



CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA
DIRECCIÓN DE AUDITORÍA DOS



**INFORME DE EXAMEN ESPECIAL A LAS ÓRDENES DE
DESCUENTO DE PRÉSTAMOS PERSONALES E
HIPOTECARIOS SOBRE PENSIONES DE JUBILADOS
VIGENTES, AL INSTITUTO NACIONAL DE PENSIONES DE
LOS EMPLEADOS PÚBLICOS (INPEP), POR EL PERÍODO
DEL 1 DE JULIO DEL 2018 AL 31 DE MAYO DE 2019**

SAN SALVADOR, 22 DE NOVIEMBRE DE 2019



INDICE

	Página
1. PARRAFO INTRODUCTORIO	1
2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA DE EXAMEN ESPECIAL	1-2
3. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA APLICADOS	2
4. RESULTADOS DE LA ADITORIA DE EXAMEN ESPECIAL	2-15
5. CONCLUSION DE LA AUDITORIA DE EXAMEN ESPECIAL	15-16
6. RECOMENDACIONES	16
7. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORIAS ANTERIORES	16
8. PARRAFO ACLARATORIO	16
ANEXOS	17-20

Señor

Presidente

Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados
Públicos (INPEP)

Presente.

1 PÁRRAFO INTRODUCTORIO

De conformidad al artículo 195 de la Constitución de la República; art. 1, 5, 30 y 31 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, la Dirección de Auditoría Dos emitió Orden de Trabajo No. 15/2019 de fecha 01 de julio del 2019, a fin de que se dé inicio al Examen Especial a las órdenes de descuento de préstamos personales e hipotecarios sobre pensiones de jubilados vigentes, al Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), por el período del 1 de julio del 2018 al 31 de mayo de 2019, siendo el origen una denuncia ciudadana de fecha 07 de marzo del 2019.

2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORIA DE EXAMEN ESPECIAL

Objetivo general

Emitir un Informe que contenga los resultados del Examen Especial referente a las órdenes de descuento de préstamos personales e hipotecarios sobre pensiones de jubilados vigentes, al Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), por el período del 1 de julio del 2018 al 31 de mayo de 2019, de conformidad a Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República

Objetivos específicos

Constatar si las órdenes de descuento de préstamos personales e hipotecarios sobre pensiones de jubilados vigentes, al Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), por el período del 1 de julio del 2018 al 31 de mayo de 2019, son aplicadas de acuerdo a la normativa relacionada en cuanto a:

- Si son firmadas por la persona autorizada
- Si las ordenes de descuentos por crédito hipotecarios, personales y por ahorro voluntario no sobrepasan los límites permitidos por la Ley.
- Si las órdenes de descuento son aplicadas de acuerdo a las cláusulas establecidas en los respectivos contratos, tales como montos, clase de crédito, y destino del crédito.

Alcance del Examen

El alcance comprendió la revisión y examen de las órdenes de descuento de préstamos personales e hipotecarios emitidas por Cajas de Crédito y la



Cooperativa Financiera magisterial COANDES de R.L, sobre pensiones de jubilados vigentes, al Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), por el período del 1 de julio del 2018 al 31 de mayo de 2019.

Documentación que demuestre la existencia de los préstamos y el cumplimiento de normativa de préstamos aplicable a pensiones

3. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA APLICADOS

Basado en la muestra de 30 expedientes de pensionados vigentes del INPEP que cuentan con cuotas de préstamo, se examinaron las órdenes de descuento, verificando lo siguiente:

- a) Que las órdenes de descuento de créditos personales e hipotecarios cuentan con copia del contrato para su aceptación. (Art. 3 Disposiciones sobre Embargabilidad de Sueldos de los Empleados Públicos)
- b) Que no sobrepasen el 20% de la pensión devengada, en el caso de los créditos personales. (Art. 3 Disposiciones sobre Embargabilidad de Sueldos de los Empleados Públicos)
- c) Que no sobrepasan el 30% de la pensión devengada, en el caso de créditos hipotecarios
- d) Que las cuotas en concepto de ahorro programado cuentan con copia de la respectiva autorización, contrato y libreta de ahorro; y que estas, estén comprendidas dentro del 20% estipulado para créditos personales.
- e) La exactitud de la documentación que respalda las órdenes de descuento aplicadas a las pensiones de los jubilados en poder de la pagaduría del INPEP, con relación a la documentación en poder de las instituciones crediticias.

4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA DE EXAMEN ESPECIAL

1) DEFICIENCIAS EN LA APLICACIÓN DE ÓRDENES DE DESCUENTO A LAS PENSIONES DE JUBILADOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE PENSIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS (INPEP)

Verificamos que las órdenes de descuento presentan las deficiencias siguientes:

- a) Las órdenes de descuentos no cuentan con un contrato o garantía hipotecaria que confirme la clasificación del crédito. Según lo detallado en Anexo 1.
- b) La aplicación de órdenes de descuento en algunos jubilados, excede el monto legal, según detalle en anexo 2.

c) Se autorizan órdenes de descuento a pensionados en concepto de cuotas de ahorro y aportaciones, sin cumplir con los requisitos legales establecidos, según detalle:

- 1) Credencial del Representante Legal, expedida por el Departamento de Registro del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo;
- 2) Listado de los asociados y el monto de los descuentos que se harán efectivos;
- 3) Copia de contrato del ahorro autorizado.

Detalle de pensionados.

Nº	Pensionado	Expediente	Beneficiario	Cuota (\$)	Tipo de descuento
2				\$128.00	Aportación
3				\$190.00	Ahorro

d) La aplicación de órdenes de descuento clasificadas como hipotecarias con soporte de un contrato de Mutuo Simple que paralelamente es soporte de un crédito personal, sin evidencia del crédito hipotecario. Ver anexo 3

El Artículo 65 de la Ley General de Asociaciones Cooperativas establece lo siguiente: "Los pagadores de las dependencias del Estado, de las Instituciones Oficiales Autónomas y del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, están obligados a efectuar las deducciones de los sueldos, salarios o jornales, que sus empleados o trabajadores autoricen por escrito, para aplicarse a pagos de aportaciones, ahorros, préstamos, intereses o cualquier otra obligación que como deudor o fiador en su caso, de una cooperativa contraigan hasta la completa cancelación de la misma, las sumas deducidas serán entregadas a las respectivas cooperativas de acuerdo a lo que disponga el Reglamento de esta ley.

Para que tenga aplicación lo dispuesto en este artículo es necesario que las Cooperativas lo comuniquen a los referidos pagadores comprobando que están operando legalmente mediante la Credencial del Representante Legal expedida por el Departamento de Registro del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo donde se haga constar la existencia de la Cooperativa y enviando mensualmente los listados de los asociados y el monto de los descuentos que se harán efectivos. Los trabajadores del sector privado podrán autorizar las mismas deducciones de conformidad con el procedimiento señalado en el Código de Trabajo."

El Artículo 80 incisos primero y segundo de la Ley General de Asociaciones Cooperativas establece lo siguiente: "Aprobada el otorgamiento de un préstamo hipotecario por el organismo correspondiente se librára certificación por extracto del acta en que consta.



La certificación contendrá fecha del acta, nombre y apellido del interesado, monto del préstamo acordado y plazo para su amortización, y, además, la mención de las inscripciones en el Registro de la Propiedad respecto al dominio y gravámenes existentes, relativos al inmueble o inmuebles ofrecidos y aceptados en garantía sin que sea necesario la descripción de dichos inmuebles. Dicha certificación, firmada por el presidente, Gerente, Subgerente o por personas autorizadas para ello, con el sello de la Cooperativa acreedora, se anotará preventivamente en el Registro de Hipotecas, marginándose los asientos correspondientes.”

El Artículo 102 de la Ley de la Corte de Cuentas, establece lo siguiente: Responsabilidades de los Administradores de Fondos y Bienes “Los funcionarios y empleados de las entidades y organismos del sector público, que recauden, custodien, administren, autoricen, refrenden, avalen, distribuyan, registren o controlen fondos, bienes u otros recursos del Estado y de las Instituciones Autónomas; los liquidadores de ingresos, las personas que reciban anticipos para hacer pagos por cuenta del sector público; son responsables de verificar que el proceso de control interno previo se haya cumplido.”

El Artículo 20 literal b) de la Ley de Protección al Consumidor establece lo siguiente:

“Se prohíbe a proveedores de servicios de crédito, bursátiles o servicios financieros en general, incurrir en las siguientes conductas:

b) Aplicar pagos o utilizar garantías para otras obligaciones a cargo del consumidor cuando no correspondan a las pactadas previamente en el contrato, o que el consumidor no haya autorizado posteriormente;”

El Artículo 136 incisos del 1 al 3 del Código de Trabajo establecen lo siguiente: “Cuando el trabajador contraiga deudas provenientes de créditos concedidos por bancos, compañías aseguradoras, instituciones de crédito o sociedades y asociaciones cooperativas, podrá autorizar a su patrono para que, de su salario ordinario y en su nombre, efectúe los descuentos necesarios para la extinción de tales deudas.

La autorización deberá otorgarse por escrito y en dos ejemplares. Concedida será irrevocable.

El patrono, al recibir copia del contrato, respectivo y un ejemplar de la autorización, estará obligado a efectuar los descuentos y pagos correspondientes.”

El Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado en sus artículos 31 y 34 establece:

Artículo 31 inciso primero “Corresponde al jefe de la UFI la dirección, coordinación, integración y supervisión de las actividades de presupuesto, tesorería, contabilidad gubernamental y crédito público que realicen los niveles de gestión institucional.”

Artículo 34: “Dentro de las atribuciones de supervisión, la jefatura de la UFI verificará que los funcionarios de su dependencia y de las Unidades

Presupuestarias, cumplan las normas legales, del SAFI y los procedimientos de control interno vigentes; realicen sus actividades en forma eficiente y, efectúen los correctivos sugeridos por las autoridades competentes de supervisión y control.”

El Artículo 3 incisos del 1 al 3 de las Disposiciones Sobre Embargabilidad de Sueldos de los Empleados Públicos (Medidas Protectoras del Salario de los Empleados Públicos.) Decreto N° 267, establece lo siguiente: “... cuando el empleado o pensionado contraiga deudas provenientes de créditos concedidos por el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, Bancos, Compañías Aseguradoras, Instituciones de Crédito o Sociedades Cooperativas, podrá extender autorización para que de su sueldo o pensión y en su nombre, se efectúen los descuentos necesarios para la extinción de tales deudas.

La autorización deberá otorgarse por escrito y en dos ejemplares; concedida, será irrevocable.

La Oficina o Institución que deba pagar el sueldo o pensión, al recibir copia del contrato respectivo y un ejemplar de la autorización, estará obligada a efectuar los descuentos y pagos correspondientes.”

El Artículo 3 incisos cinco y seis, de las anteriores Disposiciones (Medidas Protectoras del Salario de los Empleados Públicos.) Decreto N° 267, establece lo siguiente: “En todo caso las cantidades señaladas en el contrato como cuotas de pago, no excederán del 20% del sueldo o pensión devengada en el o los períodos fijados para el pago.

Cuando las entidades mencionadas en el inciso primero, promovieren acción judicial, para el pago forzoso de obligaciones mutuarías contraídas por empleados o pensionados, no tendrá aplicación lo dispuesto en los dos artículos anteriores, pudiendo trabar embargo hasta en el 20% del sueldo o pensión, cualquiera que sea la cuantía de éstos

El Manual de Descripción de Puestos INPEP- Jefe de Sección de Pagaduría General- Descripción de las actividades, establece:

1. Planificar, dirigir y controlar la ejecución de las diferentes actividades
2. Revisar y firmar planillas para el pago de pensiones, salarios de empleados, cheques para el pago de pensiones, gastos administrativos, gastos funerales, constancias y ordenes de descuentos de pensionados y empleados y otros documentos relacionados con el puesto.

La deficiencia se debe a que el jefe de la Sección de Pagaduría de Pensiones del INPEP, aplicó dos descuentos por un mismo crédito y el jefe UFI y Tesorera no supervisaron la aplicación de la normativa aplicable para el caso.

La deficiencia hace que se exceda el límite permitido de endeudamiento de los pensionados del INPEP, aplicando doble descuento a los pensionados por un mismo préstamo y reduciendo en gran medida el monto a percibir en concepto de pensión.



Comentarios de la Administración

Mediante nota sin referencia de fecha 08 de agosto del 2019, la Tesorera y el jefe de la Sección de Pagaduría presentan los siguientes comentarios:

Literal a)

“En atención a su requerimiento de fecha veintiséis de julio de dos mil diecinueve, marcado bajo la referencia DOS-EE-INPEP-016/2019, al respecto le informa lo siguiente:

1. De las órdenes de descuento que no cuentan con un contrato o garantía hipotecaria que confirme la clasificación del crédito.

“En relación a lo establecido en los incisos 1° y 2° del artículo 80 de la Ley General de Asociaciones Cooperativas, estos definen la obligatoriedad para las entidades crediticias de emitir una certificación por extracto del Acta en que consta la aprobación del otorgamiento de un préstamo hipotecario a fin de ser presentado en el Registro de Hipotecas del Centro nacional de Registros, no así la exigencia de ser enviado dicho documento a los pagadores que realizan el descuento en el salario o pensión.

Por otra parte, la Pagaduría de Pensiones del INPEP, respetuosa del marco legal establecido, revisa que la orden irrevocable de descuento presentada, guarde relación con la obligación crediticia que se contrae, procurando en la medida de lo posible que la misma responda a los parámetros legales establecidos, conscientes que el instrumento en el que consta la obligación crediticia se perfecciona posterior al cumplimiento del requisito de autorización de la orden de descuento referida.”

Sobre la misma condición

Mediante nota sin referencia de fecha 09 de agosto del 2019, el jefe de la Unidad Financiera Institucional presentó los siguientes comentarios:

“En atención a su requerimiento de fecha veintiséis de julio de dos mil diecinueve, marcado bajo la referencia DOS-EE-INPEP-014/2019, en respuesta a dichas deficiencias se efectúan los siguientes comentarios:

La clasificación del crédito viene dada en la orden de descuento documento único que sirve legalmente al pagador para efectuar la retención, por lo tanto la Pagaduría de Pensiones del INPEP, verifica que la orden irrevocable de descuento presentada, (Anexo No.1), guarde relación con la obligación crediticia que se contrae, procurando que la misma responda a los parámetros legales establecidos, conscientes que el instrumento en el que consta la obligación crediticia se perfecciona posterior al cumplimiento del requisito de autorización de la orden de descuento referida, esa es la razón por la que no se debe solicitar el documento de respaldo en comento, ya que este es firmado posteriormente y además estaríamos hablando de una cantidad exorbitante de documentos ya que son alrededor de 20,825 pensionados que tienen órdenes de descuento y además se refinancian al menos dos veces al año y un contrato-mutuo con auténtica no tiene menos de diez páginas estaríamos hablando de más de 416,500 páginas al año, que tener que archivar y guardar.

Y en ninguna parte de la legislación citada especifica la obligatoriedad de exigir el contrato o mutuo correspondiente pues toda la legislación referida en la observación presentada se dirige a empleado o trabajadores NO a pensionado o jubilados El art. 65 de la Ley de Asociaciones Cooperativas se refiere únicamente a EMPLEADOS O TRABAJADORES.

El art. 80 incisos primero y segundo de la ley general de Asociaciones Cooperativas, define el proceso para entregar la certificación del contrato únicamente al Registro de la Propiedad para efectos de anotación preventiva en dicho registro. En relación al art. 20 literal b) de la Ley de Protección al consumidor, afirmamos que SI se cumple ya que ningún descuento es efectuado sin que previamente el pensionado haya autorizado con su rúbrica dicho descuento. (Anexos Nos. 1,2 y 3). El Art. 136 incisos del 1 al 3 del Código de trabajo, se refiere únicamente al Trabajado y Patrono no al pensionado. El Art. 3 incisos del 1 al 3 de las Disposiciones sobre embargabilidad, es referida específicamente a los embargos, más, sin embargo, también se cumple en la parte donde especifica que la autorización del pensionado debe de ser otorgada por escrito, lo cual así se realiza en la Pagaduría de Pensiones.”

En nota de fecha 7 de octubre del 2019, suscrita por el Jefe UFI; la Tesorera; y el; Pagador de Pensiones, presentan el siguiente comentario: literal a) “Las órdenes de descuento no cuentan con un contrato o garantía hipotecaria que confirme la clasificación del crédito.

Como se manifestó en respuestas anteriores...no obstante se adoptará la medida de requerir la presentación de la carta de aprobación juntamente con las ordenes de descuento, a fin de verificar el tipo de crédito que le ha sido otorgado al pensionado, dado que como consta en el documento de entidades financieras, el contrato se suscribe posteriormente a la firma de la orden de descuento.”

Literal b)

Mediante nota sin referencia de fecha 08 de agosto del 2019, la Tesorera y el Jefe de la Sección de Pagaduría de Pensiones presentan los siguientes comentarios:

2. De la aplicación de órdenes de descuento en algunos jubilados exceden el monto legal.

El artículo 136 incisos del 1 al 3 del Código de Trabajo regula la relación patrono-trabajador, no así la de Institución Previsional-Pensionado.

Por otra parte, si bien es cierto que el artículo 3 incisos 5 y 6 de las Disposiciones Sobre Embargabilidad de Sueldos de los Empleados Públicos del Decreto Legislativo N° 267, regula la protección del salario y pensiones, en la actualidad, las entidades bancarias (financieras), han optado por otorgar los créditos con un medio por medio de órdenes de descuentos, logrando con ello regular:

Que el pago del préstamo se aplique mensualmente en la misma fecha, evitando con ello desfase del capital por pagos en diferentes días.

Evitar que el pensionado deba presentarse mensualmente a una agencia bancaria a realizar el abono y que deba efectuar largas filas.



Evitar que por olvido o por utilizar el dinero en otras obligaciones, el pensionado genere mora en el crédito.

Es innegable que existen órdenes de descuento que exceden el monto legal establecido y la razón la encontramos en las necesidades de orden económico que enfrentan nuestros pensionados, debido a que en la mayoría los montos de pensión no les permiten cubrir todas sus necesidades, recurriendo a financiamientos constantes para solventarlos. Es importante mencionar que, previo a que el pagador firme la orden de descuento, se le informa al pensionado sobre el porcentaje de pensión que está comprometiendo y quienes a pesar de advertirles que ello no es posible, se amparan en que deben cubrir sus gastos de atención médica y otros.”

Sobre la misma condición

Mediante nota sin referencia de fecha 09 de agosto del 2019, el jefe de la Unidad Financiera Institucional presenta los siguientes comentarios:

“En este caso es de mencionar que también existen ordenes de descuento por préstamos hipotecarios, (Anexo No.2), los cuales exceden del 20%, así como también al unir créditos personales e hipotecarios es obvio que se supere dicho monto, los descuentos por aportes a la cooperativa como socios NO influyen en dicho porcentaje ya que NO son pago de créditos. (Anexos Nos. 1 y 3).

Sin embargo, hay que mencionar también que nuestros pensionados aducen que, bajo la legislación vigente, solamente se les puede rechazar una orden de descuento presentada, cuando la ley prohíba de forma expresa y contundente al empleador.”

En nota de fecha 7 de octubre del 2019, suscrita por el Jefe UFI; la Tesorera; y el Pagador de Pensiones, presentan el siguiente comentario: literal b) “Las aplicaciones de órdenes de descuento en algunos jubilados exceden del monto legal. Hemos efectuado requerimiento a la subgerencia de informática, a fin de efectuar de forma mecanizada la recepción de órdenes de descuento, con el objeto de garantizar oportunamente desde la recepción, que dichas ordenes de descuento no excedan del monto legal del 20%, en todo tipo de descuento a efectuar a los señores pensionados.”

Literal c)

Mediante nota sin referencia de fecha 08 de agosto del 2019, la Tesorera y Pagador de pensiones presentan los siguientes comentarios:

3. De la autorización de orden de descuento en concepto de cuotas de ahorro y aportaciones sin cumplir con los requisitos legales establecidos.
1. Credencial del representante legal expedido por el Departamento de Registro del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo:

“Sobre este aspecto es pertinente traer a colación que de acuerdo a lo que dispone el artículo 65 de la Ley General de Asociaciones Cooperativas de El

Salvador, Decreto Legislativo N° 339 de fecha 6/05/86, publicada en el Diario Oficial N° 86, Tomo 291 de fecha 05/04/1986: "Los Pagadores de las dependencias del Estado, de las Instituciones Oficiales Autónomas y del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, están obligados a efectuar las deducciones de los sueldos, salarios o jornales, que sus empleados o trabajadores autoricen por escrito, para aplicarse a pagos de aportaciones ahorros préstamos, intereses cualquier otra obligación que como deudor o fiador en su caso, de una cooperativa contraigan hasta la completa cancelación de la misma, las sumas deducidas serán entregadas a las respectivas cooperativas de acuerdo a lo que disponga el Reglamento de esta Ley.

De ahí que, no obstante lo expuesto en el párrafo que antecede, y conforme al principio de Buena fe, artículo 3 de la Ley de Procedimientos Administrativos, los entes cooperativos que otorgan créditos, cuya orden irrevocable de descuento autoriza esta Pagaduría, son de reconocida trayectoria, son autorizados y supervisados por la [REDACTED], lo que ha propiciado a la fecha no se exija credencial alguna, por considerar que las mismas se guardan de manera celosa por el ente que las supervisa y que en caso de perfilarse alguna duda se hacen las consultas respectivas.

2. Listado de asociados y el monto de los descuentos que harán efectivos.

Considerando que, a diario la Pagaduría de Pensiones de este Instituto recibe órdenes de descuento relacionadas con cuotas de préstamo, ahorro y/o aportaciones, se posee autorización de forma individual, solamente cuando una cooperativa es totalmente nueva, inicialmente remiten listados con el detalle de los asociados y las cuotas pertinentes. Es necesario mencionar que, mensualmente se genera un listado de los pensionados a los que se les retienen cuotas de cada una de las cooperativas, los cuales son remitidos a dichas entidades.

3. Copia del contrato del ahorro autorizado.

Tal como se expone en el numeral 1 del presente informe, la obligación de retener las cuotas en concepto de ahorro se perfecciona posterior al cumplimiento del requisito de autorización de la orden de descuento referida, por ese motivo no se exige el documento de respaldo respectivo.

Por otra parte, es de suma importancia comentar que mensualmente se gestionan alrededor de 200 o más ordenes de descuento, que en un año se tendrían que almacenar cerca de 2,400 contratos, generando un volumen anual considerable, que pasaría a formar parte de los archivos institucionales, no teniendo la capacidad de almacenamiento y, además, se causa afectación medioambiental por el uso de papel, tinta, grapas, archivadores, folders, entre otros recursos.

Sobre la misma condición

Mediante nota sin referencia de fecha 09 de agosto del 2019, el jefe de la Unidad Financiera Institucional presento los siguientes comentarios:



- 1) Credencial de la representante legal expedida por el Departamento de Registro del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo:

“Sobre este aspecto, conforme al principio de Buena fe, artículo 3 de la Ley de Procedimientos Administrativos, los entes cooperativos que otorgan créditos, cuya orden irrevocable de descuento autoriza esta Pagaduría, vienen firmadas y selladas por funcionario competente de dichas instituciones, (Anexos Nos.1, 2 y 3), además son de reconocida trayectoria, supervisados y autorizados por la Superintendencia del Sistema Financiero tal como lo especifica el documento de la orden de descuento que presenta debidamente autorizada, el pensionado, para su ejecución.

- 2) Listado de asociados y el monto de los descuentos que harán efectivos

Efectivamente se cumple con lo estipulado en la legislación correspondiente ya que la Pagaduría de Pensiones de este Instituto, cuenta con los listados de asociados con orden de descuento, en el cual se especifica el monto del descuento correspondiente.

- 3) Copia del contrato del ahorro autorizado.

Tal como se expone en el literal a), del presente informe, la obligación crediticia se perfecciona posterior al cumplimiento del requisito de autorización de la orden de descuento referida, además de las condicionantes ya mencionadas anteriormente en dicho literal, pero la orden de descuento especifica claramente cuando un descuento se refiere a cuota de ahorro. (Anexos Nos. 1 y 3).

En nota de fecha 7 de octubre del 2019, suscrita por el Jefe UFI; la Tesorera; y el Pagador de Pensiones, presentan el siguiente comentario: Literal c) “Se autorizan ordenes de descuento a pensionados en concepto de cuotas de ahorro y aportaciones sin cumplir o los requisitos legales establecidos, según detalle:

- 1) Credencial de representante legal expedido por el Departamento de Registro del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo.

Con la finalidad de confirmar que las cooperativas están operando legalmente, se solicitaran las credenciales vigentes, girando una nota a dichas entidades para que sean remitidas a la pagaduría de pensiones y además requerir que dichas credenciales sean actualizadas conforme a la vigencia.”

- 2) Listado de asociados y el monto de los descuentos que harán efectivos.

“Si bien es cierto que el Art. 65 de la Ley de Asociaciones Cooperativas establece que dichas entidades enviaran los listados de los asociados y el monto de los descuentos que se harán efectivos, debido al volumen mensual de este tipo de descuentos, el listado es sustituido por una orden de descuento individual, debidamente autorizada por el pensionado, en la que están definidas las condiciones del valor a descontar, nombre del asociado/pensionado, plazo del descuento, tipo del préstamo, entre otros datos. Por tanto, se considera que se está cumpliendo con el control interno para la aplicación del descuento respectivo.”

3) Copia del contrato del ahorro autorizado.

“Con la finalidad de contar con un documento previo que permita verificar el origen real el descuento en concepto de ahorro, se adoptará la medida de requerir la entrega del documento que lo ampara juntamente con las ordenes de descuento.”

Literal d)

Mediante nota sin referencia de fecha 08 de agosto, la Tesorera y el jefe de la Sección de Pagaduría de Pensiones presentan los siguientes comentarios:

d) Aplicación Órdenes de descuento clasificadas como hipotecarias con soporte de un contrato de mutuo simple.

“En este aspecto es de señalar que la orden de descuento planteada de una manera, sustentada de otra forma, atiende a la voluntad expresa de las partes, y esta Pagaduría limita su actuar a la autorización del mismo, previo a que se perfeccione el negocio, dado que la orden de descuento firmada por el pagador es requisito indispensable para la formalización del contrato.

De ahí que se reitera la razón por la que esta Pagaduría autoriza la orden irrevocable de descuento a pensionados de este Instituto, en las condiciones advertidas, con sustento en que los pagadores, como funcionario público, se encuentran sometidos a la ley y no tienen más facultades que las que ella le otorga y en la forma que lo disponga.

En el artículo 19 de las Disposiciones Generales de Presupuesto, en su inciso tercero señala que se autoriza a los pagadores y tesoreros de los Organismos del Gobierno Central, de las Instituciones Oficiales Autónomas y de las Municipalidades para que, al efectuar pagos de los sueldos de los empleados, hagan los descuentos o deducciones contempladas en el Decreto Legislativo número 267, publicado en el Diario Oficial del veintiséis de febrero de mil novecientos sesenta y tres.

El mencionado Decreto número 267 en su artículo 3 estipula: “No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cuando el empleado o pensionado contraiga deudas provenientes de créditos concedidos por Bancos, Compañías Aseguradoras, Instituciones de Crédito o Sociedades Cooperativas, podrá extender autorización para que de su sueldo o pensión y en su nombre, se efectúen los descuentos necesarios para la extinción de tales deudas si el propio no lo hiciere.

La autorización deberá otorgarse por escrito y en dos ejemplares; concedida será irrevocable.

En tal sentido, se soslaya que una de las condiciones para que se suscite el contrato, es contar con uno de los requisitos convenidos, es decir el deudor da a la Pagaduría la autorización u orden, la cual constituye un mandato o instrucción imperativo, de cumplimiento obligatorio de compromiso adquirido con la entidad financiera con quien suscribe la obligación crediticia, siempre que el trabajador haya reconocido su responsabilidad y haya firmado una autorización para que se



le descuento de la nómina el valor correspondiente, el Instituto no tiene ningún inconveniente en hacer el respectivo descuento.

Sobre la misma condición

Mediante nota sin referencia de fecha 09 de agosto del 2019, el Jefe de la Unidad Financiera Institucional presentó los siguientes comentarios:

“En este aspecto es de señalar que la orden de descuento especifica claramente a qué tipo de préstamo se refiere, (Anexo No. 2), en cuanto a el contrato de mutuo correspondiente, como ya especificamos anteriormente, no se recibe en la Pagaduría de Pensiones ya que no se puede exigir algo que no está normado para pensionados ya que en la Pagaduría de Pensiones, INPEP, solo se autoriza la orden irrevocable de descuento a pensionados de este Instituto, en las condiciones advertidas, con sustento en que los pagadores, como funcionario público, se encuentran sometidos a la ley y no tienen más facultades que las que ella le otorga y en la forma que lo disponga.

Finalmente debemos aclarar que esta jefatura si le da cumplimiento a lo legislado en el Art. 102 de la Ley de la Corte de Cuentas, y en los Arts. 31 y 34 del Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado; ya que se verifica y supervisa el proceso de pago de todas las planillas en atención al proceso de control interno previo tal como lo han especificado Las auditorías externas en su dictámenes correspondientes (Anexo No. 4), también se demuestra con copia de planilla en donde se ha verificado el pago de cada planilla previo a entregar cheque o hacer el abono electrónico. (Anexo No. 5), así como también, la jefatura del Departamento de Tesorería, de quien depende directamente la Pagaduría de Pensiones, efectúa el control interno correspondiente.

En nota de fecha 7 de octubre del 2019, suscrita por el Jefe UFI; la Tesorera; y el Pagador de Pensiones, presentan el siguiente comentario: Literal d) La aplicación de órdenes de descuento clasificadas como hipotecarias con soporte de un contrato de mutuo simple que paralelamente es soporte de un crédito personal sin evidencia del crédito hipotecarios.

“Tal como se definido en el literal a) de este informe, se adoptará la medida de requerir la presentación de la carta de aprobación juntamente con las ordenes de descuento, a fin de verificar el tipo de crédito que le ha sido otorgado al pensionado, evitando de esa manera que utilicen una figura diferente al tipo de crédito otorgado.”

Con estas medidas adicionales a implementar, las cuales podrán ser verificadas en auditorías posteriores, estaremos garantizando darles cumplimiento a las observaciones señaladas.

Comentarios de los auditores

Literal a)

Los comentarios presentados por la Tesorera y el jefe de la Sección de Pagaduría en relación a lo establecido en los incisos 1° y 2° del Artículo 80 de la Ley General de Asociaciones Cooperativas, no se relaciona con la deficiencia comunicada, ya

que éstos plantean la obligación de inscribir un préstamo hipotecario en el Registro de Hipotecas del Centro Nacional de Registros por la institución crediticia y no habla de la autorización de órdenes de descuento.

Por otra parte, durante la auditoría realizada se comprobó que la Pagaduría de Pensiones del INPEP, no cumplió con el marco legal establecido, porque no verificó que, las órdenes de descuento presentadas cumplieran con todos los requisitos para su autorización, ya que, uno de los parámetros legales establecidos, es que, estas contarán con copia del contrato respectivo. (Artículo 136 incisos del 1 al 3 del Código de Trabajo).

En cuanto a los comentarios presentados por el jefe de la Unidad Financiera Institucional del INPEP, discrepamos por lo siguiente:

La Pagaduría del INPEP para autorizar toda orden de descuento no solo debe ver que, esta guarde relación con la obligación crediticia que se contrae, sino que también cuente con copia del contrato respectivo, como lo señala la normativa detallada anteriormente. (Artículo 136 incisos del 1 al 3 del Código de Trabajo), sin lo cual no puede con certeza determinar, si los datos consignados en la orden de descuento son verdaderos.

Desde el momento que se emite una orden de descuento existe un contrato que la respalda, por lo tanto, esto no es posterior como el jefe UFI afirma.

La cantidad de 20,825 pensionados que menciona el jefe UFI que cuentan con órdenes de descuento, es un indicador de la necesidad de implementar controles eficientes, afín de que las ordenes de descuentos sobre pensiones, no se excedan de los límites legales establecidos.

Por otra parte, el Artículo 3 incisos del 1 al 3 de las Disposiciones Sobre Embargabilidad de Sueldos de los Empleados Públicos, demuestra que si existe legislación específica que determina la obligatoriedad de exigir el contrato o mutuo correspondiente, contradiciendo lo que afirma en el comentario del jefe UFI de que no existe obligatoriedad.

Del análisis que antecede para el literal a) concluimos que los comentarios presentados por la Tesorera y el jefe de la Sección de Pagaduría de Pensiones hacen caso omiso a lo estipulado en el Art. 136 incisos del 1 al 3 del Código de Trabajo por lo que la condición se mantiene.

Literal b)

Los comentarios presentados por la Tesorera y el Jefe de Pagaduría no están acorde con la condición, debido a que la deficiencia no cuestiona las relaciones laborales, sino la autorización por parte de la pagaduría del INPEP de préstamos a pensionados que exceden el monto legal. “

Por otra parte, los comentarios del jefe UFI, no son aceptables por lo siguiente:

La ley es clara al establecer el nivel de endeudamiento para los pensionados, lo cual debe ser una exigencia y motivo de control por parte de la Tesorería y Pagaduría, por lo que la condición se mantiene.



Literal c)

No estamos de acuerdo con los comentarios de la Tesorería y Jefe de Pagaduría por lo siguiente:

El Artículo 65 de la Ley General de Asociaciones Cooperativas claramente establece que para que tenga aplicación este tipo de descuento es necesario que las Cooperativas lo comuniquen a los referidos pagadores comprobando que están operando legalmente mediante la Credencial del Representante Legal expedida por el Departamento de Registro del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo, donde se haga constar la existencia de la Cooperativa y enviando mensualmente los listados de los asociados y el monto de los descuentos que se harán efectivos, esto contradice los comentarios presentados por la Tesorera y el Jefe de Pagaduría, ya que al autorizar estos descuentos omitieron esta exigencia legal.

En ninguna parte de la normativa señalada en la deficiencia, se menciona el principio de buena fe, porque la ley es clara en señalar que, lo que debe primar es el principio de legalidad.

Las autorizaciones a las que hace referencia la Tesorera y el Jefe de la Pagaduría de Pensiones del INPEP no corresponden a lo establecido en normativa citada, así como, el hecho de que mensualmente se genera un listado de los pensionados a quienes se les retienen cuotas de cada una de las cooperativas y enviados a estas, ya que la ley establece que son las cooperativas que deben hacer saber al INPEP a través de listados, quienes son aquellos pensionados que son asociados y no al contrario. (Artículo 65 de la Ley General de Asociaciones Cooperativas).

No es cierto que la obligación de retener las cuotas de ahorro se perfecciona posteriormente a la orden de descuento, porque este documento va unido a la autorización y por ese motivo la ley exige su presentación junto con la orden de descuento (Artículo 136 incisos del 1 al 3 del Código de Trabajo).

El hecho de recibir 200 o más ordenes de descuento indica que es necesario que la pagaduría del INPEP aplique mejores controles para autorizar descuentos a los pensionados que le permita manejar dicho volumen, sin entrar en conflicto con la ley.

Los comentarios presentados por el jefe UFI no desvanecen la deficiencia por lo siguiente:

La Ley de Procedimientos Administrativos no solo menciona el principio de buena fe, sino que establece también el principio de legalidad, que obliga actuar con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico, haciendo solamente aquello que está previsto por la ley.

La ley establece que para que tenga aplicación este tipo de descuento es necesario que las Cooperativas lo comuniquen a los referidos pagadores comprobando que están operando legalmente mediante la Credencial del Representante Legal expedida por el Departamento de Registro del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo, donde se haga constar la existencia de la Cooperativa y enviando mensualmente los listados de los asociados y el monto de los descuentos que se harán efectivos y no al contrario.

Por lo tanto, la deficiencia se mantiene porque los comentarios presentados tanto por el jefe UFI, Tesorera y Jefe de Pagaduría, no modifican su estado.

Literal d)

No concordamos con los comentarios presentados por el jefe UFI, la Tesorera y Jefe de Pagaduría por lo siguiente:

La orden de descuento para su autorización debe contar con copia del contrato que respalde la aplicación del mismo y como se verificó durante el examen la pagaduría del INPEP, por no cumplir con esta exigencia autorizo préstamos personales disfrazados como hipotecarios, elevando el nivel de endeudamiento de los pensionados.

La razón que debe primar a la pagaduría del INPEP es actuar bajo total apego al principio de legalidad, lo cual es parte de las facultades que le otorga la ley y no solamente bajo la presentación de una orden de descuento, que como se verificó su aplicación, no corresponde con lo que se consigna en la misma.

Lo contemplado en el Artículo 19 de las Disposiciones Generales de Presupuesto, en su inciso tercero ya mencionado en los comentarios, no está siendo observado, ya que esa autorización no se relaciona con la deficiencia, por lo que, su cita esta fuera de contexto y aclaramos que el origen de la deficiencia se debe al hecho de autorizar ordenes de descuentos bajo la figura de préstamos hipotecarios y cuyo destino ha sido para préstamos personales, deficiencia que el Jefe de la Sección de Pagaduría de Pensiones, originó, al no exigir junto con la orden de descuento, copia del contrato tal, como lo establece el Decreto Legislativo 267 en su Artículo 3 inciso tercero. Lo anterior sustenta la deficiencia comunicada porque los comentarios presentados por los funcionarios relacionados, revelan que en la pagaduría del INPEP, no se ha dado cumplimiento a la normativa mencionada como criterio.

Finalmente discrepamos con el jefe de la Unidad Financiera Institucional, porque no ha dado cumplimiento a su rol de supervisión y normativa correspondiente. Como resultado del análisis la deficiencia se mantiene.

Los comentarios presentados por la Administración en nota de fecha 7 de octubre del 2019, suscrita por el Jefe UFI; la Tesorera; y el Pagador de Pensiones, donde manifiestan que, con las medidas adicionales a implementar, las cuales podrán ser verificadas en auditorías posteriores, estaremos garantizando darles cumplimiento a las observaciones señaladas; confirman las condiciones señaladas, por lo que estas se mantienen.

5. CONCLUSION DE LA AUDITORIA DE EXAMEN ESPECIAL

Los procedimientos de auditoría desarrollados en el Examen Especial a las Ordenes de Descuento de Préstamos Personales e Hipotecarios sobre Pensiones de Jubilados Vigentes, al Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), por el período del 1 de julio del 2018 al 31 de mayo de 2019, nos permiten concluir que, en la aceptación y autorización de las ordenes de descuento aplicadas a las pensiones de los jubilados del INPEP, existen las irregularidades relacionadas con falta de contratos o garantías hipotecarias en las ordenes de descuento, descuentos que exceden el monto legal, aplicación de cuotas de ahorro y aportación, sin cumplir requisitos legales, aplicación de ordenes de descuento clasificadas como hipotecarias con soporte de contrato de



mutuo simple, todos descrito en el hallazgo desarrollado en el apartado "Resultados de la auditoría".

6. RECOMENDACIONES

1. Recomendamos al señor Presidente del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) para que a través del Jefe de Sección de pago de pensiones del INPEP, se abstengan de aplicar dos descuentos sobre créditos con la misma referencia.
2. Recomendamos al señor Presidente del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) para que a través del jefe de la Unidad Financiera Institucional y a la Jefe de Tesorería del INPEP, supervisen la aplicación de la normativa relacionada con los descuentos aplicados mediante órdenes de descuentos emitidas por las instituciones financieras sobre préstamos de los pensionados del INPEP.

7. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES

En la Dirección de Auditoría Dos de la Corte de Cuentas de la República, ni en Auditoría Interna del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), existen informes de auditoría realizados a las órdenes de descuento de préstamos personales e hipotecarios sobre pensiones de jubilados vigentes, al Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), por el período del 1 de julio del 2018 al 31 de mayo de 2019; razón por la que no hay seguimiento a recomendaciones.

8. PARRAFO ACLARATORIO

El presente informe se refiere a la Auditoría de Examen Especial realizada en el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos-(INPEP), en atención a denuncia ciudadana de fecha 07 de marzo del 2019, relacionada con las Ordenes de Descuento de Préstamos Personales e Hipotecarios sobre Pensiones de Jubilados Vigentes, por el período del 1 de julio del 2018 al 31 de mayo de 2019; y es de uso exclusivo de la Corte de Cuentas de la República.

San Salvador, 22 de noviembre del 2019.

DIOS UNIÓN LIBERTAD

Dirección de Auditoría Dos



"Esta es una versión pública a la cual se le ha suprimido la información confidencial o declarada reservada de conformidad con la Ley de Acceso a la Información Pública"

ANEXO 1

N°	Pensionado	Expediente	Monto pensión (\$)	Acreeedor	N° Referencia	Cuota(\$)	Tipo préstamo	Observaciones
1			\$ 872.06			\$251.76	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
						\$174.41	Personal	Sin copia de contrato
2			\$ 823.74			\$169.00	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
						\$164.00	Personal	Sin copia de contrato
3			\$ 770.86			\$154.17	Personal	Sin copia de contrato
						\$190.03	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
4			\$ 785.70			\$154.72	Personal	Sin copia de contrato
						\$203.68	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
5			\$ 1,179.85			\$324.00	Personal	Sin copia de contrato
						\$479.00	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
6			\$ 831.48			\$166.30	Personal	Sin copia de contrato
						\$249.14	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
7			\$ 1,283.30			\$253.00	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
						\$168.00	Personal	Sin copia de contrato
8			\$ 1,171.06			\$346.88	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
						\$234.21	Personal	Sin copia de contrato
9			\$ 865.65			\$173.00	Personal	Sin copia de contrato
						\$223.00	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
10			\$ 780.18			\$213.94	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
						\$156.03	Personal	Sin copia de contrato
11			\$ 812.59			\$243.77	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
						\$162.50	Personal	Sin copia de contrato
12			\$ 1,675.37			\$231.00	Personal	Sin copia de contrato
						\$288.00	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
13			\$ 789.73			\$236.91	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
						\$157.94	Personal	Sin copia de contrato



N°	Pensionado	Expediente	Monto pensión (\$)	Acreeedor	N° Referencia	Cuota(\$)	Tipo préstamo	Observaciones
14			\$ 710.33			\$213.39	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
						\$145.06	Personal	Sin copia de contrato
15			\$ 797.71			\$159.58	Personal	Sin copia de contrato
						\$248.12	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
16			\$ 1,005.78			\$201.16	Personal	Sin copia de contrato
						\$198.00	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
17			\$ 1,095.17			\$218.99	Personal	Sin copia de contrato
						\$320.18	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
18			\$ 727.37			\$145.47	Personal	Sin copia de contrato
						\$163.83	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
19			\$ 717.75			\$143.55	Personal	Sin copia de contrato
						\$281.90	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
20			\$ 964.41			\$184.00	Personal	Sin copia de contrato
						\$212.30	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
21			\$ 720.80			\$153.78	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
						\$144.00	Personal	Sin copia de contrato
22			\$ 794.74			\$158.95	Personal	Sin copia de contrato
						\$238.05	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
23			\$ 954.81			\$172.00	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
						\$190.00	Personal	Sin copia de contrato
24			\$ 1,639.42			\$174.90	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
						\$279.70	Personal	Sin copia de contrato
25			\$ 1,400.95			\$420.28	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria
						\$337.36	Personal	Sin copia de contrato
26			\$ 1,686.80			\$506.04	Hipotecario	Sin copia de garantía hipotecaria

ANEXO 2

N°	Pensionado	Expediente	Monto pensión (\$)	Acreedor	Clasificación S/orden de descuento	Monto orden de descuento (\$)	%
1			\$1,622.68		Personal	\$324.00	20%
			\$1,622.68		Hipotecario	\$479.00	30%
			\$1,622.68		Aportación	\$128.00	8%
				Total % descuentos			58%
2			\$717.75		Personal	\$281.90	39%
			\$717.75		Personal	\$143.55	20%
			\$717.75		Cuota de ahorro	\$190.00	26%
				Total % descuentos			85%
3			\$721.56		Personal	\$144.31	20%
			\$721.56		Hipotecario	\$246.71	34%
				Total % descuentos			54%
4			\$1,102.65		Personal	\$230.43	21%
			\$1,102.65		Hipotecario	\$375.00	34%
				Total % descuentos			55%



ANEXO 3

N°	Pensionado	Expediente	Acreedor	Referencia	Monto Cuota según escritura (\$)	Garantía
1					\$393.97	Mutuo simple
2					\$540.43	Mutuo simple
3					\$430.59	Mutuo simple
4					\$320.18	Mutuo simple
5					\$425.45	Mutuo simple
6					\$423.76	Mutuo simple
7					\$361.18	Mutuo simple
8					\$422.64	Mutuo simple
9					\$369.97	Mutuo simple
10					\$174.90	Mutuo simple

“Esta es una versión pública a la cual se le ha suprimido la información confidencial o declarada reservada de conformidad con la Ley de Acceso a la Información Pública”