



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

ESCUELA DE CIENCIAS CONTABLES Y AUDITORIA

MODALIDAD ABIERTA Y A DISTANCIA

“Análisis y evaluación de los sistemas, controles y desempeño de la Procuraduría General del IESS, teniendo como base los exámenes especiales efectuados por la Auditoría Interna del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”.

Práctica profesional previa la obtención del título de Licenciado en Contabilidad y Auditoría. Contador Público Auditor

AUTOR: Stalin Navarro Moreno

DIRECTORA: Lic. Ma. Alexandra Puchaicela Granda

CENTRO UNIVERSITARIO: Quito

LOJA- ECUADOR

2010

Ma. Alexandra Puchaicela Granda

DIRECTORA DE TESIS

C E R T I F I C A:

Que he procedido a revisar la tesis titulada “Análisis y evaluación de los sistemas, controles y desempeño de la Procuraduría General del IESS, teniendo como base los exámenes especiales efectuados por la Auditoría Interna del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social” de la autoría del Sr. Stalin Navarro Moreno, la misma que cumple con las normas generales de graduación de la Universidad Técnica Particular de Loja, por lo que autorizo su presentación para los fines legales consiguientes.

Loja,.....

Lic. Alexandra Puchaicela

DIRECTORA DE TESIS

CESIÓN DE DERECHOS

Yo: **Stalin Navarro Moreno**, declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja, que en su parte pertinente textualmente dice: "Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad".

f).....

Stalin Navarro Moreno

AUTORÍA

La responsabilidad por las investigaciones, resultados, opiniones y conclusiones del presente trabajo pertenece exclusivamente al autor.

f).....

Stalin Navarro Moreno

DEDICATORIA

Dedico el presente trabajo a mi familia:

A mis padres Fabián Navarro Dávila y Eugenia Moreno Guerra por su infinito amor, sacrificio y enseñanzas;

A mi tía Victoria Moreno Guerra (+) por su enorme cariño y abnegación; y

A mi hermano Lenin Navarro Moreno, por su afecto y guía constante, a quien le debo el amor por el estudio.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a la Universidad Técnica Particular de Loja por su inquebrantable compromiso con la educación superior de calidad y por haberme dado la oportunidad de alcanzar un objetivo más en mi vida.

De igual manera, agradezco a las Autoridades del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social- IESS por la colaboración brindada y, en particular, de manera especial, mi agradecimiento y reconocimiento a la Licenciada Ma. Alexandra Puchaicela Granda por su valiosa guía.

El autor

ÍNDICE GENERAL

CERTIFICACIÓN DE LA DIRECTORA DE TESIS	ii
CESIÓN DE DERECHOS	iii
AUTORÍA	iv
DEDICATORIA	v
AGRADECIMIENTO	vi
ÍNDICE GENERAL	vii
RESÚMEN EJECUTIVO	xi

CAPÍTULO I

DESCRIPCIÓN Y ASPECTOS GENERALES DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

1.1 Fundamento Constitucional, Legal, Reglamentario y Estatutario del IESS.	1
1.2 Naturaleza jurídica del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.	11
1.3 Principios de organización del IESS.	11
1.4 Niveles estructurales del IESS.	13
1.5 Competencia y responsabilidades de los Órganos de Gobierno y Dirección Superior.	15
1.5.1 Consejo Directivo.	15
1.5.2 Dirección General.	18
1.5.3 Las Direcciones Provinciales.	20

1.6	Procesos de apoyo y asistencia técnica.	21
1.7	Nivel de control interno (Auditoría Interna).	22
1.8	La Procuraduría General del IESS.	23

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO- METODOLÓGICO

2.1	Justificación y funciones de la Auditoría Interna.	26
2.1.1	Características.	30
2.1.2	Objetivos.	32
2.2	Principios y normas de Auditoría.	33
2.2.1	Concepto de Principios y Normas de Auditoría.	33
2.2.2	Clasificación de los Principios de Auditoría.	34
2.3	Elaboración de los Planes y Programas de Trabajo.	36
2.4	El Control Interno.	38
2.4.1	Clasificación del Control Interno.	41
2.4.2	Componentes del Control Interno.	42
2.5	Obtención y evaluación de evidencias.	50
2.6	Concepto de Informes de Auditoría.	52
2.7	Clases de Informes.	55
2.8	Observaciones y recomendaciones.	56
2.8.1	Propósitos de las observaciones y recomendaciones.	58

CAPÍTULO III

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS, CONTROLES Y PROCEDIMIENTOS

3.1	Conceptos Esenciales.	61
3.1.1	Sistemas.	61
3.1.1.1	Características de los Sistemas.	61
3.1.2	Controles.	63
3.1.2.1	Características de los Controles.	65
3.1.3	Procedimientos.	67
3.1.3.1	Características de los Procedimientos.	67
3.2	Análisis y Evaluación General.	68
3.3	Observaciones y Recomendaciones Realizadas por la Auditoría Interna del IESS a los Sistemas, Controles y Desempeño de la Procuraduría General del IESS.	73
3.3.1	Antecedentes.	73
3.3.2	Observaciones y Recomendaciones.	78
3.4	Análisis de los Sistemas, Controles y Desempeño de la Procuraduría General del IESS Observados por la Unidad de Auditoría Interna en los Exámenes Especiales.	80
3.5	Evaluación de los Sistemas, Controles y Desempeño de la Procuraduría General del IESS Observados por la Unidad de Auditoría Interna en los Exámenes Especiales.	81

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1	Conclusiones.	94
2	Recomendaciones.	96
	BIBLIOGRAFÍA	100
	ANEXOS	105

RESÚMEN EJECUTIVO

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo es la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional. Sus fondos y reservas técnicas son distintos de los del fisco, y su patrimonio es separado del patrimonio de cada uno de los seguros comprendidos en el Seguro General Obligatorio, conjugándose en sus actividades un conjunto de factores de tipo humano, administrativo, financiero y presupuestario.

El control de los recursos administrados por el IESS se efectúa de manera previa y concurrente por cada uno de los ordenadores de ingresos y egresos, y el control posterior a la realización de dichas transacciones se ejecuta a través de la unidad de Auditoría Interna.

La Auditoría Interna del IESS es el órgano de control independiente, de evaluación y asesoría, que tiene por misión el examen posterior, objetivo, profesional, sistemático y periódico de los procedimientos administrativos, presupuestarios y financieros del Instituto. No interviene en la ejecución de los procesos, en la toma de decisiones, ni en diligencias de entrega y recepción de bienes, avalúos, remates y bajas. Depende jerárquicamente del Consejo Directivo, y sus prácticas de evaluación y control interno se rigen por los principios de aceptación general.

Conforme a las técnicas establecidas, la Auditoría Interna otorga elementos de análisis, de verificación y de exposición de debilidades y disfunciones, las sugerencias y planes de acción para eliminarlas, plasmadas en los informes finales, reciben el nombre de Recomendaciones.

La Procuraduría General por su parte, constituye una de las dependencias que brinda asistencia técnica y administrativa siendo el órgano encargado de asesorar en materia legal a los niveles de gobierno y dirección, dirección especializada, de reclamación administrativa, técnico auxiliar y de asistencia técnica administrativa; a fin de precautelar la correcta aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias, ejerciendo el patrocinio de la defensa judicial y extrajudicial de los intereses del instituto.

La presente investigación divide su análisis en cuatro capítulos con los siguientes contenidos:

El Capítulo I presenta una relación generalizada de los antecedentes de la institución objeto de estudio. Contiene la descripción y los aspectos generales del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, analizando su fundamento constitucional, legal, reglamentario y estatutario; su naturaleza jurídica; sus principios de organización; los niveles estructurales que posee; las competencias y responsabilidades de los órganos de gobierno y dirección superior; y, sus procesos de apoyo y asistencia técnica, enfatizándose en las actividades que realiza la Auditoría Interna y la Procuraduría General del IESS.

El Capítulo II expone el marco teórico y la metodología empleada para el desarrollo de la investigación, tanto para obtener información como para el análisis de los datos. Así mismo, se

puede observar el tipo y diseño de la Investigación.

El Capítulo III plantea el Análisis y Evaluación de los Sistemas, Controles y Procedimientos, abarcando conceptos y características de los mismos, delimitándose el problema al analizar y evaluar los sistemas, controles y desempeño de la Procuraduría General del IESS, teniendo como base los exámenes especiales efectuados por la Auditoría Interna del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, describiéndose e interpretándose los resultados obtenidos.

Finalmente, se exponen las conclusiones desde el punto de vista del autor y las recomendaciones relacionadas con la solución de los problemas observados en el desarrollo del trabajo de grado.

CAPÍTULO I

**DESCRIPCIÓN Y ASPECTOS GENERALES DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE
SEGURIDAD SOCIAL.**

**1.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL, LEGAL, REGLAMENTARIO Y ESTATUTARIO DEL
IESS.**

De conformidad con la Constitución de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial N° 449 de 20 de octubre de 2008, entre los deberes primordiales del Estado está el garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación y nutrición, el agua para sus habitantes, los ambientes sanos, vivienda, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios y otros que sustentan el buen vivir¹.

La seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, constituyendo deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social, de acuerdo a la Carta Fundamental, se rige por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia, participación e integración² para la atención de las necesidades individuales y colectivas³.

¹ Constitución de la República del Ecuador, Artículos 3, numeral 1; 32; y 66, numeral 2.

² Principio agregado por el Artículo 367, numeral 2 Ibidem.

³ Artículo 34 Ibidem.

Al amparo de los citados principios, el Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en desempleo, incluyéndose a las niñas, niños y adolescentes⁴.

El Estado central privativamente tiene competencia exclusiva, entre otros aspectos, sobre las políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda⁵. Por lo tanto, en particular, al Estado le corresponde normar, regular y controlar las actividades relacionadas con la seguridad social.

El conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo se denomina como sistema nacional de inclusión y equidad social⁶, el mismo que se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.

Con los antecedentes mencionados, podemos afirmar que el sistema de seguridad social es público y universal, cuyo objetivo es atender las necesidades contingentes⁷ de la población,

⁴ Artículo 45, inciso 2 y 333, inciso 3 *Ibidem*.

⁵ Artículo 261, numeral 6 *Ibidem*.

⁶ Artículo 340, inciso 2 *Ibidem*: “El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación”.

⁷ Art. 369 *Ibidem*: “El seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. Las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud.

debiéndose agregar que por mandato constitucional no puede privatizarse. La protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales.

El sistema de seguridad social comprende las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, funcionando con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia.

El sistema nacional de salud tendrá por finalidad el desarrollo, protección y recuperación de las capacidades y potencialidades para una vida saludable e integral, tanto individual como colectiva, y reconocerá la diversidad social y cultural.

El sistema nacional de salud comprende las instituciones, programas, políticas, recursos, acciones y actores en salud; abarca todas las dimensiones del derecho a la salud; garantiza la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación en todos los niveles; y propicia la participación ciudadana y el control social.

La red pública integral de salud será parte del sistema nacional de salud y estará conformada por el conjunto articulado de establecimientos estatales, de la seguridad social y con otros proveedores que pertenecen al Estado, con vínculos jurídicos, operativos y de complementariedad.

El seguro universal obligatorio se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado. La ley definirá el mecanismo correspondiente.

La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada”.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desde la perspectiva constitucional es una entidad autónoma regulada por la ley y es la responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados⁸.

Las prestaciones de la seguridad social deben financiarse con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de 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 tienen que ser transferidos de forma oportuna.

Las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos.

Los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco⁹, 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.

⁸ Artículo 370, inciso 2 *Ibidem*: “La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley; sus entidades de seguridad social formarán parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social”.

⁹ Art. 292 *Ibidem*: “El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con

Los fondos provisionales públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; su gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

El seguro social campesino, que forma parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, es un régimen especial del seguro universal obligatorio para proteger a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal; se financia¹⁰ con el aporte solidario de las personas aseguradas y empleadoras del sistema nacional de seguridad social, con la aportación diferenciada de las jefas o jefes de las familias protegidas y con las asignaciones fiscales que garanticen su fortalecimiento y desarrollo.

La Ley de Seguridad Social (Ley No. 2001-55) publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 465 de 30 de noviembre de 2001, en términos generales determina que el Seguro General Obligatorio forma parte del sistema nacional de seguridad social y, como tal, su organización y funcionamiento se fundamentan en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia.

Para efectos de la aplicación de la mencionada Ley se entiende que:

excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados”; y Artículo 16, inciso 3 de la Ley de Seguridad Social.

¹⁰ *Artículo 373, inciso 2 Ibidem: “Los seguros públicos y privados, sin excepción, contribuirán al financiamiento del seguro social campesino a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.*

Solidaridad es la ayuda entre todas las personas aseguradas, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, edad, sexo, estado de salud, educación, ocupación o ingresos, con el fin de financiar conjuntamente las prestaciones básicas del Seguro General Obligatorio.

Obligatoriedad es la prohibición de acordar cualquier afectación, disminución, alteración o supresión del deber de solicitar y el derecho de recibir la protección del Seguro General Obligatorio.

Universalidad es la garantía de iguales oportunidades a toda la población asegurable para acceder a las prestaciones del Seguro General Obligatorio, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, sexo, educación, ocupación o ingresos.

Equidad es la entrega de las prestaciones del Seguro General Obligatorio en proporción directa al esfuerzo de los contribuyentes y a la necesidad de amparo de los beneficiarios, en función del bien común.

Eficiencia es la mejor utilización económica de las contribuciones y demás recursos del Seguro General Obligatorio, para garantizar la entrega oportuna de prestaciones suficientes a sus beneficiarios.

Subsidiariedad es el auxilio obligatorio del Estado para robustecer las actividades de aseguramiento y complementar el financiamiento de las prestaciones que no pueden costearse totalmente con las aportaciones de los asegurados.

Suficiencia es la entrega oportuna de los servicios, las rentas y los demás beneficios del Seguro General Obligatorio, según el grado de deterioro de la capacidad para trabajar y la pérdida de ingreso del asegurado.

Son sujetos del **Seguro General Obligatorio**, en calidad de afiliados, todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella; en particular:

- a. El trabajador en relación de dependencia;
- b. El trabajador autónomo;
- c. El profesional en libre ejercicio;
- d. El administrador o patrono de un negocio;
- e. El dueño de una empresa unipersonal;
- f. El menor trabajador independiente; y,
- g. Los demás asegurados obligados al régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes y decretos especiales.

Están amparados en el régimen especial del Seguro Social Campesino, los trabajadores que se dedican a la pesca artesanal y el habitante rural que labora en el campo, por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenece, que no recibe remuneraciones de un empleador público o privado y tampoco contrata a personas extrañas a la comunidad o a terceros para que realicen actividades económicas bajo su dependencia.

Se prohíbe el establecimiento y el cobro de contribuciones ajenas a los fines del Seguro General Obligatorio, el reconocimiento de otros beneficios distintos a los señalados en la normativa pertinente, y la entrega de prestaciones carentes de financiamiento o extrañas a la protección debida por el Seguro General Obligatorio, del mismo modo, se prohíbe la devolución de aportes a los asegurados.

Para efectos del cálculo de las aportaciones y contribuciones al Seguro General Obligatorio, se entenderá que la materia gravada es todo ingreso regular, susceptible de apreciación pecuniaria, percibido por el afiliado con motivo de la realización de su actividad personal, de acuerdo a cada una de las categorías ocupacionales.

En el caso del afiliado en relación de dependencia, se entenderá por sueldo o salario mínimo de aportación el integrado por el sueldo básico¹¹. Conformarán también el sueldo o salario total de aportación los valores que se perciban por trabajos extraordinarios, suplementarios o a destajo, comisiones, sobresueldos, gratificaciones, honorarios, participación en beneficios, derechos de usufructo, uso, habitación, o cualesquiera otras remuneraciones accesorias que tengan carácter normal en la industria o servicio.

Para la determinación de la materia gravada, el IESS se regirá por los siguientes principios:

¹¹ *Para efecto del aporte, en ningún caso el sueldo básico mensual será inferior al sueldo básico unificado, al sueldo básico sectorial, al establecido en las leyes de defensa profesional o al sueldo básico determinado en la escala de remuneraciones de los servidores públicos, según corresponda, siempre que el afiliado ejerza esa actividad.*

a. Principio de Congruencia: Todos los componentes del ingreso percibido por el afiliado que formen parte del cálculo y entrega de las prestaciones del Seguro General Obligatorio constituyen materia gravada para efectos del cálculo y recaudación de las aportaciones y contribuciones.

b. Principio del Hecho Generador: La realización de cualquier actividad remunerada por parte de los sujetos obligados a solicitar la protección del Seguro General Obligatorio, es el hecho generador de las aportaciones y contribuciones a cada uno de los seguros sociales administrados por el IESS.

c. Principio de la Determinación Objetiva: El IESS como ente regulador de las aportaciones y contribuciones al Seguro General Obligatorio debe determinar objetivamente la materia gravada de los afiliados en relación de dependencia, y sólo se hará excepción de aquellos componentes del ingreso laboral, en dinero o en especie, que excedan los límites máximos de imposición establecidos.

Para los afiliados sin relación de dependencia cuyo ingreso realmente percibido sea de difícil determinación, el IESS define anualmente, para cada una de las categorías especiales más relevantes en el mercado de trabajo, una base presuntiva de aportación (BPA) que expresará en múltiplos o submúltiplos del sueldo o salario mínimo de aportación al Seguro General Obligatorio, la cuantía de la materia gravada.

No constituyen materia gravada y no se incluye en el establecimiento de la base presuntiva de aportación (BPA):

1. Los gastos de alimentación de los trabajadores, ni en dinero ni en especie, cubiertos por el empleador;
2. El pago total o parcial, debidamente documentado, de los gastos de atención médica u odontológica, asistencial o preventiva, integral o complementaria, cubiertos por el empleador y otorgados al trabajador o a su cónyuge o a su conviviente con derecho o a sus hijos menores de dieciocho (18) años o a sus hijos de cualquier edad incapacitados para el trabajo;
3. Las primas de los seguros de vida y de accidentes personales del trabajador, no cubiertos por el Seguro General Obligatorio, pagadas por el trabajador o su empleador;
4. La provisión de ropas de trabajo y de herramientas necesarias para la tarea asignada al trabajador;
5. El beneficio que representen los servicios de orden social con carácter habitual en la industria o servicio y que, a criterio del IESS, no constituyan privilegio; y,
6. La participación del trabajador en las utilidades de la empresa.

La suma de las exenciones comprendidas en los numerales 1 al 5 no puede superar en ningún caso una cuantía equivalente al veinte por ciento (20%) de la retribución monetaria del trabajador por conceptos que constituyan materia gravada.

1.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL.

El IESS es una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional. Sus fondos y reservas técnicas son distintos de los del fisco, y su patrimonio es separado del patrimonio de cada uno de los seguros comprendidos en el Seguro General Obligatorio.

Sus ingresos por aportes personales y patronales, fondos de reserva, descuentos, multas, intereses, utilidades de inversiones, contribución financiera obligatoria del Estado, y los demás señalados la Ley, no pueden gravarse, ni destinarse a otros fines que a los de su creación y funciones.

1.3 PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN DEL IESS.

El IESS está sujeto a las normas del derecho público, rigiendo su organización y funcionamiento por los principios de autonomía, división de negocios, desconcentración geográfica, descentralización operativa, control interno descentralizado y jerárquico, rendición de cuentas por los actos y hechos de sus autoridades, y garantía de buen gobierno.

Autonomía: La autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, se la ejerce a través del Consejo Directivo, mediante la aprobación de normas técnicas y la

expedición de reglamentos y resoluciones que son de aplicación obligatoria en todos los órganos y dependencias del Instituto.

División de Seguros: El IESS divide la administración de los seguros obligatorios en unidades básicas de negocios, según la naturaleza de los riesgos y el proceso de entrega de las prestaciones.

Desconcentración Geográfica: El IESS organiza sus actividades de afiliación y recaudación de los aportes y contribuciones obligatorios por circunscripciones territoriales bajo la responsabilidad de las direcciones provinciales subordinadas a la autoridad ejecutiva del Director General.

Descentralización Operativa: El IESS integra las unidades médicas de su propiedad en entidades zonales de prestación de salud a sus afiliados y jubilados, a cuyo efecto las constituye como empresas con personería jurídica propia.

El Instituto puede contratar con empresas públicas, mixtas o privadas, la prestación de los servicios auxiliares respecto del cumplimiento de sus objetivos primordiales, así como las tareas de recaudación de ingresos y pago de prestaciones.

Control Interno Descentralizado y Jerárquico: El control administrativo, financiero y presupuestario de los recursos administrados por el IESS se efectúa de manera previa y concurrente por cada uno de los ordenadores de ingresos y egresos, y el control posterior a la realización de dichas transacciones se ejecuta a través de la unidad de Auditoría Interna.

Rendición de Cuentas: Los directivos, funcionarios, servidores y trabajadores del IESS están sujetos a las reglas de responsabilidad propias del servicio público, en lo relativo al manejo y la administración de los fondos, bienes y recursos confiados a su gestión, cualquiera sea la naturaleza jurídica de su relación de servicio.

Garantía de Buen Gobierno: El Estado garantiza el buen gobierno del Seguro General Obligatorio administrado por el IESS, a través de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

1.4 NIVELES ESTRUCTURALES DEL IESS.

- Órganos de gobierno y dirección superior del IESS responsables de la aplicación del Seguro General Obligatorio:

a. El Consejo Directivo;

b. La Dirección General; y,

c. La Dirección Provincial.

- Direcciones especializadas:

Son órganos de gestión, especializados en el aseguramiento de las contingencias y la calificación del derecho a las prestaciones que otorga el Seguro General Obligatorio, con los grados de autonomía respectivos:

- a. La Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar;
- b. La Dirección del Sistema de Pensiones;
- c. La Dirección del Seguro General de Riesgos del Trabajo; y,
- d. La Dirección del Seguro Social Campesino.

- Órganos de reclamación administrativa:

Son órganos responsables de la aprobación o denegación de los reclamos de prestaciones planteados por los asegurados:

- a. La Comisión Nacional de Apelaciones; y,
- b. La Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias.

- Órganos técnicos auxiliares:

- a. La Dirección Actuarial; y,

b. La Comisión Técnica de Inversiones.

- Órgano de control interno:

a. La Auditoría Interna.

1.5 COMPETENCIA Y RESPONSABILIDADES DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO Y DIRECCIÓN SUPERIOR DEL IESS.

1.5.1.- Consejo Directivo:

Es el órgano máximo de gobierno del IESS, responsable de las políticas para la aplicación del Seguro General Obligatorio. Tiene por misión la expedición de las normativas de organización y funcionamiento de los seguros generales administrados por el IESS, el planeamiento estratégico del ahorro previsional, la regulación y supervisión de las direcciones de los seguros generales y especiales aplicados por el IESS, y la fiscalización de los actos de la administración del IESS.

El Consejo Directivo tiene a su cargo las siguientes responsabilidades principales¹²:

- a. La aprobación de las políticas y los programas de aplicación del Seguro General Obligatorio;

¹² Ley de Seguridad Social, Artículo 27.

- b. La regulación administrativa para la prestación del Seguro General Obligatorio;
- c. La expedición de las normas técnicas y resoluciones de cumplimiento obligatorio por las demás autoridades del IESS;
- d. La elaboración del Reglamento General de la Ley de Seguridad Social y sus reformas, que serán expedidos por el Presidente de la República;
- e. La aprobación de la división administrativa del Instituto por circunscripciones territoriales;
- f. La expedición de los reglamentos internos del IESS;
- g. La designación del Director General, Subdirector General, de los miembros de la Comisión Nacional de Apelaciones, de los miembros de la Comisión Técnica de Inversiones, del Director Actuarial, del Auditor Interno, del Director de la Administradora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, del Director de la Administradora del Sistema de Pensiones, del Director del Seguro Social Campesino, y del Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo. Las designaciones de período fijo que corresponden a la atribución del Consejo Directivo no se considerarán terminadas con la finalización del período del Presidente de la República;
- h. La reglamentación de los procesos de adquisición, conservación y enajenación de los bienes raíces y demás activos del IESS, con sujeción a los principios de la contratación

pública, y la decisión de constituir encargos fiduciarios o fideicomisos para administrar o gestionar la titularidad de sus bienes patrimoniales;

- i. La aprobación del presupuesto general de operaciones del IESS, preparado por el Director General y sometido a informe previo del Ministro de Finanzas, hasta el 31 de diciembre de cada año;
- j. La aprobación del fondo presupuestario anual de cada seguro, y su correspondiente evaluación de resultados, cuya proforma será preparada por el Director de cada administradora;
- k. La aprobación del presupuesto general de inversiones del IESS, preparado por la Comisión Técnica de Inversiones y sometido a informe previo de la Superintendencia de Bancos y Seguros, hasta el 31 de diciembre de cada año;
- l. El conocimiento y aprobación de los estados financieros del IESS y de la liquidación del presupuesto consolidado del Seguro General Obligatorio previamente examinados por auditores externos independientes, que serán presentados semestralmente por el Director General, hasta el 30 de septiembre y el 30 de marzo;
- m. La autorización de los actos, contratos, inversiones, transferencias de dominio y de toda operación económica y financiera que exceda la cuantía máxima autorizada al Director General en las Disposiciones Generales del Presupuesto del IESS;

- n. El conocimiento y aprobación del informe de situación general del IESS, que será presentado anualmente por el Director General, hasta el 31 de julio;
- o. El conocimiento y aprobación de los informes anuales de labores de los Directores de las administradoras del Seguro General de Salud Individual y Familiar, del Sistema de Pensiones, del Seguro General de Riesgos del Trabajo, y del Seguro Social Campesino, hasta el 31 de julio;
- p. El conocimiento de los balances actuariales preparados por el Director Actuarial y aprobados previamente por actuarios externos independientes y la expedición oportuna de las regulaciones técnicas más convenientes para el sano equilibrio de los seguros sociales administrados por el IESS;
- q. La aplicación de las recomendaciones y la imposición de las sanciones administrativas que devinieren de los informes de los auditores;
- r. La autorización previa a la suscripción de acuerdos y convenios internacionales, etc.

1.5.2.- Dirección General:

El Director General es la autoridad que ejerce la representación legal, judicial y extrajudicial, y la titularidad para el ejercicio de la jurisdicción coactiva del Instituto en todo el territorio nacional, directamente o por delegación al Director Provincial competente, es funcionario de libre

nombramiento, designado por el Consejo Directivo para un período de cuatro (4) años y puede ser reelegido por una sola vez.

La Dirección General es el órgano responsable de la organización, dirección y supervisión de todos los asuntos relativos a la ejecución de los programas de protección previsual de la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella; de la administración de los fondos propios del IESS y de los recursos del Seguro General Obligatorio; de la recaudación de las contribuciones y los demás ingresos, propios y administrados; de la gestión ejecutiva del Instituto, y de la entrega de información oportuna y veraz al Consejo Directivo.

El Director General tiene básicamente los siguientes deberes y atribuciones¹³:

- a. Representar judicial y extrajudicialmente al Instituto;
- b. Ejercer la jurisdicción coactiva de que se halla investido el IESS para el cobro de aportes y contribuciones, fondos de reserva, intereses, multas, descuentos, responsabilidades patronales, créditos y obligaciones a favor de sus empresas, y remate de bienes embargados;
- c. Ejecutar y hacer cumplir las resoluciones del Consejo Directivo;
- d. Designar a los directores provinciales de cada una de las circunscripciones territoriales del Instituto;

¹³ *Ley de Seguridad Social, Artículo 32.*

- e. Supervisar la actuación de los directores de las administradoras de seguros;
- f. Autorizar los actos, contratos, inversiones, transferencias de dominio, y toda operación económica y financiera del Instituto sometida a su aprobación, hasta la cuantía determinadas en las disposiciones generales del Presupuesto del IESS;
- g. Nombrar, promover, sancionar y remover al personal del Instituto, de conformidad con las leyes y reglamentos sobre la materia;
- h. Formular la proforma presupuestaria anual del Instituto y someterla a los trámites de ley previos a su aprobación por el Consejo Directivo;
- i. Mantener informado al Consejo Directivo de la marcha del Instituto y de la situación actual de cada una de las administradoras de seguros; y,

El Director General actuará como secretario en las sesiones del Consejo Directivo, con derecho a voz, y no tendrá voto.

1.5.3.- Las Direcciones Provinciales:

Son órganos de administración provincial que tienen por misión principal la aplicación de las estrategias de aseguramiento obligatorio, la recaudación oportuna de las aportaciones de los empleadores y asegurados, la calificación del derecho a prestaciones de los afiliados

comprendidos en la circunscripción geográfica de su competencia. Será el órgano responsable del manejo de las cuentas patronales e individuales de los asegurados del ejercicio de la jurisdicción coactiva, y de la consolidación de la información presupuestaria y contable de todas las dependencias administrativas subordinadas a su autoridad.

El Director Provincial tiene a su cargo la ejecución del Presupuesto del IESS, la contratación de recursos humanos y servicios generales, el aprovisionamiento de bienes, y el equipamiento y mantenimiento de las dependencias del Instituto dentro de su circunscripción.

1.6 PROCESOS DE APOYO Y ASISTENCIA TÉCNICA.

Son los responsables de proveer los servicios de asesoría legal, actuarial, de control a la gestión interna de la entidad y de apoyo financiero y administrativo. Los procesos de apoyo y asistencia técnica directamente vinculados al Consejo Directivo son: la Dirección Actuarial, la Comisión Técnica de Inversiones, Comité de Riesgos de Inversión y la Auditoría Interna; y, aquellos vinculados directamente a la Dirección General son: la Dirección Económico Financiera, Dirección Nacional de Riesgos, Dirección de Inversiones, Dirección Nacional de Bienes Inmuebles, la Dirección de Desarrollo Institucional, la Dirección de Servicios Corporativos, la Procuraduría General y la Secretaría General.

Las responsabilidades que desarrollan los procesos de apoyo y asistencia técnica deben reflejar con claridad y precisión los productos y servicios que prestan a los procesos de Gobierno, de Dirección Ejecutiva y Especializada, para el cumplimiento de la misión del instituto de manera

que en conjunto resulten integrados y complementarios a la naturaleza y objetivos de la institución.

1.7 NIVEL DE CONTROL INTERNO (AUDITORÍA INTERNA).

La Auditoría Interna es el órgano de control independiente, de evaluación y asesoría, que tiene por misión el examen posterior, objetivo, profesional, sistemático y periódico de los procedimientos administrativos, presupuestarios y financieros del Instituto. No interviene en la ejecución de los procesos, en la toma de decisiones, ni en diligencias de entrega y recepción de bienes, avalúos, remates y bajas. Depende jerárquicamente del Consejo Directivo, y sus prácticas de evaluación y control interno se rigen por los principios de aceptación general en el campo profesional de la auditoría.

La máxima autoridad de ésta dependencia es el Auditor Interno, funcionario de libre nombramiento designado por el Consejo Directivo para un período de cuatro (4) años, quien deberá acreditar título profesional, especialización en Auditoría, y experiencia profesional en este campo.

No pueden desempeñar funciones de control interno las personas que hayan desempeñado funciones en el IESS en las áreas sujetas al control de la Auditoría Interna, dentro de los cinco (5) años anteriores a la designación.

1.8 LA PROCURADURÍA GENERAL DEL IESS.

Constituye una de las dependencias que brinda asistencia técnica y administrativa conjuntamente con la Dirección Económico-Financiera, Dirección Nacional de Riesgos, Dirección de Inversiones, Dirección Nacional de Bienes Inmuebles, Dirección de Servicios Corporativos, Dirección de Desarrollo Institucional y la Secretaría General.

La Procuraduría General es el órgano encargado de asesorar en materia legal, a los niveles de gobierno y dirección, dirección especializada, de reclamación administrativa, técnico auxiliar, y de asistencia técnica administrativa; a fin de precautelar la correcta aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias, ejerciendo el patrocinio de la defensa judicial y extrajudicial de los intereses del instituto.

La autoridad responsable de la gestión de la Procuraduría General es el Procurador, quien es nombrado por el Director General, de conformidad con las leyes y reglamentos sobre la materia.

La Procuraduría General tiene a su cargo las siguientes responsabilidades¹⁴:

1. El conocimiento de las citaciones o notificaciones judiciales por demandas contra el instituto, por medio del profesional designado por el Procurador General o su delegado provincial, según la circunscripción, y la recomendación oportuna de las acciones administrativas o judiciales que deberá cumplir el instituto.

¹⁴ *Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (Resolución No. C.D. 021), Artículo 90.*

2. La promoción, organización e intervención como parte y la vigilancia de las acciones administrativas o judiciales propuestas por el instituto, con sujeción a derecho.
3. El ejercicio del patrocinio o defensa de los intereses del instituto en la vía administrativa o en la judicial, por disposición del Director General o el Director Provincial.
4. La organización, ejecución y actualización oportuna del registro de acciones, reclamos y litigios del instituto, en calidad de actor o demandado, a escala nacional.
5. La emisión de informes previos a la celebración de contratos o convenios, y la recomendación de acciones administrativas o judiciales con el propósito de prevenir o corregir eventuales perjuicios al interés del instituto.
6. La absolución de consultas por medio del Procurador General, en materia de derecho planteados por los órganos y dependencias del instituto a través del Director General.
7. La emisión de informes jurídicos fundamentados sobre la inteligencia y aplicación de la Ley de Seguridad Social, de los reglamentos internos, resoluciones, y otras normativas para la aplicación obligatoria del nivel administrativo correspondiente, a pedido del Director General.

8. La selección y la solicitud de designación o remoción de delegados provinciales, ante el Director General, por medio del Procurador General, según la necesidad administrativa de cada Dirección o Unidad Administrativa.
9. La supervisión de los contratos de prestación de servicios jurídicos, suscritos por la institución.
10. La implementación y administración del Archivo Jurídico Institucional.
11. La recopilación de las normas legales relacionadas con la misión de la institución; y, la coordinación con la Secretaría General, para su difusión interna.
12. La aplicación estricta de las normas legales y procedimientos vigentes, relacionados con la administración de los recursos humanos.
13. El conocimiento y despacho oportuno de los asuntos de competencia del área de gestión, sometidos a consideración de la Procuraduría General, dentro de los plazos que señala la ley.
14. La presentación a la Dirección General de los informes de rendición de cuentas, sobre el cumplimiento de sus actividades.

CAPÍTULO II

MARCO TEORICO-METODOLÓGICO

2.1 JUSTIFICACIÓN Y FUNCIONES DE LA AUDITORIA INTERNA.

La Contraloría General del Estado es un organismo técnico dotado de personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa, dirigido y representado por el Contralor General del Estado, con atribuciones para controlar la utilización de los recursos estatales¹⁵, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.

En este contexto, la Contraloría General del Estado dirige el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que manejan recursos públicos; determinando responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado; expidiendo la normativa para el cumplimiento de sus funciones y asesorando a los órganos y entidades del Estado cuando se lo requieran.

De acuerdo con el Institute of Internal Auditors, la Auditoría Interna se define como “Una actividad objetiva, de certidumbre y consultoría diseñada para agregar valor y mejorar los

¹⁵ *La Ley de Presupuestos del Sector Público, en su artículo 46 manifiesta que el control externo de los recursos de los presupuestos del Sector Público, es competencia de la Contraloría General del Estado,*

servicios de una organización. Le ayuda a una organización a lograr sus objetivos aportando un enfoque sistemático, disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de la administración de riesgos, el control y los procesos del ejercicio del poder”¹⁶.

La auditoría interna consiste entonces en una actividad de evaluación dentro de una organización para la revisión de las operaciones como un servicio para la administración, convirtiéndose en un control administrativo que opera por medio del estudio y evaluación de la efectividad de otros controles.

En sus inicios, la auditoría interna estaba inmersa en la realización de funciones que estaban lejos de concordar con el propósito de su actividad, originando que el auditor interno sea un operativo más de la organización, sin que exista oportunidad ni independencia para proponer mejoras en los sistemas, existía falta de desarrollo de la profesión, campo de acción limitado, ubicación orgánica bajo mandos medios, entre otros aspectos.

En sus primeros momentos, las principales funciones que desempeñaba la auditoría interna eran las siguientes:

- a. Aprobación de transacciones.
- b. Autorización de Contratos.
- c. Revisión y aprobación de estados financieros.
- d. Reemplazo de personal clave.

que lo realizará obligatoriamente de manera previa, durante y posterior al proceso de ejecución de los presupuestos.

Esta concepción del auditor interno comienza a perder vigencia desde 1975, pues a partir de aquel año cambió su posición, mentalidad y forma de actuación convirtiéndose en un verdadero asesor de los niveles superiores a través de sus exámenes, análisis y recomendaciones, siendo un evaluador de procesos y resultados con el fin de buscar alternativas de operación.

Entre las principales funciones y atribuciones actuales de las Unidades de Auditoría Interna, tenemos las siguientes¹⁷:

- 1.- Efectuar la evaluación posterior de las operaciones y actividades de la entidad u organismo, a través de auditorías de gestión y exámenes especiales, por disposición expresa del Contralor General del Estado o de la máxima autoridad de la entidad.
- 2.- Evaluar la eficacia del sistema de control interno, la administración de riesgos institucionales, la efectividad de las operaciones y el cumplimiento de leyes, normas y regulaciones.
- 3.- Identificar y evaluar los procedimientos y sistemas de control y de prevención internos para evitar actos ilícitos y de corrupción que afecten a la entidad.
- 4.- Realizar el seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones establecidas en los informes de auditoría, practicados por las Unidades de Auditoría Interna y externa, sobre la

¹⁶ Citado por Whittington, Ray O.; Pany, Kurt (2005): *Principios de auditoría*. Editorial McGraw-Hill, México.

¹⁷ *Reglamento Sustitutivo sobre la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que Controla la Contraloría General del Estado, Artículo 9.*

base del cronograma preparado por los funcionarios responsables de su aplicación y aprobado por la máxima autoridad.

5.- Facilitar mediante sus informes que la Contraloría General del Estado, determine las responsabilidades administrativas y civiles culposas, así como también los indicios de responsabilidad penal¹⁸.

6.- Asesorar a las autoridades, niveles directivos y servidores de la entidad, en el campo de su competencia, y en función del mejoramiento continuo del sistema de control interno de la entidad a la que sirven.

7.- Preparar los planes anuales de auditoría y presentarlos a la Contraloría General del Estado hasta el 30 de septiembre de cada año. Dichos planes serán elaborados de acuerdo con las políticas y normas emitidas por este organismo.

8.- Preparar semestralmente información de las actividades cumplidas por la Unidad de Auditoría Interna en relación con los planes operativos de trabajo, la que será enviada a la Contraloría General del Estado para su revisión.

9.- Enviar a la Contraloría General del Estado para su aprobación, los informes de auditoría y de exámenes especiales suscritos por el Jefe de la Unidad de Auditoría Interna, en el plazo máximo de 30 días laborables después de la conferencia final de comunicación de resultados;

¹⁸ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Artículos 39 inciso segundo, 45, 52, 53, 66 y 67.

una vez aprobados dichos informes, el Jefe de la Unidad los remitirá a la máxima autoridad de la institución a la que pertenezca¹⁹.

2.1.1 Características:

Mediante Decreto Supremo N° 3644 de 20 de julio de 1979, publicado en el Registro Oficial N° 888 de 3 de agosto del mismo año, se estableció la Unidad de Auditoría Interna del IESS como órgano de control de sus recursos con dependencia directa del Consejo Superior²⁰ de aquél entonces.

A través de Resoluciones Nos. 410 de 17 de febrero de 1981, 412 de 9 de marzo de 1981 y 481 de 31 de agosto de 1983, el Consejo Superior determinó la naturaleza de la Unidad de Auditoría Interna, su jerarquía y línea de dependencia. De conformidad con la Resolución N° 509 de 4 de enero de 1984, correspondía al Consejo Superior asegurar el fortalecimiento de su desarrollo administrativo.

La autoridad responsable de la gestión de este órgano de control es el Auditor Interno, nombrado por el Máximo Órgano de Gobierno del Instituto (actual Consejo Directivo) para un período de cuatro años, verificándose un caso atípico en razón de que de conformidad con el “Reglamento Sustitutivo sobre la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que Controla la Contraloría General del Estado”,

¹⁹ Resumiendo, las funciones actuales de la auditoría interna son las siguientes: a.- Dar confiabilidad al sistema de control interno a través de recomendaciones; b.- Procurar que los sistemas generen información útil y confiable; c.- Asegurar la oportunidad de las operaciones; d.- Velar porque las políticas y procedimientos se ejecuten de la forma como fueron concebidos; y, e.- Asesorar a los órganos de gobierno y dirección superior.

²⁰ Actual Consejo Directivo del IESS.

quienes ejercen las funciones de Dirección en las Unidades de Auditoría Interna, bajo cualquier denominación: Director de Auditoría Interna, Auditor General, Director Técnico de Área, Jefe de Auditoría, Auditor Interno Jefe, (entre otras denominaciones), son de libre nombramiento y remoción por parte del Contralor General del Estado²¹.

La Auditoría Interna se concibe como el órgano de control independiente, de evaluación y asesoría con dependencia jerárquica del Consejo Directivo, responsable del examen posterior²², objetivo, profesional, sistemático y periódico de los procedimientos administrativos, presupuestarios y financieros del instituto²³.

La Auditoría Interna del IESS tiene a su cargo las siguientes funciones y responsabilidades:

1. La planificación y ejecución de controles sistemáticos, periódicos y oportunos a los procedimientos y resultados de la gestión de los procesos del instituto.
2. El asesoramiento técnico a los órganos y dependencias del instituto, de forma previa a los actos administrativos, para mejorar los procedimientos y resultados de la gestión institucional.
3. La evaluación del cumplimiento de los reglamentos, ordenanzas, resoluciones y normas aprobados por el Consejo Directivo, mediante exámenes especiales, sistemáticos, periódicos y oportunos.

²¹ Concordancia con el Art. 14 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

²² Ley de Seguridad Social, Artículo 60, inciso 4: "La Auditoría Interna del IESS es responsable de la aplicación de auditorías operacionales posteriores a la ejecución presupuestaria".

²³ El control administrativo, financiero y presupuestario de los recursos administrados por el IESS se hace de manera previa y concurrente por cada uno de los ordenadores de ingresos y egresos.

4. La evaluación sistemática, periódica y oportuna de la confiabilidad de los sistemas contables, informáticos, de documentación y archivo del instituto y sus dependencias.

5. La evaluación de la consistencia, eficacia y exactitud de los mecanismos de control previo y concurrente y de contabilización aplicados por cada uno de los procesos.

6. La presentación al Consejo Directivo, de los informes de los exámenes de auditoría, practicados en el instituto, con base en los principios de aceptación general en el campo profesional de la auditoría.

7. El registro, control, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las recomendaciones derivadas de los exámenes de auditoría.

Las demás responsabilidades aparecen en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control; la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; y, el Reglamento sobre la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que controla la Contraloría General del Estado.

2.1.2 Objetivos:

El objetivo global de la auditoría interna es ayudar al logro de la administración más eficiente de las operaciones dentro de la organización.

En la actualidad, la Unidad de Auditoría Interna ejerce una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización; evalúa la eficacia del sistema de control interno, la administración de riesgos, la efectividad de las operaciones y el cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables que permiten el logro de los objetivos institucionales.

Proporciona asesoría en materia de control a las autoridades, niveles directivos y servidores de la entidad, para fomentar la mejora en sus procesos y operaciones²⁴.

2.2 PRINCIPIOS Y NORMAS DE AUDITORIA.

2.2.1 Concepto de Principios y Normas de Auditoria:

Los principios que rigen cualquier actividad hacen referencia a aspectos esenciales que deben respetarse, de forma que su incumplimiento en el desarrollo de la actividad en cuestión pueden degradar los resultados de la misma.

Bajo este criterio, se consideran como principios de auditoría a aquellos postulados e ideas fundamentales que rigen el desarrollo de la práctica auditora.

Las normas derivan de los principios generales y son reglas a las que deben ajustarse las conductas y las actividades.

²⁴ *Reglamento Sustitutivo sobre la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que Controla la Contraloría General del Estado, Artículos 2 y 3.*

De acuerdo con el concepto anterior, serán normas de auditoría las reglas que deben seguirse para el desarrollo de los principios de auditoría.

Las normas derivadas de cada principio dependen de las condiciones de tiempo y lugar.

2.2.2. Clasificación de los Principios de Auditoría:

Existe un consenso generalizado en el ámbito internacional al establecer la siguiente clasificación de los principios de auditoría:

a) Principios relativos al sujeto auditor (o principios generales): Los principios relativos al sujeto auditor son:

- Formación técnica y capacidad profesional;
- Independencia;
- Diligencia profesional;
- Responsabilidad; y
- Secreto profesional.

b) Principios relativos a la realización del trabajo de auditoría: Son principios relativos a la realización del trabajo de auditoría:

- Planificación;
- Supervisión;
- Control interno;
- Evidencia;
- Revisión del cumplimiento legal;
- Importancia relativa; y
- Riesgo en la auditoría.

c) Principios para la elaboración y presentación de informes: Los principios para la elaboración de informes son:

- Presentación en forma debida;
- Entrega a los destinatarios;

- Adecuada preparación;

- Contenido mínimo del informe; y

- Publicidad.

2.3 ELABORACIÓN DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE TRABAJO

La unidad de auditoría interna, como integrante del control interno, es objeto de evaluación por parte de la Contraloría General del Estado. Su dependencia técnica respecto de ésta última se concreta principalmente en la aprobación de los planes anuales de trabajo y sus modificaciones, el control de calidad de los informes, cuando se lo considere necesario, la determinación de responsabilidades, la evaluación de desempeño de sus miembros con la utilización de indicadores objetivos y cuantificables, la aprobación de los manuales específicos de auditoría interna, el cumplimiento de las normas que se expidan sobre la materia y la aprobación o negativa de la creación o supresión de esas unidades.

El plan anual de la Unidad de Auditoría Interna se fundamenta en el sistema de planificación institucional que considera la naturaleza y las características de la institución y de su ambiente, así como la estrategia general a utilizarse, constituyendo elemento esencial para evaluar posteriormente el desempeño de la Unidad; e incluye las actividades necesarias para alcanzar los objetivos de su gestión.

Todo cambio, modificación y/o ampliación que se realicen con posterioridad a la aprobación del Plan Operativo Anual de la Auditoría Interna deben ser comunicados de manera oportuna a la Contraloría General del Estado, a fin de que esta realice la aprobación, el seguimiento y la evaluación que corresponda.

Con los antecedentes manifestados, diríamos que los planes de trabajo son el conjunto de requerimientos generales para llevar a cabo una labor específica, siendo básicamente su contenido el siguiente:

a.- Encabezado.- Hace referencia a aspectos como el departamento, la sección a examinar, clase de trabajo, etc.

b.- Antecedentes.- Expone aspectos generales relacionados con el departamento o actividad a examinar, como por ejemplo: la función que realiza, la posición orgánica, dependencia directa, presupuesto, etc.

c. Objetivos de la auditoría.- Detalla los objetivos que se plantea el auditor interno al realizar su trabajo, objetivos que van más allá de la simple determinación de desviaciones, pues buscan el planteamiento de alternativas de operación que brinden mejoras a la institución.

d. Actividades generales a ejecutarse.- Son las actividades que debe cumplir el auditor para llegar a los objetivos planteados, actividades que van desde la recopilación de información hasta la formulación de recomendaciones.

Es necesario subrayar que estas actividades generales constituyen el fundamento para la elaboración del programa de auditoría.

e. Recursos necesarios.- Determinación de los recursos materiales, financieros y principalmente el humano, indispensables para llevar a cabo la auditoría.

Por el carácter multidisciplinario de las auditorías, muchas veces se presenta la necesidad de conseguir personal especializado de apoyo en razón de que el área a examinar es muy técnica, debiéndose hacer referencia en el plan de trabajo.

f. Tiempo estimado.- Lapso que inicialmente se estima durará el trabajo a llevarse a cabo, (número de días calendario y días laborables), siendo el último día de trabajo la fecha tentativa de presentación del borrador del informe.

Por su parte, los programas de trabajo consisten en listas detalladas de los procedimientos a ejecutarse dentro de las auditorías. Al inicio se diseña un programa tentativo que más adelante sufrirá modificaciones de acuerdo al desarrollo del trabajo.

2.4 EL CONTROL INTERNO

En cuanto al control interno, la ley de 1928 recoge algunos de sus principios básicos, entre ellos, selección y capacitación de los servidores, afianzamiento de quienes manejan recursos materiales o financieros, contabilidad por partida doble, depósitos inmediatos e intactos y desembolsos por medio de cheques.

Como quedó indicado anteriormente, entre las principales funciones y atribuciones de las Unidades de Auditoría Interna están las de evaluar la eficacia del sistema de control interno, la administración de riesgos institucionales, la efectividad de las operaciones y el cumplimiento de leyes, normas y regulaciones aplicables; identificar y evaluar los procedimientos y sistemas de control y de prevención internos; y asesorar a las autoridades, niveles directivos y servidores de la entidad, en el campo de su competencia, y en función del mejoramiento continuo del sistema de control interno de la entidad.

El control interno es el proceso aplicado por la máxima autoridad, la dirección²⁵ y el personal de cada institución, que proporciona seguridad razonable de que se protegen los recursos públicos y se alcancen los objetivos específicos de la institución, teniendo soporte técnico en principios administrativos, disposiciones legales y normativa técnica pertinente.

En este sentido, las Normas de Control Interno para el Sector Público constituyen guías generales emitidas por la Contraloría General del Estado, orientadas a promover una adecuada administración de los recursos públicos y a determinar el correcto funcionamiento administrativo con el propósito de buscar la efectividad, la eficiencia y la economía en la gestión institucional.

El control interno tiene las siguientes características²⁶:

²⁵ *Al ser un instrumento de gestión, la responsabilidad en cuanto a la idoneidad, eficacia y estructura del control interno, incumbe en primera instancia al personal directivo.*

²⁶ *Informe COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) sobre Control Interno, publicación editada en los Estados Unidos en 1992, de la versión en inglés, cuya relación del informe fue encomendada a Coopers & Lybrand.*

- a.- Es un proceso y un medio utilizado para alcanzar un fin concreto.
- b.- Se instrumenta a través de personas en cada nivel de la organización, que son quienes establecen los objetivos de la institución e implantan los mecanismos de control.
- c.- Aporta un grado de seguridad razonable (no absoluta) a la dirección y a la administración.
- d.- Procura la consecución de varios objetivos de naturaleza diversa.

Los sistemas de control interno de las entidades y organismos públicos operan con distintos niveles o grados de eficacia, únicamente cuando alcanzan el estándar se pueden calificar como sistemas eficaces, para esto se requiere que el alto nivel tenga seguridad razonable de que:

- Se dispone de información oportuna y adecuada sobre el cumplimiento de los objetivos.
- Se preparan de manera oportuna informes fiables y completos de la gestión operativa.
- Se cumple con la normativa vigente.

La segunda norma de trabajo de campo de las NAGA (Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas), manifiesta que: “Se obtendrá una comprensión suficiente de la estructura de control interno, para planear la auditoría y determinar la naturaleza, oportunidad y alcance de las pruebas a efectuarse”²⁷.

La Auditoría de Gestión es la acción fiscalizadora dirigida a *examinar y evaluar el control interno* y la gestión, utilizando recursos humanos de carácter multidisciplinario, el desempeño de una institución, ente contable, o la ejecución de programas y proyectos, con el fin de determinar si

²⁷ El American Institute Public Accountants emite la Declaración sobre Normas de Auditoría, SAS-55, sobre la evaluación de la estructura de control interno, cuya vigencia es a partir del 1 de enero de 1990, que reemplaza a la declaración contenida en el SAS- 1, SEC.320.

dicho desempeño o ejecución, se está realizando, o se ha realizado, de acuerdo a principios y criterios de economía, efectividad y eficiencia. Este tipo de auditoría examina y evalúa los resultados originalmente esperados y medidos de acuerdo con los indicadores institucionales y de desempeño pertinentes²⁸.

Los objetivos específicos de la entidad, relevantes y de interés para la auditoría de gestión son:

- Proteger los bienes, valores, propiedades y demás activos de la entidad.
- Promover la eficiencia del personal, minimizar los errores humanos y detectar rápidamente los que se produzcan.
- Dificultar la comisión de hechos irregulares y facilitar su descubrimiento si se produjeran.
- Garantizar la razonabilidad de la información contable y administrativa en general.

Dentro de la Auditoría de Gestión se denomina estructura de Control Interno al conjunto de planes, métodos y procedimientos, incluyendo la actitud de dirección de una entidad, para ofrecer seguridad razonable respecto a que están lográndose los objetivos de control interno.

2.4.1 CLASIFICACIÓN DEL CONTROL INTERNO

En cuanto a los tiempos, el ejercicio del control interno se clasifica en:

a) Control previo.- Es aquél mediante el cual, los servidores de la entidad analizan las actividades institucionales propuestas, antes de su autorización o ejecución, respecto a su

²⁸ *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Artículo 21.*

legalidad, veracidad, conveniencia, oportunidad, pertinencia y conformidad con los planes y presupuestos institucionales.

b) Control continuo.- Se caracteriza porque, los servidores de la institución en forma continua inspeccionan y constatan la oportunidad, calidad y cantidad de obras, bienes y servicios que se recibieren o prestaren de conformidad con la ley, los términos contractuales y las autorizaciones respectivas.

c) Control posterior.- De conformidad con la Ley, la Unidad de Auditoría Interna es la responsable del control posterior interno ante las respectivas autoridades y se aplica a las actividades institucionales, con posterioridad a su ejecución.

2.4.2 COMPONENTES DEL CONTROL INTERNO

El control interno posee cinco componentes relacionados entre sí, los que funcionan de manera en que el nivel ejecutivo dirige a la entidad, y están integrados tanto en el proceso de dirección como a los procesos administrativos.

Los componentes del control interno son:

a.- El Ambiente de Control.- Hace alusión al establecimiento de un entorno que estimule e influencie las tareas del personal con respecto al control de sus actividades. Es la base para el control interno efectivo, proveyendo disciplina y estructura.

El personal constituye la esencia de toda institución, al igual que sus atributos individuales como la integridad y valores éticos y el ambiente donde operan, son el motor que la conduce y la base que soporta el sistema.

El ambiente de control tiene gran influencia en la forma en que se desarrollan las operaciones y actividades, se establecen los objetivos y estiman los riesgos.

Igualmente tiene relación con el comportamiento de los sistemas de información y con las actividades de monitoreo.

Los factores que conforman el ambiente de control son los siguientes:

- Integridad y valores éticos (Código de conducta y ética): Influyen en el diseño, administración, supervisión y seguimiento de los demás componentes. Incluyen las acciones que realiza la administración para eliminar o reducir incentivos y tentaciones que pueden provocar actos deshonestos, ilegales o no éticos.

- Compromiso de competencia profesional: La competencia es el conocimiento y las habilidades para ejecutar el trabajo. Este apartado incluye la consideración que hace la administración sobre los niveles de competencia requeridos y la manera como esos niveles se transforman en las habilidades y el conocimiento necesarios.

- Comité de Auditoría: La conciencia de control que tiene la institución está influenciada de manera marcada por quienes están a cargo del gobierno.

- Filosofía de dirección y estilo de gestión: Comprende características como actitudes y acciones de la administración hacia la presentación de informes financieros, y actitudes de la

administración frente al procesamiento de información y frente a las funciones y el personal de contabilidad.

- Estructura organizacional: Provee la estructura conceptual dentro de la cual se planean, ejecutan, controlan y revisan las actividades por el logro de los objetivos amplios de la entidad.

- Asignación de autoridad y responsabilidad: Incluye la forma como se asignan la autoridad y la responsabilidad por las actividades de operación y la manera como se establecen las jerarquías de relación y autorización, además involucra las políticas inherentes a las prácticas de negocio apropiadas, el conocimiento y la experiencia personal, y los recursos para afrontar las obligaciones.

- Políticas y prácticas de recursos humanos: Se vinculan con contratación, orientación, entrenamiento, evaluación, consejería, promoción, compensación y acciones remediales.

b.- Procesos de Evaluación de los Riesgos de Control de la Entidad.- La evaluación del riesgo implica la identificación, análisis y manejo de los riesgos vinculados con los procesos gerenciales y la existencia de la entidad, así como con la elaboración de estados financieros, y que pueden incidir en el logro de los objetivos del control interno.

Estos riesgos incluyen eventos o circunstancias que pueden afectar el registro, procesamiento y reporte de información financiera, así como las representaciones de la gerencia en los estados financieros.

Este proceso de autoevaluación que practica la Dirección, debe ser verificada por los auditores internos o externos para asegurar que los objetivos, enfoque, alcance y procedimientos han sido apropiadamente ejecutados, en las distintas áreas y niveles de la organización.

Los elementos que forman parte de la evaluación del riesgo son:

- Los objetivos que deben ser establecidos y comunicados;
- Identificación de los riesgos internos y externos;
- Gestión del cambio; y,
- Evaluación de los objetivos, de los riesgos y gestión del cambio.

Los riesgos pueden surgir o cambiar a causa de circunstancias como²⁹:

1.- *Cambios en el entorno regulador o de operación*: Pueden derivar en cambios en presiones importantes y en riesgos significativamente diferentes.

2.- *Personal nuevo*: El personal ingresado puede tener prioridades o un entendimiento diferentes con relación al control interno.

3.- *Sistemas de información nuevos o modernizados*. Los cambios significativos y rápidos en los sistemas de información pueden cambiar el riesgo relacionado con el control interno.

4.- *Crecimiento rápido*: La expansión rápida de las operaciones puede forzar e incrementar el riesgo de una ruptura de los controles.

²⁹ Blanco Luna, Yanel; (2004): *Normas y Procedimientos de la Auditoría Integral*; ECOE Ediciones, Bogotá, Pág. 100.

5.- *Nueva tecnología:* La incorporación de nuevas tecnologías en los procesos de producción o en los sistemas de información puede cambiar el riesgo asociado con el control interno.

6.- *Modelos de negocio, productos o actividades nuevos:* El ingresar en áreas de negocio o en transacciones en las cuales una entidad tiene poca experiencia puede generar nuevos riesgos vinculados con el control interno.

7.- *Reestructuración corporativa:* En general, las reducciones en el personal y los cambios en la supervisión y en la segregación de obligaciones pueden cambiar el riesgo asociado con el control interno.

8.- *Operaciones extranjeras expandidas:* La expansión o adquisición de operaciones extranjeras conlleva riesgos nuevos y únicos que pueden afectar el control interno.

9.- *Nuevos pronunciamientos de contabilidad:* La adopción de nuevos principios de contabilidad o el cambio en los principios de contabilidad puede afectar los riesgos que existen en la preparación de estados financieros.

c.- Sistema de Información y Comunicación.-

Está constituido por los métodos previstos para registrar, procesar, resumir e informar sobre las operaciones administrativas y financieras de la entidad. La calidad y oportunidad de la información que brinda el sistema afecta la capacidad de la máxima autoridad para adoptar

decisiones adecuadas que permitan controlar las actividades de la entidad y preparar información confiable³⁰.

El objetivo principal del sistema de información es permitir a la máxima autoridad evaluar los resultados de su gestión versus los objetivos predefinidos por la institución, es decir, busca obtener información sobre su nivel de desempeño.

Los factores que conforman el sistema de información y comunicación son:

- Estrategias y sistemas integrados de información.
- La calidad y oportunidad de la información.
- Comunicación e información interna.
- Comunicación e información externa.
- Medios de comunicación.
- Evaluación.

d.- Actividades y Procedimientos de Control.-

Constiuyen las acciones que realiza la administración de la entidad para cumplir con las funciones asignadas. Su importancia radica en que implican la forma correcta de hacer las cosas, para lo cual se valen de políticas y procedimientos.

³⁰ *En el sector público el sistema integrado de información financiera se sustenta en una base de datos central y única, cuyo soporte será la informática y las telecomunicaciones, accesible para todos los usuarios de las áreas de presupuesto, tesorería, contabilidad y deuda pública.*

A través de las actividades y procedimientos de control se permite la protección y conservación de los activos, así como los controles de acceso a programas computarizados y archivos de datos.

Los elementos que conforman las actividades de control gerencial son los siguientes:

- Tipo de actividades de control;
- Integración de las actividades de control con la evaluación de riesgos;
- Controles sobre los sistemas de información;
- Necesidades específicas; y,
- Evaluación.

e.- Actividades de Monitoreo y/o Supervisión de los Controles.-

Evalúa la calidad del funcionamiento del control interno en el tiempo y permite al sistema reaccionar en forma dinámica, cambiando cuando las circunstancias así lo requieran. Debe orientarse a la identificación de controles débiles o insuficientes, para promover su reforzamiento.

El monitoreo se realiza de tres formas:

1- Durante la realización de las actividades diarias en los distintos niveles de la entidad (esta actividad debe ser previa, concurrente y posterior), los problemas se detectan en el presente, no sólo en el pasado.

2- De manera separada, por personal que no es el responsable directo de la ejecución de las actividades.

3- Mediante la combinación de ambas modalidades.

Los elementos que conforman las actividades de monitoreo o supervisión son:

- Actividades de supervisión continua;
- Evaluaciones puntuales;
- Comunicación de deficiencias; y,
- Evaluaciones.

La división del control interno en los cinco componentes provee una estructura conceptual útil para que los auditores consideren cómo los diferentes aspectos del control interno de una entidad pueden afectar la auditoría.

2.5 OBTENCIÓN Y EVALUACIÓN DE EVIDENCIAS

Se entiende por evidencias de auditoría a los elementos de prueba que obtiene el auditor sobre los hechos que examina. Cuando éstas son suficientes y competentes, constituyen el respaldo del examen y sustentan el contenido del informe.

La obtención o elaboración de las evidencias, es el trabajo primordial de todo auditor a través de la aplicación de las técnicas de auditoría.

Para que una evidencia sea de auditoría, se requiere la fusión de dos elementos, a saber:

Evidencia suficiente (característica cuantitativa) y Evidencia competente (característica cualitativa), las mismas que proporcionan al auditor la convicción necesaria para tener una base objetiva en su examen.

Elementos de las evidencias.-

a) Evidencias Suficientes.- Cuando éstas son en cantidad y en tipos de evidencia, útiles y obtenidas dentro de los límites de tiempo y costos razonables.

b) Evidencias Competentes.- Cuando, de acuerdo a su calidad, son válidas y relevantes.

Clases de evidencias.-

a) Física.- Aquella que se obtiene por medio de una inspección y observación directa de las actividades, documentos y registros.

b) Testimonial.- Se logra a través de entrevistas cuyas respuestas son verbales y escritas, con el fin de comprobar la autenticidad o veracidad de un hecho.

c) Documental.- Constituyen documentos logrados de fuente externa o ajena la entidad.

d) Analítica.- Proviene de computaciones, comparaciones con disposiciones legales, raciocinio y análisis.

La obtención de evidencia de auditoría sobre el diseño e implementación de los controles relevantes puede implicar indagar al personal de la entidad, observar la aplicación de controles específicos, inspeccionar documentos e informes, y rastrear transacciones a través del sistema de información relevante para la presentación de informes financieros.

Dentro de la evaluación de las evidencias, para que éstas sean aceptables deben ser creíbles y confiables. El auditor obtiene certeza suficiente y apropiada mediante la ejecución de comprobaciones de procedimientos lo que le permite emitir conclusiones sobre las que fundamentará su opinión.

La calidad de la evidencia varía considerablemente según la fuente que la origina, y de acuerdo con la naturaleza de aquella (visual, documental y oral). No obstante, aunque la credibilidad

depende de las circunstancias en las que se obtienen los elementos de prueba, se pueden utilizar los siguientes aspectos al analizarla y evaluarla:

- a. La evidencia externa es más confiable que la interna.
- b. La calidad de la evidencia interna es mayor cuando los controles internos relacionados son satisfactorios.
- c. Es más fiable la evidencia obtenida por el propio auditor que la presentada por la empresa.
- d. La evidencia escrita es más fiable que la oral.
- e. El auditor puede incrementar su seguridad en la medida que la evidencia obtenida de diferentes fuentes sea coincidente.
- f. Tiene que existir una razonable relación entre el costo de obtener una evidencia y la utilidad de la información que se pretende.

2.6 CONCEPTO DE INFORMES DE AUDITORÍA

Los informes de auditoría constituyen los documentos a través de los cuales, el auditor expone de forma analítica los hallazgos encontrados. Sin perjuicio del modo en que se realice o lleve a cabo el trabajo, todo informe de auditoría tendrá su estructura definida lo cual permite asignar sus partes principales en capítulos y títulos, en base a los objetivos y el tipo de trabajo a llevarse a cabo, así tenemos que :

- a. Si se trata de un examen de cuentas de Balance, puede constar cada cuenta como capítulo.

- b. Si se trata de un examen de procedimientos, se devela más complejo el establecimiento de la estructura que se dará al informe (posiblemente los capítulos podrán ser autorización, registro, custodia y flujo de información).

En la medida de lo posible, se debe establecer tentativamente la estructura del informe con el propósito de orientar el examen y la recopilación de evidencia, entre otras cosas.

Al concluir el trabajo, los Auditores Internos deben tener en claro cuál será la estructura del informe, facilitando la agrupación de hechos desde el inicio del trabajo e invirtiendo un menor tiempo de atención.

La teoría manifiesta que al concluir un trabajo de auditoría debe estar escrito el borrador del informe, la elaboración de este Papel de Trabajo satisface este aspecto y además permite:

- a. Concentrar los comentarios de los diferentes papeles de trabajo originados en los análisis de las distintas operaciones.

- b. Integrar los comentarios y posibles recomendaciones, con el objeto de dar una visión global y concatenada de los datos que permita realizar comparaciones y eliminación de aquellos repetidos o inateriales.

c. Facilitar la elaboración del informe, debido a la integración de datos de los análisis realizados, las desviaciones detectadas, etc.

d. Fijar la jerarquía de los comentarios para establecer su importancia y por ende, la inclusión en el informe.

e. Facilitar la supervisión.

f. Familiarizar a los miembros del equipo en la redacción tanto de comentarios y recomendaciones.

Componentes del Informe:

Según el criterio del Auditor, el formato, contenido y los diferentes componentes del informe pueden variar, sin embargo, todo Informe de Auditoría debe reunir ciertos requisitos o elementos básicos, esenciales y elementales tales como:

a) Tapa y contratapa

b) Carta de envío/cobertura

c) Carta de presentación

d) Índice

e) Introducción

f) Comentarios

g) Anexos (de ser necesarios)

2.7 CLASES DE INFORMES

Los informes de auditoría se clasifican en dos tipos:

Informe corto denominado dictamen.-

Los informes cortos o dictámenes se extienden a favor de los accionistas, quienes no administran la empresa y también a favor de los acreedores.

Informe largo.-

Los informes de auditoría largos se extienden a favor de la administración y pueden o no dirigirse a los accionistas, acreedores, analistas de crédito y otras personas interesadas.

El auditor no sólo rinde su opinión con respecto a lo razonable de la presentación de los estados financieros, sino que también presentará análisis, razones, comparaciones, etc.

El informe extenso es el de mayor valor y utilidad para la negociación de un crédito y la obtención de capital y también porque el dictamen no detalla el alcance de la revisión para algunas partidas importantes de los estados financieros.

2.8 OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

El informe producto del seguimiento de las recomendaciones debe contener básicamente dos partes:

Primera: Hace alusión en términos numéricos y porcentuales al grado de observancia de las recomendaciones dividida por departamentos, empresas, sucursales, etc.

Segunda: Consiste en una relación de razones que originaron la falta de aplicación de las recomendaciones y las medidas, de ser el caso, para superarlas en los futuros informes.

Esta clase de informe es dirigido al Consejo Directivo del IESS, entendido como el nivel ejecutivo más alto del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a fin de que se pueda exigir su implementación.

Con esta información tanto el Nivel Superior y la Auditoría Interna tomarán las medidas correctivas que permitan, ya sea implementar las recomendaciones para que se produzca mayor eficiencia en las operaciones, o depurar la forma de presentar las recomendaciones.

Como producto de una verificación de la observancia de las recomendaciones o seguimiento, se puede obtener resultados que pueden ser positivos o negativos, en este sentido, dependiendo del resultado, la decisión del Auditor Interno puede estar enmarcada en los siguientes aspectos:

a) Buscar las causas por las que no se observan las recomendaciones.- En este sentido, es necesario efectuar un análisis de las causas por las que no se están observando las recomendaciones, las mismas que pueden ser porque:

a) Las recomendaciones son demasiado generales,

b) Las recomendaciones son demasiado costosas,

e) Las recomendaciones quedaron sin efecto por cambio de sistemas,

d) Las recomendaciones son incomprensibles,

e) Hay predisposición del personal contra la Auditoría Interna.

El Auditor Interno deberá tomar las alternativas del caso para mejorar sus recomendaciones y buscar las vías más idóneas que permitan una aplicación adecuada de las mismas.

La función de auditoría va más allá de la simple revisión de libros, pues busca propender la integración y coordinación de todos los elementos de la institución para que el Nivel Superior tome las decisiones a ejecutarse en otros niveles en función de objetivos programados.

b) Efectuar una evaluación de la unidad de auditoría interna a través de una encuesta a los Jefes Departamentales para conocer cuál es el consenso de los directivos sobre su actuación.-

Se puede emplear un cuestionario diseñado de tal manera que muestre el criterio del directivo sobre el trabajo, calidad profesional, calidad del informe y sus recomendaciones y oportunidad en estos aspectos. Las respuestas obtenidas bien podrían buscar aclaraciones y el Auditor podría eventualmente disponer de información que le permita reorientar sus acciones. Estas respuestas pueden ser:

- 1) Profesionales incapaces,
- 2) Proporcionan recomendaciones sin sentido,
- 3) Los trabajos no son positivos,
- 4) Constituyen costos innecesarios,
- 5) No les conozco,
- 6) Trabajos demasiados simples.

2.8.1 Propósitos de las Observaciones y Recomendaciones

Como una parte concluyente del trabajo efectuado por el Auditor Interno, es necesario que se verifique de alguna manera si se está o no tomando en cuenta las sugerencias o recomendaciones emitidas.

De acuerdo a los resultados que se obtengan, cambiará la atención u orientación de los trabajos futuros siendo además factible, un ajuste del Plan Anual de Auditoría.

El Auditor Interno debe utilizar un formulario diseñado para el efecto que le permite agilizar esta actividad y disponer de los datos necesarios, según el caso, procederá a verificar, indagar, comparar, etc., las recomendaciones del informe con la documentación, registros, etc., de la institución hasta determinar el cumplimiento o incumplimiento de las recomendaciones.

Las recomendaciones deben ser clasificadas en grados de importancia con el fin de dar temporalidad al seguimiento de las mismas, pues una vez comunicadas deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio³¹.

El control de los informes emitidos contribuye a un conocimiento del número de ellos, las direcciones, los departamentos y secciones a los que se auditó, cuentas o asuntos examinados, tipo de trabajo llevado a cabo, tiempo utilizado, entre otros aspectos³².

Falta de cumplimiento.- Para proceder a identificar las razones por las que, a unas recomendaciones no se les ha brindado la atención suficiente, el auditor interno deberá obtener criterios de las personas involucradas y, básicamente, el grado de importancia que se les asignó a las mismas.

³¹ *Las recomendaciones serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por la Contraloría General del Estado, de conformidad con la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 92.*

³² *Este control sirve de base para dar información al Nivel Superior sobre las gestiones llevadas a cabo, a qué departamento se ha auditado en mayor número de veces, etc.*

Cuando se identifica las razones correspondientes, el auditor interno está en condiciones de proceder a elaborar el respectivo informe dado en dos partes fundamentales:

- a. La observancia de las recomendaciones en términos numéricos y porcentuales a nivel del área o departamento.

- b. La relación de razones que originan la falta de aplicación de las recomendaciones.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS, CONTROLES Y PROCEDIMIENTOS

3.1 CONCEPTOS ESCENCIALES

3.1.1 SISTEMAS

Todo sistema consiste en el conjunto de partes, elementos o funciones organizadas y relacionadas que interactúan entre sí formando una actividad con el propósito de lograr o alcanzar un objetivo concreto. Los sistemas reciben (entrada) datos y proveen (salida) información.

Un sistema puede coexistir dentro de otro más grande, por lo tanto, un sistema puede estar formado por subsistemas y partes, y a la vez puede ser parte de un supersistema.

3.1.1.1 Características de los Sistemas

Podríamos afirmar que los sistemas se caracterizan por ciertos parámetros³³, los mismos que pueden ser resumidos de la siguiente manera:

³³ *Los parámetros son constantes arbitrarias que se caracterizan por sus propiedades, el valor y la descripción dimensional de un sistema específico o de un componente del sistema.*

Entrada, insumo o impulso (input): Consiste en la fuerza de arranque del sistema, que provee el material o la energía para la operación.

Salida, producto o resultado (output): Es la finalidad u objetivo para el cual se integraron elementos y relaciones del sistema. Los resultados de un proceso son las salidas, las cuales deben ser coherentes con el objetivo del sistema, por lo tanto los resultados de los sistemas son finales, mientras que los resultados de los subsistemas son intermedios.

Procesamiento, procesador o transformador (throughput): Se traduce como el fenómeno que produce cambios, pues es el mecanismo de conversión de las entradas en salidas o resultados.

Retroacción, retroalimentación o retroinformación (feedback): Función de retorno del sistema que tiende a comparar la salida con un criterio preestablecido, manteniéndola controlada dentro del estándar.

Ambiente: Se llama así al medio que envuelve externamente al sistema y que está en constante interacción con el mismo. La supervivencia de un sistema depende de su capacidad de adaptarse, cambiar y responder a las exigencias y demandas del ambiente externo (el ambiente así como puede ser un recurso para el sistema, también puede constituir una amenaza).

Un grupo de elementos no constituye un sistema si no existe una relación e interacción que de la idea de un "todo" con un propósito, por lo tanto, la organización se debe enfocar como un sistema que se caracteriza por todas las propiedades esenciales a cualquier sistema social.

La organización debe ser analizada como un sistema funcionalmente diferenciado de un sistema social mayor, estructurada en torno del interés por la consecución de determinado tipo de meta sistemática.

Las características de la organización deben ser definidas por la especie de situación en que debe operar, consistente en la relación entre ella y los otros subsistemas, componentes del sistema mayor del cual parte.

Para mantenerse, las organizaciones recurren a la multiplicación de mecanismos creando estructuras de recompensas para vincular a sus miembros al sistema, estableciendo normas, valores y medidas de control.

La eficiencia busca incrementos a través de soluciones técnicas y económicas, mientras que la eficacia busca la maximización del rendimiento para la organización, por medios técnicos y económicos (eficiencia) y por medios políticos.

Las organizaciones burocráticas son una estructura de papeles entendidos como el conjunto de actividades requeridas a un individuo o conjunto de individuos que ocupan una posición determinada en una institución, entidad u organismo.

3.1.2 CONTROLES

El control en términos generales ha sido conceptualizado bajo dos grandes enfoques: uno limitado y otro amplio.

Desde la perspectiva limitada, el control se concibe como la verificación a posteriori de las actividades y resultados conseguidos en el seguimiento de los objetivos planteados y el control del gasto invertido en el proceso realizado por los niveles directivos donde la estandarización en términos cuantitativos, forma parte central de la acción de control.

Bajo el enfoque amplio, el control es una actividad no sólo a nivel directivo, sino de todos los niveles y miembros de la entidad, orientando a la organización hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos bajo mecanismos de medición cualitativos y cuantitativos. Esta perspectiva pone énfasis en los factores sociales y culturales presentes en el contexto institucional ya que parte del principio que es el propio comportamiento individual quien define en última instancia la eficacia de los métodos de control elegidos.

Por lo anotado, el control se define como el mecanismo que permite corregir desviaciones a través de indicadores cualitativos y cuantitativos dentro de un contexto social amplio, a fin de alcanzar el cumplimiento de los objetivos institucionales, es decir, el control no solo es un proceso exclusivamente técnico de seguimiento, sino también un proceso informal donde se evalúan factores culturales, organizativos, humanos y grupales.

La palabra control para Harold Koontz y Heinz Weihrich, “consiste en medir y corregir el desempeño individual y organizacional para garantizar que los hechos se apeguen a los planes. Implica la medición del desempeño con base en metas y planes, la detección de desviaciones

respecto de las normas y la contribución a la corrección de éstas³⁴, en general, “control” tiene muchas connotaciones y su significado depende de la función o del área en que se aplique.

3.1.2.1 Características de los Controles

Los Controles se caracterizan, entre otros aspectos, por ser entendidos:

a.- Como la función administrativa que hace parte del proceso administrativo junto con la planeación, organización y dirección, y lo que la precede.

b.- Como los medios de regulación utilizados por un individuo, institución o empresa.

c.- Como la función restrictiva de un sistema para mantener a los empleados dentro de los patrones deseados y evitar cualquier desvío.

Cuatro son los elementos del control, a saber:

1.- La relación con lo planteado para verificar el logro de los objetivos establecidos.

2.- La medición para cuantificar los resultados.

3.- El detectar desviaciones para descubrir las diferencias que se presentan entre la ejecución y la planeación.

³⁴ Koontz, Harold; Weihrich, Heinz (1998): *Administración una perspectiva global. Décima primera*

4.-El establecer medidas correctivas, pues el objeto del control es prever y corregir los errores.

La organización como tal ha tenido muchas acepciones y se ha trazado a través de muchas teorías, una de ellas, y que tiene relación con el tema del presente trabajo de investigación, es la teoría burocrática de Max Weber³⁵. Esta teoría privilegia la estructura organizacional como medio de garantizar que todo suceda de acuerdo con lo establecido previamente. La estructura burocrática significa control en todo sentido.

La burocracia está asentada en normas y reglamentos para asegurar la disciplina y la consecución de misiones, para esto, la burocracia acentúa la formalización que implica, entre otras cosas, que todo debe hacerse por escrito, para que pueda ser debidamente documentado.

Debemos recordar que la burocracia se fundamenta en una jerarquía de autoridad, para que el mando pueda conducirse mejor y para que sea más seguro el control, ya que la especialización resultante de la división del trabajo exige coordinación. Esta especialización hace que la burocracia seleccione a sus participantes de acuerdo con su calificación y competencia profesional, promoviéndolos a medida que sus habilidades se van desarrollando.

Edición, Mc Graw Hill, México, Pág. 36.

³⁵ *Modelo Weberiano conocido también como reformas del servicio civil, procuran reducir el clientelismo, la ineficiencia, la corrupción, la ineficacia y la politización, esbozando normas generalizadas para regir el comportamiento burocrático, aprobando procedimientos basados en el mérito para el reclutamiento, la promoción y la estabilidad.*

Cuando las características burocráticas, el aumento de las normas y reglamentos, la formalización, la rígida jerarquía de autoridad, la división del trabajo y la consiguiente especialización, la selección y promoción del personal con base en la competencia técnica y profesional, la impersonalidad en el tratamiento de las personas se vuelven muy marcadas, la burocratización tiende a sofocar a las personas y a limitar su comportamiento dentro de esquemas muy rígidos, produciendo la despersonalización de las relaciones, la interiorización de las reglas y de los reglamentos en la manera de pensar, y la alienación gradual respecto al trabajo. La apatía, el desinterés, el distanciamiento y la desmotivación pasan a ser las características del comportamiento de las personas en el sector público.

La aplicación del control en las organizaciones busca atender dos finalidades principales: Corregir fallas o errores existentes; y Prevenir nuevas fallas o errores de los procesos, sistemas o desempeño.

3.1.3 PROCEDIMIENTOS

Los procedimientos constituyen planes a través de los cuales se establece un método para el manejo de las actividades futuras, consistiendo en secuencias cronológicas de las acciones requeridas, por lo tanto son referentes o guías de acción que detallan a precisión la forma de realizarse ciertas actividades.

3.1.3.1 Características de los Procedimientos

Los procedimientos se caracterizan por dos aspectos:

- En muchas ocasiones se refieren a actividades interdepartamentales; y,
- Guardan una fuerte relación con las políticas.

Los procedimientos administrativos son determinantes en la fluidez de las acciones y actos administrativos, el funcionamiento de la administración pública se enmarca en diferentes principios, uno de ellos es que los servidores públicos sólo pueden actuar de acuerdo a lo previsto en la Constitución de la República, leyes y reglamentos, lo contrario vicia los actos de nulidad absoluta o provoca las llamadas vías de hecho de la administración, que es el obrar de la aquella sin ningún fundamento legal.

Finalmente, se puede decir que el objetivo general de los procedimientos es el fomentar la eficacia de los servidores públicos, estimulando su desarrollo profesional, para optimizar la contribución de cada individuo al logro de la eficiencia en el servicio prestado.

3.2 ANÁLISIS Y EVALUACIÓN GENERAL

La Procuraduría General del IESS, en general posee las características de los sistemas abiertos, es decir, se puede observar lo siguiente:

1.- Comportamiento probabilístico y no determinista: La Procuraduría General del IESS es influenciada por el ambiente que potencialmente carece de fronteras e incluye variables desconocidas e incontroladas.

El comportamiento humano jamás puede ser totalmente previsible, ya que las conductas de las personas son complejas y responden a diferentes circunstancias.

2. La Procuraduría General del IESS constituye dentro del orgánico funcional un sistema dentro de otro sistema. Dichos sistemas son complejos de elementos colocados en interacción, produciendo un todo que difícilmente puede ser comprendido tomando sus partes independientemente.

Recordemos que el Consejo Directivo del IESS, como órgano máximo de gobierno del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, tiene por misión la expedición de la normativa de organización y funcionamiento de los seguros generales, el planeamiento estratégico del ahorro previsional, la regulación y supervisión de las direcciones de los seguros generales y especiales, y la fiscalización de los actos de la administración del IESS.

Entre las principales responsabilidades del Consejo Directivo están la designación del Director General, Subdirector General, de los miembros de la Comisión Nacional de Apelaciones, de los miembros de la Comisión Técnica de Inversiones, del Director Actuarial y del Auditor Interno, entre otros, además de la aplicación de las recomendaciones y la imposición de las sanciones administrativas previstas en los informes de los auditores.

Como se observa, existe una relación estrecha entre el Máximo Órgano de Gobierno; el Nivel de Control Interno (la Auditoría Interna) entendido como el órgano independiente, de evaluación y asesoría, que tiene por misión el examen posterior, objetivo, profesional, sistemático y

periódico de los procedimientos administrativos, presupuestarios y financieros del Instituto; y la Procuraduría General.

Esta relación se traduce en los siguientes aspectos:

a.- Interdependencia de las partes: Un cambio en una de las partes del sistema de control y seguimiento, afectará a las demás, las interacciones internas y externas del sistema reflejan diferentes escalones de observación y de autonomía.

b.- Homeostasis o estado firme: El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y en particular la Procuraduría General, pueden alcanzar el estado firme, solo cuando se presenta dos requisitos: la unidireccionalidad y el progreso.

La unidireccionalidad significa que a pesar de que hayan cambios en el IESS, los mismos resultados o condiciones establecidas son alcanzadas.

El progreso en cuanto al fin deseado, es un grado de progreso que está dentro de los límites definidos como tolerables. El progreso puede ser mejorado cuando se alcanza la condición propuesta con menor esfuerzo, mayor precisión para un esfuerzo relativamente menor y bajo condiciones de gran variabilidad.

c.- Fronteras o límites: Es la línea que demarca lo que está dentro y fuera de las partes, elementos o funciones relacionadas (sistemas). Consiste en una línea cerrada alrededor de

variables seleccionadas entre aquellas que tengan mayor intercambio de información con el sistema.

d.- Morfogénesis: Las funciones relacionadas dentro de la organización, tienen la capacidad de modificar sus maneras estructurales básicas.

El control interno se constituye por un conjunto de actividades esperadas y de papeles que se superponen.

Como ya se mencionó en su oportunidad, el control es una etapa primordial en la administración, pues, aunque el IESS cuenta con planes adecuados, una estructura organizacional buena y una dirección eficiente, el Consejo Directivo no podrá verificar cuál es la situación real de la institución si no existe un mecanismo que se cerciore e informe si los hechos van de acuerdo con los objetivos.

Los informes de la Unidad de Auditoría Interna son utilizados en el contexto organizacional precisamente para evaluar el desempeño general de las demás dependencias del IESS frente a un plan estratégico, señalando las debilidades y errores a fin de rectificarlos e impedir que se produzcan nuevamente y buscando que las medidas correctivas recomendadas sean adoptadas para evitar desviaciones.

El control en éste caso tiene como objetivo cerciorarse de que los hechos observados vayan de acuerdo con las mediciones y correcciones hechas oportunamente.

La verificación del cumplimiento de las recomendaciones emitidas se da de conformidad con un plan que implica la medición de las correcciones de las desviaciones halladas, para asegurar la obtención de los objetivos generales.

El control viene a ser una función administrativa esencial que forma parte del proceso de administración, que permite verificar, constatar, palpar y medir, si los sistemas, la actividad, proceso, procedimientos, unidad, elemento o desempeño están cumpliendo y/o alcanzando los resultados sugeridos y recomendados. De este modo, el control es un proceso esencialmente regulador.

La consecución de las metas u objetivos se logra gracias a las personas y su valoración es la que pone de manifiesto la satisfacción del logro.

El control del cumplimiento de las recomendaciones se apoya en la comprobación, fiscalización e inspección de las variables organizativas para descubrir si las desviaciones reales o potenciales que influyen o pueden llegar a influir sobre los objetivos de la empresa han sido subsanadas.

La aplicación del control a una unidad, elemento, proceso, procedimiento o sistema puede generar distintos beneficios y logros, su aplicación es importante porque establece medidas para corregir, se aplica a todo: unidades, personas, y actos; determina y analiza rápidamente las causas que pueden originar incumplimientos para que no vuelvan a presentarse en el futuro, localizando los sectores responsables de la Procuraduría General, proporcionando información acerca de la situación de la ejecución de lo solicitado, sirviendo como fundamento al reiniciarse

en el proceso de planeación. Su aplicación incide directamente en la racionalización de la administración y consecuentemente, en el logro de la productividad de todos los recursos.

3.3 OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES REALIZADAS POR LA AUDITORIA INTERNA DEL IESS A LOS SISTEMAS, CONTROLES Y DESEMPEÑO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL IESS

3.3.1 ANTECEDENTES

La auditoría es un examen que tiene como fin el evaluar y mejorar la eficacia y eficiencia de una parte o de la totalidad de una institución, siendo sus principales objetivos el control de las funciones, el análisis de la eficiencia de los sistemas administrativos, contables y financieros, la verificación del cumplimiento de la normativa constitucional, legal, reglamentaria y estatutaria y la revisión sobre la eficaz gestión de los recursos humanos y materiales prevista en los procedimientos institucionales.

Todos los servidores y funcionarios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desempeñan alguna función operativa respecto del control interno. Las funciones varían según el tipo de responsabilidad y el grado de implicación, así, las funciones y responsabilidades del Consejo Directivo, la Dirección General, las Direcciones Especializadas, la Unidad de Auditoría Interna, la Procuraduría General y demás personal de las distintas dependencias de la Institución, tienen su propia naturaleza³⁶.

El auditor, tiene como función velar por la correcta utilización de los recursos que la institución tiene para disponer de un eficiente y eficaz sistema administrativo, contable y financiero. El auditor sólo puede emitir un juicio global o parcial basado en hechos y situaciones incontrovertibles, careciendo de poder para modificar la situación analizada por él mismo.

Dentro de este marco, se puede expresar que la Auditoría Interna nace como un órgano de control propio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, sin embargo, la función auditora no es absolutamente independiente pues la autoridad responsable de la gestión de este órgano de control es nombrado por el Consejo Directivo directamente, para un período de cuatro años³⁷.

La Auditoría Interna otorga elementos de análisis, de verificación y de exposición de debilidades y disfunciones. Las sugerencias y planes de acción para eliminar dichas disfunciones y debilidades, plasmadas en los informes finales, reciben el nombre de Recomendaciones.

Se pretende evaluar el grado de desarrollo de los complejos y diversos sistemas que permiten verificar la confiabilidad de la información, la protección de los recursos institucionales, la eficiencia en el desarrollo de las operaciones asociadas a las misiones, así como determinar el nivel de adhesión del personal de la Procuraduría General a las disposiciones pertinentes y política prescrita por la Administración Central.

El presente trabajo de investigación se desarrolló tanto en la Unidad de Auditoría Interna como en la Procuraduría General del IESS, permitiendo observar, analizar, desarrollar y fortalecer los

³⁶ *Coopers & Lybrand e Instituto de Auditores Internos (1997): Los Nuevos Conceptos del Control Interno (Informe COSO); Ediciones Díaz de Santos, S.A., Madrid. Pág. 114.*

mecanismos de control interno existentes. Los resultados de los exámenes se comunicaron oportunamente al Máximo Órgano de Gobierno y a los departamentos pertinentes.

Ha constituido un objetivo permanente el realizar un examen Integral de los Sistemas de Administración y Control de las actividades desempeñadas en toda la institución.

La Auditoría Interna ha venido desarrollando un proceso de control interno de la administración del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y del entorno complejo que la caracteriza y limita³⁸.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social al ser una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución de la República, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio, en función de su potencial nacional y de sus ventajas comparativas y competitivas.

De acuerdo a las funciones dispuestas en los artículos 12, literal c) y 14 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y como parte de la política anteriormente referida, se realizaron procesos de auditoría interna entre los años 2002 a 2008 al Departamento de Inspección Patronal de la Dirección Provincial de Pichincha; a las operaciones administrativas y financieras de la Subdirección de Servicios Internos de la Dirección Provincial del Azuay; a los procesos de Elaboración, Ejecución y Evaluación de Planes Estratégicos y Operativos en

³⁷ *Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (Resolución No. C.D. 021), Art. 67, inc. 2.*

Pichincha, Azuay y Carchi; a la Liquidación del Contrato de Arrendamiento Hotel Quito; y a los estados financieros a las Unidades de Negocio, Dirección General, Seguro General de Salud Individual y Familiar, Sistema del Seguro de Pensiones, Seguro General de Riesgos del Trabajo, y Seguro Social Campesino, los mismos que arrojaron recomendaciones dirigidas a la Procuraduría General del IESS, entendida como el proceso de apoyo y asistencia técnica, responsable de proveer los servicios de asesoría legal al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

En la especie, el proceso de control interno enfocado a la Procuraduría General del IESS se refiere principalmente a la revisión del cumplimiento de las recomendaciones relacionada con la citada área administrativa.

Una vez efectuada las revisiones del caso, los auditores de la Unidad de Auditoría Interna del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social emitieron sus conclusiones respectivas a la situación evidenciada, encontrándose entre otras, que los abogados de la Institución no llevaban un registro de las acciones judiciales que se encontraban tramitando, lo cual no permitía ejercer una vigilancia adecuada en los procesos, careciéndose de archivos de cada caso; no existía un Reglamento Interno de Régimen Disciplinario para los servidores del IESS sujetos a la LOSCCA; no se han presentado los respectivos informes sumarios, concretos y puntuales de la gestión y cumplimiento de los Planes Estratégicos 2004- 2008 y Operativo del año 2005, a efectos de confirmar el estado del Proceso de Planificación Institucional y en consecuencia disponer a la administración las acciones necesarias, inmediatas y prioritarias orientadas a retomar, definir y consolidar un verdadero proceso formal y permanente de Planificación Estratégica Institucional, que sea oportunamente conocido por la Dirección General y finalmente

aprobado por el Consejo Directivo previo a su ejecución; no se disponía de un funcionario de la Procuraduría General que se responsabilice del manejo y custodia del archivo; y finalmente, hasta la presente fecha no se ha preparado y presentado a la Dirección General, un informe pormenorizado de las propiedades que están en litigio a nivel nacional, que permita conocer el estado actual del trámite, cuántas y cuáles son las propiedades que tienen problemas legales y se realicen las acciones encaminadas a solucionar estos conflictos.

Se evidenció que los informes no se realizan de manera periódica, lo que dificulta la función de seguimiento y control por parte del ente auditor, lo cual, dificulta o imposibilita la aplicación de los correctivos necesarios en ellos recomendados.

En el aspecto anteriormente citado radica la importancia que tiene el presente informe de práctica profesional, por cuanto su objetivo es el de verificar y conocer el estado de avance de las recomendaciones propuestas para mejorar el cumplimiento de las observaciones establecidas en los informes de auditoría interna en la Procuraduría General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Esta investigación implica, entre otras consideraciones, determinar aquellas situaciones que pudieran producir una interrupción o interferencia de la función del ente asesor, y con ello afectar sus objetivos y misión fundamental³⁹.

³⁹ *Debe dársele también importancia a las recomendaciones emitidas por el Contralor, en virtud de las debilidades que requieren acciones a corto plazo, estas deben ser las más prioritarias, tanto en la exposición del Informe como en la toma de medidas para la corrección.*

Dentro del análisis, se deben tener presente las funciones y procedimientos correspondientes a una situación en particular que requiere acciones a medio plazo, así como también las funciones y procedimientos que requieren solamente alguna acción de rutina o mantenimiento a largo plazo.

Algo muy importante al plantearnos el problema formulado es estimar los costos involucrados en las soluciones ya implementadas o por realizar, como también se deben determinar aquellas áreas operativas de la unidad que requieren medidas de apoyo prioritario o emergente.

De lo expuesto, el planteamiento del problema esencial de este trabajo se reduciría a determinar ¿Cuáles son las recomendaciones propuestas para mejorar el cumplimiento de las observaciones establecidas en los informes de la Auditoría Interna y que se relacionan con la gestión de la Procuraduría General del IESS?.

3.3.2 OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

Las observaciones y recomendaciones realizadas por la Unidad de Auditoría Interna del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a los sistemas y procedimientos administrativos, y al desempeño de los funcionarios y servidores de la Procuraduría General, tomando en consideración los tiempos de control, son los siguientes:

1.- Examen Especial “A la sustracción de un equipo de computación “Note Book” en el Departamento de Inspección Patronal de la Dirección Provincial de Pichincha”; Matriz de cumplimiento de Recomendaciones: Al Procurador General del IESS, 3.- Dispondrá que cada

profesional lleve un registro de las acciones judiciales que se encuentran tramitando con la vigilancia respectiva en el proceso y mantener archivos de cada caso.

2.- Examen Especial “A las operaciones administrativas y financieras de la Subdirección de Servicios Internos de la Dirección Provincial del Azuay” desde diciembre 1 de 2004 hasta octubre 31 de 2006; Matriz de Recomendaciones, responsables y plazos: 12.- Dispondrá al Procurador General del IESS que en coordinación con el Subdirector de Recursos Humanos, elaboren y presenten para su aprobación un proyecto de Reglamento Interno de Régimen Disciplinario para los servidores del IESS sujetos a la LOSCCA (Plazo de sesenta días luego de divulgado el informe final de Auditoría).

3.- “Auditoría de Gestión a los procesos de Elaboración, Ejecución y Evaluación de Planes Estratégicos y Operativos en Pichincha, Azuay y Carchi, año 2005: 1.- Dispondrá a los Directores del IESS: General, de Desarrollo Institucional, de los Seguros Generales de: Salud Individual y Familiar, Riesgos del Trabajo, Pensiones, Seguro Social Campesino, Direcciones: Económico- Financiera, de Servicios Corporativos, Actuarial, Procuraduría General y Secretaría General, Subdirector de Recursos Humanos y Direcciones Provinciales de: Pichincha, Guayas, Azuay, Tungurahua, Chimborazo, Manabí, Loja, Imbabura y el Oro, Unidades que han participado y constan en la Planificación Estratégica 2004- 2008 que, presenten sus respectivos informes sumarios, concretos y puntuales de la gestión y cumplimiento de los Planes Estratégicos 2004- 2008 y Operativo del año 2005, a efectos de confirmar el estado del Proceso de Planificación Institucional y en consecuencia disponer a la administración las acciones necesarias inmediatas y prioritarias orientadas a retomar, definir y consolidar un verdadero proceso formal y permanente de Planificación Estratégica Institucional, que sea oportunamente

conocido por la Dirección General y finalmente aprobado por el Consejo Directivo previo a su ejecución.

4.- Examen Especial "A la Liquidación del Contrato de Arrendamiento Hotel Quito con los señores Kent Prestwich e Ing. Velásquez, operaciones financieras y administrativas Cia. Quito Lindo, 11/22/2006"; Recomendaciones a la Procuraduría General del IESS: 5.- Dispondrá a un funcionario de la Procuraduría, se responsabilice del manejo y custodia del archivo, informándole por escrito sus deberes y responsabilidades.

5.- "Auditoria a los estados financieros a las Unidades de Negocio, Dirección General, Seguro General de Salud Individual y Familiar, Sistema del Seguro de Pensiones, Seguro General de Riesgos del Trabajo, y Seguro Social Campesino, al 31/12/2003"; Recomendaciones a la Procuraduría General: 20.- Preparará y presentará a la Dirección General, un informe pormenorizado de las propiedades que están en litigio a nivel nacional, que permita conocer el estado actual del trámite; cuántas y cuáles son las propiedades que tienen problemas legales y se realicen las acciones encaminadas a solucionar estos conflictos.

3.5 ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS, CONTROLES Y DESEMPEÑO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL IESS OBSERVADOS POR LA UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA EN LOS EXÁMENES ESPECIALES

La presente investigación hace referencia a las recomendaciones propuestas para mejorar el cumplimiento de las observaciones establecidas en los informes de la Auditoría Interna emitidos desde el 2 de enero de 2004 hasta el 31 de mayo de 2008, inherentes a la gestión de la

Procuraduría General del IESS, como parte del proceso administrativo que llevan a cabo las dependencias del Instituto.

La investigación se enmarca dentro del área temática de las ciencias administrativas y de la auditoría, en lo relacionado a los procesos de control interno y gestión operativa del órgano asesor, previstas en los contenidos del plan de estudios de la Escuela de Ciencias Contables y Auditoría de la Universidad Técnica Particular de Loja.

Como base fundamental del monitoreo, la Auditoría Interna en sus programas debe contemplar la forma de lograr un proceso de seguimiento, para supervisar y asegurar que las recomendaciones hayan sido efectivamente implantadas o que el Consejo Directivo y la Dirección General hayan aceptado el riesgo de tomar acción de seguimiento, discutiendo aquellos riesgos residuales, dejando en claro la responsabilidad de cada nivel.

3.6 EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS, CONTROLES Y DESEMPEÑO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL IESS OBSERVADOS POR LA UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA EN LOS EXÁMENES ESPECIALES

En la etapa de recepción de información general, se observó directamente el funcionamiento y eficacia de los sistemas de gestión operativa y archivo de la Procuraduría General del IESS, realizándose entrevistas a los principales involucrados en los procesos pertinentes y se analizaron los procedimientos usados y la documentación generada al respecto.

La técnica utilizada en el análisis de la gestión de la Procuraduría General fue descriptiva; se recopiló, condensó y consolidó la información relevante de todos los datos referente a los aspectos o campos administrativos, presupuestarios, legales, operativos entre otros; y se fue describiendo como un relato histórico, todo lo acontecido en el periodo de gestión de la unidad asesora desde el año 2002 hasta el año 2008.

Para el tratamiento de la información se hizo uso de métodos tanto manuales de registro como de procedimientos electrónicos.

Así también se encontraron aspectos relevantes que pueden explicar el sostenimiento y la permanencia del accionar de la Procuraduría General, además de identificar las bases administrativas institucionales para su funcionamiento en los aspectos mencionados anteriormente. Por citar un ejemplo: las diferentes normas y disposiciones que permitieron el accionar positivo o negativo del ente asesor, describir sus estructuras y sistemas de organización y de dirección, entre otros.

Por otra parte, se observaron las decisiones de administración utilizadas y las formas de intervención de los distintos Procuradores en sus distintos períodos de ejercicio.

El presente informe de práctica profesional consiste en un trabajo de investigación, que permite estudiar y analizar el estado de avance de las recomendaciones propuestas para mejorar el cumplimiento de las observaciones establecidas en los informes de la Auditoría Interna que se relacionan con la Procuraduría General del IESS.

Las particulares sobresalientes evidenciadas en el presente estudio son las siguientes:

1.- Se puede afirmar que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cuenta con procesos de Asistencia Técnica y Administrativa definidos, que son los responsables de proveer los servicios de asesoría legal, actuarial, de control a la gestión interna de la entidad y de apoyo financiero y administrativo. En este sentido, los procesos de apoyo y asistencia técnica directamente vinculados al Consejo Directivo son: la Dirección Actuarial, la Comisión Técnica de Inversiones, el Comité de Riesgos de Inversión y la Auditoría Interna; y, aquellos vinculados directamente a la Dirección General son: la Dirección Económico Financiera, la Dirección Nacional de Riesgos, la Dirección de Inversiones, la Dirección Nacional de Bienes Inmuebles, la Dirección de Desarrollo Institucional, la Dirección de Servicios Corporativos, la Procuraduría General y la Secretaría General.

2.- La Unidad de Auditoría Interna, de conformidad con la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la Ley de Seguridad Social, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y el Reglamento Sustitutivo sobre la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que Controla la Contraloría General del Estado (entre otras disposiciones), es el órgano de control independiente, de evaluación y asesoría, responsable del examen posterior, objetivo, profesional, sistemático y periódico de los procedimientos administrativos, presupuestarios y financieros del instituto⁴⁰.

⁴⁰ *Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Art. 32.- “Dependencia técnica de las unidades de auditoría interna de las entidades públicas.- Las unidades de auditoría interna, pertenecientes a la respectiva entidad, como integrantes del control interno, serán objeto de evaluación*

3.- La Procuraduría General del IESS, desde el punto de vista legal, reglamentario, estatutario y administrativo, es una unidad debidamente estructurada que cuenta con autoridades definidas⁴¹ y objetivos concretos como son el asesorar en materia legal a los niveles de gobierno y dirección general, dirección especializada, de reclamación administrativa, técnico auxiliar y de asistencia técnica administrativa; a fin de precautelar la correcta aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias, ejerciendo el patrocinio de la defensa judicial y extrajudicial de los intereses del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

4.- Los profesionales de la Procuraduría General del IESS están divididos internamente en tres áreas predefinidas que son:

a.- Asesoría;

b.- Patrocinio judicial; y

c.- Contratación pública.

por parte de la Contraloría General. Su dependencia técnica respecto de ésta última se concretará principalmente en la aprobación de los planes anuales de trabajo y sus modificaciones, el control de calidad de los informes, cuando se lo considere necesario, la determinación de responsabilidades, la evaluación de desempeño de sus miembros, con la utilización de indicadores objetivos y cuantificables, la aprobación de los manuales específicos de auditoría interna, el cumplimiento de las normas que se expidan sobre la materia y la aprobación o negativa de la creación o supresión de esas unidades, y, además, las señaladas en el numeral 23 del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en lo que fuere aplicable”.

⁴¹ *La autoridad responsable de la gestión de la Procuraduría General es el Procurador, quien es nombrado por el Director General, de conformidad con el Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El Subprocurador es un funcionario de nombramiento definitivo que subroga al titular en caso de ausencia temporal.*

Cada área cuenta con una secretaria que lleva el control de las asignaciones y de los números de oficios enviados para contestar los distintos pedidos de las unidades requirentes.

La secretaria del área de patrocinio dispone de un registro básico en Microsoft Excel de las acciones judiciales que se encuentran tramitando cada uno de los abogados, sin embargo, no se posee información relativa a las instancias en las que se encuentran cada uno de los procesos. El registro que maneja Secretaría contiene seis (6) columnas: una que corresponde al nombre del actor, otra que corresponde al nombre del demandado, otra que especifica el tipo de acción judicial (civil, inquilinato, tributario, contencioso- administrativo, penal, constitucional y laboral), otra que designa el juzgado o tribunal, otra que contiene el número de la causa, y finalmente, una que contiene el nombre del abogado asignado.

La persona encargada de retirar las boletas de los casilleros judicial y constitucional entrega las mismas a los abogados designados en aquellas (en caso de que sus nombres figuren como abogados patrocinadores), de desconocerse el nombre de los abogados, se entregan las boletas a Secretaría para que, con fundamento en los datos del juzgado o tribunal y en el número del proceso, determine cuál es el profesional que lleva el caso en cuestión.

Sin embargo, la base de datos es incompleta por cuanto se hallan ingresados los procesos judiciales a partir del año 2007, existiendo varios centenares de juicios en trámite que datan desde el año 1996 (sin contar los juicios que van desde el año 1979 y se entenderían que están prescritos o abandonados). De otro lado, una gran parte de los abogados internos del Instituto son contratados bajo la modalidad de servicios ocasionales de acuerdo a la Ley Orgánica de

Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA), por lo que su permanencia en la institución es temporal y no existe un efectivo control de las actuaciones realizadas por éstos, quienes llegan a manejar hasta 400 procesos cada uno.

Adicionalmente, la Secretaría de patrocinio lleva un registro minúsculo de los procesos entregados a los abogados externos contratados por el IESS, en el que consta el nombre del actor, del demandado, judicatura y número de juicio.

Al no tener la base de datos de Secretaría toda la información relacionada con los procesos judiciales que tramitan tanto los abogados internos como externos, y al carecer cada abogado de un registro informático propio de los juicios que están a su cargo, las autoridades no pueden llevar a cabo una adecuada vigilancia y seguimiento procesal.

5.- En lo que respecta a la elaboración del proyecto de Reglamento Interno de Régimen Disciplinario para los servidores del IESS sujetos a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA), en la actualidad se han efectuado varias reuniones entre representantes de la Subdirección de Recursos Humanos y de la Procuraduría General, con el objetivo de estructurar el referido proyecto, el mismo que una vez elaborado deberá ser puesto en consideración para su aprobación ante el Consejo Directivo, en su calidad de Máximo Órgano de Gobierno y legislador del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

En este punto, es necesario considerar que la Asamblea Nacional discutió ya en primer debate la Ley Orgánica del Servicio Público⁴², la misma que deroga expresamente la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa codificada, publicada en el Registro Oficial No. 574 de 26 de abril de 1978, así como el Reglamento General de aplicación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, publicado en el Registro Oficial No. 162 de 10 de abril de 1985, en tal virtud sería inoficioso aprobar un reglamento interno que quedará en desuso en pocos meses.

6.- Hasta la presente fecha la Procuraduría General del IESS no ha presentado el informe sumario, concreto y puntual de la gestión y cumplimiento de los Planes Estratégicos 2004- 2008 y Operativo del año 2005, a efectos de confirmar el estado del Proceso de Planificación Institucional y en consecuencia disponer a la administración las acciones necesarias inmediatas y prioritarias orientadas a retomar, definir y consolidar un verdadero proceso formal y permanente de Planificación Estratégica Institucional, por cuanto por la actividad misma de esta Unidad Asesora, resulta difícil prever un presupuesto referencial para la contratación de abogados internos y externos, así mismo es complicado planificar los procesos de contratación pública que se darán en el año y la cantidad de informes que se emitirán, así como es difícil precisar a cuantas y a cuales personas se capacitará, en virtud de que no es posible predecir la cantidad de procesos penales, civiles, de inquilinato, contenciosos administrativos, etc., que se darán en un año en particular. En un año "X" se podrán presentar más acciones penales que demandarán mayor capacitación y contratación de profesionales en esa área, o puede darse el caso de que en el año "Y" bajen drásticamente el número de demandas, lo que originaría una disminución de abogados.

⁴² La Constitución de la República en su disposición transitoria primera, numeral sexto, establece que en

No existen criterios judiciales o jurisprudencia definida, entre otros aspectos, por lo cambiante de la legislación, la corrupción imperante en la Función Judicial, etc., lo que propicia que los abogados no puedan garantizar o proyectar resultados positivos, cosa que no sucede con otras áreas de gestión, en donde el cumplimiento de los objetivos y de las metas dependen de su propio esfuerzo y no de la desición de terceras personas.

La planificación estratégica y la planificación operativa anual de cualquier entidad pública, se evalúa mediante la aplicación de indicadores en términos cualitativos y cuantitativos. En el caso de la Procuraduría General, podríamos afirmar que no existen indicadores de gestión, entendiendo como tales a los criterios que se utilizan para evaluar el comportamiento de las variables⁴³. Los indicadores buscan valorar las modificaciones (variaciones, dinámicas) de las características de la unidad de análisis establecida, es decir, de los objetivos institucionales y programáticos.

Al volverse compleja la tarea de determinar indicadores que permitan valorar los avances y logros de la acción de la Procuraduría General en términos reales, no se han elaborado Planes Estratégicos ni Operativos en los períodos referidos.

7.- Antes de agosto del año 2007, la secretaria del Procurador General era la encargada de llevar el archivo de la dependencia junto con los asuntos administrativos y actividades normales

el plazo de trescientos sesenta días se aprobará la Ley de Servicio Público.

⁴³ *Normas de Control Interno, 110 - 04 TITULO: INDICADORES DE GESTION, "Un indicador de gestión es la unidad que permite medir el alcance de una meta".*

inherentes a su función, esto originó problemas internos que se reflejaron en los siguientes aspectos:

- La secretaria no se daba abasto para cumplir cabalmente todas las funciones a ella encomendadas.
- Prácticamente no existía archivo, puesto que no se encontraban guardados todos los oficios relacionados con el área, y los pocos documentos no guardaban orden secuencial ni lógico.
- Habían pedidos repetidos que llegaban a la Procuraduría General por distinto órgano, por ejemplo, tanto el Presidente del Consejo Directivo como el Director General consultaban sobre la aplicación del Reglamento General de Préstamos Hipotecarios para la adquisición de unidades de vivienda terminada, construcción, remodelación y ampliación de vivienda, y al no existir un adecuado sistema de información de ingresos y salidas de documentos, se asignaban los mismos temas a más de un profesional, quienes muchas veces planteaban criterios opuestos entre sí.
- En ocasiones los afiliados pedían reconsideración a los pronunciamientos del Procurador General, y como se desconocía el nombre del abogado que ya había emitido criterio, se entregaba el trámite a otro, quien al no poder recurrir a informes pasados, corría el riesgo de cambiar el criterio legal con las consecuencias del caso.

- Otro problema se presentaba cuando se asignaba a una persona distintos trámites que tenían criterios “institucionales” que muchas veces no eran legales. En estos casos, la secretaria para salir del apuro y como su archivo era por demás caótico, entregaba ciertos casos directamente al Procurador para que sea este quien asigne los mismos. Por ejemplo, tenemos el caso de disminución de pensiones de jubilación patronal que respondían a un criterio más técnico e institucional antes que legal y jurídico.
- Finalmente, cuando las autoridades, la Auditoría Interna o la Contraloría General del Estado solicitaban cierta información a la Procuraduría General, esta no se encontraba en capacidad de entregarla por desconocer el lugar exacto donde se encontraba el documento o porque simplemente jamás se guardó una copia del mismo.

Desde agosto de 2007, la Procuraduría General dispone de una persona contratada responsabilizada del manejo y custodia del archivo, sin embargo, no posee un espacio físico adecuado para trabajar y peor aún para almacenar la documentación. El archivo de la documentación desde el año 2006 hacia atrás se encuentra en el subsuelo de otro edificio (Edificio Matriz), el mismo que no posee luz ni ventilación, exponiéndose la documentación a la humedad con sus consecuentes daños.

Los documentos se guardan por materias en cajas de cartón numeradas, archivándose también Registros Oficiales y normativa expedida por el ex Consejo Superior, ex Comisión Interventora y actual Consejo Directivo del IESS.

La guía del archivo es llevada en formato Excel con 3 columnas que contienen la siguiente información: nombre del profesional que elaboró el oficio o informe; número del documento y fecha de expedición; y, resumen sumario del contenido del documento. Los archivos están clasificados por años, de tal manera que se evita eventuales confusiones o errores.

El encargado del archivo no tiene estabilidad laboral y en la actualidad ha suscrito 3 contratos de servicios ocasionales con el Instituto. En caso de que la administración decida no seguirle renovando su contrato, podrían originarse cambios sustanciales en el manejo, clasificación y custodia de la documentación, dependiendo de la visión, experiencia y capacidad del nuevo servidor, lo que imposibilita un proceso de continuidad.

Finalmente, no existe un archivo digital de la documentación escaneada, debiéndose recurrir siempre al texto físico para tener conocimiento de su contenido global. Con el paso del tiempo, los papeles archivados se tornan ilegibles y si no se realiza una digitalización de estos, en poco tiempo la Procuraduría General tendrá por archivo un montón de papel inservible.

8.- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por medio de la Comisión Técnica de Inversiones, efectúa todas sus inversiones y operaciones financieras a través del mercado financiero, con sujeción a los principios de eficiencia, seguridad, rentabilidad, oportunidad y liquidez.

Las inversiones que realiza el IESS son de dos clases, a saber: Privativas⁴⁴ y No privativas⁴⁵.

Las inversiones no privativas con los recursos del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional y del Fondo de Pensiones del Seguro Social Campesino, se hacen **en activos** denominados en dólares de los Estados Unidos de América o en moneda extranjera libremente convertible.

En la actualidad se está preparando por parte de los abogados encargados de los procesos civiles y de inquilinato, pertenecientes al área de patrocinio judicial, un informe pormenorizado de las propiedades que están en litigio a nivel nacional, que permita conocer el estado actual del trámite; cuántas y cuáles son las propiedades que tienen problemas legales y se puedan tomar las acciones encaminadas a solucionar estos conflictos, sin embargo, la labor es gigantesca,

Las demandas más comunes son amparos posesorios, acciones reivindicatorias, prescripciones, falta de pago de cánones arrendaticios, entre otros.

⁴⁴ Ley de Seguridad Social, Art. 62.- *Inversiones privativas del IESS.- (Reformado por el Art. 1 de la Ley 2006-71, R.O. 429, 3-I-2007).- Son inversiones privativas del IESS los préstamos hipotecarios y quirografarios a sus afiliados, las colocaciones financieras de las Cuentas de Menores Beneficiarios del IESS, los recursos asignados al servicio público del Monte de Piedad, las operaciones de descuento de títulos hipotecarios cuando se trate de operaciones con los afiliados del IESS, y la adquisición, conservación y enajenación de bienes raíces, con recursos de los fondos de pensiones, para fines de capitalización de las reservas técnicas del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional creado en el Libro Segundo de esta Ley.*

⁴⁵ *En sus inversiones No privativas, el IESS podrá acogerse a las disposiciones de la Ley de Mercado de Valores, en las mismas condiciones autorizadas a las entidades del sector privado Las inversiones no privativas de los recursos del Seguro de Salud, el Seguro de Riesgos de Trabajo y el Seguro Social Campesino, de corto o largo plazo, así como las inversiones de largo plazo con los recursos del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional y el fondo de pensiones del Seguro Social Campesino, deben hacerse en las mejores condiciones de eficiencia, seguridad, rentabilidad, oportunidad y liquidez.*

Para concluir, es importante destacar que el monitoreo de las recomendaciones emitidas debe ser constante, y más aún si se cuenta con personal capacitado en esta área. Las autoridades del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se esfuerzan por mantener políticas apropiadas para la dirección y administración de la entidad; sin tomar mucho en cuenta los expedientes de las auditorías en relación a los años anteriores.

CONCLUSIONES.-

1. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cuenta con procesos de Asistencia Técnica y Administrativa cuyos deberes y atribuciones se encuentran previamente definidos en el Reglamento Orgánico Funcional de la Institución.
2. La Unidad de Auditoría Interna tiene competencia legal y reglamentaria para emitir recomendaciones, las mismas que, una vez comunicadas a los servidores del Instituto, deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio.
3. Las recomendaciones emitidas por la Unidad de Auditoría Interna son objeto de seguimiento sobre la base del cronograma preparado por los funcionarios responsables de su aplicación y aprobado por la máxima autoridad.
4. La Procuraduría General del IESS es una unidad debidamente estructurada con funciones claramente determinadas.
5. Los profesionales del área de patrocinio no llevan un registro de las acciones judiciales que se encuentran tramitando a través de medios y herramientas electrónicas. Cada abogado posee un archivo físico desorganizado, que no le permite realizar una vigilancia eficaz de los procesos a su cargo.
6. El Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social hasta la presente fecha no ha aprobado su Reglamento Interno de Régimen Disciplinario para los

servidores del IESS sujetos a la LOSCCA, lo que impide una adecuada aplicación de sanciones a autoridades, funcionarios y servidores.

7. La Procuraduría General del IESS no ha presentado su informe sumario, concreto y puntual de la gestión y cumplimiento de los Planes Estratégicos 2004- 2008 y Operativo del año 2005.
8. La Procuraduría General dispone de un servidor contratado quien se responsabiliza del manejo y custodia del archivo, sin embargo no se cuenta con la incorporación de medios y herramientas electrónicas para velar por la integridad del contenido de los documentos y evitar acumular y guardar grandes cantidades de papeles.
9. Desde el mes de marzo de 2009, los abogados del área de patrocinio iniciaron la tarea de elaborar cada uno un informe pormenorizado de las propiedades que están en litigio, sin embargo, se podría afirmar que apenas se ha ingresado el 40% de los trámites en cuestión, considerando que cada día se presentan nuevas demandas por diversos motivos, desconociéndose a ciencia cierta y con exactitud el estado actual de los procesos y el número y la determinación de las propiedades que tienen problemas legales, a fin de tomar las medidas necesarias encaminadas a solucionar estos conflictos.

RECOMENDACIONES.-

Las medidas que se deben adoptar para fortalecer el estado de avance de las recomendaciones propuestas para mejorar el cumplimiento de las observaciones establecidas en los informes de auditoría interna en la Procuraduría General del IESS son las siguientes:

1. La Auditoría Interna del IESS, dentro de las funciones primordiales que cumple, deberá asistir a la administración en general, en el mantenimiento de controles efectivos, mediante la evaluación de eficacia y eficiencia para proveer mejoras continuas⁴⁶.
2. La metodología deberá asegurar que se sigan los procesos adoptados por la Auditoría Interna, según el plan anual de auditoría y revisión de procesos, bajo retroalimentación, presupuestos de proyectos, sistemas de control interno y las diferentes recomendaciones dadas.
3. La Auditoría Interna deberá enfatizar en establecer conclusiones respecto de la calidad del desempeño continuo y tomar acciones de seguimiento a fin de asegurar que se implementen las mejoras apropiadas⁴⁷.

⁴⁶ Con el propósito de lograr programas de calidad, mejoras continuas y aprovechamiento de los resultados obtenidos y plasmados en sus informes, es compromiso de la auditoría interna ejercer revisiones continuas y periódicas de su trabajo mediante autoevaluaciones o evaluaciones realizadas por terceros especializados.

⁴⁷ Es útil y necesario entrevistas y encuestas con los terceros interesados en la información presentada por la Auditoría Interna, como la del desempeño y la acción apropiada para lograr mejoras, contribución a la gestión y a los procesos de control, el cumplimiento de las leyes, reglamentaciones y normas gubernamentales o del Instituto, así como la determinación de la eficacia en las operaciones, mejores prácticas y real valor agregado.

4. La Procuraduría General deberá desarrollar sus propios indicadores, (aportando a la conformación de un banco de indicadores)⁴⁸ que permitan valorar los avances y logros de las acciones emprendidas.

Se deberá tomar en cuenta la ruta para desarrollar estos indicadores, la cual se inicia con la focalización de los objetivos tanto institucionales como programáticos y de proyectos, convirtiéndose éstos en las unidades de análisis, los que a su vez, desglosados, arrojan las variables relevantes que caracterizan el objetivo, siendo el último paso establecer el o los objetivos que permitan identificar y seleccionar variables relevantes.

Para formular el indicador, característica o variable relevante seleccionada, correspondiente a cada tema, basta convertir y expresar el objetivo y sus variables en patrón o categoría de valoración y evaluación, haciendo las siguientes preguntas:

- ¿Al finalizar el período qué resultado concreto deseamos entregar?
- ¿Cómo sabremos que ya hemos logrado el objetivo?

Como los indicadores son los patrones de valoración del comportamiento de las variables relevantes, dentro del sistema de seguimiento y evaluación se requiere explicar las diferentes clases de indicadores⁴⁹.

⁴⁸ Cada uno de los objetivos, independientemente del nivel de planificación a que pertenezcan, serán descompuestos en variables relevantes, y a cada variable se le formulará al menos un indicador a través del cual se pueda valorar y evaluar su dinámica, dando origen así a la trilogía para el desarrollo de cualquier indicador social: objetivos, variables e indicadores.

5. El Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de manera provisional (hasta que se publique la Ley Orgánica del Servicio Público), deberá aprobar las normas mínimas y básicas de carácter disciplinario para sus servidores sujetos a la LOSCCA, las mismas que deberán contener al menos la descripción de las sanciones tales como: Amonestaciones verbales y escritas; sanción pecuniaria administrativa; suspensión temporal sin goce de sueldo; y, destitución previo sumario administrativo.
6. Respecto al manejo y custodia del archivo de la Procuraduría General del IESS, se deberá adecuar un espacio físico en donde el funcionario encargado pueda desarrollar sus actividades de una manera más eficiente y organizada.

En lo relacionado al archivo físico y conservación de la documentación, se deberá optimizar el papeleo con documentos digitalizados y firmas digitales certificadas, a fin de garantizar la fidelidad del contenido y economizar espacio⁵⁰.

7. Los documentos de respaldo deben estar debidamente resguardados.

⁴⁹ Dependiendo de la pertenencia a la variable relevante, se pueden distinguir dos tipos de indicadores: Indicadores de Gestión o Eficiencia.- También se les denomina como: de seguimiento, de control, de monitoreo, de actividades, de tarea, de metas intermedias, de adelantos, de avances, de progresos, indicadores internos. Pertenecen al sub - sistema de seguimiento y sirven para valorar el rendimiento (producción física) de insumos, recursos y esfuerzos dedicados a obtener objetivos con tiempos y costos registrados y analizados. Dentro del sistema de seguimiento y evaluación, los indicadores de gestión, permiten la valoración de al menos los siguientes elementos: 1. La utilización de los recursos humanos, físicos; financieros, ecológicos y de tiempo; 2. El cumplimiento de actividades, tareas o metas intermedias; 3. El rendimiento físico promedio (productividad) medido éste como la relación que existe entre los logros y los recursos utilizados; 4. El costo promedio/efectividad o mejor, esfuerzo/resultado o costo/beneficio; 5. El grado de eficiencia; y, 6. El tiempo.

Indicadores de Logro o Eficacia.- Son también conocidos como indicadores de éxito, externos, de impacto, o de objetivos, los cuales facilitan la valoración de los cambios en las variables socioeconómicas propiciados por la acción institucional. Los indicadores de logro son hechos concretos, verificables, medibles, evaluables, que se establecen a partir de cada objetivo, pertenecen al sub - sistema de evaluación permitiendo la valoración de la eficacia de los planes, programas y proyectos sociales de la institución para resolver los problemas y necesidades del grupo.

⁵⁰ La incorporación de medios y herramientas electrónicas resulta complejo, largo y costoso.

8. Se deberán ejecutar con regularidad conciliaciones entre los informes de auditoría interna de años anteriores y la planificación anual de la Procuraduría General, lo que implicará actualizar los registros a fin de que constituyan un patrón de comparación.
9. El Consejo Directivo y la Procuraduría General del IESS, deberán mantener los registros permanentemente actualizados, los mismos que deberán contener los antecedentes necesarios que permitan un adecuado control de la legalidad y la propiedad.
10. La Procuraduría General deberá observar la normativa vigente, en especial la expedida por la Contraloría General del Estado.
11. Los mecanismos de control interno de la Procuraduría General del IESS deben ser evaluados permanentemente por la Unidad de Auditoría Interna.
12. Para la conclusión y mantenimiento de los informes pormenorizados de las propiedades que están en litigio, se torna indispensable contratar más abogados a fin de que ayuden a realizar el catastro respectivo de juicios.

BIBLIOGRAFÍA:

1. Acuerdo N°. 026-CG, Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, publicado en el Registro Oficial N°. 386 de 27 de octubre de 2006.
2. Alvin A. Arens; James K. Loebbecke: Auditoría, un enfoque integral. Sexta Edición, Editorial Pearson Educación, México.
3. Amador S., Alfonso; Castro G, Adolfo M.(2008): Auditoría administrativa: proceso y aplicación. Editorial McGraw-Hill/Interamericana, México.
4. Bernardo, J., y Calderero J (2000): Aprendo a Investigar en Educación; Rialp, Madrid.
5. Blanco Luna, Yanel; (2004): Normas y Procedimientos de la Auditoria Integral; ECOE Ediciones, Bogotá.
6. Chiovenato, Adalberto (2002): Gestión del talento humano. Editorial McGraw-Hill INTERAMERICANA, S.A., Bogotá, Colombia.
7. Comisión Interventora del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Resolución N°. C.I. 004 de 16 de septiembre de 1998.
8. Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Resolución N°. C.D. 021 de 1 de diciembre de 2003.

9. Consejo Superior del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Resolución N°. 509 de 4 de enero de 1984.
10. Consejo Superior del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Resolución N°.520 de 27 de marzo de 1984.
11. Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N° 449 de 20 de octubre de 2008.
12. Cook, J.W. ; Winkle, G.M. (1987): Auditoría. Editorial McGraw-Hill, México.
13. Coopers & Lybrand e Instituto de Auditores Internos (1997): Los Nuevos Conceptos del Control Interno (Informe COSO); Ediciones Díaz de Santos, S.A., Madrid.
14. Coopers and Lybrand (1984): Manual de auditoria. Editorial Deusto, Barcelona.
15. Decreto Ejecutivo No.548, Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
16. Decreto Supremo N°. 3644 de 20 de julio de 1979, publicado en el Registro Oficial N°. 888 de 3 de agosto de 1979.
17. Enciclopedia de la Auditoría. Editorial OCEANO/CENTRUM, Barcelona, España.

- 18.** Estatuto Codificado del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de 20 de febrero de 1990.
- 19.** Estupiñán Gaitán, Rodrigo (2006): Administración o Gestión de Riesgos E.R.M. y la Auditoría Interna; ECOE Ediciones, Bogotá.
- 20.** Fonseca Borja, Rene (1989): Auditoría Interna Un enfoque moderno de Planificación, Ejecución y Control; Corporación Edi-Abaco Cía. Ltda., Ecuador.
- 21.** Guízar Montúfar, Rafael (2008): Desarrollo Organizacional. Tercera Edición, Editorial McGraw-Hill, México.
- 22.** Hellriegel, Don; Jackson, Susan E.; Slocum, John W. Jr. (2002): Administración, un enfoque basado en competencias. Novena Edición, Thomson Editores, S.A., México, Df.
- 23.** International Professional Development Institute (1978): Auditoria operacional, Lima, Peru.
- 24.** Koontz, Harold; Weihrich, Heinz (1998): Administración una perspectiva global. Décima primera Edición, Mc Graw Hill, México
- 25.** La auditoría interna: clave del mejoramiento financiero y operativo. Alexander Hamilton Institute, Ramsey, NJ, Estados Unidos.

- 26.** Ley de Presupuestos del Sector Público (Ley 18).
- 27.** Ley de Seguridad Social (Ley No. 2001-55).
- 28.** Ley Orgánica de la Contraloría (Ley No 2002-73).
- 29.** Manual de Auditoría de Gestión, Contraloría General del Estado.
- 30.** Mark M. Davis; Nicholas J Aquilano (2003): Fundamento en la Dirección de Operaciones. Tercera Edición, Editorial MC Graw Hill, México.
- 31.** Meigs, Walter B; Larsen, John E.; y Meigs, Robert F. (1986): Principios de Auditoría. Segunda Edición. Editorial Diana, México.
- 32.** Rubio Gómez, María José (2004): Orientación y metodología para la Educación a Distancia; Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador.
- 33.** Thompson, Arthur A.; Strickland III, A.J. (2004): Administración Estratégica, textos y casos. Editorial McGraw-Hill INTERAMERICANA/ EDITORES, S.A., México.
- 34.** Whittington, Ray O.; Pany, Kurt (2000): Auditoría, un enfoque integral. Editorial McGraw-Hill, Bogotá, Colombia.

35. Whittington, Ray O.; Pany, Kurt (2005): Principios de Auditoría. Editorial McGraw-Hill, México.

ANEXOS:

1. Registro Oficial N° 888 de 3 de agosto de 1979.
2. Consejo Superior del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Resolución N° 509 de 4 de enero de 1984.
3. Consejo Superior del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Resolución N° 520 de 27 de marzo de 1984.
4. Comisión Interventora del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Resolución N° C.I. 004 de 16 de septiembre de 1998.
5. Páginas en las que constan las recomendaciones dirigidas a la Procuraduría General.
6. Oficio N° 12100000-431 de 15 de diciembre de 2009 en el que consta tanto la certificación del señor Subdirector General del IESS, indicando que el trabajo se ejecutó en la referida entidad y que servirá para mejorar la gestión de la Procuraduría General, como la restricción en la publicación de los informes y exámenes emitidos por la Unidad de Auditoría Interna.