosto de 2015 al 31 de marzo de 2018, con oficio OF-0010-2019 de 8 de febrero de 2019, señaló:

*"...a raíz de la evaluación de los sistemas, se solicitó el cambio del algoritmo, lo que permitió precautelar los intereses del fondo y se corrijan los problemas que este generaba (...)"*

A su respuesta, adjuntó el oficio OF-009-2019 de 18 de enero de 2019, en el cual indicó:

*"... los pagos de Fondos de Reserva, Cesantía y Seguro de Desempleo se realizan a través de un sistema que está parametrizado para el efecto, pues es una necesidad por el volumen transaccional tan alto, que entre otros objetivos tenía el disminuir la manipulación por parte de los funcionarios responsables, dicho sistema en mi gestión fue validado, revisado y fortalecido, como por ejemplo se implementó pistas de auditoría para monitorear los cambios en el sistema... se programaron varios seminarios de capacitación a nivel nacional al personal interno del IESS (...)"*

Además, adjuntó Manuales de Procesos de Administración de los Fondos de Reserva, emitidos en marzo y julio 2017; memorandos solicitando capacitaciones; asignación de

QUINCE #28

funciones a servidores; evaluación del sistema de fondos de reserva; información sobre niveles de seguridad de los sistemas; actas de conciliación de los fondos; memorandos sobre el manejo y administración del archivo; verificación y seguridad de los archivos; memorandos sobre consolidación de normativa y generación de intereses de fondos de reserva en pago de planillas con mora patronal, entre otra documentación relacionada a la gestión del área a su cargo durante los años 2016 y 2017.

Sin embargo, la información presentada no justifica que se haya devuelto fondos de reserva con intereses generados por afiliaciones extemporáneas, sin contar con el aporte del empleador, que permita cubrir dicha obligación, conforme lo prevé la normativa para ese fin.

Lo expresado en párrafos precedentes, no modifica el comentario de auditoría, puesto que el IESS canceló a los afiliados en las solicitudes de devolución de fondos de reserva, intereses generados por periodos de afiliaciones extemporáneas, sin contar con el pago de los empleadores morosos que permitan cubrir dicha obligación; ocasionando que para la devolución de Fondo de Reserva, se utilice 1 115 061,16 USD del Fondo de Reserva, afectando su disponibilidad.

### **Conclusión**

Se devolvieron fondos de reserva con intereses que superaban a los pagados por el empleador en los casos de afiliaciones extemporáneas, por cuanto la Unidad de Negocios previo al trámite de pago, no verificó que los intereses a pagar, correspondían a los valores cubiertos por el empleador, ocasionando que se paguen intereses por 1 115 061,16 USD con recursos del Fondo de Reserva, afectando su disponibilidad.

### **Recomendación**

#### **Al Director General**

3. Dispondrá al Director/a de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, que previo a efectuar la devolución de solicitudes de fondos de reserva, que contengan intereses correspondientes a períodos de afiliación extemporánea, verifiquen que dichos intereses correspondan a los cubiertos por los empleadores, a fin de evitar que se utilice recursos del Fondo de Reserva, afectando su disponibilidad.

DIECISÉIS *ffj*

4. Dispondrá a la Directora de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, realice la toma de acciones que permitan recuperar los intereses pagados en fondos de reserva por períodos de afiliación extemporánea que no fueron cubiertos por parte del empleador, a fin de salvaguardar los recursos del fondo.

#### **Seguro de desempleo pagado sin cumplir con requisitos**

La Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, en su capítulo III Reformas a la Ley de Seguridad Social, artículo 6, establece:

*“... **Del Seguro de Desempleo.**- El Seguro de Desempleo es la prestación económica que protege a los afiliados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, bajo relación de dependencia por la pérdida de ingresos generada por un cese temporal de actividades productivas por causas ajenas a su voluntad y se regirá por los principios de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad (...). **Del financiamiento.**- El Fondo del Seguro de Desempleo será financiado por las tasas de aportación correspondiente al 2% del aporte personal de la remuneración del trabajador, obrero o servidor y con el aporte del empleador del 1% de la remuneración del trabajador, obrero o servidor, que tiene el carácter de solidario (...).”*

La Directora Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, con oficio IESS-SDNC-2018-0445-M de 22 de junio de 2018, informó que desde el 30 de marzo de 2016, con la creación del ingreso del 1% para el Fondo Solidario, éste ascendió a 456 412 952,91 USD; de los cuales 71 799 955,78 USD, se pagaron a 67.038 afiliados en condición de desempleo.

En la base de datos de los pagos de seguro de desempleo, se observó lo siguiente:

- En 3.321 solicitudes de desempleo por 828 692,86 USD (parte fija) cuyo primer pago se registró después del día 120 a partir de la fecha de cese (Anexo 5.1); 844 solicitudes de desempleo por 213 154,14 USD (Anexo 5.2) cuyo primer pago se realizó antes de los 91 días contados a partir de la fecha de cese, inobservando el artículo 17 de la Resolución No. C.D. 518 de 19 de abril de 2016, que señala:

*“... El primer pago correspondiente al Seguro de Desempleo se efectuará entre el día 91 y 120 de suscitado el evento, y a partir de ello cada 30 días siempre que se mantengan las condiciones para continuar recibiendo la prestación. - el pago de la prestación del Seguro de desempleo terminará cuando el beneficiario reinicie actividades productivas, en cuyo caso tendrá derecho a los pagos parciales o proporcionales que pudieran existir.- En el caso de que el beneficiario reinicie actividades productivas tendrá la obligación de solicitar de manera inmediata a*

DIECISIETE [KFB]

*través de la página web [www.iesg.gov.ec](http://www.iesg.gov.ec) la terminación de la prestación del seguro de desempleo. Los valores percibidos correspondientes al 1% del fondo solidario que hubiera percibido aun cuando ya debió solicitar la terminación de la prestación, serán reintegrados en su totalidad más los intereses respectivos (...)*".

- En 21 casos se pagó el seguro de desempleo, en favor de personas que no cumplieron las 24 aportaciones acumuladas y no consecutivas, de las cuales al menos 6 debían ser continuas e inmediatamente anteriores a la contingencia por un total de 31 304,12 USD (anexo 5.3), inobservando lo dispuesto en el artículo 15 de la Resolución No. C.D. 518 de 19 de abril de 2016, que señala:

*"... Del acceso al seguro de Desempleo. - para acceder a la prestación del Seguro de Desempleo, para cada evento, las personas afiliadas en relación de dependencia por pérdida de ingresos generada por un cese temporal de actividades productivas por causas ajenas a su voluntad, deberán cumplir los siguientes requisitos:- a.- Acreditar al menos 24 aportaciones acumuladas y no simultáneas en relación de dependencia de las cuales al menos 6 deberán ser continuas e inmediatamente anteriores a la contingencia;- Encontrarse en situación de desempleo por un período no menor a 60 días; y,- Realizar la solicitud para el pago de la prestación a partir del día 61 de encontrarse desempleado y hasta en un plazo máximo de 45 días posteriores al plazo establecido en este literal (...)"*.

- En 9 casos de pagos de seguro de desempleo en favor de "jubilados" por 11 653,61 USD, correspondiente a la parte fija y variable; desembolsos efectuados a personas que ya se encontraban jubiladas como se demuestra en anexo 5.4., inobservando el artículo 15 de la Resolución C.D. 518 de 19 de abril de 2016, que señala:

*"... Del acceso al seguro de Desempleo. - para acceder a la prestación del Seguro de Desempleo, para cada evento, las personas afiliadas en relación de dependencia por pérdida de ingresos generada por un cese temporal de actividades productivas por causas ajenas a su voluntad, deberán cumplir los siguientes requisitos:- a.- Acreditar al menos 24 aportaciones acumuladas y no simultáneas en relación de dependencia de las cuales al menos 6 deberán ser continuas e inmediatamente anteriores a la contingencia;- Encontrarse en situación de desempleo por un período no menor a 60 días; y,- Realizar la solicitud para el pago de la prestación a partir del día 61 de encontrarse desempleado y hasta en un plazo máximo de 45 días posteriores al plazo establecido en este literal (...)"*.

- En 25 casos de afiliados que retiraron sus fondos de cesantía, se realizó pagos por Seguro de Desempleo con "Prestaciones simultáneas" por 28 009,01 USD, inobservando el artículo 16 "De la solicitud del Seguro de Desempleo y Cesantía", del Reglamento General del Seguro de Cesantía y Seguro de Desempleo,

DIECIOCHO (20)

establecido en la Resolución C.D. 518 de 19 de abril de 2016, lo que ocasionó que cada afiliado mantenga dos prestaciones simultaneas. (anexo 5.5).

- En 100 casos de afiliados se efectuó el pago de Seguro de Desempleo por 21 874,92 USD, sin considerar que volvieron a ejercer una actividad productiva, ni reportar al IESS la terminación de la prestación, (anexo 5.6), incumpliendo lo establecido en el artículo 17 y el literal a) del artículo 20 de la Resolución C.D. 518 del Consejo Directivo del IESS, que señalan:

*“... Artículo 17.- De la Forma de Pago. – El primer pago correspondiente al Seguro de Desempleo se efectuará entre el día 91 y 120 de suscitado el evento, y a partir de ello cada 30 días siempre que se mantengan las condiciones para continuar recibiendo la prestación. - El pago de la prestación del Seguro de Desempleo terminará cuando el beneficiario reinicie actividades, en cuyo caso tendrá derecho a los pagos parciales o proporcionales que pudieran existir. – En el caso de que el beneficiario reinicie actividades productivas tendrá la obligación de solicitar de manera inmediata a través de la página web [www.iesg.gob.ec](http://www.iesg.gob.ec) la terminación de la prestación del seguro de desempleo. Los valores percibidos correspondientes al 1% del fondo solidario que hubiere percibido aun cuando ya debió solicitar la terminación de la prestación, serán reintegrados en su totalidad más los intereses respectivos. – Sin Perjuicio de los mencionado, el empleador también mantiene entre sus obligaciones patronales la de realizar el aviso de entrada de sus trabajadores, obreros y servidores en relación de dependencia respectivo de todo trabajador dentro de los plazos legales establecidos.... Artículo 20.-a) De la terminación del pago. - El pago de la prestación por el Seguro de Desempleo terminará en los siguientes casos: a. Cuando el afiliado ejerza nuevamente una actividad productiva que genere ingresos económicos. – b. Cuando se cumpla el período máximo de duración de la prestación. – c. Cuando se determinen hechos fraudulentos; o. – d. Cuando se produjera la muerte de su titular (...).”*

Los hechos comentados se presentaron, debido a que el área funcional no realizó la validación del sistema; y el área de Tecnología, no parametrizó el sistema conforme lo solicitado en el caso de uso, situación que no permitió detectar posibles inconsistencias en el pago de Seguro de Desempleo y tomar las acciones correctivas oportunas, ocasionando que se pague el Seguro de Desempleo a afiliados que no tenían derecho al beneficio, afectando la disponibilidad del Seguro de Desempleo.

Con oficios 0687, 0689, 0693, 0697, 0707, 0710 y 0714-DNA7-2018-I de 12 de noviembre de 2018, se comunicó resultados provisionales al Director Nacional de Gestión Financiera, Director Nacional de Fondos de Reserva y Seguro de Desempleo; y, a los Directores Nacionales de Tecnología de la Información.

DIECINUEVE *FFB*

El Director Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, que actuó del 16 de octubre de 2017 al 31 de mayo de 2018, con comunicación de 5 de diciembre de 2018, indicó:

*"... al ser el seguro de desempleo una prestación que nació en el año 2016, su parametrización se encontraba en revisión con la finalidad de que el sistema automatizado cumpla con la ley, disposiciones legales emitidas por parte del Consejo Directivo del IESS, así como reglamentos y normativa respectiva.- Dentro del período de mi gestión se solicitó al personal operativo encargado del manejo del seguro de desempleo revisar el cumplimiento de la ley, reglamento y normativa de la prestación (...)"*

Además, adjuntó el documento IESS-SDNSD-DNFTSD-2018-001-IT de 1 de febrero de 2018, cuyo asunto indica "Seguimiento al proceso de pagos del seguro de desempleo", suscrito por el Analista Económico Financiero y por la Subdirectora Nacional de Fondos de Terceros, documento que en las conclusiones señala:

*"... 1. Una vez realizado el análisis correspondiente, se evidencia que existe afiliados que registraron dos veces la solicitud de Seguro de Desempleo y se les concedió la prestación por segunda ocasión.- 2. La prestación fue concedida por segunda ocasión sin cumplir con los requisitos establecidos en la normativa legal vigente.- 3. Una vez realizado el análisis correspondiente, se evidencia que el aplicativo de Seguro de desempleo no marca los aportes de los beneficiarios de la prestación, motivo por el cual, al existir un segundo evento, el aplicativo concede por segunda ocasión la prestación sin cumplir con los requisitos establecidos en la normativa legal vigente.- **RECOMENDACIONES:** 1. Se recomienda bloquear los fondos de cesantía de los beneficiarios de la referencia y realizar las respectivas gestiones con la DNTI para validar el aplicativo de Seguro de Desempleo.- 2. Se recomienda bloquear los pagos de seguro de desempleo de los afiliados que reciben la prestación por segunda ocasión.- 3. Se recomienda realizar un alcance al caso de uso conjuntamente con la Dirección de Afiliación y Cobertura, con la finalidad de establecer la marcación de aportes de los afiliados que utilizaron la prestación, de tal forma que, al presentarse un segundo evento, el aplicativo valide los requisitos establecidos en la normativa legal vigente.- 3. Se recomienda realizar un alcance al caso de uso conjuntamente con la Dirección de Afiliación y Cobertura, con la finalidad de establecer la marcación de aportes de los afiliados que utilizaron la prestación, de tal forma que, al presentarse un segundo evento, el aplicativo valide los requisitos establecidos en la normativa legal vigente.- 4. Se recomienda que la Subdirección Nacional de Seguro de Desempleo realice las gestiones correspondientes con la DNTI; para ejecutar un control periódico de la aplicación del Seguro de Desempleo (...)"*

Así también, proporcionó el documento IESS-SDNSD-DNFTSD-2018-012-IT de 14 de agosto de 2018, suscrito por la Subdirección Nacional del Seguro de Desempleo, referente a "Análisis de beneficiarios reincidentes en el Seguro de Desempleo",  
VEINTE *HP*

elaborado y suscrito por el Analista Económico Financiero y el Planificador, en el que se indicó:

*"... Una vez realizada la verificación correspondiente en el sistema informático del Seguro de Desempleo se evidencia que los siguientes casos registraron por segunda ocasión la solicitud a la prestación económica del Seguro de Desempleo... se procedió con la validación y análisis de los datos con los sistemas correspondientes, evidenciando la existencia de 27 casos de afiliados que han sido beneficiarios de la prestación del seguro de desempleo por segunda ocasión sin cumplir con los requisitos establecidos en la normativa legal vigente.- Adicionalmente se procedió a la anulación de las solicitudes del Seguro de Desempleo, y a bloquear las cuentas individuales de cesantía y fondos de reserva de los 27 afiliados (...)"*

Además, en las conclusiones y recomendaciones de dicho documento, consta:

*"... Se ha detectado 27 casos de solicitudes de Seguro de Desempleo que se registraron por segunda ocasión en el sistema, de los cuales 19 afiliados han recibido la prestación por segunda ocasión sin cumplir con los requisitos establecidos en la normativa legal vigente.- El monto más alto registrado en el sistema asciende a USD\$1.312,50; mientras que el monto más bajo asciende a USD\$ 223,43.- El monto total entregado asciende a USD\$ 11.929,76.- Se recomienda realizar todo el proceso administrativo respectivo con la finalidad de proceder con la recuperación de los valores registrados.- Se recomienda realizar una validación de los casos de uso del aplicativo del Seguro de Desempleo, con la finalidad de evitar la concesión a afiliados que no cumplan los requisitos legales (...)"*

Lo manifestado por el servidor y la documentación proporcionada, ratifica la observación de auditoría, puesto que en el año 2018, en el documento de "Seguimiento al proceso de pagos del seguro de desempleo", ya se reportó que se concedió el seguro de desempleo a afiliados que no cumplieron con la normativa prevista para ese fin; deficiencia que se mantiene posterior al corte del examen, conforme lo ratifica el "Análisis de beneficiarios reincidentes en el Seguro de Desempleo"; sin embargo, no se evidenciaron las acciones tomadas para subsanar éstas observaciones.

El Director Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, el Director Nacional de Gestión Financiera y los Directores Nacionales de Tecnología de la Información, inobservaron las disposiciones transitorias primera y segunda de la Resolución C.D. 518 de 19 de abril de 2016; y el numeral 4.2 Descripción de actividades en el punto 2 del Manual de Proceso para la Administración de Seguro de Desempleo de marzo de 2017; así como el numeral 10 del citado Manual; los artículos 12 "De la Definición", 13 "Del Financiamiento", 14 "De las Aportaciones", 15 "Del acceso al Seguro

VEINTIUNO *FE*



de Desempleo”, 16 “De la solicitud del Seguro de Desempleo y Cesantía”, 17 “De la forma de pago”, 18 “Del Monto de Pago” y 19 “De la Formula para el cálculo del Seguro de Desempleo”, del Reglamento General del Seguro de Cesantía y Seguro de Desempleo, emitido con Resolución C.D. 518 de 19 de abril de 2016; los numerales 12 y 14 del Manual para la Administración del Seguro de Desempleo de marzo de 2017 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; además, tampoco cumplieron con la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo Capítulo III reformas a la Ley de Seguridad Social en su Artículo 6 de la Cesantía y el Seguro de Desempleo, la Resolución C.D. 516 Capítulo I de los Procesos de Recaudación Artículo 181, las Normas de Control Interno 401-03 Supervisión; 405-04 Documentación de respaldo y su archivo; y, del Manual para la Administración del Seguro de Desempleo versión 1.0 de marzo de 2017, y las atribuciones y responsabilidades establecidas en la C.D. 535.

Posterior a la conferencia final, se recibieron los siguientes puntos de vista:

La Jefe de la Unidad de Fondos de Terceros, quién también actuó como Subdirectora Nacional de Fondos de Terceros, con oficio IESS-SDNFT-2019-0003-OF de 5 de febrero de 2019, respecto de las solicitudes de pago (primer pago) realizado antes del 91 de la fecha de cese, mencionó que los pagos se realizaron en aplicación a la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, que señala:

*“... PRIMERA.- Para cubrir el componente fijo de desempleo equivalente al 1%. El Estado Central garantizará los recursos necesarios para los trabajadores que hubiesen estado bajo relación de dependencia y que se encuentran en situación de desempleo, dentro del período comprendido entre el primero de enero de 2016 hasta antes de la vigencia de esta ley, excepto aquellas que hubiesen acogido a la jubilación o hubieren presentado su renuncia voluntaria (...).”*

Indicando que dicha normativa, ampara la entrega de la prestación a los afiliados cesantes entre el 1 de enero al 27 de marzo de 2016, por cuanto estos no entran en el plazo establecido para el primer pago de la prestación por estar dentro del grupo de afiliados que fueron subsidiados por el Estado, por estar dentro del período retroactivo. Por lo que se justifica parcialmente la entrega de la prestación a 1005 afiliados por 252 965,21 USD, de los cuales se pagó el seguro de desempleo antes del día 91 respecto de su fecha de cese; sin embargo, en 844 casos restantes, se mantiene la observación, por cuanto las solicitudes fueron tramitadas y pagadas, posterior a la

VEINTIDOS *HEJ*

disposición antes señalada y antes de cumplir el período de cese requerido para la entrega de dicha prestación.

Con relación a los pagos con prestaciones simultáneas, indicó:

*“...De la revisión efectuada a los 32 casos se identifica que existen 25 solicitudes procesadas en el año 2016, que se dieron con este escenario, el mismo que fue corregido mediante requerimiento funcional 49244.. es decir a la fecha ya no existe este tipo de inconsistencia (...).”*

Lo expresado por la servidora, confirma la observación de auditoría en 25 solicitudes que se procesaron con prestaciones simultáneas por 28 009,01 USD.

El Director Nacional de Tecnología de la Información, que actuó del 18 de mayo de 2015 al 5 de mayo de 2017, con comunicación de 8 de febrero de 2019, con relación al caso de uso de seguro de desempleo, indicó:

*“...el caso de uso se suscribió en una fecha posterior a la puesta en producción del aplicativo y **no fue elaborado con las definiciones funcionales que estaban parametrizadas en el aplicativo informático a esa fecha.- Al no ser esta Ley Orgánica un proceso nuevo, posterior a la puesta en producción la Unidad de Negocio continuó realizando modificaciones en las validaciones, condiciones de registro, pago, etc. Lo cual se manejó por correo electrónico mientras se elaboraba el Caso de Uso (...).”***

Lo expresado por el servidor, no modifica el comentario de auditoría, por cuanto al efectuar la parametrización en el sistema, no se observó las condiciones que establecía la normativa previo la devolución del Seguro de Desempleo.

El Director Nacional de Tecnología de la Información, que actuó del 1 de marzo al 31 de mayo de 2018, con oficio IESS-DNTI-2019-0018-OF de 11 de febrero de 2019, indicó:

*“... la evaluación de la parametrización en el Sistema de Fondos de Reserva es realizada a través de pruebas funcionales, durante el proceso de desarrollo de software, antes del paso a producción y la definición de dicha parametrización es entregada a través de la documentación de definiciones funcionales al iniciar el proceso de desarrollo de software, por lo que dicha evaluación de la parametrización en el sistema informático es una responsabilidad de la unidad requirente (...).”*

Criterio que es compartido parcialmente por auditoría, por cuanto el numeral 5 del artículo 33 “Generales” del capítulo VII “Política de Desarrollo de Software”, de la resolución C.D. 521, señala:

*“... 5. La unidad requirente deberá validar que el software cumpla con las funcionalidades y requerimientos solicitados, previo a la liberación en ambiente de producción (...).”*  
VEINTITRES *JPB*

Sin embargo, en la resolución del Consejo Directivo 535, señala como misión de la Dirección Nacional de Tecnología de la información, lo siguiente:

*“... Generar y administrar servicios de tecnología de la información, que permitan garantizar el control y seguridad informática en la gestión de la institución, de una manera eficiente, alineados a la misión institucional y al marco regulatorio vigente (...).”*

Lo expresado por los servidores en párrafos anteriores, evidencia que en 4 320 casos se pagó el Seguro de Desempleo, a afiliados que no cumplieron los requisitos establecidos en la normativa para su devolución por 1 134 688,66 USD.


### **Conclusión**

Se pagaron 4 320 solicitudes de seguro de desempleo a afiliados que no cumplieron con los requisitos establecidos, debido a que el área funcional no realizó la validación del sistema y el área de Tecnología no parametrizó conforme lo solicitado en el requerimiento funcional; lo que no permitió detectar posibles inconsistencias en el pago de Seguro de Desempleo y tomar las acciones correctivas oportunas, ocasionando que se pague 1 134 688,66 USD en favor de afiliados que no tenían derecho al beneficio, afectando la disponibilidad del Seguro de Desempleo.

### **Recomendaciones**

#### **Al Director General**

5. Dispondrá al Director/a Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo; y de Tecnología de la Información, que previo al trámite de solicitudes de seguro de desempleo, se parametrize y valide en el sistema que los afiliados cumplan los requisitos establecidos para su devolución y evitar realizar pagos a quienes no tengan derecho al beneficio, salvaguardando así la disponibilidad del Seguro de Desempleo.
6. Dispondrá a la Directora Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, efectúe las acciones pertinentes a fin de recuperar el 1 134 688,66 USD cancelados a afiliados que no tenían derecho al Seguro de Desempleo.

VEINTICUATRO 

## **Devolución de fondos de reserva en las cuentas individuales, sin cumplir los requisitos establecidos en las disposiciones legales**

Para la devolución de fondos de reserva a los afiliados, los artículos 280 de la Ley de Seguridad Social y 3 de la Resolución C.D. 316 del Consejo Directivo, "Casos para la devolución del Fondo de Reserva" de la Resolución del Consejo Directivo 316, de 5 de mayo de 2010, señalan:

*"... El afiliado que acredite treinta y seis o más aportaciones acumuladas mensuales, voluntariamente podrá solicitar que le sean entregados la totalidad o parte de estos fondos. Si el afiliado opta por retirar su Fondo de Reserva, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS devolverá el ciento por ciento (100%), o el porcentaje solicitado, del valor acumulado por aportaciones e intereses... A la persona que demostrare encontrarse cesante por dos meses o más, se devolverá inmediatamente la totalidad de su Fondo de Reserva acumulado... El afiliado que hubiere cumplido la edad mínima de jubilación, tendrá derecho a la devolución total del Fondo de Reserva, incluido los intereses capitalizados, aunque no hubiera completado el número de imposiciones mínimas que le permitan acceder a la jubilación (...)"*

Artículo 3:

*"... el afiliado podrá solicitar la devolución de hasta el ciento por ciento (100%) de su Fondo de Reserva, incluidos sus intereses capitalizados, en los siguientes casos... Que el afiliado registre en el Sistema de Historia Laboral treinta y seis (36) o más aportaciones acumuladas mensuales... Que el afiliado demuestre con su último aviso de salida, encontrarse cesante por dos (2) meses o más, cualquiera sea el tiempo de imposiciones; Que el afiliado hubiera cumplido la edad mínima de jubilación establecida en la Ley de Seguridad Social, sin importar el tiempo de imposiciones; Por el fallecimiento del afiliado; y que el afiliado acredite derecho para las prestaciones de invalidez o vejez (...)"*

Sin embargo, del análisis a la base de datos proporcionada por la Directora Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, con oficio IESS-DNFTSD-2018-0019-O de 11 de julio de 2018, se determinó las siguientes observaciones:

- Se realizó devoluciones de fondos de reserva de 1756 solicitudes, correspondientes a 1667 afiliados con estado "cesante", por 1 777 230,31 USD, antes de cumplir con los dos meses de cese, conforme lo prevé la resolución del Consejo Directivo C.D. 316, anexo 6.
- Se devolvieron 4347 solicitudes de fondos de reserva, correspondientes a 2735 afiliados en estado "activo" por 1 833 713,27 USD; de las cuales, 17 solicitudes de VEINTICINCO ~~PE~~

11 afiliados por 9 817,11 USD tenían "fecha de jubilación", a pesar que la edad era inferior a la requerida para esa condición; y las 4330 solicitudes restantes que corresponden a 2724 afiliados por 1 823 896,16 USD no correspondían a "jubilados", ni cumplían con las 36 aportaciones mensuales requeridas para la devolución del fondo de reserva; por lo que el valor entregado correspondió al acumulado en la cuenta individual del afiliado a la fecha de la solicitud, anexo 7.

- En 5114 solicitudes pagadas de fondos de reserva, correspondientes a 5102 afiliados por 1 461 843,93 USD, no constan registradas fechas de cese o jubilación, previo al trámite de pago, anexo 8.

Los hechos mencionados, se produjeron debido a que no se establecieron procedimientos de verificación del cumplimiento de requisitos de los afiliados que presentaron solicitudes para la devolución de fondos de reserva, y tampoco se evaluó la parametrización en el sistema de Fondos de Reserva, conforme la normativa prevista para este fin, ocasionando que se tramiten y paguen solicitudes de fondos de reserva a afiliados que a la fecha de solicitud no contaban con los requisitos definidos en las disposiciones legales.

La Directora Económica Financiera, como autoridad responsable de la gestión y encargada de los subsistemas de administración financiera y de inversiones y de fondos de terceros, conforme la C.D. 021 vigente hasta el 30 de agosto de 2013; los Directores Nacionales de Gestión y Supervisión de Fondos y Reservas como Administradores del Fondo de Reserva según la resolución C.D. 457 vigente hasta el 13 de abril de 2015; y, los Directores Nacionales de Gestión Financiera como responsables de la asistencia y soporte en materia financiera y de la supervisión de procesos presupuestarios y contables de las transacciones de la Administradora D.G. conforme la resolución C.D. 483 vigente hasta el 8 de septiembre de 2016, no establecieron procedimientos de verificación de los requisitos que debían cumplir las solicitudes de devolución de fondos de reserva presentadas por los afiliados previo al pago.

Los Jefes de la Unidad de Fondos de Terceros, como responsables de administrar los procesos y las cuentas individuales de Fondos de Reserva, según la Resolución del Consejo Directivo 483; los Directores Nacionales de Fondos de Terceros, quienes eran encargados de dirigir y administrar los procesos del Seguro de Desempleo y fondos de Terceros, así como evaluar los sistemas para su gestión, según lo señala la Resolución

VEINTISEIS *HAJ*

535; y, los Subdirectores Nacionales de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, quienes tenían la atribución de administrar los procesos, supervisar las solicitudes, reclamos, reprocesos, liquidaciones, dirigir el control previo y concurrente, relacionado a fondos de terceros, no verificaron que el afiliado que presentó la solicitud, cumpla con los requisitos establecidos en las disposiciones legales para la devolución de Fondos de Reserva, ni evaluaron que la parametrización en el sistema esté de acuerdo a la normativa interna y reglas del negocio establecidas en los casos de uso, tampoco generaron requerimientos a la Dirección Nacional de Tecnología de la Información para que las solicitudes de devolución de fondos de reserva se parametrizen en el sistema, acorde a los requisitos normativos; además, los citados Subdirectores de Fondos de Terceros, previo a autorizar los pagos de solicitudes, no verificaron el funcionamiento del sistema de fondos de reserva, a fin de implementar mejoras que permitan la validación de los datos de los negocios y/o áreas que alimentan la información y dar cumplimiento al artículo 280 "*Devolución de Fondos de Reserva*", de la Ley de Seguridad Social.

El Director de Desarrollo Institucional, como responsable de la administración del sistema informático del Instituto, según la C.D. 021; los Directores Nacionales de Tecnología de la Información, como encargados de la planificación, coordinación y dirección de las actividades referentes a los procesos de Gestión de Tecnológica de Información y Comunicaciones, según lo estipula la C.D. 457; y responsables de generar y administrar servicios de tecnología de la información, no evaluaron la parametrización en el sistema de Fondos de Reserva, conforme la normativa prevista para la devolución de fondos, ocasionando que se tramiten y paguen solicitudes a afiliados que a la fecha de la misma, no contaban con los requisitos definidos en las disposiciones legales.

Con oficios 0675, 682-689, 691, 693, 697, 699-702, 708-714, 717, 719, 722, 725-728, 738, 739, 752 y 758 -0005-DNA7-2018-I de 12 de noviembre de 2018, se comunicó los resultados provisionales a los Directores de Desarrollo Institucional, Directores de Tecnología de la Información, Directores Nacionales de Tecnología de la Información, Directores Nacionales de Gestión Financiera, Subdirectores Nacionales de Supervisión de la Rentabilidad de los Fondos Previsionales, Directores Nacionales de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, Directores Nacionales de Gestión y Supervisión de Fondos y Reservas, Directores Económicos Financieros, Jefes de la Unidad de Fondos de Terceros, Subdirectores Nacionales de Fondos de Terceros y Analistas Informáticos.

VEINTISIETE *JS*

El Director Nacional de Tecnología de la Información, en funciones del 1 de marzo al 31 de mayo de 2018, con oficio IESS-DNTI-2018-0081-OF de 21 de noviembre de 2018, indicó:

*"...Esta Dirección es custodio de la información generada por las distintas unidades de negocio del IESS, a través de los sistemas informáticos correspondientes... la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información es custodio de la información mientras que las unidades de negocio son los "Responsables Directores" de la misma; en tal virtud, las unidades de negocio tienen la responsabilidad expresa de "Monitoreo del uso de la información por parte de personal a su cargo (...)"*

Con relación al artículo 33 numeral 5 de la resolución C.D. 521 de 28 de abril de 2016, mencionó:

*"... La unidad requirente deberá validar que el software cumpla con las funcionalidades y requerimientos solicitados, previo la liberación en ambiente de producción (...)"*

A su respuesta, adjuntó el oficio IESS-DNTI-2016-0487-M de 10 de febrero de 2016, en el cual consta el requerimiento del Director Nacional de TI, encargado, dirigido a los directores de Recaudación y Gestión de Cartera, Financiero, Afiliación y Cobertura, Actuarial y de Investigación, en el que señaló:

*"...a fin de prevenir, detectar y garantizar el correcto funcionamiento de los sistemas y aplicativos para la concesión de prestaciones y servicios a favor de los asegurados, en especial de aquellos que involucra erogación de recursos económicos, solicitó dispongan la verificación de la funcionalidad de los sistemas, que involucra que estén acordes a las reglas impartidas por los negocios y a la Normativa expedida por el Consejo Directivo del IESS (...)"*

El Director Nacional de Tecnología de la Información, que actuó del 17 de octubre al 16 de diciembre de 2016, con oficio 003-RCH-IESS-2018 de 21 de noviembre de 2018, indicó:

*"...en el IESS no se recibió ningún requerimiento formal y funcional por parte de alguno de los negocios del IESS en cuanto a desarrollos, modificaciones o mejoras relacionados al proceso automatizado de devolución de fondos de reserva, por lo que lógicamente no aplicaba la realización de pruebas de alguna aplicación referente a dicho proceso automático... la responsable directa de la realización de las mismas es el área dueña del proceso (negocio propiamente dicho), esto a través de las reglas del negocio, fórmulas de cálculo y controles implementados en un sistema informático que garanticen que el mismo cumple con los requerimientos funcionales y con disposiciones legales (...)"*

VEINTIOCHO ~~48~~

Lo expresado por los Directores Nacionales de Tecnología de la información, no modifica lo comentado, por cuanto no evaluaron la parametrización en el sistema de Fondos de Reserva, conforme la normativa prevista para la devolución de fondos.

Las Jefes de la Unidad de Fondos de Terceros, que actuaron durante el período del 10 de diciembre de 2015 al 5 de mayo de 2017; y del 1 de enero de 2013 al 31 de mayo de 2015, respectivamente, quienes también actuaron como Subdirectoras Nacionales de Fondos de Terceros y Planificador 3 de la Dirección Nacional de Fondos de Terceros, del 6 de mayo de 2017 al 31 de mayo de 2018, con oficios IESS-SDNFT-2018-0050-OF e IESS-SDNFT-2018-0051-OF de 23 de noviembre de 2018, respectivamente, en iguales términos indicaron:

*"... De la revisión efectuada a las 2822 solicitudes pagadas a los afiliados cesantes, se pudo observar que varios casos la fecha de cese con la que establecieron el no cumplimiento de los 60 días, no era válida, ya que la fecha pertenecía a una novedad de salida anulada, en otros casos se observó que el afiliado en estado cesante que no cumplía los 60 días contaba con una edad mayor a 60 años (edad mínima para jubilación) (...)"*

Con relación a las solicitudes pagadas a afiliados con estado "jubilado", señalaron:

*"... En la revisión de las 1177 solicitudes, el sistema de fondos de reserva lee únicamente la condición si es jubilado SI/NO como dato informativo del afiliado.- De acuerdo a la normativa los afiliados, mayores de 60 años pueden retirar el fondo de reserva, independientemente si están o no jubilados (...)"*

Respecto de las solicitudes pagadas en favor de afiliados con estado "activo", manifestaron:

*"...se pudo observar que 79.085 afiliados son mayores de 60 años, razón por lo cual, no es necesario que tengan las 36 aportaciones de acuerdo a lo estipulado en la normativa vigente. El resto de afiliados tienen liberadas garantías de préstamos quirografarios que ya fueron calificados con anterioridad, tienen 40 años de servicio, retiros parciales... Otros casos se pudieron observar que el campo "cumple imposiciones" del anexo 3 recibido consta con código "N" al procesar este que si cumple imposiciones... el análisis del informe debe considerar la existencia de casos donde los afiliados activos podían cumplir al menos una de las siguientes condiciones: ... Estar jubilado... Tener 60 años de edad o más... Tener 40 años de servicio... Tener aportes liberados (que cumplieron 36 aportaciones) (...)"*

Respecto de las solicitudes pagadas de fondos de reserva, en las cuales no se registró en el sistema de historia laboral la fecha de cese y otras en las que no constan en la base de datos la fecha de jubilación, indicaron:

VEINTINUEVE *fe*



*“...se tiene afiliados con 60 años de edad o más, casos donde los afiliados tenían aportes liberados (aportaciones mínimas para devolución) donde no necesariamente debían cumplir los 60 días de cese... Para los otros casos que no tienen fecha de cese, se observó que son afiliados que no registran aviso de salida en Historia Laboral. Se procedió a generar la información de fecha de Cese obteniendo del sistema host, sistema anterior a Historia Laboral (...).”*

Por su parte, la Jefe de Fondos de Terceros, con oficio IESS-SDNFT-2018-0051-OF de 23 de noviembre de 2018, señaló:

*“...en el momento que un afiliado registra una solicitud de devolución por fondos de reserva, el sistema valida los requisitos en el momento del ingreso, una vez validado permite el registro de la solicitud de acuerdo al estado del afiliado (...).”*

Lo expresado por las Jefes de la Unidad de Fondos de Terceros, no modifica el comentario de auditoría, por cuanto persiste el incumplimiento de los requisitos en 1756 solicitudes pagadas de fondos de reserva, en las cuales no se justificó debido a que cuando se efectuó el trámite y pago de dichas solicitudes a afiliados que contaban con “fechas de cese” menores a 60 días y que tampoco superaron la edad mínima de jubilación (60 años) a la fecha de la solicitud; con relación al requisito de “36 aportaciones” para el retiro de fondos de reserva, se evidenció que en 4.348 solicitudes correspondían a afiliados que eran menores de 60 años de edad, de las cuales 17 solicitudes poseen fecha de jubilación a pesar que su edad era menor a 60 años; así también en 4330 solicitudes no se justifica, ya que sus afiliados eran menores a 60 años, no jubilados y tampoco cumplieron con las imposiciones requeridas para la devolución, (anexos 6-8).

Respecto de los casos en los que no se registró en el sistema de Historia Laboral la fecha de cese, en 5114 solicitudes se observó que la edad de los afiliados es menor a 60 años, a pesar de constar en la base de datos proporcionada al equipo de auditoría como “cesantes”, no reflejan fecha de cese y no corresponden a personas jubiladas. Además, según los informado por las Jefes de la Unidad de Fondos de Terceros, “...son afiliados que no registran aviso de salida en Historia Laboral, pero registran un aviso de salida en el Sistema HOST (...)”, situación que no fue posible evidenciar, por cuanto no remitieron documentación que demuestre dicha condición, ni las bases de datos respecto al “módulo de pensiones”, para el caso de los jubilados. (anexos 6-8)

El Jefe de la Unidad de Fondos de Terceros, encargado, que actuó del 13 de julio al 9 de diciembre de 2015, con comunicación de 26 de noviembre de 2018, señaló:

TREINTA y CINCO

*"... En el año 2007 existió un equipo de trabajo conformado por el Director de Inversiones, Director Nacional de Riesgos, Jefe Departamento Inversiones Privativas y Jefe Departamento de Riesgo Operativo, quienes desarrollaron el requerimiento funcional para el módulo de Fondos de Reserva, donde establecieron el cálculo de intereses y fechas de rendimientos, índices de intereses, fecha de inicio de rendimientos, cálculo de intereses, saldo de los pagos en el portafolio en liquidación, cálculo de la reliquidación y diferencial, liquidación para extemporáneos, entre otros; en el cual se encuentra parametrizado en los sistemas informáticos de la Dirección Nacional de Tecnología de la Información... Dentro de este documento detalla la forma de cálculo de los intereses de los Fondos de Reserva, mencionando que el sistema posee un algoritmo para obtener los intereses, por lo que era imprescindible que un área a fin determine si la forma de cálculo se encontraba en buenas condiciones (...)"*

Lo expresado por el Jefe de la Unidad de Fondos de Terceros, no modifica lo comentado, ya que no se evidenció acciones y/o gestiones durante su período de actuación, tendientes a solventar las inconsistencias detectadas por el equipo de auditoría.

El Director Nacional de Tecnología de la Información, que actuó del 18 de mayo de 2015 al 5 de mayo de 2017, con comunicación de 27 de noviembre de 2018, detalló las acciones efectuadas mediante memorandos, ante las distintas unidades de negocio, entre los que constan:

- Memorando IESS-DNTI-2016.-0487-M de 10 de febrero de 2016, con el cual se solicitó a las unidades de negocio, incluyendo la Dirección Nacional de Gestión Financiera, que:

*"... Con la finalidad de prevenir, detectar y garantizar el correcto funcionamiento de los sistemas y aplicativos para la concesión de prestaciones y servicios a favor de los asegurados, en especial de aquellos que involucra erogación de recursos económicos, **agradeceré de ustedes que, en el ámbito de su gestión dispongan la verificación de la funcionalidad de los sistemas. Esta revisión involucra que los sistemas estén acordes a las reglas impartidas por los Negocios y a la normativa expedida por el Consejo Directivo del IESS (...)**"*

Señalando también:

*"... **Los requerimientos funcionales son un documento generado por la Unidad de negocio dueña del proceso; conformada por Analistas Funcionales que conocen y manejan las normas y políticas definidas por el Consejo Directivo inherentes a su dependencia.** Los requerimientos forman parte de los insumos básicos para realizar un desarrollo nuevo o un mantenimiento en los aplicativos y vienen elaborados, revisados, validados, aprobados y firmados por los Analistas Funcionales de la Unidad de Negocio dueña del proceso (...)"*

TREINTA Y UNO *HEB*

Lo manifestado por el Director Nacional de Tecnología de la Información, no modifica lo comentado, debido a que el área de tecnología debió evaluar la parametrización del sistema de Fondos de Reserva, conforme la normativa emitida para ese fin.

Por lo expuesto, la Directora Económica Financiera, los Directores Nacionales de Gestión y Supervisión de Fondos de Reserva; y, de Gestión Financiera; incumplieron el artículo 280 de "Devolución del Fondo de Reserva" de la Ley de Seguridad Social; el artículo 3 "Casos para la devolución del Fondo de Reserva" de la Resolución del Consejo Directivo C.D. 316 de 5 de mayo de 2010, el numeral 1, 6 y 14 del artículo 70 "Responsabilidades" de la Dirección Económica Financiera de la Resolución del Consejo Directivo C.D. 021 de 13 de octubre de 2003; literal h), i), e) y g) del numeral 2.3.3 de la Dirección Nacional de Gestión y Supervisión de Fondos de Reservas de la Resolución del Consejo Directivo C.D. 457 de 8 de agosto de 2013, literal e), k) y m) del artículo 8 de la Resolución de Consejo Directivo C.D. 483 de 13 de abril de 2015.

Los Jefes de la Unidad de Fondos de Terceros y los Directores Nacionales de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, incumplieron el artículo 280 Devolución del Fondo de Reserva de la Ley de Seguridad Social, e inobservaron el artículo 3) Casos para la devolución del Fondo de Reserva de la Resolución C.D. 316 de 5 de mayo de 2010, el literal a), c), g) y h) del numeral 2.3.3.4 de la Unidad de Fondos de Terceros de la Resolución de Consejo Directivo C.D. 483 de 13 de abril de 2015; el a) y f) Atribuciones y Responsabilidades del numeral 3.1.7 Gestión Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo de la Resolución de Consejo Directivo C.D. 535 de 8 de septiembre de 2016, vigente a partir del 6 de mayo de 2017.

Las Subdirectoras Nacionales de Fondos de Terceros, incumplieron el artículo 280 Devolución del Fondo de Reserva de la Ley de Seguridad Social; e inobservaron el artículo 3 Casos para la devolución del Fondo de Reserva de la Resolución del Consejo Directivo C.D. 316 de 5 de mayo de 2010; el literal a) de las Atribuciones y Responsabilidades; numeral 6 y 7 de los Productos del numeral 3.1.7.2 Gestión Nacional de Fondos de Terceros de la Subdirección Nacional de Fondos de Terceros de la Resolución de Consejo Directivo C.D. 535 de 8 de septiembre de 2016, vigente a partir del 6 de mayo de 2017.

El Director de Desarrollo Institucional, los Directores Nacionales de Tecnología de la Información, incumplieron el numeral 3 y 11 del artículo 86 del Reglamento Orgánico  
TREINTA Y DOS *K.F.*

Funcional emitido con Resolución C.D. 021 de 13 de octubre de 2003, literal e) del numeral 2.4.3 de la Dirección Nacional de Tecnología de la Información de la Resolución C.D. 457 de 8 agosto de 2013, literal p) de las Atribuciones y Responsabilidades de la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información del numeral 4.2 Gestión Nacional de Tecnologías de la Resolución de Consejo Directivo C.D. 535 de 8 de septiembre de 2016, vigente a partir del 6 de mayo de 2017.

Por lo expuesto, se realizaron devoluciones de fondos de reserva de las cuentas individuales de 1756 solicitudes, correspondientes a 1667 afiliados en estado "cesante", los cuales no demostraron cumplir con al menos 60 días de cese previo a la presentación de la solicitud de retiro de sus fondos, ni tampoco superaron la edad mínima de jubilación de 60 años; en 4347 solicitudes pagadas de 2735 afiliados en estado "activos", 17 solicitudes de 11 afiliados contaban con fecha de jubilación en el sistema, pero su edad era inferior a la requerida para cumplir esa condición; 4330 solicitudes restantes de 2724 afiliados, no eran "jubilados", ni cumplieron con las 36 aportaciones requeridas para efectuar el retiro de fondos de reserva; y, en 5114 solicitudes de fondos de reserva correspondientes a 5102 afiliados, no consta en la bases de datos la fecha de cese ni de jubilación, a pesar de corresponder a afiliados en estado de "cesante" o "jubilado"; ocasionando que se tramiten y paguen fondos de reserva de las cuentas individuales de afiliados que no cumplieron con las exigencias a la fecha de presentación de la solicitud.

Posterior a la conferencia final, se recibieron los siguientes puntos de vista:

La Jefe de la Unidad de Fondos de Terceros, que actuó del 23 de septiembre de 2013 al 11 de julio de 2015, con comunicación de 7 de febrero de 2019, señaló que cuando se afirma que los asegurados no cumplieron con el requisito de dos meses de cesante, fechas de solicitudes anteriores a la de jubilación, 36 aportaciones, no se validó que hayan cumplido otros requisitos, tales como edad, tiempo de aportación, edad del afiliado; y, mencionó que "... Existen afiliados sin aviso de salida registrado en el sistema de Historia Laboral, sin embargo, cuentan con aviso de salida en el sistema Host, lo cual les habilita para cobrar sus fondos de reserva... Se presentan casos, en los que las novedades de aviso de salida han sido anuladas y/o modificadas.. sin embargo, esta modificación de datos en la historia laboral del afiliado se produce con posterioridad al retiro de sus fondos de reserva, es decir el afiliado si cumplía los requisitos al momento del retiro del fondo (...)"

TREINTA Y TRES *FE*

Lo expresado por la servidora, no modifica el comentario, pues a la fecha de trámite y pago de las solicitudes de devolución de fondos de reserva, los afiliados tenían cierto estado "activo", "cesante", "jubilado", entre otros, por lo cual tenían requisitos específicos que cumplir para el retiro de sus fondos de reserva; además, con relación al registro de los avisos de salida y las modificaciones de datos de historia laboral, no adjuntó documentación que demuestre sus afirmaciones.

La Jefe de la Unidad de Fondos de Terceros, que actuó del 9 al 25 de febrero de 2015; del 29 de agosto al 5 de septiembre de 2016; y del 8 al 10 de febrero de 2017; quién también actuó como oficinista de la Dirección Nacional de Gestión y Supervisión de Fondos y Reservas (Analista Funcional de Fondos de Terceros), del 1 de enero de 2013 al 6 de enero de 2017; y como Subdirectora Nacional de Fondos de Terceros, del 15 al 16 de junio de 2016; del 28 de agosto al 1 de septiembre de 2017; y, del 20 al 24 de noviembre de 2017; con oficio IESS-SDNFT-2019-0004-OF de 7 de febrero de 2019, señaló:

*"... La Unidad de Negocio de acuerdo a la resolución CD 316 y aplicación del Art. 280 modificado de la Ley de Seguridad Social, solicita mejoras y consta en la parametrización las reglas que sirven para verificación y control del afiliado solicitante antes del registro de la solicitud de devolución de fondos de reserva, primero los prerrequisitos en referencia a la mora patronal y de préstamos; se valida el estado del afiliado, el número de aportes de fondos de reserva a quienes acumulan en la institución quienes tienen un saldo pendiente a devolver.- el insumo principal para la verificación de los diferentes estados de un afiliado son las Direcciones de Pensiones, quien provee si un afiliado es jubilado o no, o cumple con la edad requerida para esta prestación, la Dirección de Afiliación y Cobertura facilita la información para establecer si un afiliado es activo o cesante, novedades en cambio de una relación de trabajo especial, como trabajador de la construcción, se establece fechas de salida y entrada en estado procesadas y por último los datos del Registro Civil... al ser consumidor de esta información para calificar a un afiliado su condición, ésta puede cambiar en el tiempo, sin notificación del negocio responsable, por restos inconvenientes a través de reuniones de trabajo la factibilidad de crear avisos automáticos en el momento que modifiquen algún dato utilizado por nuestro negocio y poder actualizar (...)"*

Además, con relación a la devolución de solicitudes de fondos de reserva de afiliados en estado "cesante", antes de cumplir el requisito de dos meses de cese; afiliados activos con "fecha de jubilación"; otros que no cumplieron con 36 aportaciones, indicó

*"... Para la verificación de las solicitudes concedidas en cumplimiento de otra norma vigente se registra una incidencia a Tecnología para la validación respectiva **INFO 8466... INFO-8469... INFO-8470 (...)**"*

TREINTA Y CUATRO *ke*

Lo expresado por la servidora, no modifica el comentario de auditoría, por cuanto se demuestra los requerimientos efectuados al área de Tecnología para la validación de las observaciones antes señaladas.

El Director Nacional de Tecnología de la Información, que actuó del 18 de mayo de 2015 al 5 de mayo de 2017, con comunicación de 8 de febrero de 2019, detalló que con memorandos IESS-DNTI-0487-M e IESS-DNTI-2017-0253-M de 10 de febrero de 2016 y 25 de enero de 2017, solicitó a las unidades de negocio, incluyendo la Dirección Nacional de Gestión Financiera, que con la finalidad de prevenir, detectar y garantizar el correcto funcionamiento de los sistemas y aplicativos para la concesión de prestaciones y servicios a favor de los asegurados, en especial de aquellos que involucra erogación de recursos económicos, se disponga la verificación de la funcionalidad de los mismos, acorde a las reglas impartidas por los negocios y a la normativa expedida por el Consejo Directivo del IESS; sin recibir ninguna solicitud para modificar el aplicativo; sin que se evidencie el seguimiento y/o gestiones del área a su cargo, respecto al requerimiento formulado a las áreas de negocios.

El Director Nacional de Tecnología de la Información, que actuó del 1 de marzo al 31 de mayo de 2018, con oficio IESS-DNTI-2019-0018-OF de 11 de febrero de 2019, señaló:

*"... la evaluación de la parametrización en el Sistema de Fondos de Reserva es realizada a través de pruebas funcionales, durante el proceso de desarrollo de software, antes del paso a producción y la definición de dicha parametrización es entregada a través de la documentación de definiciones funcionales al iniciar el proceso de desarrollo de software, por lo que dicha evaluación de la parametrización en el sistema informático es una responsabilidad de la unidad requirente (...)"*

Lo manifestado por el citado servidor, no modifica el comentario, por cuanto en la resolución del Consejo Directivo 535, señala como misión de la Dirección Nacional de Tecnología de la información, la siguiente:

*"... Generar y administrar servicios de tecnología de la información, que permitan garantizar el control y seguridad informática en la gestión de la institución, de una manera eficiente, alineados a la misión institucional y al marco regulatorio vigente (...)"*

Lo expresado por los servidores, no justifica lo observado por auditoría, por cuanto se efectuaron devoluciones de fondos de reserva acumulados en las cuentas individuales

TREINTA Y CINCO *HEB*

de afiliados, sin que éstos cumplan previamente con las exigencias establecidas, a la fecha de presentación de la solicitud.

### **Conclusión**

Se devolvieron fondos de reserva a afiliados que no cumplieron los requisitos mínimos a la fecha de presentar la solicitud, como son: contar con un mínimo de 36 aportaciones; estar cesante y cumplir con al menos 60 días en esta condición para presentar la solicitud; y, ser jubilado; por cuanto no se establecieron procedimientos de verificación del cumplimiento de requisitos y no se evaluó la parametrización en el sistema de Fondos de Reserva, ocasionando que se tramiten y paguen fondos de reserva de afiliados que no cumplieron requisitos.

### **Recomendación**

#### **Al Director General**

7. Dispondrá a los Directores Nacionales de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo; y, de Tecnología de la Información, que en conjunto establezcan procedimientos de verificación y validación del cumplimiento de requisitos de afiliados que presenten solicitudes de fondos de reserva; y evalúen que la parametrización en el sistema esté conforme la normativa prevista para su devolución, a fin de evitar que se tramiten y paguen a afiliados que a la fecha de la presentación de la solicitud no contaban con los requisitos definidos en las disposiciones legales, precautelando los recursos del fondo.

### **Cuentas individuales del fondo de cesantía, no reflejan datos completos y saldos reales**

La Directora Nacional de Gestión Financiera, Subrogante con oficio IESS-SDNC-201-0089-OF de 20 de julio de 2018, proporcionó el Balance de Comprobación del Fondo de Cesantía al 31 de mayo de 2018, en el que constan las cuentas 721010102 Fondos de Cesantía General y 721010103 Fondos de Cesantía Adicional por un total de 6 537 534 827,34.USD; así también, la Directora Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo con oficios IESS-DNFTSD-2018-0071-O e IESS-DNFTSD-2018-0074-O de 14 y 19 de septiembre de 2018, remitió la base de datos de cuentas individuales de TREINTA Y SEIS *HA*

cesantía en la que constan registradas 6 165 215 cuentas por un valor total sin rendimientos de 4 600 033 487,04.USD, así:

#### CUENTAS INDIVIDUALES FONDO CESANTÍA

Código	Fondo de Cesantía	Saldo contable al 2018-05-31 USD	Saldo cuentas individuales al 2018-08-13 USD
721010102	General	5 965 127 300,05	4 358 126 249,43
721010103	Adicional	572 407 527,29	241 907 237,61
Suman		6 537 534 827,34	4 600 033 487,04

Las diferencias existentes en los saldos de las cuentas individuales de cesantía, se presentaron debido a que el sistema de cesantía no se encuentra integrado con el sistema Infor LN, lo cual no permite la emisión de reportes históricos y en caso de requerir información de la base de cesantía, la misma es entregada por la Dirección de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, con corte a la fecha en que se procesó el requerimiento, es decir, al 13 de agosto de 2018, fecha posterior al corte de la acción de control.

El sistema de cesantía se parametrizó para que se actualicen las cuentas individuales cuando el afiliado ingresa a consultar en la página web del IESS, por lo que 685.336 cuentas individuales no reflejan la totalidad de los aportes efectuados, ni las tasas de aportación de la cesantía general y adicional correspondientes a períodos pagados por sus empleadores con los respectivos intereses hasta por 16 meses.

Así también, en el sistema de Historia Laboral, constan planillas de ajustes con estado "Cancelado", que fueron registradas por los empleadores en el mes de diciembre de cada año, hasta por 20 aportaciones de totalizan 70 000 USD cada una, de las cuales solo una aparece reportada en la cuenta individual de cesantía; sin que se evidencie de que estos recursos fueron transferidos al fondo. (anexo 9)

En las cuentas individuales de los afiliados fallecidos, no se reflejan los pagos realizados por cesantía correspondientes a los años 2013, 2014 y 2015, que según los mayores de las cuentas contables 721010102 Fondos de Cesantía General corresponden a 544 lotes contables con la referencia "Devol.Cesantía afil.fallecido" por 11 236 233,43.USD y en la cuenta 721010103 Fondos de Cesantía Adicional, se registraron 687 lotes con una descripción de "Benef.Cesantía Af. Fallecido" por 12 377 517,61 USD, así:

TREINTA Y SIETE *ffp*



**DETALLE DE VALORES NO REGISTRADO EN CUENTAS INDIVIDUALES**

Año	Pagos registrados de cesantía general		Pagos registrados de cesantía adicional		Total no registrado en las cuentas individuales de cesantía	
	No. Lotes	Valor USD	No. lotes	Valor USD	# de lotes	Valor USD
2013	472	1 370 435,56	75	187 457,63	547	1 557 893,19
2014	38	5 117 878,86	36	556 063,68	74	5 673 942,54
2015	34	4 747 919,01	32	397 762,87	66	5 145 681,88
<b>Suman</b>	<b>544</b>	<b>11 236 233,43</b>	<b>143</b>	<b>1 141 284,18</b>	<b>687</b>	<b>12 377 517,61</b>

Al respecto la Directora Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo con oficio IESS-DNFTSD-2018-0025-O de 26 de julio de 2018, manifestó:

*“... los pagos efectuados a los derechohabientes de los afiliados fallecidos de los años 2013, 2014 y 2015 ... a las fechas señaladas no existía un aplicativo informático en el sistema de Historia Laboral que permita conceder la prestación a los beneficiarios de afiliados fallecidos, en este sentido se procedió a utilizar el sistema HOST, mediante el cual se generó la liquidación y la distribución del fondo de cesantía a los beneficiarios con derecho de acuerdo a la calificación de herederos.- Esta información aún se mantiene en proceso de migración del Sistema Host al Sistema de Historia Laboral, para la afectación de las cuentas individuales dejando asentado el pago y bloqueados los aportes utilizados en esta prestación; por este motivo la información y descripción de los campos requeridos en el memorando citado al momento no es factible de entrega, considerando que la estructura del Sistema Host es diferente al Sistema de Concesión de Cesantía en Historia Laboral.- Debo indicar que esta Dirección ha dispuesto retomar el proceso de migración de estos datos en coordinación con la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información proceso que puede tomar por lo menos tres meses por las validaciones técnicas y funcionales que se deben ejecutar para transparentar los valores en la cuenta individual (...).”*

En el proceso correspondiente a “bloquear y desbloquear” para las cuentas individuales de cesantía, se definió la regla de negocio “RN01”, en la que consta que el estado de la cuenta individual puede ser “activa” cuando no presenta novedad e “inactiva” cuando han sido bloqueadas y los motivos correspondientes a afiliados fallecidos solicitados por otros módulos, retenciones judiciales, inconsistencias en liquidaciones, concesiones fraudulentas, bloqueos por seguridad y mora patronal, se establecieron en la regla de negocio RN03; dato que no se refleja en la cuenta individual.

Se evidencio que 14.764 cuentas individuales de afiliados fallecidos, constan en “estado inactivo” y en estado “activo” 256 527 cuentas individuales, sin que se haya realizado el bloqueo de las mismas, así:

**AFILIADOS FALLECIDOS Y SU ESTADO**

Estado Cuenta individual	#	Valor Disponible USD	%
Inactiva	14.764	33 617 623,00	5,44
Activa	256.527	43 913 996,35	94,56
<b>Suman</b>	<b>271.291</b>	<b>77 531 619,35</b>	<b>100,00</b>

TREINTA Y OCHO

Además, la información que se muestra en las cuentas individuales de cesantía de los afiliados en la página web del IESS, no es completa ni actualizada, porque no reflejan los valores de cesantía general y adicional con sus respectivos intereses correspondientes a períodos anteriores a diciembre de 1999, de los cuales no se evidenció que las tasas aportadas a la cesantía correspondan a períodos válidos; tampoco se registraron los datos de todos los pagos concedidos, ni se reflejó si estos se cancelaron mediante pagos normales o extemporáneos; así también, en las sumatorias se incluyeron los saldos de débitos automáticos y valores devueltos por concepto invalidez, vejez y muerte (IVM), sin que se registren los desembolsos manuales, en las cuentas individuales que se presentaron errores en el cálculo del valor de la cesantía no se corrigió y se procedió a bloquear la cuenta, así:

**REGISTROS SIN ACTUALIZACIÓN**

Cédula de ciudadanía	Datos constantes en la cuenta individual				Diferencia que no se refleja en cuenta individual USD	Observaciones
	Cesantía General hasta 1999-12 USD	Cesantía General desde 2000-01 USD	Disponible USD	Pagos realizados USD		
0904544772	0,00	55 231,26	55 231,26	74 339,19	- 19 107,93	Cesantía pagada por aportaciones desde 1952 a 1999 que no se refleja en la cuenta individual.
1705951919	0,00	38 738,22	38 738,22	64 445,05	- 25 706,83	Cesantía pagada por aportaciones desde 1952 a 1999 que no se refleja en la cuenta individual.
1700222795	0,00	913,78	0,00	53 207,82	- 52 294,04	Cesantía pagada por aportaciones desde 1952 a 1999 que no se refleja en la cuenta individual.
1706556188	0,00	429 089,26	0,00	117 796,02	311 293,24	En la sumatoria total está considerado los débitos IVM por 115.029,01 y residuos de débitos automáticos y del IVM.
0904336112	236 965,96	5 182,95	242 148,91	0,00	32 366,75	Pago manual no registrado en la cuenta individual y error en cálculos de intereses no corregidos.

En 1.648 cuentas individuales de cesantía en estado "activo", se reportan fechas de nacimiento posteriores a las de defunción, en otros casos son similares o no reportan la fecha de fallecimiento; considerando estos datos, las edades de los afiliados serían hasta de 1991 años, así:

**FECHAS DE NACIMIENTO INCONSISTENTES**

Cédula de ciudadanía	Fechas		Edad
	Nacimiento	Defunción	
1309652368	1979-07-26	1911-09-18	-67
1304273244	1994-03-16	1986-04-12	-7
1300086459	1991-02-28	1985-01-21	-6
1708535008	1971-12-10	1969-02-28	-2
1802364693	1969-08-14	1967-11-05	-1
0650341555	1991-12-26	1992-01-30	0

TREINTA Y NUEVE *KA*

0802705061	2000-03-19	2001-02-25	0
1200372272	1928-07-18	1929-11-08	1
0100000082	1988-11-05	1991-04-08	2
0604296285	1988-01-10	1991-11-20	3
<b>FECHAS DE NACIMIENTO INCONSISTENTES</b>			
6100760591	2061-09-10		-43
6101779434	2015-06-19		2
6101730353	2015-05-22		3
0904136868	1822-08-02		195
0900619073	1834-05-31		184
1301467948	1883-01-18		135
1500202318	0060-05-01		1958
1302489172	0057-10-09		1960
0500563932	0048-01-01		1970
1302060007	0026-12-01		1991

Lo comentado se presentó debido a que no se emitieron políticas y directrices para conciliar la información contable con la del sistema de cesantía; ni se efectuaron acciones para concretar la migración de la información del sistema HOST al de Cesantía; tampoco se requirió a la Dirección Nacional de Tecnología de la Información que se parametricé una opción que permita la emisión de reportes con corte a fechas históricas y que se actualicen mensualmente las cuentas individuales de cesantía y depuren sus datos, lo que originó que la información que se presenta en la cuenta individual no esté actualizada.

Con oficios 0675 al 772-0005-DNA7-2018-I de 12 de noviembre de 2018, se comunicó resultados provisionales a los Jefes del Departamento de Contabilidad, Directores Nacionales de Gestión Financiera, Subdirectores Nacionales de Supervisión de la Rentabilidad de los Fondos Previsionales, Directores Nacionales de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, Directores Nacionales de Gestión y Supervisión de Fondos y Reservas, Directores Económicos Financieros, Subdirectores de Administración Financiera, Jefes de la Unidad de Fondos de Terceros, Subdirectores Nacionales de Fondos de Terceros, Subdirectores de Administración Financiera, Jefe de la Unidad de Supervisión de la Rentabilidad de Los Fondos, Subdirectora Nacional de Supervisión de la Rentabilidad de los Fondos Previsionales, Subdirectores Nacionales de Contabilidad.

Las Jefes Nacionales de Fondos y Terceros, que actuaron del 10 de diciembre de 2015 al 5 de mayo de 2017; y, en los períodos del 9 al 25 de febrero de 2015, 29 de agosto al 5 de septiembre de 2016, y del 8 al 10 de febrero de 2017, respectivamente, quienes también se desempeñaron como Subdirectoras Nacionales de Fondos de Terceros del 6 de mayo de 2017 al 31 de mayo de 2018; y del 15 al 16 de junio de 2016, 28 de agosto

CUARENTA *pp*

al 1 de septiembre 2017 y del 20 al 24 de noviembre de 2017, en su orden; y como Planificador 3 del 6 de enero de 2017 al 31 de mayo de 2018, de la Dirección Nacional de Fondos de Terceros, con oficios IESS-SDNFT-2018-0050-OF e IESS-SDNFT-2018-0051-OF de 23 de noviembre de 2018, respectivamente, en iguales términos indicaron:

*“... La Unidad de Negocio considerando que el universo de afiliados es dinámico y variable en el tiempo decidió implementar dos opciones automatizadas para la creación y actualización de la cuenta individual bajo demanda, y la otra mediante un proceso de actualización y creación de la cuenta individual masivo que se realiza mensualmente, cuyo objetivo es que él pueda visualizar su cesantía con los rendimientos actualizados a la fecha... Conforme expresa la Directora Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo en Oficio IESSDNFTSD-2018-0025, de 26 de julio de 2018, la devolución de la cesantía a derechohabiente de afiliados fallecidos se lo hizo mediante la plataforma del sistema Host, hasta implementar en el sistema de Historia Laboral el aplicativo de trámites de afiliados fallecidos.- Actualmente se ha iniciado el proceso de migración de los pagos al sistema de historial laboral y con ello el neteo de las cuentas individuales con el asentamiento de los pagos (...).”*

Con relación al proceso correspondiente a bloquear y desbloquear cuentas individuales de cesantía, señalaron que:

*“... Las cuentas individuales de afiliados fallecidos que mantienen el bloqueo, son aquellas que fueron liquidadas y pagadas en la plataforma del sistema Host, bloqueo que fue realizado para evidenciar que la prestación ya fue entregada a los beneficiarios.- No existe un proceso de bloqueo automático para los afiliados que se encuentran fallecidos, pues estas deben permanecer activas, a fin que puedan ser liquidadas en el sistema de historia laboral, por lo tanto las cuentas individuales de afiliados fallecidos bloqueadas deberán permanecer con este tipo de seguridad hasta la migración de los pagos realizados en la plataforma del sistema Host. (...).”*

En relación al hecho que la información de las cuentas individuales en la página web del IESS, no consta completa ni actualizada los valores de cesantía general y adicional con sus intereses por períodos anteriores a 1999, mencionaron el procedimiento de cómo se determina la cesantía y sus intereses haciendo referencia a las Resoluciones CI082 y 084; sin embargo, a pesar de explicar el proceso, no señalan el motivo por el cuál dichos datos no constan reportados en las cuentas individuales.

Lo señalado por las Jefes de la Unidad de Fondos de Terceros, no modifica lo comentado, pues no se ha implementado procedimientos de control que permitan reflejar saldos reales en las cuentas de Cesantía.

CUARENTA Y UNO *Feb*

Por su parte, la Jefe de Fondos y Terceros, quien también actuó como Subdirectora de Fondos de Terceros de la Dirección Nacional de Fondos de Terceros, con oficio IESS-SDNFT-2018-0050-OF de 23 de noviembre de 2018, en referencia a las 1648 cuentas individuales de cesantía en estado "activo" que reportan fechas de nacimiento posteriores a las de defunción, indicó:

*"... El sistema de cesantía para conceder la prestación a los afiliados, jubilados y afiliados fallecidos, lee automáticamente el estado del ciudadano vivo o fallecido en el Registro Civil, en caso que el afiliado se encuentre fallecido, el sistema de cesantía lee la fecha de fallecimiento que reporta el Registro Civil.- De la verificación efectuada los números de cédula que reporta en el informe, a excepción de los números de los códigos de identificación que mantiene el IESS para los afiliados extranjeros, la data con inconsistencia es del Registro Civil, por lo cual se remitirá esos números de cédula para que esa institución realice el respectivo análisis, conforme se solicita en memorandos No IESS-DNFTSD-2018-1359-M, y No.IESS-DNFTSD-2018-1359-M, de fecha 21 de noviembre de 2018 (...)"*

Por lo cual lo señalado por la Jefe de Fondos y Terceros, ratifica lo comentado por auditoría, pues hasta el corte del examen, no se ha evidenciado acciones a fin de coordinar con el Registro Civil la depuración de la base de datos de fallecidos, que permita confirmar las inconsistencias presentadas en las fechas de nacimiento y muerte.

La Directora Económica Financiera, los Directores Nacionales de Gestión Financiera, los Jefes de la Unidad de Fondos de Terceros, Directores Nacionales de Gestión y Supervisión de Fondos y Reservas, Director Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo y la Subdirectora Nacional de Fondos de Terceros, incumplieron lo dispuesto en los artículos 69 y 70 numerales 1 y 6 del Reglamento Orgánico Funcional emitido con Resolución C.D. 021 de 13 de octubre de 2003, numerales 2.3.3 letras h), i) y k) del Reglamento Orgánico Funcional de la Resolución C.D. 457 de 8 de agosto de 2013, numeral 8 letra p) de la Resolución C.D.483 de 19 de mayo de 2015, numeral 3.1.7 letras a), c) y f) y numeral 4.1 letras a), k) y n) del Reglamento Orgánico Funcional aprobado con Resolución C.D. 535, vigente a partir del 6 de mayo de 2017; y, las Normas de Control Interno 100-02 Objetivos del Control Interno, 100-03 Responsables de control interno 401-03 Supervisión, lo que ocasionó que la información de las cuentas individuales del Fondo de Cesantía, no esté actualizada, ni conciliada con los valores registrados en las cuentas contables del Fondo de Cesantía.

Posterior a la conferencia final, se recibieron los siguientes puntos de vista:

CUARENTA Y DOS *ffj*

La Jefe de la Unidad de Fondos de Terceros, quién también fue Subdirectora Nacional de Fondos de Terceros, con oficio IESS-SDNFT-2019-0003-OF de 5 de febrero de 2019, indicó:

*“... La Unidad de Negocio considerando que el universo de afiliados es dinámico y variable en el tiempo decidió implementar dos opciones automatizadas para la creación y actualización de la cuenta individual bajo demanda, y la otra mediante un proceso de actualización y creación de la cuenta individual masivo que se realiza mensualmente... **el sistema de cesantías registra los aportes automáticamente cuando la planilla se encuentra en estado cancelado proceso que realiza mensualmente (...)**”.*

Lo expresado por la citada servidora, no modifica el comentario, ya que no justifica las diferencias reportadas por auditoría respecto a las cuentas de cesantía y su conciliación con los registros contables.

Además, con relación a las 1648 cuentas individuales de cesantía en estado “activo”, con fechas de nacimiento posteriores a las de defunción, ratificó que:

*“...la data con inconsistencia es del Registro Civil, por lo cual se remitirá esos números de cédula para que esa institución realice el respectivo análisis (...)*”.

Lo expresado por la servidora, confirma el comentario de auditoría, pues expresó que se remitirá la información al Registro Civil; sin embargo, la inconsistencia en la data no ha sido corregida.

La Jefe de Contabilidad, que actuó del 29 de abril al 2 de octubre de 2014; del 9 al 23 de febrero de 2015; y, del 30 de octubre al 14 de noviembre de 2015, señaló:

*“...debido a los periodos cortos de encargo no se puede dar continuidad a los procesos de conciliación, sin embargo durante mi periodo de gestión se han realizado análisis de información, gestiones, y emitido directrices en cuanto al proceso de conciliación de saldos de los balances del Fondo de Cesantía conforme se evidencia en los documentos que se adjunta en este oficio. La Jefatura de la Unidad de Contabilidad con la información proporcionada ha realizado la conciliación de saldos (...)*”.

El Jefe de la Unidad de Contabilidad, quién también se desempeñó como Subdirector Nacional de Contabilidad, en los periodos del 16 de noviembre de 2015 al 6 de mayo de 2017; y del 6 de mayo de 2017 al 31 de mayo de 2018, respectivamente; y, el Director Nacional de Gestión Financiera, que actuó del 1 de abril al 31 de mayo de 2018, con  
CUARENTA Y TRES *JPS*

oficio IESS-SDNC-2019-0014-OF y comunicación de 11 y 12 de febrero de 2019, en su orden, en similares términos, indicaron:

*"...con Memorando Nro. IESS-UC-2015-0641-M de 10-11-2015, la Unidad de Contabilidad solicitó a la Unidad de Fondos de terceros información en calidad de "anexos de manera global, que generan las cuentas individuales de los afiliados, a fin de conciliar con los saldos de los balances institucionales a septiembre de 2015, en el referido documento, se detalló los saldos del código contable de Fondos de Cesantía General y Fondo de Cesantía Adicional y se estableció diferencias, originando la entrega de un informe... con la información recibida se procedió con el análisis respectivo, gestiones y otorgó directrices en cuanto al proceso de conciliación de los saldos de los balances del Fondo de Cesantía, conforme se evidencia, en Memorando Nro. IESS-UC-2016-0066-M de febrero 3 de 2016... la ex Jefatura de la Unidad de Contabilidad, hoy Subdirección Nacional de Contabilidad trasladada el resultado de la conciliación de diferencias a los saldos reportados por la Unidad de Fondos de Terceros, y se solicitó que establezca criterios e identificación y conciliación de los referidos saldos... Con los antecedentes expuestos, se confirma que la Subdirección a mi cargo realiza la conciliación en forma mensual de la información que es enviada a esta instancia por parte de la Dirección Nacional de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, la misma que es registrada por esa instancia en los balances institucionales en los códigos contables 721010102 Fondos de Cesantía General y 721010103 Fondos de Cesantía Adicional, asignados según el catálogo de cuentas (...)"*

Lo manifestado en párrafos precedentes, no modifica el comentario, por cuanto no se evidenció la conciliación efectuada entre la información de las cuentas individuales del Fondo de Cesantía y los saldos contables, ocasionando que la información no se encuentre actualizada ni conciliada.

### **Conclusión**

En el Balance de Comprobación del Fondo de Cesantía, al 31 de mayo de 2018, consta el saldo de las cuentas de Cesantía general y adicional por 6 537 534 827,34.USD, mientras que en la base de datos de cuentas individuales el saldo es por 4 600 033 487,04.USD; las cuentas individuales de afiliados fallecidos no reflejan los pagos efectuados por cesantía de los años 2013 al 2015 y en algunos casos, constan con estado "activo" sin que se haya procedido al bloqueo de la cuenta; además, varias cuentas individuales registran fechas de nacimiento posteriores a las de defunción; situaciones que se presentaron, debido a que el sistema de cesantía no se encuentra integrado con el sistema Infor LN, sin que permita la emisión de reportes históricos; las cuentas individuales no se actualizan mensualmente; y, no realizaron acciones para migración de la información del sistema HOST al de Cesantía; lo que ocasionó que la

CUARENTA Y CUATRO *fe*

información de las cuentas individuales del Fondo de Cesantía no se encuentren actualizadas, ni conciliadas con los saldos contables.

### **Recomendación**

#### **Al Director General**


8. Coordinará con las diferentes unidades del IESS, la emisión de políticas y directrices, para conciliar la información contable con la del sistema del Fondo de Cesantía; y se defina la migración del sistema HOST, así como se actualice las cuentas individuales de los afiliados y depuren sus datos, a fin que la información que se presenta en las mismas, esté actualizada y conciliada con los saldos contables.

#### **Aportes de afiliados no distribuidos en su totalidad a cada Unidad de Negocio del IESS**

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados a nivel nacional, que se financia con los aportes de los afiliados y empleadores, los cuales son recaudados por la Subdirección Nacional de Recaudación y conciliados con la Subdirección Nacional de Transferencias y Pagos; con lo cual se genera el Reporte de Asiento Contable REPREC 013, en el que consta el valor a distribuir a las diferentes unidades de negocios.

Las recaudaciones que no han sido distribuidas a las diferentes unidades de negocios, se mantienen desde noviembre del 2015 registradas en la cuenta contable 219003006 "Recaudación historia laboral por distribuir", con un saldo que al 31 de mayo de 2018, fecha de corte de la presente acción de control, asciende a 287 861 475,55 USD, por cuanto no se realizó la conciliación, a fin de identificar los valores que les corresponde a cada Unidad de Negocio y/o Seguros Especializados para su distribución; ocasionando que los fondos no dispongan de la totalidad de los recursos que les corresponde para cumplir con las prestaciones.

Situación que fue ratificada por el Director Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera con oficio IESS-DNRGC-2018-0082-OF de 28 de junio de 2018, en el que señaló:

CUARENTA Y CINCO 



*“... cabe recalcar que a partir de noviembre de 2015 este reporte es provisional puesto que nos encontramos en proceso de cierre debido al nuevo proceso de distribución levantado en aplicación de la normativa vigente, resolución CD 501(...).”*

Con oficios 0675 al 772-0005-DNA7-2018-I de 12 de noviembre de 2018, se comunicó los resultados provisionales a los Directores Nacionales de Gestión Financiera, Subdirectores Nacionales de Supervisión de la Rentabilidad de los Fondos Previsionales, Directores Nacionales de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, Directores Nacionales de Gestión y Supervisión de Fondos y Reservas, Directores Económicos Financieros, Subdirectores de Administración Financiera, Subdirectores Nacionales de Transferencias y Pagos, Directores Nacionales de Recaudación y Gestión de Cartera, Jefes de la Unidad de Gestión de Cartera, Jefes de la Unidad de Fondos de Terceros, Subdirectores Nacionales de Fondos de Terceros, Subdirectores de Administración Financiera, Jefe de la Unidad de Supervisión de la Rentabilidad de Los Fondos, Subdirectora Nacional de Supervisión de la Rentabilidad de los Fondos Previsionales, Jefes de la Unidad de Transferencias y Pagos, Subdirectores Nacionales de Recaudación.

La Jefe de la Unidad de Transferencias y Pagos, que actuó del 13 de enero de 2016 al 1 de junio de 2017 y como Directora Nacional de Gestión Financiera subrogante; y, actual Subdirectora Nacional de Transferencias y Pagos del 13 de enero de 2016 al 31 de mayo de 2018, con oficio IESS-SDNTP-2018-0802-O de 22 de noviembre de 2018, indicó:

*“... Las diferencias existentes desde el período noviembre 2015 hasta mayo 2018 período del examen se subsanarán una vez que se nos proporcione la información definitiva reportes REPREC\_013 de los períodos citados y esta dependencia realice los registros contables definitivos y transferencias efectivas pertinentes. (...).”*

Lo expresado por la Jefe de la Unidad de Transferencias y Pagos, ratifica el comentario de auditoría, debido a que hasta el corte del examen, se mantienen valores pendientes de identificar para ser distribuidos a los diferentes fondos.

Por lo expuesto, los Jefes de la Unidad de Fondos de Terceros, los Directores Nacionales de Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, los Directores Nacionales de Recaudación y Gestión de Cartera y los Subdirectores Nacionales de Recaudación, incumplieron lo dispuesto en el artículo 8, numeral 2.3.3.4 Unidad de Fondos de CUARENTA Y SEIS *HP*

Terceros, literales a) b) c) g) de la Resolución C.D. 483 del 13 de abril de 2015, vigente hasta el 5 de mayo de 2017, el numeral 2.3.2 DIRECCIÓN NACIONAL DE RECAUDACIÓN Y GESTIÓN DE CARTERA, literales a) y g) de la Resolución C.D. 457 del 8 de agosto de 2013 vigente hasta el 5 de mayo de 2017; los numerales 3.1.2.1 literal b) Subdirección Nacional de Recaudación y el numeral 3.1.2 DIRECCIÓN NACIONAL DE RECAUDACIÓN Y GESTIÓN DE CARTERA, literal c) de la Resolución C.D. 535 del 6 de mayo de 2017, la Disposición General Segunda de la Resolución C.D. 501 del 13 de noviembre de 2015; y la Norma de Control Interno 405-06 Conciliación de los saldos de las cuentas.

Por lo que la cuenta contable 219003006 "Recaudación historia laboral por distribuir", al 31 de mayo de 2018 dispone de 287 861 475,55 USD, que no han sido distribuidos en su totalidad a las diferentes unidades de negocio y/o seguros especializados, por cuanto los reportes de recaudación son provisionales desde noviembre del 2015, generando que no cuenten con la totalidad de los recursos que les corresponden, para brindar los servicios a sus afiliados.

### **Conclusión**

La cuenta "Recaudación historia laboral por distribuir", refleja un saldo al 31 de mayo de 2018 por 287 861 475,55 USD, que no han sido distribuidos en su totalidad a las diferentes unidades de negocio y/o seguros especializados, por cuanto los reportes de recaudación se mantienen en condición de provisionales desde noviembre del 2015, hasta que se realice la conciliación para la distribución y se determine los valores de cada unidad; lo que ocasionó que los negocios no dispongan de los recursos que les corresponden para cumplir con sus prestaciones.

### **Recomendación**

#### **Al Director General**

9. Dispondrá a las Unidades de Recaudación y Gestión de Cartera y Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo, efectúen la coordinación con las dependencias institucionales responsables de la entrega de información que alimenta las cuentas individuales, a fin que se concilie los valores recaudados para la distribución a las diferentes unidades de negocio conforme las políticas y normas

CUARENTA Y SIETE *PK*

definidas por el Consejo Directivo para que las unidades de negocios cuenten con la totalidad de los recursos que les corresponden, para cumplir con sus prestaciones.

CUARENTA Y OCHO MIL

  
Ing. Carlos Ríos González

**Director Nacional de Auditoría de Salud y Seguridad Social**