



INFORME FINAL

BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY

SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS

AUDITORÍA DE GESTIÓN

EJERCICIO FISCAL 2009 Y HASTA 30 DE JUNIO DE 2010

1. ANTECEDENTES

Por Resolución CGR N° 587 de fecha 15 de julio de 2010 la Contraloría General de la República dispuso la realización de una Auditoría de Gestión a la Superintendencia de Seguros (SIS), Unidad dependiente del Banco Central del Paraguay, correspondiente al ejercicio fiscal 2009, y al 30 de junio del 2010, de conformidad a los artículos 9 y 15 de la Ley N° 276/94 "ORGANICA Y FUNCIONAL DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA", y considerando las responsabilidades conferidas a la misma por el Artículo 283 de la Constitución Nacional.

Por Nota CGR N° 3110 del 10 de junio de 2011 se remitió a la Institución Auditada la Comunicación de Observaciones elaborada como resultado de la Auditoría de Gestión a la Superintendencia de Seguros (SIS) correspondiente al ejercicio fiscal 2009 y primer semestre de 2010, para que, en un plazo perentorio e improrrogable de 10 (diez) días, presente el descargo correspondiente.

La Superintendencia de Seguros (SIS) a través de Notas SS.SG Nros. 246, 254 y 210 del 24, 28 de junio y 11 de noviembre de 2011, registradas como Expedientes CGR Nros. 7408, 7529 y 16838 en las fechas mencionadas precedentemente, remite el Informe en el cual se exponen el descargo sobre algunas observaciones realizadas en esta Auditoría de Gestión.

2. ALCANCE DEL EXAMEN

El Examen comprendió la evaluación de la Gestión de la Superintendencia de Seguros (SIS), dependiente del Banco Central del Paraguay, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2009 y hasta 30 de junio del 2010, así como la evaluación y comprobación del Sistema de Control Interno de la Unidad examinada. El Examen fue realizado de acuerdo a Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas aplicables al Sector Público. Ellas requieren que el mismo sea planificado y efectuado para obtener certeza razonable que la información y documentación auditada no contenga exposiciones erróneas. Igualmente, que las operaciones a las cuales ellas corresponden hayan sido ejecutadas de conformidad a las disposiciones legales vigentes y demás normas aplicables.

El resultado del presente Informe surge del análisis de los documentos proveídos a los Auditores para su estudio, los que son de exclusiva responsabilidad de los funcionarios de la Superintendencia de Seguros intervinientes en la ejecución y formalización de las operaciones examinadas.

3. OBJETIVO DEL EXAMEN

El objetivo de la presente auditoría es examinar y evaluar la Gestión de las autoridades de la Superintendencia de Seguros y emitir una opinión sobre el cumplimiento de las normativas legales en el Ejercicio Fiscal 2009 y hasta el 30 de Junio de 2010, y evaluar el grado de eficiencia, eficacia y economía de la gestión de dicha dependencia.



4. LIMITACIONES AL TRABAJO

Las limitaciones al alcance de este trabajo son las que surgen de los atrasos e imperfecciones de la información suministrada por la Entidad Auditada y, en consecuencia, el presente trabajo no incluye una revisión integral de todas las operaciones, por lo que el presente informe no se puede considerar como una exposición de todas las eventuales deficiencias y enumeración de todas las medidas que podrían adoptarse para corregirlas.

El problema principal que obstaculizó el trabajo de esta Auditoría fue la no provisión de los documentos en tiempo y forma. Asimismo, las respuestas brindadas a los distintos requerimientos formulados, en algunos casos, no guardaban relación con lo preguntado, lo que obligaba a solicitar reiteradas veces un mismo documento.

Esta Auditoria se abstiene de opinar sobre la gestión de la Superintendencia de Bancos, debido a que la misma no cuenta con indicadores de gestión, por tanto, nuestro trabajo se limita a mencionar las debilidades que se observaron en la gestión del Ente.

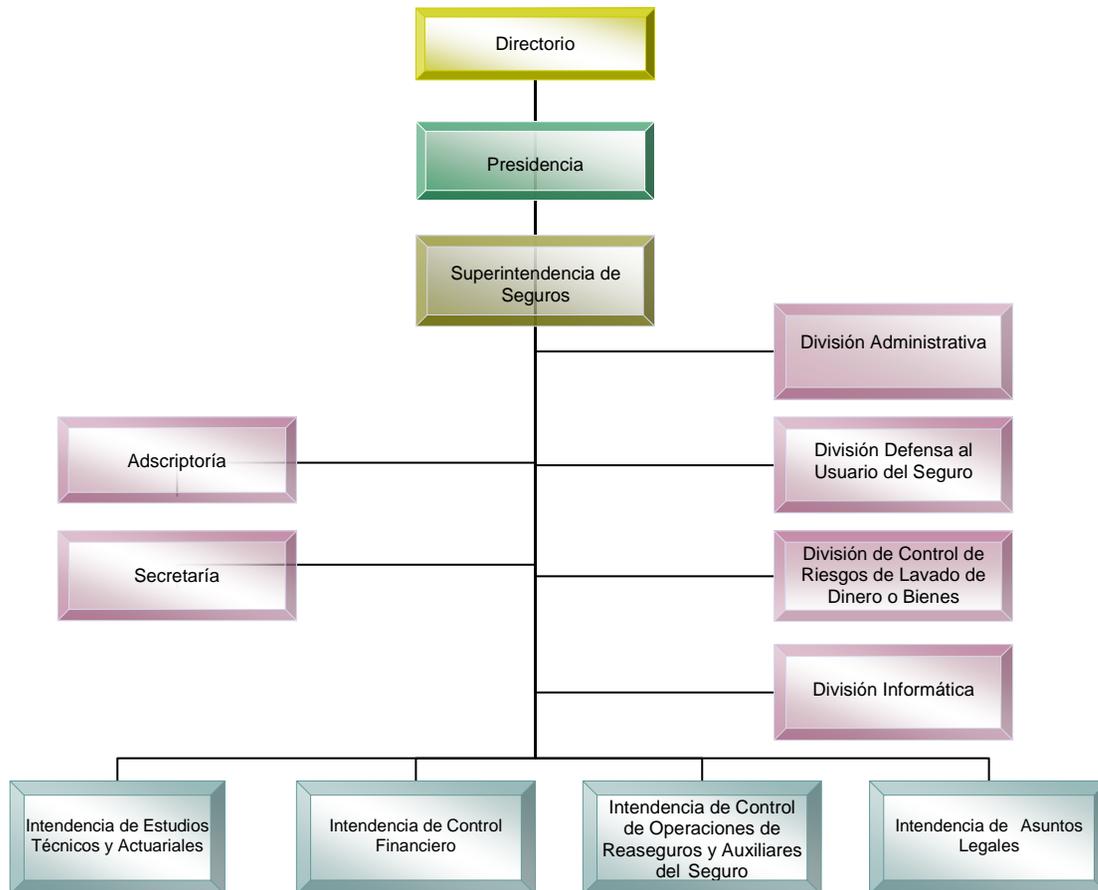
5. AUTORIDADES DE LA SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DURANTE EL PERIODO AUDITADO

Las principales autoridades de la Superintendencia de Seguros durante el periodo fiscal 2009 y sus cargos respectivos, fueron:

Apellidos y Nombres	Cargo	Dependencia	Presta servicios en el cargo	
			Periodo	Cese
Martínez Sánchez, Diego	Superintendente	Superintendencia de Seguros	26/05/09	-
Penayo Ramírez, Derlis	Intendente	Intendencia de Estudios Técnicos y Actuariales	08/10/07	-
Domínguez, Roberto	Intendente	Intendencia de Control de Operaciones de Reaseguros y Auxiliares del Seguro	14/05/09	-
González Ríos, Pedro	Intendente	Intendencia de Control Financiero	04/01/05	-
López, Mariana	Intendente	Intendencia de Asuntos Legales	01/06/10	-
Von Lucken, Eberhard	Intendente	Intendencia de Asuntos Legales	04/01/05	31/05/10

* Según Memorandum GG N° 131 del 17/08/10

6. ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL



7. DESARROLLO DEL INFORME

A los efectos de una mejor comprensión, el presente Informe se halla dividido en los siguientes capítulos:

CAPÍTULO I GASTOS

CAPÍTULO II PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO

CAPÍTULO III IMPUTACIÓN DISTINTA AL OBJETO DEL GASTO

CAPÍTULO IV CASOS ESPECIALES

CAPÍTULO V CONTROL INTERNO

CAPÍTULO ÚNICO

CAPÍTULO VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CAPÍTULO VII CONCLUSIÓN FINAL



CAPÍTULO I - GASTOS

a. Objeto del Gasto 111 – Sueldos

a.1. Funcionarios que no figuran en la nómina del personal asignado a la SIS pero cuentan con registro de Cálculos de horas trabajadas (Control de asistencia).

Con el objeto de verificar la prestación de los servicios del personal de la SIS, por Memorándum CGR N° 03 del 03 de agosto de 2010, esta Auditoría solicitó:

- Nómina del Personal permanente y contratado que prestó servicios en la Superintendencia de Seguros durante el ejercicio fiscal 2009 y a junio de 2010 (en formato impreso y en medio magnético), conforme al siguiente cuadro:

Personal Permanente

N° Cédula de Identidad	Apellidos	Nombres	Cargo	Categoría	Antigüedad
------------------------	-----------	---------	-------	-----------	------------

Personal Contratado

N° Cédula de Identidad	Beneficiarios	Concepto de Contratación	Profesión	Importe G.
------------------------	---------------	--------------------------	-----------	------------

En Nota SS. SG N° 418 del 16 de agosto de 2010, el Superintendente de Seguros, Lic. Diego Martínez Sánchez, remitió la planilla del personal asignado a la SIS en los periodos solicitados.

Igualmente, por Memorándum CGR N° 62 del 02 de marzo 2011, se solicitó:

- Detalle en qué tipo de programa figuran los funcionarios que se citan a continuación y determine el total de ingresos percibidos por los mismos durante el ejercicio fiscal 2009 y primer semestre de 2010, según el Resumen por Programas/Tipo Personal, conforme al siguiente formato (se adjuntó cuadro).

En Memorándum DGP.DL.S.P. N° 049, del 08 de marzo de 2011, el Gerente de Desarrollo y Gestión Institucional, señor Esteban Cardozo, remitió lo solicitado.

De la comparación efectuada entre la Planilla del Personal asignado a la SIS, el Registro de Cálculos de horas trabajadas (Control de asistencia), remitida por el Departamento de Gestión del Personal del BCP, y lo informado por el BCP en el Memorándum precedente, se evidenció la existencia de funcionarios que integran la planilla de marcación de horas trabajadas durante los meses de enero, abril, agosto, octubre y diciembre de año 2009, pero no figuran en la nómina del personal asignado a la SIS. Asimismo, se evidenció que estos funcionarios fueron trasladados a esa dependencia recién en el ejercicio 2010, conforme se observa en el siguiente cuadro:

Funcionario	Programa	Tipo de Personal	Meses	Según Planilla de funcionarios asignados a la SIS	Según registro de Cálculos de Horas trabajadas	Observación
Norma Elizabeth Acuña Cazal	01-BCP	Administrativo	Abril, agosto, octubre, diciembre.	No figura	Figura	Fue trasladada a la SIS el 31/03/10



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

						según Resolución BCP N° 38.
--	--	--	--	--	--	-----------------------------

Funcionario	Programa	Tipo de Personal	Meses	Según Planilla de funcionarios asignados a la SIS	Según Planilla de Cálculos de Horas trabajadas	Observación
Jorge Alberto Cáceres Ayala	01-BCP	Administrativo	Abril, agosto, octubre, diciembre.	No Figura	Figura	Fue trasladado a la SIS el 31/03/10 según Resolución BCP N° 38.
Gustavo Adolfo Fernández Piris	01-BCP	Administrativo	Abril, agosto, octubre, diciembre.	No figura	Figura	Fue trasladado a la SIS el 16/02/10, según resolución BCP N° 1.
Héctor Aníbal Nizza Rojas	01-BCP	Administrativo	Abril, agosto, octubre, diciembre.	No figura	Figura	Fue trasladado a la SIS el 19/07/10, según resolución BCP N° 111.
Juan Adolfo Arce Herrera	No informó	Administrativo	Abril, agosto, octubre, diciembre.	No figura	Figura	Fue trasladado a la SIS el 19/07/10, según resolución BCP N° 22.
Mario Rubén Aquino Ocampo	01-BCP	Administrativo	Abril, agosto, octubre, diciembre.	No figura	Figura	Fue trasladado a la SIS el 19/07/10, según resolución BCP N° 13.
Luis Alberto Rojas Torossi	01-BCP	Administrativo	Abril, agosto, octubre, diciembre.	No figura	Figura	Fue trasladado a la SIS el 13/04/10, según resolución BCP N° 46.
Félix Álvarez Samaniego	02-SIB	Administrativo	Abril, agosto, octubre, diciembre.	No figura	Figura	Fue trasladado a la SIS el 23/02/10, según resolución BCP N° 19.
Adolfo Medina	02-SIB	Administrativo	Abril, agosto, octubre, diciembre.	No figura	Figura	Fue trasladado a la SIS el 22/03/10, según resolución BCP N° 28.
Tomas Antonio Riveros Riveros	01-BCP	Administrativo	Abril, agosto, octubre, diciembre.	No figura	Figura	Fue trasladado a la SIS el 11/02/10, según



						resolución BCP N° 11.
--	--	--	--	--	--	-----------------------

Al respecto, por Memorándum CGR N° 62 del 2 de marzo de 2011, se solicitó:

- Informe motivo por el cual los funcionarios que se citan precedentemente prestaron sus servicios en la Superintendencia de Seguros durante el ejercicio 2009, teniendo en cuenta que los mismos no figuran en el Programa N° 3, Superintendencia de Seguros.

Por Memorando DGP.DL.SP N° 049 del 8 de marzo de 2011, el señor Esteban Cardozo, Gerente de Desarrollo y Gestión Institucional; el señor Fernando Santacruz, Director del Departamento de Gestión del Personal; la señora Gladys Lesmo, Jefa de la División Liquidación y el señor Pedro Raúl Ocampos, Jefe de la Sección Procesos, respondieron que:

“Las remuneraciones adicionales y complementarias de cada funcionario son asignadas al programa de presupuesto que corresponde a la línea que ocupa en el Anexo de Remuneraciones”.

“La Ley N° 1626 DE LA FUNCIÓN PÚBLICA en el artículo 37, establece que el funcionario público podrá ser trasladado por razones de servicio. La Ley 489/95 en el artículo 23, asigna al Gerente General del BCP sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 9 y 20 de la misma, la administración interna de la institución y el inciso g) del artículo 26 del mismo cuerpo legal, lo faculta a dictar las medidas administrativas dentro de las facultades conferidas por el Directorio. Por Resolución N° 8 Acta N° 206 del 24 de octubre de 1996, el Directorio delegó a la Gerencia General para que con anuencia de la Presidencia, pueda disponer rotaciones y/o traslados del Personal, por razones de mejor servicio. Al respecto, cabe mencionar que como toda organización dinámica, se producen continuas rotaciones internas del personal, desde y hacia todas las dependencias del BCP, incluidas las dos Superintendencias”.

“Debido a la gran movilidad de funcionarios y en un proceso de ajuste continuo, y en caso ser necesario y con la finalidad de realizar una mejor exposición de la ejecución presupuestaria, cada funcionario es reasignado en una línea del anexo de remuneraciones que corresponda a su categoría, monto y programa. No obstante, no siempre se dispone de una línea vacante con la categoría y monto de asignación correspondiente”.

“Anualmente, en el proceso de programación presupuestaria se prevén los traslados de líneas entre programas. Sin embargo, entre la remisión del Proyecto de Presupuesto Anual y su aprobación se siguen generando rotaciones, por lo que incluso antes de su entrada en vigencia es probable que tampoco se disponga en cada programa de las líneas correspondientes a los funcionarios en el programa donde presten servicios. Asimismo, es lógico suponer que en ese nuevo ejercicio seguirán las rotaciones por razones de mejor servicio. Es decir, hay continua movilidad de personal del BCP, antes de la aprobación y durante la ejecución de los presupuestos anuales”.

“En base a todo lo expuesto, las diferencias entre el programa donde el funcionario preste servicios y el programa de ejecución de sus remuneraciones, se explica básicamente en que todos los gastos del funcionario son asignados al programa de la línea del Anexo de Remuneraciones del BCP que ocupe, en función a la disponibilidad de vacancias del mismo”.

Ante esta respuesta, es importante señalar que, la Ley N° 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”, artículo 5, “El Presupuesto General de la Nación”, expresa:

“El Presupuesto General de la Nación, integrado por los presupuestos de los organismos y entidades mencionados en el Artículo 3o. de esta ley, es el instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y los objetivos estatales.



Constituye la expresión financiera del plan de trabajo anual de los organismos y entidades del Estado. En él se preverá la cantidad y el origen de los ingresos, se determinará el monto de los gastos autorizados y los mecanismos de financiamiento. Se elaborará por programas y con técnicas adecuadas para la asignación de los recursos financieros del Estado. Como sistema, el presupuesto es el conjunto de normas, técnicas, métodos y procedimientos empleados y de organismos involucrados en el proceso presupuestario, en sus fases de programación, formulación, aprobación, ejecución, modificación, control y evaluación de los ingresos y egresos y su financiamiento". El subrayado es de la CGR

Igualmente, el artículo 10, "Terminología Presupuestaria de Programa", define "Programa", como: "el instrumento presupuestario destinado a cumplir las funciones del Estado y sus planes a corto plazo y por el cual se establecen objetivos, resultados, y metas a cumplirse mediante un conjunto de acciones integradas y obras específicas coordinadas, empleando los recursos humanos, materiales y financieros asignados a un costo global y unitario. Su ejecución queda a cargo de una unidad administrativa". El subrayado es de la CGR.

No constituye justificativo la movilidad de funcionarios o los traslados de líneas entre programas siendo que, precisamente, el Presupuesto constituye la expresión financiera de la Entidad y su planificación debe constar de programas y técnicas adecuadas para la asignación de los recursos del Estado. Más que justificativo, la argumentación de las autoridades del Banco Central del Paraguay constituye un reconocimiento de la poca eficiencia operativa en la administración de recursos de la Entidad.

Esta Observación no fue respondida por la Institución y, por tanto, esta Auditoría se ratifica en la misma y expone la siguiente:

Conclusión

Se constató la existencia de funcionarios que, según registros de Control de Horas Trabajadas (Control de Asistencia), pertenecieron a la Superintendencia de Seguros durante el ejercicio fiscal 2009; sin embargo, según el listado de funcionarios de la SIS, específicamente, la Planilla de Funcionarios Asignados a la Superintendencia de Seguros, ellos no pertenecen a la misma y fueron trasladados a la SIS recién en el ejercicio fiscal 2010.

Esta circunstancia dificulta realizar un análisis de la gestión que cumple la SIS en lo que se refiere a eficiencia, eficacia y economía de su gestión.

Se destaca que no se pudo hallar evidencias que indiquen la intervención de la Auditoría Interna, cuya función es precisamente evitar la ocurrencia de estos desarreglos.

Al respecto, se menciona la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", que expresa:

Artículo 83: "Constituyen infracciones conforme a lo dispuesto en el artículo anterior: incisos e) no rendir las cuentas reglamentarias exigidas, rendirlas con notable retraso o presentarlas con graves defectos, y f) cualquier otro acto o resolución con infracción de esta ley, o cualquier otra norma aplicable a la administración de los ingresos y gastos públicos".

Artículo 84.- Actuación ante las infracciones.

"Conocida la existencia de infracciones de las enumeradas en el artículo anterior, los superiores jerárquicos de los presuntos responsables instruirán las diligencias previas y adoptarán las medidas necesarias para asegurar los derechos de la administración pública, poniéndolas inmediatamente en conocimiento del Ministro de Hacienda, de la Auditoría



General del Poder Ejecutivo y, en su caso, de la Contraloría General de la República, para que procedan según sus competencias y conforme al procedimiento establecido".

Por su parte, el Artículo 106 del Decreto Reglamentario N° 8127/00 de la Ley N° 1535/99, establece:

"Responsabilidades": "Los ordenadores de gastos o los funcionarios que por delegación cumplen tales funciones y el habilitado pagador serán responsables personal y solidariamente con sus bienes por los compromisos, obligaciones y pagos realizados fuera de presupuesto o el cumplimiento de las especificaciones técnicas determinadas para cada programa, sin perjuicio de las sanciones establecidas en la Ley del Funcionario Público y la acción penal que correspondiere".

Recomendación

Las Autoridades del Banco Central del Paraguay deberán:

1. Arbitrar las medidas administrativas tendientes a individualizar el motivo de estas falencias y a los responsables del incumplimiento de las disposiciones legales vigentes con miras a sancionarlos (si ese fuera el caso) y a restablecer el orden administrativo en la Institución.
2. Instruir a la Auditoría Interna para que ejerza un mayor control sobre las planillas de liquidación de sueldos, y otros beneficios, a fin de corregir las falencias detectadas por esta Auditoría e informar de ellas a las autoridades superiores del Banco Central del Paraguay.

Informar a esta Contraloría General de la República de las medidas adoptadas al respecto y del por qué de estas falencias.

b. Objeto del Gasto 123 – Remuneración Extraordinaria.

b.1. Se imputó al presupuesto de la Superintendencia de Seguros el pago a funcionarios que no cumplieron tareas en la citada Dependencia.

El análisis de los documentos que respaldan los pagos efectuados en concepto de Remuneración Extraordinaria durante el ejercicio fiscal 2009 constató que fueron desembolsados montos a funcionarios que no cumplieron funciones en la Superintendencia de Seguros.

Por Memorándum CGR N° 25 del 22 de setiembre de 2010, se solicitó:

- Motivo por el cual, los siguientes funcionarios que figuran en la Planilla de Liquidación de Sueldos y Otras Remuneraciones como beneficiarios de remuneraciones por horas extraordinarias, los cuales fueron afectados al Programa 3, Superintendencia de Seguros, en el ejercicio fiscal 2009, no figuran en la Planilla de Funcionarios Asignados a la Superintendencia de Seguros 2009 remitidas a esta Auditoría por Nota SS.SG N° 418/10 y tampoco en los registros de Control de Asistencia correspondientes a la SIS.

Nro. Funcionario	Nombre y Apellido	Meses Cobrados	Total percibido por funcionario G.
1908	Edsel Daniel González Fariña	Marzo, Abril, Mayo, Julio, Agosto, Setiembre	367.540
1616	Juan Ángel Inocente Torres Solís	Abril, Setiembre, Noviembre	420.312



1632	Miguel Antonio Vidal Reguera Pérez	Mayo, Julio, Agosto, Setiembre, Noviembre, Diciembre	1.491.739
Total			2.279.591

Por Memorándum DGP.DL.SP N° 0234 del 26 de octubre de 2010, el señor Alfredo Florentín, Encargado de Despacho de la Gerencia de Desarrollo y Gestión Institucional; el señor Fernando Santacruz, Director del Departamento de Gestión del Personal; la señora Gladys Lesmo, Jefa de la División Liquidación y el señor Pedro Raúl Ocampos, Jefe de la Sección Procesos, respondieron:

"Las remuneraciones adicionales y complementarias de cada funcionario son asignadas al programa de presupuesto que corresponde a la línea que ocupa en el Anexo de Remuneraciones. La Ley N° 1626 De la Función Pública en el artículo 37, establece que el funcionario público podrá ser trasladado por razones de servicio. La Ley N° 489/95 en el artículo 23, asigna al Gerente General del BCP sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 9 y 20 de la misma, la administración interna de la Institución y el inciso g) del artículo 26 del mismo cuerpo legal, lo faculta a dictar las medidas administrativas dentro de las facultades conferidas por el Directorio. Por Resolución N° 8 Acta N° 206 del 24 de octubre de 1996, el Directorio delegó a la Gerencia General para que con anuencia de la Presidencia, pueda disponer rotaciones y/o traslados del Personal, por razones de mejor servicio. Al respecto, cabe mencionar que como toda organización dinámica, se producen continuas rotaciones internas del personal, desde y hacia todas las dependencias del BCP, incluidas las dos Superintendencias".

"Debido a la gran movilidad de funcionarios y en un proceso de ajuste continuo, y en caso de ser necesario y con la finalidad de realizar una mejor exposición de la ejecución presupuestaria, cada funcionario reasignado en una línea del anexo de remuneraciones que corresponda a su categoría, monto y programa. No obstante, no siempre se dispone de una línea vacante con la categoría y monto de asignación correspondiente".

"Anualmente, en el proceso de programación presupuestaria se prevén los traslados de líneas entre programas. Sin embargo, entre la remisión del proyecto de presupuesto anual y su aprobación se siguen generando rotaciones, por lo que incluso antes de su entrada en vigencia es probable que tampoco se disponga en cada programa de las líneas correspondientes a los funcionarios en el programa donde preste servicios. Asimismo, es lógico suponer que en ese nuevo ejercicio seguirán las rotaciones por razones de mejor servicio. Es decir, hay continua movilidad de personal del BCP, antes de la aprobación y durante la ejecución de los presupuestos anuales".

"En base en todo lo expuesto, las diferencias entre el programa donde el funcionario preste servicios y el programa de ejecución de sus remuneraciones, se explica básicamente en que todos los gastos del funcionario son asignados al programa de la línea del Anexo de Remuneraciones del BCP que ocupe, en función a la disponibilidad de vacancias del mismo".

La extensa respuesta de la Institución solo confirma la observación realizada por la Auditoría al demostrar que los funcionarios no cumplieron funciones en la Superintendencia de Seguros.

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la Institución en su descargo señaló:

"La Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Seguros son jerárquicamente subordinadas al Directorio del B.C.P., y especialmente dependientes en materia presupuestaria".

El "proceso" de liquidación de sueldos, desde su inicio hasta su finalización, se realiza conforme a la legislación laboral y presupuestaria vigente, la reglamentación



presupuestaria dispuesta por el Poder Ejecutivo y la reglamentación para su ejecución es establecida por el Directorio Institucional, instrumentadas en el Estatuto del Personal del BCP, sus modificaciones y ampliaciones, como también las reglamentaciones anuales para la ejecución presupuestaria.

Por lo expuesto, recalcamos que las diferencias entre el programa donde el funcionario preste servicios y el programa de ejecución de sus remuneraciones, se explica básicamente en que todos los gastos del funcionario son asignados al programa de la línea del Anexo de Remuneraciones del BCP que ocupe, en función a la disponibilidad de vacancias del mismo.

*Por último, cabe mencionar que para el presente Ejercicio Fiscal, la estructura presupuestaria establece para el **Grupo 100 – SERVICIOS PERSONALES** y sus respectivos componentes (Objetos del Gasto), las asignaciones correspondientes afectando a un solo programa, **Programa 001 – DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY**".*

Luego del análisis del descargo presentado, esta Auditoría se ratifica en la observación señalada considerando que la respuesta la Entidad no aporta hechos nuevos ni argumentos que ameriten su rectificación, por lo que expone la siguiente:

Conclusión

En el ejercicio fiscal 2009, se constató que funcionarios que no prestan servicios en la Superintendencia de Seguros percibieron remuneración extraordinaria en el Programa 3, destinados a funcionarios que prestan servicios en esta dependencia, por valor de G. 2.279.591 (Guaraníes dos millones doscientos setenta y nueve mil quinientos noventa y uno).

Esto dificulta la realización del análisis de la gestión que cumple la SIS, en lo que se refiere a eficiencia, eficacia y economía de su gestión.

Se señala también que las autoridades del Banco Central del Paraguay no dieron cumplimiento a la Ley 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", en sus Artículos 5 y 10, por tanto, la Institución no es eficaz en la utilización de su Presupuesto. Se recuerda además el contenido de los Artículos 83 y 84 de la referida ley, y del Artículo 106 del Decreto 8127/2000 "Reglamentario de la Ley N° 1535/99", transcritos ya en el punto anterior.

Recomendación

Las Autoridades del Banco Central del Paraguay deberán:

1. Arbitrar las medidas administrativas tendientes a individualizar el motivo de estas falencias y a los responsables del incumplimiento de las disposiciones legales vigentes con miras a sancionarlos (si ese fuera el caso) y a restablecer el orden administrativo en la Institución.
2. Instruir a la Auditoría Interna para que ejerza un mayor control sobre las planillas de liquidación de sueldos y otros beneficios a fin de corregir las falencias detectadas por esta Auditoría e informar de ellas a las autoridades superiores del Banco Central del Paraguay.

Informar a esta Contraloría General de la República de las medidas adoptadas al respecto y del por qué de estas falencias.



CAPITULO II – IMPUTACIÓN DISTINTA AL OBJETO DEL GASTO

La verificación de la imputación presupuestaria de cada Gasto realizado por la Superintendencia de Seguros durante el ejercicio fiscal 2009 y a junio de 2010, evidenció observaciones que a continuación se detallan:

➤ Imputaciones erróneas.

Se constató que, durante el ejercicio fiscal 2009 y a junio de 2010, fueron imputados erróneamente, a distintos Objetos del Gasto, un importe de G. 61.620.726 (Guaraníes sesenta y un millones seiscientos veinte mil setecientos veintiséis), según se detalla en el siguiente cuadro:

Asiento	Fecha del Asiento	Orden de Pago Nº	Proveedor y/o beneficiario	Monto G.	Objeto del Gasto utilizado por la SIS	Objeto del Gasto que debió utilizar según Auditoría
46 N	27/05/2009	575/09	Esc. Sandra María Von Knobloch Peña	1.305.656	145	269
48 N	04/06/2009	576/09	Esc. María Marta Brun Zucolillo de Pérez	2.497.788	145	269
74 N	28/07/2009	823/09	Esc. Mirna Rosabel Aldama Gullón	1.247.283	145	269
45 N	01/12/2009	1568/09	Esc. Graciela González de Armoa	1.259.606	145	269
35 ME	27/04/2009	411/09	Mi Turismo	1.315.802	841	230
58 ME	24/06/2009	703/09	Boarding Pass	5.807.291	841	230
30 ME	24/06/2009	699/09	Mi Turismo	2.464.920	841	230
39 ME	13/10/2009	1286/09	Boarding Pass	13.835.670	841	230
64 ME	24/11/2009	1535/09	Coral Turismo	13.795.200	841	230
12 ME	17/12/2009	1706/09	Boarding Pass	1.223.100	841	230
26 ME	10/06/2010	707/10	Royal Viajes	1.975.145	841	230
12 ME	09/06/2010	694 y 695/10	Mi Turismo	12.205.241	841	230
18 ME	25/06/2010	797/10	Coral Turismo	2.688.024	841	230
Total				61.620.726		

Por Memorándum CGR Nº 61 del 09 de diciembre de 2010, se solicitó:

- Motivo por el cual los pagos efectuados durante el ejercicio fiscal 2009 y detallados en el siguiente cuadro fueron imputados al Objeto del Gasto 145 "Honorarios Profesionales" y no al Objeto del Gasto 269 "Servicios Técnicos y Profesionales Varios", tal como lo establece el Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento para el ejercicio 2009.(se adjuntó cuadro).

Por Memorándum (GG) Nº 0296 del 16 de diciembre de 2010, la Gerencia General del BCP, adjuntando el Memorando DF.DPP Nº 0187/10 de la Gerencia de Contabilidad y Finanzas del Banco Central del Paraguay, informó que:

"En cuanto a la consulta del porque no fueron imputados al Objeto del Gasto (O.G.) 269 "Servicios Técnicos y Profesionales Varios", el criterio utilizado fue conforme a lo que se puede observar en el Clasificador Presupuestario en cuanto a que para las contrataciones de personas físicas, las mismas deben ser imputadas en el O.G. 145, Honorarios



Profesionales, tal como es el pago a las Escribanos, y para las personas jurídicas en el O.G. 269, Servicios Técnicos y Profesionales Varios", que entendemos se aplica contratando a Estudios Jurídicos que cuenten con Escribanos, para el caso planteado, para realizar los trabajos profesionales requeridos. De hecho en el momento de la programación de los gastos, el BCP prevé el pago de honorarios profesionales a personas físicas (peritos, escribanos, abogados, etc.) en el O.G. 145, Honorarios Profesionales, hecho aprobado primeramente por el Ministerio de Hacienda y finalmente por la Ley Anual de Presupuesto. Se adjunta formulario F-G03".

El Clasificador Presupuestario 2009 es bien claro y específico al determinar que los honorarios legales y convencionales de escribanos deben ser imputados al Objeto del Gasto 269 – "Servicios Técnicos y Profesionales Varios".

Por otro lado, la respuesta del Banco Central del Paraguay también permite conocer la incorrecta elaboración del Anteproyecto de Presupuesto 2009 debido a que fue programada la imputación de gastos de honorarios profesionales de peritos calígrafos, abogados y escribanos al Objeto del Gasto 145 – "Honorarios Profesionales", siendo que el Decreto N° 12091 "Por el cual se establecen los lineamientos generales y montos globales para los procesos de programación, formulación y presentación de los anteproyectos de presupuestos institucionales, como marco de referencia para la elaboración del Proyecto de Presupuesto General de la Nación correspondiente al ejercicio fiscal 2009", del 29 de abril de 2008, establece en su artículo 11, "Lineamientos Generales de Gastos" que "para la programación de gastos y la carga de datos de los Anteproyectos de Presupuestos Institucionales, se utilizarán los programas informáticos desarrollados por el Ministerio de Hacienda: Sistema Integrado de Programación Presupuestaria (SIPP), en base a codificación aprobada por el Clasificador de Ingresos, Gastos y Financiamiento del Ejercicio Fiscal 2008" y que, el Clasificador Presupuestario 2008, estableció la imputación de este tipo de gastos al Objeto del Gasto 269 – "Servicios Técnicos y Profesionales Varios".

Por Memorandum CGR N° 63 del 6 de abril de 2011 se requirió:

- Motivo por el que los siguientes pagos realizados durante el ejercicio fiscal 2009 y primer semestre de 2010, correspondientes a compras de pasajes aéreos fueron imputados al Objeto del Gasto 841 – "Becas" y no al Subgrupo de gastos 230 – "Pasajes y Viáticos", tal como lo establecen el Clasificador Presupuestario 2009 y el Clasificador Presupuestario 2010, respectivamente: (se adjuntó cuadro)

Por Nota DF. N° 041 del 13 de abril de 2011, el señor Carlos Benítez Vieira, Gerente de Contabilidad y Finanzas, la señora Elizabeth Oviedo de Centurión, Directora del Departamento de Finanzas y el señor Mario Quintana, Jefe de la División Control de la Ejecución Presupuestaria, respondieron que:

"Los pagos registrados conforme a los asientos contables detallados en el apartado 1 del Memorandum CGR N° 63/2011 del 6 de abril de 2011 de la Contraloría General de la República se imputaron en el 2009 al Rubro 841 – BECAS, conforme a lo detallado en el Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento aprobado por la Ley N° 3.692/2009 Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2009", que establece que los gastos en concepto de becas comprenden inscripciones, matrículas, cuotas, gastos de traslado, estadía, textos, folletos y otros gastos inherentes a los cursos o eventos, concedidas al personal público o persona privadas por los Organismos y Entidades del Estado de acuerdo a los objetivos y metas previstas en los programas y proyectos, y más específicamente en el apartado c), dispone que este Rubro se imputará para la concesión de becas por los Organismos y Entidades de la Administración Central, otorgadas por disposición legal interna de la institución, de acuerdo a programas de capacitación que tengan relación con las funciones que desempeña el personal para su formación profesional, capacitación y adiestramiento en cursos, seminarios y otros eventos nacionales o en el exterior, Asimismo, los



mencionados pagos durante el ejercicio fiscal 2010, se registraron en el Rubro 841 – BECAS, aplicando el criterio señalado de forma uniforme”.

“Además, aclaramos que en los casos de eventos de capacitación del personal de la institución no corresponde la aplicación de la Ley N° 2.597/2005 Que regula el otorgamiento de viáticos en la Administración Pública, considerando que no se trata de una comisión oficial de servicios”

El Clasificador Presupuestario 2009 determina expresamente que los pagos de pasajes a los agentes y/o empresas prestadoras del servicio deben ser imputados al Subgrupo de gastos 230 – “Pasajes y Viáticos”.

Al respecto, la Leyes N° 3692/09 y 3964/10, que aprueban el Presupuesto General de la Nación para los ejercicios fiscales 2009 y 2010, respectivamente, en sus anexos “Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento”, con respecto a los siguientes Objetos del Gastos, expresa:

“- Objeto del Gasto 145 – Honorarios profesionales: *"contratación de personas físicas calificadas para la prestación de servicios profesionales con título de grado universitario. Comprende los servicios profesionales tales como, consultorías, asesorías, auditorías, fiscalización, contabilidad, docencia e investigaciones, inspecciones, peritajes de ciencia, técnica y arte, implementación de sistemas de computación y otros servicios profesionales similares. Diferente al 260 servicios técnicos y profesionales, que corresponde a servicios prestados por empresas privadas, personas jurídicas o empresas unipersonales. Incluye contratación de docentes y profesionales para la evaluación y acreditación de carreras universitarias"*.

“- Objeto del Gasto 269 - Servicios técnicos y profesionales varios: *"Servicios especializados provistos por empresas o entidades privadas tales como: servicios de seguro médico, y los servicios de salud y bienestar social en general, consultas y atención médica, gastos hospitalarios, geriátricos, exámenes clínicos y de laboratorios, gastos funerarios (inhumación, exhumación y traslados) y otros gastos distintos de los que son prestados normalmente por la seguridad social, destinados a los empleados o personal público"*.

"Además, los pagos de honorarios legales o convencionales y gastos administrativos de auxiliares de aduanas o de justicia tales como despachantes de aduanas, escribanos, rematadores públicos, peritos y similares".

“- Objeto del Gasto 841 – Becas: *"los gastos en concepto de becas comprenden: inscripciones, matrículas, cuotas, gastos de traslado, estadía, textos, folletos y otros gastos inherentes a los cursos o eventos, concedidas al personal público o personas privadas por los Organismos y Entidades del Estado de acuerdo a los objetivos y metas previstas en los programas y proyectos..."*.

“- Subgrupo de gastos 230 - Pasajes y viáticos, corresponde imputar las *"asignaciones que se otorgan por la prestación de servicios en la función, cargo o labor fuera del lugar habitual de trabajo, conforme a las normas y reglamentos vigentes. Incluye el pago de pasajes a los agentes y/o empresas prestadoras del servicio..."*.

Conforme a lo expuesto precedentemente se confirma las imputaciones erróneas realizadas por la SIS, con relación a los pagos de honorarios por escrituras y actas notariales efectuadas por escribanos, y las erogaciones de pasajes aéreos realizadas a las agencias de viaje.

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la Institución en su descargo señaló:

a. Imputación distinta al objeto del Gasto. Imputación errónea de pago por Honorarios a Escribanos al Objeto del Gasto 145 y no al objeto del Gasto 269.



*"Conforme al clasificador presupuestario, en cuanto a las contrataciones de **personas físicas**, las mismas deber ser imputadas en el O.G. 145, Honorarios Profesionales, tal como es el pago a los Escribanos y para las **personas jurídicas en el O.G. 269, Servicios Técnicos y Profesionales Varios**".*

b. Imputación errónea de pagos por compras de pasajes, al objeto del Gasto 841, y no al Sub Grupo de Gasto 230.

*"Conforme a lo detallado en el Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento aprobado por la Ley N° 3.692/2009 "Que aprueba el Presupuesto General de Gastos de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2009", que establece que los gastos en concepto de becas comprenden inscripciones, matrículas, cuotas, **gastos de traslado**, estadía, textos, folletos y otros gastos inherentes a los cursos o eventos, concedidos al personal público o personas privadas por los Organismos y Entidades del Estado de acuerdo a los objetivos y metas previstos en los programas y proyectos, y más específicamente en el apartado c), dispone que este Rubro se imputará para la concesión de becas por los Organismos y Entidades de la Administración Central, otorgados por disposición legal interna de la Institución de acuerdo a programas de capacitación que tengan relación con las funciones que desempeña el personal para su formación profesional, capacitación y adiestramiento en cursos, seminarios y otros eventos nacionales o en el exterior.*

Asimismo, los mencionados pagos durante el Ejercicio Fiscal 2010, se registraron el Rubro 841-BECAS, aplicando el criterio señalado de forma uniforme. Se aclara además que, en los casos de eventos de capacitación del personal de la Institución, no corresponde la aplicación de la Ley N° 2597/2005 "REGULA EL OTORGAMIENTO DE VIÁTICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA", considerando que no se trata de una comisión oficial de servicios".

Luego del análisis del descargo presentado, esta Auditoría se ratifica en las observaciones señaladas en los puntos a y b, teniendo en cuenta que la respuesta no aporta nuevos hechos que ameriten su rectificación y sobre todo considerando que, el Clasificador Presupuestario 2009, es bien claro y específico al determinar que los honorarios legales y convencionales de escribanos deben ser imputados al Objeto del Gasto 269 – "Servicios Técnicos y Profesionales Varios y los pagos de pasajes a los agentes y/o empresas prestadoras del servicio deben ser imputados al Subgrupo de gastos 230 – "Pasajes y Viáticos", por lo que expone la siguiente:

Conclusión

La Superintendencia de Seguros imputó incorrectamente el pago de honorarios por escrituras y actas notariales realizadas por escribanos al Objeto de Gasto 145 – "Honorarios Profesionales" por la suma de G. 6.310.333 (Guaraníes seis millones trescientos diez mil trescientos treinta y tres) durante el ejercicio fiscal 2009, y pagos por pasajes aéreos al Objeto del Gasto 841 – "Becas" por G. 55.310.393 (Guaraníes cincuenta y cinco millones trescientos diez mil trescientos noventa y tres).

Es oportuno recordar, nuevamente en este caso, la Ley N° 1535/99 de "Administración Financiera del Estado", artículo 82, "Responsabilidad de las autoridades y funcionarios" y artículo 83, "Infracciones", ya transcritos anteriormente.

Recomendación

Las autoridades ejecutivas de la Superintendencia de Seguros deberán:

1. Abstenerse de realizar en lo sucesivo este tipo de imputaciones ilegales.



2. Arbitrar los mecanismos administrativos idóneos para individualizar a los responsables de estas acciones, y sancionarlos si ese fuera el caso, e informar a la Contraloría General de la República de sus acciones al respecto.

CAPÍTULO III – PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO

RUBROS DESTINADOS A LA SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS NO EJECUTADOS

El análisis de la Ejecución Presupuestaria de Gastos del Programa 3, Supervisión de las Compañías de Seguros y Reaseguros correspondiente al ejercicio fiscal 2009 y enero a junio de 2010, evidenció la existencia de rubros no ejecutados por la SIS durante dicho período.

Al respecto, por Memorándum CGR N° 10 del 25 de agosto de 2010 se solicitó: Informe el motivo por el cual no fueron ejecutados los siguientes Sub Grupos de Gastos, conforme al siguiente detalle:

- a. Al 31 de diciembre de 2009.

Código	Rubro	Importe G.
240-30-1	Gastos por Servicios de Aseo, Mantenimiento y Reparaciones	104.500.000
530-30-1	Adquisiciones de Maquinarias, Equipos y Herramientas Mayores	25.000.000

- b. Al 30 de junio de 2010.

Código	Rubro	Importe G.
240-30-1	Gastos por Servicios de Aseo, Mantenimiento y Reparaciones	95.000.000
340-30-1	Bienes de Consumo de Oficina e insumos	47.662.630
530-30-1	Adquisiciones de Maquinarias, Equipos y Herramientas Mayores	4.000.000
540-30-1	Adquisiciones de Equipos de Oficina y Computación	25.200.000
910-30-1	Pago de Impuestos, Tasas y Gastos Judiciales	10.000.000

Por Nota SS.SG N° 455 del 1 de setiembre de 2010, el Superintendente de Seguros, Lic. Diego Martínez Sánchez, manifestó que:

“Se adjunta copia del Memorando GSA/UOC/DPE N° 1351/2010, de la Gerencia de Servicios Administrativos – Unidad Operativa de Contrataciones que realiza los descargos requeridos”

El Memorándum GSA/UOC/DPE N° 1351 del 1 de setiembre de 2010, adjuntado a la Nota SS.SG N° 455, expresa:

- “a. Al 31 de diciembre de 2009”.

Código	Rubro	Importe G.
240-30-1	Gastos por Servicios de Aseo, Mantenimiento y Reparaciones	104.500.000



"No se ejecutaron porque fueron cubiertos con presupuestos estimados por las áreas técnicas, responsables del planteamiento de la programación y la consolidación de estos tipos de servicios o porque el área técnica solicitó la cancelación del proceso al desaparecer la necesidad u objeto de la contratación, conforme se detalla:"

"Mantenimiento de Hardware y Software G. 55.000.000.-"

"Mantenimiento de Fotocopiadoras G. 45.000.000.-"

"Mantenimiento de Vehículos G. 4.500.000.-"

Código	Rubro	Importe G.
530-30-1	Adquisiciones de Maquinarias, Equipos y Herramientas Mayores	25.000.000

"Comprendido por los siguientes ítems:

Pizarra Acrílica G. 1.500.000.-

Adquisición de Fax G. 13.500.000.-

Ambos ítems fueron puestos a calendarizar por instrucciones de la Superioridad en la etapa de elaboración del PAC 2009, por lo que no fueron ejecutados".

"b. Al 30 de junio de 2010".

Código	Rubro	Importe G.
240-30-1	Gastos por Servicios de Aseo, Mantenimiento y Reparaciones	95.000.000

"No se ejecutaron porque fueron cubiertos con presupuestos estimados por las áreas técnicas, responsables del planteamiento de la programación y la consolidación de estos tipos de servicios o porque el área técnica solicitó la cancelación del proceso al desaparecer la necesidad u objeto de la contratación, conforme se detalla:"

"Mantenimiento de Hardware y Software G. 45.000.000.-"

"Mantenimiento de Fotocopiadoras G. 45.000.000.-"

Código	Rubro	Importe G.
340-30-1	Bienes de Consumo de Oficina e insumos	47.662.630

"Este rubro consta de los siguientes ítems:

Sellos G. 250.000 PAC 83 (Ítem calendarizado en el PAC 83, bajo la modalidad de Contrato Abierto que se encuentra pendiente de Adjudicación).

Pago a CARIMBOS por Adquisición de Sellos – G. 25.000.- (Monto asignado para el pago del contrato abierto por evento, con la firma Carimbos según Orden de Compra 35/2009 que vence el 14/09/2010).

Adquisición de Útiles de Oficina G. 2.590.922.- PAC 82 (Adjudicado y en etapa de ejecución).

Adquisición de Tóner y Tintas G. 24.988.510.- PAC 45 (Adjudicado y en etapa de ejecución)".

Código	Rubro	Importe G.
530-30-1	Adquisiciones de Maquinarias, Equipos y Herramientas Mayores	4.000.000

"Comprendido por el siguiente ítem:

Adquisición de Fax G. 1.000.000.- (Se encuentra previsto en el PAC 51 en etapa de preparación del llamado a Concurso de Ofertas)".

Código	Rubro	Importe G.
540-30-1	Adquisiciones de Equipos de Oficina y Computación	25.200.000



"Comprendido por los siguientes ítems:

Adquisición de Destrucción de Papel G. 1.400.000.- (Se encuentra previsto en el PAC 51 en etapa de preparación del llamado a Concurso de Ofertas).

Adquisición de Muebles G. 19.380.000.- (Se encuentra previsto en el PAC 15, adjudicado y en etapa de preparación de contratos).

Adquisiciones de Equipos de Oficina G. 19.380.000.- A calendarizar por instrucciones de la superioridad".

Código	Rubro	Importe G.
910-30-1	Pago de Impuestos, Tasas y Gastos Judiciales	10.000.000

La respuesta de la Entidad no es concreta debido a que no determina la causa específica de la nula ejecución presupuestaria en el caso del Subgrupo de Gasto 240 – "Gastos por Servicios de Aseo, Mantenimiento y Reparaciones" en los ejercicios fiscales 2009 y primer semestre del 2010.

En el caso del Subgrupo de Gasto 530 – "Adquisiciones de Maquinarias, Equipos y Herramientas Mayores" del ejercicio fiscal 2009, por valor de G. 25.000.000 (Guaraníes veinticinco millones), la Entidad expresó que el motivo de la falta de ejecución fue la no compra de una pizarra acrílica y un fax por G. 15.000.000 (Guaraníes quince millones). Por tanto, existe una diferencia de G. 10.000.000 (Guaraníes diez millones) que no fue explicado, ni su destino programado ni la falta de su ejecución.

Para el Subgrupo de Gasto 340 – "Bienes de Consumo de Oficina e Insumos", el presupuesto vigente al 30 de junio de 2010 fue de G 47.662.630 (Guaraníes cuarenta y siete millones seiscientos sesenta y dos mil seiscientos treinta), la Entidad justificó la falta de ejecución por la futura adquisición de productos, por valor de G. 27.854.432 (Guaraníes veintisiete millones ochocientos cincuenta y cuatro mil cuatrocientos treinta y dos), pero no se declara el destino ni la falta de ejecución de G. 19.808.198 (Guaraníes diecinueve millones ochocientos ocho mil ciento noventa y ocho).

De igual forma, en lo que respecta al Subgrupo de Gasto 530 – "Adquisiciones de Maquinarias, Equipos y Herramientas Mayores", el presupuesto vigente al 30 de junio de 2010 fue de G. 4.000.000 (Guaraníes cuatro millones), se argumentó que se tuvo prevista la adquisición de un fax por valor de G. 1.000.000 (Guaraníes un millón), pero no define el destino programado y la falta de ejecución de G. 3.000.000 (Guaraníes tres millones).

Para todos los casos, lo manifestado por la Institución comprueba la falta de ejecución de los rubros señalados por la Auditoría, o la errónea previsión del Rubro.

Al respecto, la Ley 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", en su Decreto Reglamentario N° 8127/00 ,Capítulo II, "DE LA PROGRAMACIÓN, FORMULACIÓN Y ESTUDIO DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO, Artículo 23, expresa: *"Programación del Presupuesto: La programación es la etapa inicial del proceso presupuestario, que consistirá en la fase de planificación y de cálculos anticipados de los recursos y gastos destinados a la ejecución de los programas y proyectos, sobre la base de planes de acción para el cumplimiento de los objetivos y metas de las instituciones, proyectados para el siguiente ejercicio fiscal"*.

Esta Auditoría señala que la elaboración del Presupuesto anual de la Entidad debe realizarse sobre una base real, es decir, ejecutable, con metas y objetivos claros y concretos. La no ejecución de rubros puede significar que no se ha logrado las metas propuestas para las cuales esos rubros fueron previstos o, simplemente, que se abultó el presupuesto en esos rubros sin planificarlos correctamente.

Esta Observación no fue respondida por la Institución y, por tanto, esta Auditoría se ratifica en la misma y expone la siguiente:



Conclusión

La falta de una programación adecuada del Presupuesto de los rubros destinados a la Superintendencia de Seguros afecta a la ejecución de los Programas y, por ende, al cumplimiento de objetivos y metas propuestos. Además de no dar cumplimiento a la Ley 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" en su artículo 23.

Recomendación

Las Autoridades del Banco Central del Paraguay deberán:

1. Arbitrar las medidas administrativas tendientes a individualizar el motivo de estas falencias y a los responsables del incumplimiento de las disposiciones legales vigentes con miras a sancionarlos (si ese fuera el caso).
2. Las leyes vigentes no pueden ser ignoradas, mucho menos por aquellos cuya tarea diaria exige el apego a las mismas.
3. Realizar, a través de la Gerencia de Contabilidad y Finanzas, una correcta programación del Presupuesto, de acuerdo con los requerimientos de los planes a ejecutar por la Superintendencia de Seguros, conforme a la naturaleza de la actividad operativa que desarrolla.

De las medidas adoptadas deberá ser informada esta Contraloría General de la República.



CAPÍTULO IV – CASOS ESPECIALES

a. Indicadores de Gestión de la Superintendencia de Seguros.

A fin de verificar la existencia de indicadores de gestión que permitan medir el desempeño de la Superintendencia de Seguros, por Memorandum CGR N° 2 del 03 de agosto de 2010, se solicitó lo siguiente:

- Informe sobre los indicadores por medio de los cuales la SIS mide el desempeño organizacional y del personal.

Por Nota SS.SG N° 407 del 10 de agosto de 2010, el Superintendente de Seguros, señor Diego Arturo Martínez Sánchez, informó:

“Como señalamos en relación a la solicitud 2, de la CGR, la implementación del MECIP se halla en su etapa inicial, por lo que los indicadores aplicados en el periodo requerido resultan simples y son la base de los reportes de Gestión a la Administración del BCP, que a su vez sirven de soporte para el reconocimiento al área y al personal”.

“Indicadores Organizacionales”

“Miden el grado de cumplimiento de los Objetivos de la SIS definida en el Manual de Organización y Funciones:

- *“Fomentar un mercado nacional sólido, eficaz y competitivo.
Incrementos en las Variables Técnicas respectivas (ver punto memoria)*
- *“Precautelar el interés de los asegurados, mediante el control acerca de la solvencia económica y financiera para hacer frente a siniestros.
Incrementos o mantenimientos en niveles requeridos del cumplimiento del Margen de Solvencia”.*
- *“Priorizar la supervisión que afecte a los asegurados en general, las de mayor contenido social y de largo plazo”.
Establecimiento de grupos de inspección para el seguimiento a Siniestros a Automóviles con énfasis en casos de Fallecimientos y Judicializaciones.*
- *“Fomentar la cultura del seguro mediante iniciativas de educación y orientación al ciudadano”.
Publicaciones en la página Web, Afiches y Atención de casos en Defensa al Usuario.*
- *“Controlar especialmente situaciones en que puedan darse abusos contra el asegurado o beneficios excesivos para la aseguradora”.
Atención de casos en Defensa al Usuario y aprobación de planes con base técnica.*
- *“Controlar que las actuaciones se funden en bases técnicas.
Mejora del Resultado Consolidado de las Aseguradoras. En estudio Pyto de Resolución al respecto”.*
- *“Actuar de Oficio ante indicios del ejercicio ilegal de terceros de la actividad Aseguradora.
Denuncias a la instancia judicial”.*

“Indicadores del Personal”

- *“Desempeño Grupal
Obtención de Resultados sobre tareas asignadas”.*



- *"Desempeño Individual
Capacitación
Permisos (Oficiales, Particulares, Vacacionales)
Legajo
Movimientos (traslados y otros)"*

La respuesta de la entidad se relaciona con actos administrativos y actividades de la Superintendencia de Seguros pero lo que expone no constituyen indicadores de gestión debido a que no constituyen mediciones de resultados de los procesos, las metas, la economía, la eficiencia y la eficacia de la entidad en relación a los objetivos estratégicos establecidos, las funciones determinadas en la Ley N° 827/96 "De Seguros" y los recursos utilizados. Además, los documentos mencionados no representan información que permita tomar decisiones. Según el Clasificador Presupuestario 2009, los indicadores *"son signos o valores que permiten medir ex-ante (programación presupuestaria), durante (ejecución presupuestaria), o ex-pos (evaluación de la ejecución presupuestaria) y proporcionan información relevante para tomar decisiones. Mediante los indicadores es posible prever o establecer resultados, comportamientos, tendencias o relaciones comparativas en un periodo de tiempo determinado. Su medición puede ser cuantitativa: en unidades físicas; o cualitativa: criterio de calidad del producto o de la gestión (mejorar, disminuir el tiempo, trámites, etc.)..."*.

La falta de indicadores de gestión impide la evaluación de los resultados obtenidos, la calidad de los procesos y el nivel de consecución de los objetivos, así como la situación organizacional de la Entidad y las posibles medidas a ser tomadas para la mejora de los servicios.

La Superintendencia de Seguros posee y procesa información del mercado asegurador del país con los que elaboran y publica indicadores de la situación financiera y de gestión; pero, paradójicamente, no elaboran indicadores sobre su propia gestión y sobre su situación financiera y presupuestal.

Esta Observación no fue respondida por la Institución y, por tanto, esta Auditoría se ratifica en la misma y expone la siguiente:

Conclusión

La Superintendencia de Seguros no cuenta con indicadores de gestión lo que impide medir el comportamiento y rendimiento del funcionamiento de dicha repartición. Como consecuencia directa de esta carencia, las autoridades superiores de la Dependencia, y de la Institución misma, tienen dificultades para detectar deficiencias estructurales o del recurso humano.

Recomendación

La Entidad deberá contar con Indicadores de Gestión de manera a realizar el control, la evaluación y el seguimiento de la gestión institucional y poder anticiparse a los problemas que puedan surgir en la ejecución de los procesos y actividades, a fin de evitarlos ó corregirlos en forma oportuna.

b. La Superintendencia de Seguros no cuenta con Manual de Procedimientos.

Se constató que la Superintendencia de Seguros no posee un Manual de Procedimientos que determine la forma de proceder para cumplir con las funciones asignadas por el Manual de Organización y Funciones a cada Dependencia.

Por Memorándum CGR N° 1 del 19 de julio de 2010, se solicitó lo siguiente:

- Manual de Procedimientos y Funciones de la Superintendencia de Seguros y Resolución del Directorio que lo aprueba.



Por Nota SS.SG N° 377 del 26 de julio de 2010, el Superintendente de Seguros, señor Diego Arturo Martínez Sánchez, respondió:

“Existen autorizaciones directas e indirectas del Directorio (Resoluciones emitidas con base en la Delegación de Autoridad y/o por la Autoridad Conferida en la Ley, emitidas por la SIS) para la organización de la SIS, atendiendo que por el artículo 56, segundo párrafo, de la Ley N° 827/96, se dispuso la autonomía funcional y administrativa de la Superintendencia de Seguros, en el ejercicio de sus funciones, concordante, en la Resolución del Directorio N° 1, Acta N° 151, del 28 de diciembre de 2000, del Manual de Organización y Funciones de la Superintendencia de Seguros, Disposiciones Generales: Normas Generales: numerales 2 y 3, respectivamente disponen: “2. El Superintendente de Seguros tiene la facultad de asignar por escrito a cualquier dependencia, otras funciones análogas a las que realiza, no previstas en el presente Manual” y “3. Las FUNCIONES, ROLES Y PROCEDIMIENTOS específicos podrán ser autorizados por el Superintendente de Seguros a propuesta de las distintas dependencias de acuerdo a los requerimientos, así como las modificaciones o ampliaciones de las mismas”.

A la nota referida adjuntó el siguiente cuadro que detalla los documentos anexados remitidos a esta Auditoría:

<i>Estructura Organizacional</i>	<i>Procesos/Procedimientos</i>	<i>Norma Reglam.</i>	<i>Fecha</i>
<i>Secretaría de la Superintendencia</i>	<i>Procedimientos Administrativos sobre diligencia de documentos.</i>	<i>Memorando 052/07</i>	<i>11-10-07</i>
	<i>Procedimientos de Comunicación de actos administrativos.</i>	<i>Memorando 053/07</i>	<i>17-10-07</i>
	<i>Procedimientos de la Secretaría SIS y Anexo para generación de un número de resolución y circular de la SIS.</i>	<i>Res. SS.SG. 32/09, Anexo a</i>	<i>21-04-09</i>
	<i>Tratamiento de expedientes ingresados a las Intendencias y Divisiones dependientes de la Superintendencia de Seguros y comunicaciones con el sistema de supervisión a través de cada área comprendida.</i>	<i>Res. SS.SG. 260</i>	<i>24-10-07</i>
	<i>Tratamiento Interno de Expedientes ingresados a las Intendencias y Divisiones de la SIS.</i>	<i>Res. SS.SG. 261</i>	<i>24-10-07</i>
<i>Gabinete de la Superintendencia</i>	<i>En proceso de Constitución.</i>		
<i>Adscriptos</i>	<i>Creación de Adscriptorías.</i>	<i>Res. 12 Acta 6</i>	<i>21-01-08</i>
<i>División de Prevención de Lavado de Dinero</i>	<i>Procedimientos Examen de Programas de cumplimiento anti Lavado de Dinero en Aseguradoras.</i>	<i>Res. SS.SG. 22/08</i>	<i>26-03-08</i>
	<i>Procedimientos abreviados de la División Control de Riesgos de Dinero o Bienes.</i>	<i>Res. SS.SG 31/09</i>	<i>20-04-09</i>
<i>División Defensa al Usuario del Seguro</i>	<i>Por la cual se aprueba para el uso público un formulario estándar a ser presentado por los asegurados ante la división de defensa al usuario del seguro.</i>	<i>Res. SS.SG N° 127</i>	<i>28-10-09</i>
<i>División Informática</i>	<i>Procedimiento para el tratamiento de la Información del Módulo Contable y Central de Información de la SIS.</i>	<i>Res. SS.SG. 32, Anexo b</i>	<i>21-04-09</i>
	<i>Procedimiento de diagnóstico de la situación general del sistema informático de la SIS.</i>	<i>Res. SS.SG N° 180</i>	<i>30-12-09</i>
<i>División Administrativa</i>	<i>Procedimientos Administrativos de Apoyo Logístico.</i>	<i>Res. SS.SG N° 32, Anexo d</i>	<i>21-04-09</i>
<i>Intendencia de Estudios Técnicos y Actuariales</i>	<i>Procedimiento para inscripción y modificación de planes de seguros y registro de pólizas con cláusulas que contengan riesgos muy específicos.</i>	<i>Res. SS. SG N° 136</i>	<i>27-04-07</i>



<i>Estructura Organizacional</i>	<i>Procesos/Procedimientos</i>	<i>Norma Reglam.</i>	<i>Fecha</i>	
a. <i>Secretaría de IETA</i>	<i>Pautas generales para registro de planes de seguros y emisión de instrumentos de coberturas.</i>	<i>Res. SS.SG N° 292</i>	<i>12-12-07</i>	
b. <i>División de Estudios Técnicos</i>	<i>Procedimiento excepcional de inscripción de planes de seguros.</i>	<i>Res. SS.SG N° 96</i>	<i>24-07-09</i>	
c. <i>División de Estudios Actuariales</i>	<i>Procedimiento interno para inscripción, modificación y rechazo de planes de seguro.</i>	<i>Res. SS.SG. 24</i>	<i>05-03-10</i>	
	<i>Procedimiento de la Secretaría de la IETA.</i>	<i>Res. SS.SG 32, Anexo c</i>	<i>21-04-09</i>	
<i>Intendencia de Control de Operaciones de Reaseguros y de Auxiliares del Seguro</i>	<i>Procedimientos para la Renovación de Corredores de Reaseguros en el registro de la SIS.</i>	<i>Res. SS.SG 285</i>	<i>26-11-07</i>	
<i>Estructura Organizacional</i>	<i>Procesos/Procedimientos</i>	<i>Norma Reglam.</i>	<i>Fecha</i>	
a. <i>Secretaría de ICORAS</i>	<i>Procedimientos para la renovación de matrículas de Liquidadores de Siniestro, Agentes y Corredores de Seguros</i>	<i>Res. SS.SG. 259</i>	<i>12-10-07</i>	
b. <i>División Control de Operaciones de Reaseguro.</i>	<i>Modificación de Ampliación de la Res. 14/96 – Calendario de Exámenes para Auxiliares del Seguro</i>	<i>Res. SS.SG N° 280</i>	<i>13-11-07</i>	
c. <i>División Control de Auxiliares del Seguro</i>	<i>Requisitos y Procedimientos para la Inscripción, Renovación, Mantenimiento y Exclusión de Reaseguradoras del Exterior.</i>	<i>Res. SS.SG 13</i>	<i>09-02-10</i>	
	<i>Procedimientos Internos de Control de Operaciones de Reaseguros, Control de Auxiliares y Secretaría de IETA.</i>	<i>Res. SS.SG 32, Anexo e</i>	<i>21-04-09</i>	
<i>Intendencia de Control Financiero</i>	<i>Por la que se reglamenta el registro de Auditores Externos.</i>	<i>Res. SS.SG 241</i>	<i>30-06-04</i>	
a. <i>Secretaría de ICF</i>	<i>Modifica y Amplia Res. SS.SG N° 241/04 Auditores Externos.</i>	<i>Res. SS.SG. 027</i>	<i>14-01-05</i>	
	<i>Informes preventivos de Auditores Externos.</i>	<i>Res. SS.SG 297</i>	<i>17-12-07</i>	
	<i>Procedimientos y Manual de Inspección de la SIS.</i>	<i>Res. SS.SG. 086</i>	<i>14-02-06</i>	
	<i>Guía abreviada de Inspección a Compañías de Seguros.</i>	<i>Res. SS.SG 052</i>	<i>14-05-08</i>	
	<i>Autorización a las Intendencias de la SIS a notificar resultados de inspecciones.</i>	<i>Res. SS.SG 291</i>	<i>11-12-07</i>	
	b. <i>División de Auditoría</i>	<i>Procedimiento de la SIS sobre los Estados Financieros.</i>	<i>Res. SS.SG 286</i>	<i>26-11-07</i>
	c. <i>División de Análisis Financiero</i>	<i>Procedimientos Internos trámite de Información Financiera, Inspección de Auditoras Externas y Secretaría de la ICF.</i>	<i>Res. SS.SG 32, Anexo f</i>	<i>21-04-09</i>
		<i>Creación del Comité de Auditoría Externa.</i>	<i>Res. SS.SG 87</i>	<i>02-09-08</i>
		<i>Artículo 6: Trámite Administrativo de la Gestión de Inspección.</i>	<i>Res. SS.SG 15</i>	<i>16-02-10</i>
		<i>Procedimientos de Verificación de Registro y tenencia de Libros.</i>	<i>Res. SS.SG 55</i>	<i>21-05-10</i>
	<i>Manual de Funciones Disgregado en Senior y Junior.</i>	<i>Informe SS.012</i>	<i>15-07-08</i>	



<i>Estructura Organizacional</i>	<i>Procesos/Procedimientos</i>	<i>Norma Reglam.</i>	<i>Fecha</i>
<i>Intendencia de Asuntos Legales</i>			
<i>a. Secretaría de IAL</i> <i>b. División Sumarios Administrativos y Procesos Judiciales</i> <i>c. División Dictámenes y Servicios Administrativos</i>	<i>Procedimiento uniforme para la liquidación voluntaria de compañías de seguros.</i>	<i>Res. SS.RG 01</i>	<i>28-02-00</i>
	<i>Restricciones al dominio de bienes, Publicaciones, otros.</i>	<i>Providencia</i>	<i>16-04-09</i>
	<i>Manual de procedimientos cobro de multas.</i>	<i>Res. SS.SG 259</i>	<i>10-10-05</i>
	<i>Manual de procedimientos para el cobro de multas como resultado de los sumarios administrativos incoados por la Superintendencia de Seguros – Anexo-Modificatoria de la Res. SS.SG 259/05.</i>	<i>Res. SS.SG 026</i>	<i>17-04-09</i>
	<i>Procedimientos de Administración de empresas aseguradoras en intervención.</i>	<i>Res. SS.SG. 338</i>	<i>30-12-05</i>
	<i>Del llamado a Autos para resolver-Control procesal integración de normas de procedimiento sumarial/Ley 827/96 de Seguros.</i>	<i>Res.SS.SG 262</i>	<i>26-10-07</i>
	<i>Pautas para el Control del Procedimiento Sumarial y Expedientes tramitados en los tribunales (Poder Judicial).</i>	<i>Res. SS.RI. N° 48</i>	<i>28-10-03</i>
	<i>Reporte trimestral de Estado de Juicios.</i>	<i>Res. 1; Presidencia</i>	<i>22-01-05</i>
	<i>Unidad Jurídica – Coordinación de acciones judiciales.</i>	<i>Res. 4; Acta 112</i>	<i>20-12-04</i>
	<i>Abogados Apoderados del BCP.</i>	<i>Res. 1, Acta 31</i>	<i>20-05-09</i>

La respuesta de la Entidad evidencia la inexistencia de un Manual de Procedimientos consolidado al manifestar que los procedimientos son determinados por autorizaciones directas e indirectas. Asimismo, la verificación de los documentos anexados permitió comprobar que los actos administrativos detallados en el cuadro corresponden a procedimientos de algunas de las funciones de cada dependencia. En el caso de la Resolución 12, Acta 6 "Manual de Organización y Funciones – Adscriptoría de la Superintendencia de Seguros", del 21 de enero de 2008, como su nombre lo indica, es el Manual de Funciones de la Adscriptoría, no un Manual de Procedimientos. En el caso de la Resolución SS.SG N° 127, "Por la cual se aprueba para uso público un formulario estándar a ser presentado por los asegurados ante la División de Defensa al Usuario del Seguro sobre la ocurrencia de siniestros no atendidos por las compañías aseguradoras", del 28 de octubre de 2009, ella aprueba un formulario de reclamo para el uso público, a ser presentado en la División de Defensa al Usuario del Seguro, lo que tampoco constituye un Manual de Procedimientos.

En el siguiente cuadro se puede ver la comparación entre la cantidad de funciones asignadas por el Manual de Organización y Funciones a cada dependencia y la cantidad de funciones que tienen procedimientos escritos:

Dependencia	Cantidad de funciones según Manual de Organización y Funciones	Cantidad de funciones con procedimiento escrito
Secretaría de la Superintendencia	21	6
Adscriptoría	16	0
División de Control de Riesgo de Lavado de Dinero o Bienes	18	2



División Defensa al Usuario del Seguro	12	0
División Informática	26	2
División Administrativa	34	1

Dependencia	Cantidad de funciones según Manual de Organización y Funciones	Cantidad de funciones con procedimiento escrito
Intendencia de Estudios Técnicos y Actuariales	16	1
a. Secretaría de IETA	16	1
b. División de Estudios Técnicos	15	3
c. División de Estudios Actuariales	15	3
Intendencia de Control de Operaciones de Reaseguros y Auxiliares del Seguro	34	1
a. Secretaría de ICORAS	15	1
b. División Control de Operaciones de Reaseguros	23	2
c. División Control de Auxiliares del Seguro	14	3
Intendencia de Control Financiero	54	1
a. Secretaría de la ICF*	20	0
b. División Auditoría *	34	11
c. División Análisis Financiero*	36	11
Intendencia de Asuntos Legales	24	0
a. Secretaría de IAL	18	0
b. División Sumarios Administrativos y Procesos Judiciales	16	9
c. División Dictámenes y Servicios Administrativos	19	9

*Cita 11 procedimientos sin discriminar a que dependencia corresponde.

De esta forma se puede comprobar que la mayoría de las funciones establecidas en el Manual de Organización y Funciones aprobado por Resolución SS.SG N° 58 del 25 de mayo de 2010 no cuentan con disposiciones reglamentarias que determinen los procedimientos a ser efectuados por las dependencias de la Superintendencia de Seguros.

Por lo tanto, la Superintendencia de Seguros no cuenta con un Manual de Procedimientos que permita a las Intendencias, Divisiones y Secretarías conocer las actividades que deben realizar para cumplir con las funciones asignadas. La ausencia de un documento escrito que determine estos procesos, repercute negativamente en el eficiente desarrollo de la gestión de la Institución debido a que no están definidas las formas de proceder ante situaciones que se presenten en relación al cumplimiento de las funciones y, por tanto, las Dependencias realizan las actividades a su propio criterio de acuerdo a las necesidades y situaciones planteadas.

Esta Observación no fue respondida por la Institución y, por tanto, esta Auditoría se ratifica en la misma y expone la siguiente:

Conclusión

La Superintendencia de Seguros, no cuenta con un Manual de Procedimientos consolidado que relacione los procesos con todas las funciones establecidas en el Manual de Organización y Funciones y que determine las actividades a ser realizadas por las Dependencias de esa Entidad. Solo cuenta con actos administrativos que establecen algunos procedimientos a ser desarrollados por las Intendencias, Divisiones y Secretarías.

Recomendación

La Superintendencia de Seguros deberá implementar, con la urgencia que el caso



requiere, un Manual de Procedimientos adecuado y consolidado que contemple todas las funciones de la SIS de manera que sus funcionarios cuenten con un documento que determine las prácticas adecuadas para el cabal cumplimiento de sus tareas y que, a la vez, respalde las actividades desarrolladas.

c. (*) En la comunicación de Observaciones en este lugar aparecía indebidamente, por un error involuntario, el título "Denuncia de Hechos Punibles", que no se refiere al caso de "El Comercio Paraguay S.A.", pero que corresponde al c.2. "Caso Confianza S.A".

c. 1. Caso El Comercio Paraguay S.A.

Antecedentes

De acuerdo a la evaluación del Control Interno efectuada en la División Análisis Financiero, por Memorandum CGR N° 37 del 4 de noviembre de 2010 esta Auditoría solicitó las pruebas de cumplimiento de la función asignada a la División en el Numeral 17 del Manual de Organización y Funciones, que expresa:

"Recomendar la suspensión de emisión de pólizas, hasta que sea reintegrado el patrimonio propio exigido por el Margen de Solvencia, en un plazo que no exceda de ciento ochenta días corridos, cuando la pérdida parcial alcance el treinta por ciento de dicho patrimonio o cuando no cumpla con el plazo para la restitución del déficit de su Fondo de Garantía".

En la Nota SS.SG N° 560 del 11 de noviembre de 2010, el señor Raúl Ortiz Bernal, Intendente de Control Financiero Interino y el señor Diego Martínez Sánchez respondieron:

"Por Informes SS.ICF. 067/10 y 081/10 respectivamente, cuya copia se adjuntan, hemos solicitado el estudio por parte de la Intendencia de Asuntos Legales de situaciones que accionarían medidas cautelares previstas en la Resolución SS.SG N° 239/07 PATRIMONIO MINIMO EXIGIBLE, MARGEN DE SOLVENCIA Y FONDO DE GARANTIA, principalmente atendiendo:"

- *"El supuesto agravio alegado por la Aseguradora de aplicarse en forma retroactiva la norma, en violación de la Constitución Nacional, lo que le provocaría la disminución en su coeficiente de cumplimiento del Margen de Solvencia (para riesgos suscriptos anterior a la norma), formalizada en la Acción de Inconstitucionalidad contra la Resolución SS.SG N° 20/10, del 02/03/10 que modifica y amplía la Resolución SS.SG N° 239/07".*
- *"Que estaba pendiente la aprobación del Balance con los ajustes definitivos de cierre de ejercicio al 30/06/10, del cual se nutre el cálculo del Margen de Solvencia y del Fondo de Garantía. Conforme al artículo 31 de la Ley N° 827/96, la Asamblea de aprobación debe ser celebrada dentro de los cuatro meses siguientes al cierre".*
- *"Que estaba pendiente de recepción el informe del Auditor Externo sobre los Balances y las Declaraciones Juradas de Margen de Solvencia y Fondo de Garantía, conforme a la Resolución SS.SG N° 242 del 30/06/04".*

En el Informe SS.ICF.DA N° 067 del 29 de junio de 2010, los inspectores de la SIS asignados por Resolución SS.SG N° 15/10 a la empresa "El Comercio Paraguay S.A. Compañía de Seguros" para verificar el cumplimiento de la Resolución SS.SG N° 102/09, "Régimen de Retención de Riesgos", manifestaron que la póliza de caución N° 1509-0932, tomada por la empresa MEPSHOW S.A. a favor de CONAJZAR, estuvo sin cobertura de reaseguro y que la empresa Aseguradora excedió los límites de retención de riesgo establecidos en la Resolución mencionada.



Según dicho informe, el equipo Inspector de la SIS analizó la nota de cobertura N° 210.22.2, Endoso N° 2, correspondiente al contrato de reaseguro entre El Comercio Paraguay S.A. y la Reaseguradora ODYSEY RE. Esta Nota de Cobertura contiene un resumen de las condiciones y acuerdos del referido Contrato, proveída por el corredor de

reaseguro a la Empresa Aseguradora y que, según el precitado informe, contiene los siguientes datos:

Tipo:	CUOTA PARTE 210.22.2 endoso N° 2
Retención:	25% retención
Cesión:	75% cesión
Ramo:	Caución
Límite de suscripción	G. 3.000.000.000
Motivo del endoso	Caución: 1,66 líneas brutas con un máximo de G. 5.000.000.000
Capacidad de contrato	G. 8.000.000.000
Reasegurador	ODYSEY RE
Participación	100%
Condiciones	Caución, no se cederán riesgos sin CONTRAGARANTÍAS REALES. Las mismas deberán tener valor por el 120% de la Caución. Límite de G. 3.000.000.000 – por afianzado.

La Nota de Cobertura describe la siguiente Exclusión: "Fianzas de vigencia mayor a 18 meses".

El informe continúa expresando que, "Con los datos mencionados precedentemente, y atendiendo el máximo capital asegurado por El Comercio Paraguay S.A., analizamos el siguiente instrumento, a fin de determinar el cumplimiento de la Resolución SS.SG N° 102/09:"

Póliza:	1509-0932
Sección:	Caución – Suministro y/o Servicio – Garantía de Adjudicación
Asegurado:	Comisión Nacional de Juegos de Azar (CONAJZAR)
Tomador:	MEPSHOW S.A.
Capital Asegurado:	G. 45.360.000.000
Vigencia:	08/01/10 al 08/01/11
Premio:	G. 997.920.000

"La Resolución CONAJZAR N° 26/2009 del 30 de setiembre de 2009, en su parte resolutive establece cuanto sigue:"

1. "Adjudicar a la empresa MEPSHOW la Licitación Pública N° 2/2009 y otorgar la concesión para la explotación del juego de Azar denominado Quiniela con exclusividad para toda la República del Paraguay, bajo los siguiente parámetros:"

Canon mensual	G. 7.560.000.000
% sobre utilidad mensual	2%

2. Otorgar a la empresa MEPSHOW S.A. la concesión del juego de Azar denominado "Quiniela" por (5) cinco años – 60 meses – a partir de la firma del contrato debidamente protocolizado por ante Escribanía Pública..."

Posteriormente el informe mencionado expresa lo siguiente:

"La inspección ha reiterado en varias ocasiones las documentaciones que avalan la operación, a las cuales nos han proporcionado, copia de la póliza, contragarantías reales, registro en el libro de producción, no así, la colocación facultativa".

"En cuanto a las contragarantías reales han presentado: copia de un supuesto contrato de Constitución de Hipoteca otorgado por Agro Industrial y Comercial J.R. S.A. a favor de El Comercio Paraguay S.A. de Seguros por un valor de US\$ 4.000.000 con la peculiaridad



de que en dicho contrato no se observa el nombre del profesional Escribano, ni la firma entre las partes, lo cual lo viciaría de nulidad".

"Asimismo, han presentado copia de una nota emitida por Banco Continental en la que consta que se encuentra depositado en dicha institución los siguientes valores:

- "Un CDA emitido por el Banco Continental S.A.E.C.A a la orden de MEPSHOW S.A. Serie AA N° 1795, emitido el 7 de diciembre de 2009 por la suma de US\$ 3.000.000 con vencimiento el 13 de diciembre de 2010 y sus correspondientes cupones de intereses cuyo valor es de US\$ 91.479,45".
- "50 Acciones emitidas por MEPSHOW S.A. de valor nominal de G. 10.000.000 cada una, que totalizan un valor nominal de G. 500.000.000.
- "700 Acciones emitidas por Agro Industrial y Comercial JR S.A. de valor nominal G. 10.000.000 cada una que totalizan un valor nominal total de G. 7.000.000.000".
- "310 Acciones emitidas por Grupo Sergio S.A. de valor nominal G. 1.000.000 cada una que totalizan un valor nominal total de G. 310.000.000".

"Cabe señalar que el CDA citado precedentemente no cuenta con el endoso respectivo a favor de la compañía aseguradora".

"Consecuentemente, a raíz de lo mencionado anteriormente, la inspección ha solicitado por MEMORANDO N° 11/10 del 28 de mayo de 2010 PEDIDO DE DOCUMENTACIONES POLIZA MEPSHOW, la validación de las documentaciones arrimadas".

"En respuesta del MEMORANDO anterior, la aseguradora, por memo del 10 de junio de 2010 informa a la inspección que estarían presentando una extensión de una garantía fiduciaria, demostrando de esa manera, que las contragarantías reales presentadas en su oportunidad, no serían válidas".

"Hasta la fecha de informe, la aseguradora no ha presentado la formalización de las contragarantías reales a favor de El Comercio Paraguayo S.A".

"Dado el escenario, esta inspección considera que el capital en riesgo de G. 45.360.000.000 estaría en descubierto por los siguientes motivos:"

"Caución, no se cederán riesgos sin CONTRAGARANTÍAS REALES. Las mismas deberán tener valor por el 120% de la Caucción. Límite de G. 3.000.000.000, por afianzado; y"

"Fianzas de vigencias mayores a 18 meses. (La póliza fue emitida por una vigencia de 1 año, sin embargo el riesgo es de 5 años según Resolución de la CONAJZAR)".

"Las dos condicionantes, excluyen la afectación del riesgo al Contrato Automático Proporcional, hasta el límite máximo de suscripción de G. 8.000.000.000".

A partir de estas condiciones presentadas por la Reaseguradora, el equipo inspector de la SIS detalló su incidencia sobre el patrimonio de la Entidad:

"Escenario del Margen de Solvencia con datos reportados al 31 de marzo de 2010 proyectado al 30 de junio de 2010 en virtud a lo establecido por la Resolución SS.SG. N° 066/10 del 9 de junio de 2010:"

		Según la Compañía	Con Reaseguro Sin Garantías	Sin Reaseguro Sin Garantías
1.1	PATRIMONIO PROPIO NO COMPROMETIDO	7.690.132.704	-10.989.867.296	-14.989.867.296
	Capital integrado en efectivo	5.000.000.000	5.000.000.000	5.000.000.000
	Capital secundario	0	0	0
	Aporte a capitalizar	0	0	0
	Reserva sobre utilidades	396.453.083	396.453.083	396.453.083
	Reserva de Revalúo del Activo Fijo	5.077.463.646	5.077.463.646	5.077.463.646
	RESULTADO ACUMULADO	-1.173.520.435	-1.173.520.435	-1.173.520.435



	RESULTADO DEL EJERCICIO	-111.744.953	-111.744.953	-111.744.953
--	-------------------------	--------------	--------------	--------------

		Según la Compañía	Con Reaseguro Sin Garantías	Sin Reaseguro Sin Garantías
	Menos			
	Cargos Diferidos	35.927.478	35.927.478	35.927.478
	Préstamos a directores y personal superior	12.975.655	12.975.655	12.975.655
	30% del valor de los inmuebles (terrenos y edificaciones) excepto los destinados a la venta	1.449.615.504	1.449.615.504	1.449.615.504
	Activos no calificados s/ régimen de inversión, representatividad, custodia de valores	0	0	0
	Participación en otras sociedades subsidiarias y afiliadas (reporte extracontable)	0	0	0
	El impuesto a la renta sobre resultados acumulados al corte de cada periodo	0	0	0
	Propuesta de distribución de resultados acumulados/reportes extracontable	0	0	0
	La porción excedente de los capitales asegurados retenidos los límites determinados en el Régimen de retención de Riesgo (reporte extracontable)	0	18.680.000.000	22.680.000.000
1.2	Capital Mínimo Exigido a la fecha (500.000 x 4.692)	2.346.000.000	2.346.000.000	2.346.000.000
1.3	MARGEN DE SOLVENCIA MÍNIMO REQUERIDO	3.823.162.408	3.823.162.408	3.823.162.408
1.4	SUPERAVIT/DEFICIT	3.866.970.296	-14.813.029.704	-18.813.029.704
	Coeficiente	2,011458547	-2,8745489	-3,920803172
1.5	Margen de Solvencia	Acredita	No Acredita	No Acredita

“El cuadro anteriormente expuesto demuestra las incidencias que afectarían al PPNC (Patrimonio Propio No Comprometido) enmarcadas en la Resolución SS.SG N° 066/10 la cual prevé la deducción del 50% del Mayor Capital Excedente al 30 de junio de 2010, la cual se agravaría al cierre del trimestre 30 de setiembre de 2010 atendiendo que la deducción a esa fecha será del 100%”.

Según el informe de los inspectores, el riesgo contemplado en la Póliza de Caucción estaría sin cobertura de reaseguro debido a que el riesgo asumido es por 5 (cinco) años y la Empresa Reaseguradora no cubre riesgos con este plazo. Además, otra condición de la reaseguradora es que no se cederán riesgos sin contragarantías reales y los instrumentos presentados en garantías no serían válidos como tales, de acuerdo al informe.

Es oportuno recordar que las contragarantías reales son garantías exigidas por la Reaseguradora mediante las cuales el tomador de la Póliza de Caucción se obliga a reembolsar a esa compañía los montos que ésta llegase a pagar ante la ocurrencia de un siniestro o por el incumplimiento de contrato.

Se debe tener en cuenta que, en primer lugar, la Resolución SS.SG N° 102 “Régimen de Retención de Riegos”, del 11 de agosto de 2009, establece que:

“La retención máxima para cada aseguradora estará limitada por los siguientes parámetros:”

“El capital asegurado retenido para riesgos independientes o para riesgos correlacionados que hacen cúmulo, sea que hayan sido emitidos en un instrumento de cobertura o a través de varios, no podrá ser superior al porcentaje del Patrimonio Contable observado al cierre del último Ejercicio Financiero, que se indica a continuación: ”



"10% para los Planes de Seguros inscritos en la Sección Incendio, conforme a los planes registrados en la Superintendencia de Seguros. Los planes denominados "Todo Riesgo Operativo" se considerarán incorporados a los Seguros de Incendio para los fines de esta resolución."

"5% para los Planes de Seguros inscritos en las demás secciones..."

"A los efectos de determinar el capital asegurado retenido para coberturas de riesgos independientes, sea en operación de seguro directo o sea en calidad de reaseguro aceptado, se determinará el capital asegurado de éstas (capital asegurado asumido) y luego se deducirá el capital reasegurado y/o retrocedido..."

Debido a que el informe considera a este riesgo como "sin cobertura de reaseguro", el capital asegurado retenido sería igual al valor total del capital asegurado asumido y, por lo tanto, se estaría ante una trasgresión a la citada Resolución.

Por otra parte, la Resolución SS.SG N° 20, "Por la cual se modifica el artículo 8 de la Resolución SS.SG 239 del 21/09/07 de la Superintendencia de Seguros", resolvió:

"Modificar el artículo 8 de la Resolución SS.SG N° 239 del 21/09/07 de la Superintendencia de Seguros, el cual quedará redactado de la siguiente manera:"

"El patrimonio técnico o patrimonio propio no comprometido estará conformado por el patrimonio neto contable, conforme a los estados financieros de la empresa, deducidos:

- a. "Los cargos diferidos;"
- b. "Los créditos concedidos a accionistas y directores;"
- c. "El treinta por ciento (30%) del valor de los inmuebles en general, exceptuando aquellos destinados para la venta;"
- d. "La participación en otras sociedades subsidiarias y afiliadas, incluyendo los instrumentos financieros o cualquier título representativo de deuda emitidos por éstas;
- e. "Los activos no calificados conforme los regímenes de inversión, representatividad, custodia de valores y liquidez, que se hallen vigentes;"
- f. "El impuesto a la renta sobre los resultados acumulados, al corte de cada periodo considerado, siempre que no coincida con el cierre del ejercicio financiero o no se halle asentado contablemente;"
- g. "La propuesta de distribución de resultados de ejercicios anteriores".
- h. "La porción "excedente" de los capitales asegurados retenidos sobre los límites determinados en el Régimen de Retención de Riesgos, actualmente Resolución SS.SG N° 102/09". El subrayado es de la CGR.

Según esta Resolución, para el cálculo del Margen de Solvencia, en la parte correspondiente al Patrimonio Propio No Comprometido, se debió deducir el excedente de los capitales asegurados retenidos que, en el caso de la póliza de caución de MEPSHOW S.A., debió ser el total del capital asegurado. En estas circunstancias, el Margen de Solvencia al 30 de junio de 2010, resultaría en un valor negativo. Esto se deduce del informe, debido a que se obtuvo un resultado negativo al utilizar para su cálculo la Resolución SS.SG N° 66 "Sobre plazos de adecuación a la Resolución SS.SG N° 20/10", que establece:

1. "La vigencia plena de la Resolución SS.SG. N° 020/10 del 02MAR2010, estará supeditada al plazo de adecuación determinado en esta Resolución".
2. "Durante el plazo de adecuación la cuantía a ser deducida del Patrimonio Contable considerará el conjunto de excesos de retención, en hipótesis de eventos catastróficos o múltiple siniestralidad, conforme a la siguiente Tabla:"

Margen Solvencia	Sumas a deducirse (*)	
	Mayor Capital Excedente (porción excedente)	Demás Capitales (porciones excedentes)
Fecha de Corte		
31 de marzo 2010	0%	Mínimo 0%
30 de junio 2010	50%	Mínimo 30%



30 de setiembre 2010	100%	100%
(*) Para seguros de Caucción Neto de las Garantías Reales y/o Aavales Bancarios, eficaces hasta el finiquito de las operaciones realizadas con anterioridad al 07/03/10, y, deducciones por los cumplimientos parciales, emitidos por el Asegurado.		

Como se puede apreciar, para el cálculo, al corte del 30 de junio de 2010, realizado por los inspectores, se utilizó el 50% del excedente retenido en base a la Resolución SS.SG N° 66/10, mientras que, según la Resolución SS.SG N° 20/10, se debió deducir el 100% desde la fecha de la emisión de esta Resolución. En ambos casos, el resultado sería un Margen de Solvencia con valor negativo, según los cálculos del informe de inspección.

En cuanto al Margen de Solvencia, el artículo 35 de la Ley N° 827/96, dispone: *“Pérdida parcial del patrimonio propio. La Autoridad de Control vigilará el mantenimiento del patrimonio propio de las empresas de seguros, en relación a lo exigido por el margen de solvencia”*.

“A este efecto, la Autoridad de Control reglamentará la periodicidad de la remisión de los datos pertinentes por las empresas de seguros”.

“Cuando la pérdida parcial alcance el treinta por ciento del patrimonio propio exigido por el margen de solvencia, la Autoridad de Control deberá disponer la suspensión de emisión de pólizas, hasta que sea reintegrado el mismo, en un plazo que no podrá exceder de ciento ochenta días corridos. Vencido el plazo sin que la empresa dé cumplimiento a la restitución del patrimonio propio exigido, la autoridad de control le retirará la autorización para operar”.

En este sentido, la existencia de un valor negativo para el Margen de Solvencia, implica la contravención al artículo transcrito y, la aplicación del cálculo de Margen de Solvencia en base a la Resolución SS.SG N° 20/10 cuya vigencia fue desde el 2 de marzo de 2010, obligaría a la Superintendencia de Seguros a tomar medidas cautelares.

Sin embargo, a partir de fecha de la emisión de la Resolución SS.SG N° 66 – el 9 de junio de 2010 – las deducciones se debían realizar gradualmente; cosa que atenuaría su impacto en el Margen de Solvencia.

En cuanto a esta deducción gradual, la lectura a la Resolución mencionada, permite inferir que fue dictada con el exclusivo fin de subsanar este hecho en particular, debido a que el Considerando expresa:

“Que, resulta necesario establecer como fecha de corte el 7 de marzo de 2010, en que culminó el proceso de notificación a las Aseguradoras, para la entrada en vigencia de la Resolución SS.SG N° 020/10 del 2 de marzo de 2010, y a partir de la referida fecha establecer condiciones graduales de adecuación, aplicables a situaciones “no regularizadas” (atendiendo parámetros dispuestos en la Resolución SS.SG N° 102/09, del 11 de agosto de 2009 – Régimen de Retención) originadas en los contratos de seguros de Caucción, celebrados con anterioridad al corte señalado, para el cómputo del Riesgo Excedente a ser descontado del Patrimonio Contable para obtener el Patrimonio Técnico (o Patrimonio Propio No Comprometido), conforme al inciso h, del artículo 1 de la Resolución SS.SG N° 20/10, que modifica la Resolución SS.SG N° 239, del 21 de setiembre de 2007”.

De esta forma, la misma Superintendencia de Seguros, mediante acto administrativo específico, intentó atenuar los efectos de la deducción de retenciones en el Margen de Solvencia de la compañía y de sus posibles consecuencias legales. Esta acción fue tomada en detrimento del interés del asegurado – CONAJZAR – teniendo en cuenta que, ante la ocurrencia del incumplimiento de la obligación, la falta de garantías y de solvencia de MEPSHOW S.A., se causaría un perjuicio al asegurado por la imposibilidad de cubrir el monto asegurado y, en este caso en particular, es una Institución Pública. Esta situación



se dio desde el 8 de enero de 2010, fecha del inicio de la vigencia de la póliza en cuestión.

Obsérvese que, según el Informe SS.ICF.DA N° 067 del 29 de junio de 2010, las garantías no son válidas e, inclusive, con la aplicación de la Resolución SS.SG N° 66/10 se estaría ante una situación deficitaria.

Por Memorandum CGR N° 66 del 8 de abril de 2011, esta Auditoría solicitó:

- Situación y composición del Margen de Solvencia, Fondo de Garantía, provisiones técnicas y retención de riesgos de la Compañía El Comercio Paraguayo S.A., Compañía de Seguros Generales, al 31 de diciembre de 2009 y al 30 de junio de 2010. Adjuntar documentos de respaldo.

Por Nota SS.SG N° 152 del 18 de abril de 2011, el Lic. Diego Martínez Sánchez, Superintendente de Seguros, manifestó:

"La Aseguradora presentó las siguientes situaciones:"

	31 de diciembre de 2009	30 de junio de 2010
- Margen de Solvencia	2,02	2,06
- Fondo de Garantía	5,31	6,62
- Factor de Retención (r/p)	0,80/0,74	0,81/0,72

"Se adjuntan fotocopias de los Informes SS.ICF.DAF N° 003/10, del 19/03/10, y, N° 20/10, del 30/11/10, respectivamente y el Informe de Auditoría Externa al 30 de junio de 2010".

Según el Informe SS.ICF.DAF. N° 20 del 30 de noviembre de 2010, referente al Margen de Solvencia de Aseguradoras al 30 de junio de 2010, y en lo que respecta a El Comercio Paraguayo S.A., señala lo siguiente:

"Las planillas fueron presentadas conforme a la Resolución SS.SG 020/10. Por Resolución SS.SG N° 105/10, en su artículo 8, la SIS encomienda a la aseguradora efectuar ajustes del valor de Bienes Inmuebles por G. 744.783.800, lo cual modifica su coeficiente reduciéndolo de 2,24 a 2,06. Lo que respecta al exceso de retención de la póliza 1509-1932, su afectación al MS queda supeditada al estudio por parte de la Intendencia de Asuntos Legales de situaciones que accionarían medidas cautelares previstas en la Resolución SS.SG N° 239/07 Patrimonio Mínimo Exigible, Margen de Solvencia y Fondo de Garantía..."

Es decir que, para obtener el valor positivo del Margen de Solvencia no fue deducido el valor de la retención de la póliza de caución de MEPSHOW S.A. Esto fue corroborado por el Informe de Auditoría Externa sobre los Estados Financieros al 30 de junio de 2010 elaborado por la empresa CYCA, Contadores y Consultores Asociados, que en el cálculo del Margen de Solvencia no incluyó ningún valor en el apartado correspondiente a la Porción "Excedente" de los Capitales Asegurados Retenidos sobre los Límites Determinados en el Régimen de Retención de Riesgos (Reporte extracontable).

Esto significa que la situación deficitaria observada en el Informe SS.ICF.DA N° 067 del 29 de junio de 2010, aparentemente, persistió durante el ejercicio 2010, con la aprobación tácita de la Superintendencia de Seguros. Esto se puede corroborar de forma más concreta en el contenido de la Resolución SS.SG N° 105, "El Comercio Paraguayo S.A. Compañía de Seguros Generales, Perfeccionamiento del Fideicomiso de Garantía en Ausencia de Reaseguro" del 5 de octubre de 2010, que en su Considerando expresa, entre otras cosas:

"Que, la Inspección relevó como el mayor capital Asegurado cuestionado, la póliza tomada por MEPSHOW S.A. N° 1509.01932, a favor de la CONAJZAR, para el cual la Aseguradora no declara la existencia de exceso de retención de riesgos, sin embargo, del cruce de información surge la siguiente situación preliminar:"



"Capital Asegurado	G. 45.360.000.000
MENOS	
Garantías Reales y/o Bancarias (1)	
Certificado de Depósito (2) (US\$ 3.000.000 x T.C. 4.900)	G. 14.700.000.000
Inmuebles (3)	G. 8.194.194.250
Documentos a cobrar (4)	G. 6.000.000.000
Acciones de MEPSHOW (4)	G. 15.000.000.000
Capacidad de Retención Aseguradora (5% patrimonio neto al 30/06/09)	G. 459.780.797
Excedente (5)	G. 1.006.024.953
Excedente al 30 de junio de 2010 (50%)	G. 503.012.476

- 1) "Garantía en proceso de conformación del patrimonio autónomo del Fideicomiso de Garantía a favor de la Aseguradora (Nota de El Comercio Paraguayo, 02/06/10, Nota Financiera Atlas, 24/06/10, Nota MEPSHOW S.A., 30/06/10)".
- 2) "Confirmado Endoso de Garantía (Nota Banco Continental, 28/07/10), sujeto a medidas complementarias de salvaguarda requeridas (Nota SS.SG N° 408/10, 10/08/10)".
- 3) "Confirmado por escribanía Interviniente (Nota Escribanía Peroni, 15/09/10)".
- 4) "Pendiente de Confirmación hasta la recepción del Fiduciario. Entiéndase por Documentos a Cobrar el Pagaré a favor de Mepshow S.A., emitidos por terceros solventes".
- 5) "Salvedad. Falta de información definitiva, - Inconstitucionalidad pendiente planteada contra la Resolución SS.SG N° 20/10, - Falta de perfección de garantías suficientes, - Posibilidad de anulación de la cobertura de riesgo tomado por Mepshow S.A. Estas situaciones podrían arrojar escenarios a favor o en contra de la Aseguradora, donde en caso negativo, ameritarían la suspensión de emisión de pólizas. Igualmente, se requiere ajuste por sobrevaluación de la tasación de inmuebles, reportado por el perito tasador del Banco Central del Paraguay".

Se puede apreciar que al 5 de octubre de 2010, fecha de emisión de la Resolución SS.SG 105/10, la situación deficitaria observada por el Informe SS.ICF.DA N° 067 del 29 de junio de 2010 persistía, debido a que se plantearon las situaciones siguientes:

1. Las garantías reales estaban en proceso de conformación del patrimonio autónomo; por lo tanto, no debieron ser computadas como algo ya realizado.
2. El Endoso de Garantía se confirmó recién el 28 de julio de 2010, sujeto a medidas complementarias, lo que demuestra que, al corte del 30 de junio de 2010, continuó no siendo válido, de acuerdo a lo observado en el Informe SS.ICF.DA N° 067/10 y, por consiguiente, no debió ser deducido del capital asegurado.
3. La confirmación de la Escribanía con relación a los inmuebles, también se realizó en un tiempo mayor al corte del 30 de junio de 2010, por lo que se deduce que a esta fecha estuvo en las mismas circunstancias observadas en el Informe SS.ICF.DA N° 067/10.
4. A la fecha de la emisión de la Resolución SS.SG N° 105/10, aún estaban pendientes de confirmación los documentos a cobrar y, además, se produjo una situación particular en la cual la Aseguradora, según lo descrito en el cálculo de la Resolución citada, presentó como garantía acciones de la Empresa tomadora del seguro, es decir que, ante un Incumplimiento de Pago a la CONAJZAR por parte de MEPSHOW S.A., la Compañía Aseguradora le entregaría las acciones de la propia empresa que estaba incumpliendo con el pago, siendo evidente que una vez producido el incumplimiento, el valor de esas acciones y su liquidez serían menores, más aún si el incumplimiento se diera por pérdidas de la empresa, en cuyo caso, el valor podría llegar a ser nulo. También es evidente que ante esta situación, no debió deducirse del capital asegurado el monto correspondiente a las acciones y de los documentos a cobrar no confirmados. El artículo 3 de la Resolución SS.SG N° 105/10 dispuso "emplazar por el término de 5 (cinco) días



hábiles para culminar el reemplazo de las garantías constituidas en Acciones de MEPSHOW S.A. de G. 15.000.000.000, por garantías de Documentos a Cobrar, hasta el importe de realización requerido para evitar excesos de retención del riesgo suscripto, mediante el mecanismo del Fideicomiso de Garantía. Entiéndase por documentos a cobrar, los Pagarés a favor de MEPSHOW S.A., emitidos por Terceros solventes, endosados a favor del Fiduciario". Obviamente, del artículo señalado se deduce que el emplazamiento de la Superintendencia de Seguros para culminar el reemplazo se debió a la situación inapropiada de presentar estas acciones como garantía y, por lo tanto, la deducción del capital asegurado fue indebida.

5. En el texto transcrito de la Resolución SS.SG N° 105 del 5 de octubre de 2010, se expresa la falta del perfeccionamiento de garantías suficientes. A pesar de esta afirmación de la propia Superintendencia de Seguros, se permitió que las garantías presentadas fueran deducidas del capital asegurado.

Otros puntos de la Resolución SS.SG N° 105/10 que confirman la ocurrencia de la situación anómala, son los siguientes:

1. En un párrafo del Considerando se expresa *"que, corresponde enmendar el Acta N° 714, del 09/08/10, del Directorio de la Aseguradora, cuya copia se recibiera por Nota del 15/09/10, por la que se acepta el Fideicomiso de Garantía para operaciones futuras, siendo que la póliza a la cual se aplica el Fideicomiso corresponde a la operación con MEPSHOW S.A. cuyo riesgo está vigente desde enero/2010. Además, se requiere celeridad por parte de la Aseguradora en la constitución Reaseguros y/o Garantías Reales y/o Avaes Bancarios, que debieron estar perfeccionados desde el momento de iniciarse el riesgo, independientemente de la asunción de responsabilidades por la falta de observancia de las normativas vigentes, a ser determinadas por la vía legal pertinente".*
2. El artículo 10 expresa: *"la presente Resolución no exime a la Aseguradora de sus responsabilidades administrativas por la falta de cumplimiento oportuno de la Resolución SS.SG N° 102, del 11 de agosto de 2010 y la Resolución SS.SG N° 66, del 9 de junio de 2010, que contemplan mecanismos de cobertura para la salvaguarda patrimonial de la entidad"*.

En suma, la Superintendencia de Seguros tuvo conocimiento y avaló las prácticas contrarias a disposiciones legales que realizó la empresa El Comercio Paraguayo S.A. y, además admitió la deducción de los valores citados anteriormente del capital asegurado, con el fin de tener como resultado un margen de solvencia favorable a la empresa.

Posteriormente, una vez más fue recalculado el Margen de Solvencia de la compañía, y la Superintendencia de Seguros emitió la Resolución SS.SG N° 116 del 12 de noviembre de 2010 que, en su Considerando, expresa *"Que, para la verificación de la posición de cumplimiento del Margen de Solvencia al 30 de junio de 2010 fue necesario aguardar obtener confirmaciones de terceros para considerar garantías que afectan a dicho coeficiente, recibidos el 11 de noviembre de 2010, los más importantes, incluyendo el Balance ajustado aprobado que sirven de base para obtener los datos para establecer el Margen de Solvencia, junto con el informe del Auditor Externo al respecto, recibido el 27 de setiembre de 2010. Además, se ha sentado posición como Banco Central del Paraguay/Superintendencia de Seguros, en contestación a la Demanda por la Acción de Inconstitucionalidad presentada por la Aseguradora, que "..., con el dictado de la Resolución SS.SG N° 66/10 se estableció un plazo de adecuación para la entrada en vigencia plena de la Resolución SS.SG N° 20/10 a partir de setiembre de 2010,..."*



	30 /09/ 2010
"Capital Asegurado	45.360.000.000
MENOS	
C.D.A. (T.C. 4842)	14.968.943.497
Inmuebles	5.799.694.250
Documentos a cobrar	20.667.425.955
Acciones MEPSHOW S.A.	0
GARANTÍAS (*)	41.436.063.702
Capacidad de retención	459.780.797
	3.464.155.501
"Sobrevaluación de inmueble	744.783.800
AJUSTE	4.208.939.301
P.P.N.C. Declarado	8.276.247.980
P.P.N.C Ajustado	4.067.308.679
M.S. s/primaje	4.200.126.855
COEFICIENTE	0,97

"() En proceso fideicomiso de inmuebles. Contratos no prevé retención por remuneraciones del Fiduciario por cargo el patrimonio autónomo. Pérdida Máxima Posible y Riesgos de la operación son inciertos a la fecha".*

Se puede observar que en este caso, para el cálculo del Margen de Solvencia al 30 de setiembre de 2010, se utilizaron datos obtenidos sobre actos realizados en el mes de noviembre de 2010 lo que, a criterio de esta Auditoría, no corresponde. Además, significa que al corte del 30 de setiembre de 2010 la situación deficitaria probablemente persistía, como al 30 de junio de 2010.

Para demostrar que estos actos recién fueron realizados en el mes de noviembre, se menciona que por Memorándum CGR N° 66 del 8 de abril de 2011, esta Auditoría solicitó:

- Acciones realizadas a la fecha por la Superintendencia de Seguros respecto a la empresa El Comercio Paraguayo S.A. Cía. de Seguros relativas a la Póliza de Caucción de la asegurada MEPSHOW S.A. Adjuntar documentos de respaldo.

Por Nota SS.SG N° 152 del 18 de abril de 2011, el Lic. Diego Martínez Sánchez, Superintendente de Seguros, respondió que:

"Respecto a la Póliza señalada por la CGR, se ha instruido el perfeccionamiento de las garantías en Fideicomisos de Garantía y el aumento de las Garantías. Adicionalmente la Aseguradora mantiene Acciones en garantía señaladas en el punto 2".

"Se adjuntan fotocopias de los Fideicomisos de Garantía de Certificados de Depósitos de Ahorro e Intereses, Inmuebles y Documentos a Cobrar, igualmente Garantías adicionales en Cheque y Documentos a Cobrar".

La instrucción del perfeccionamiento mencionado se produjo el 5 de octubre de 2010, por medio de la Resolución SS.SG N° 105/10, por lo que se infiere que, tanto al 30 de setiembre como al 30 de junio de 2010, no había garantía perfecta o eficaz.

Por otro lado, el análisis de los documentos adjuntos a la nota referida, evidenció que los contratos de fideicomiso mencionados y utilizados por la Superintendencia de Seguros para validar el Margen de Solvencia, fueron firmados en las siguientes fechas:

Descripción	Fiduciario	Fecha del contrato
Fideicomiso de C.D.A.	Financiera Río S.A.	03/11/10
Fideicomiso de inmuebles	Financiera Río S.A.	15/11/10
Fideicomiso de Pagarés	Financiera Río S.A.	03/11/10



Es claro que actos realizados en el mes de noviembre de 2010 no debieron ser utilizados para demostrar la situación de la empresa al 30 de junio de 2010 y al 30 de setiembre de 2010, debido a que no reflejan la real situación patrimonial de esos momentos.

Es importante señalar que entre los documentos remitidos a esta Auditoría, no se evidenció que la Superintendencia de Seguros haya comunicado al Directorio del Banco Central del Paraguay, sobre la situación de la Aseguradora El Comercio Paraguay S.A.

Al respecto, la Ley 827/96 "De Seguros", Capítulo II, Sección I - De la Autoridad de Control, expresa:

Artículo 56: "...La Superintendencia de Seguros dependerá del Directorio del Banco Central del Paraguay, pero gozará de autonomía funcional y administrativa en el ejercicio de sus funciones".

Artículo 61: "El Superintendente tendrá las siguientes obligaciones sin perjuicio de otras que estipule la ley": r) "Informar al Directorio del Banco Central del Paraguay en el mas breve plazo sobre cualquier irregularidad observada y de las medidas adoptadas para subsanarlas".

Como queda bien claro en el artículo 56, la Superintendencia de Seguros depende del Directorio del Banco Central del Paraguay, independientemente de que tenga autonomía funcional y administrativa en el ejercicio de sus funciones; por tanto, al tener conocimiento de la situación mencionada por el equipo fiscalizador, debió comunicar al Directorio, teniendo en cuenta que el artículo 61 le obliga a informar en el plazo más breve sobre cualquier irregularidad observada y de las medidas adoptadas para subsanarla, y no avalar prácticas contrarias a disposiciones legales con lo cual no se da el cumplimiento a este último artículo de la referida Ley.

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la Institución en su descargo señaló:

"De la lectura del Informe de la CGR surge que dicha institución considera que la empresa El Comercio Paraguay S.A. violó la Resolución SS SG N° 102/09 y la Resolución SS SG N° 66/10, incurriendo en supuesta causal de suspensión en la emisión de pólizas, sin computar las Garantías constituidas".

"En primer lugar, debe afirmarse que la SIS fue la que, a través de sus órganos, detectó que la empresa El Comercio Paraguay S.A. había violado las disposiciones establecidas en las Resoluciones arriba mencionadas, debido a que constituyó Garantías deficientes en relación al riesgo asumido y ante la ausencia de reaseguro interesado en suscribir el riesgo".

"Justamente, este hallazgo fue reportado por los Informes SS.ICF.DA N°s 67/10 y 81/10, razón por la cual, el Superintendente de Seguros dispuso la instrucción de un sumario a la Aseguradora, tomando como cabeza de proceso los informes señalados, con respecto a las presuntas faltas cometidas y atendiendo la solicitud de Dictamen para arribar a una conclusión sobre el caso".

"Al finalizar el Sumario, la Superintendencia de Seguros concluyó, a través de la Resolución SS.SG N° 12/11, del 24FEB2011 que, efectivamente, la mencionada empresa había incurrido en las referidas irregularidades, razón por la cual la misma fue sancionada con multa y suspensión de autorización para realizar nuevas operaciones de caución por el término de tres meses. Esta Resolución fue confirmada por la Resolución del Directorio del BCP N° 4, Acta N° 23, del 14ABR2011, y, recurrida ante lo Contencioso Administrativo por escrito de la Aseguradora del 09MAY2011 (con efecto suspensivo)".



"Lo anterior evidencia que fue la SIS la que detectó irregularidades en las operaciones realizadas por la empresa El Comercio Paraguay S.A. y, en ningún caso puede decirse que las mismas fueron "avaladas", ya que la SIS, luego del sumario correspondiente, procedió a sancionar a la misma".

"Además de las medidas sancionatorias dictadas a través de la misma resolución (confirmada por el Directorio del BCP) la SIS dispuso las siguientes medidas correctivas: aplicar ponderaciones para hallar el valor de las garantías y así establecer la necesidad de ampliar las mismas, acompañada de la intervención de regularización técnica".

"En el Sumario no se encontró mérito para aplicar la suspensión de emisión de póliza por déficit en el margen de solvencia (en el periodo cuestionado), atendiendo los siguientes motivos más relevantes:" Lo subrayado figura en "negritas" en el original.

- 1. la Aseguradora contaba con elementos jurídicos para sostener la "inexistencia de exceso de riesgo" (Lo subrayado figura en "negritas" en el original) que justifique una suspensión de emisión de póliza por parte de la SIS, debido a que la póliza emitida en DIC/2009, por orden de prelación, finalmente determinaba la obligación de la Aseguradora de indemnizar al "tomador" (MEPSHOW S.A.), en tanto, la Aseguradora debía realizar el pago contra las Garantías de MEPSHOW S.A. Esta situación fue corregida mediante endoso remitido el 04ENE2011 aceptado por la CONAJZAR (incluyendo las Garantías ofrecidas), producto, entre otros, de la Resolución SS.SG N° 114/10, del 09NOV2010, que en sus artículos 1° y 12° definen que solo el Asegurado puede ser beneficiario de pólizas de caución y la obligación de modificar los modelos de pólizas inscriptos (se debatió el tema según consta en las Actas del Consejo Consultivo del Seguro desde el 05ABR2010 hasta su consenso), y, por la consecuente recomendación cursada a la CONAJZAR por Nota SS.SG N° 591/10, del 06DIC2010. La Contraloría General de la República, por Nota CGR N° 1600, del 08ABR2011, comparte y hace suya las inquietudes señaladas por la SIS en la nota antes citada".*
- 2. NO existe una disposición jurídica que prohíba a las Empresas de Seguros la constitución de Garantías. Al contrario, por Resolución SS.SG N° 240/04, se determina la forma de registro y su valuación por el importe "total" de la Garantía. Esta situación permitió a la Aseguradora implementar coberturas alternativas al Reaseguro para retener riesgos mediante Garantías, con lo cual mal podría sostener la CGR que la constitución de garantías resultó "ilegal" (este subrayado es de la CGR).. La Aseguradora sostuvo su posición ante la SIS arrimando la Nota de su Broker de reaseguro, del 03FEB2010, donde señalaba que no se requería participación del reaseguro al "no" producirse excedente de riesgos que deba transferirse, ya que los mismos supuestamente están cubiertos por las Garantías, inclusive, la Aseguradora ha pagado indemnización como es de público conocimiento, por más de G. 22.500.000.000.- (conforme Acuses de Recibos de la CONAJZAR). En consecuencia, hubiese sido un error de la SIS suspender a la Aseguradora en la emisión de pólizas (durante el ejercicio 2010), restringiendo así su capacidad de pago, de haberse sostenido que la ausencia del reaseguro afectaba la solvencia de la Aseguradora, obviando el efecto de las Garantías en la minimización del riesgo (incluyendo compromiso moral y económico de accionistas/garantes)".*

(*) Este subrayado es de la CGR. En el descargo la palabra ilegal se encuentra entrecorrida, a pesar de que la misma no fue usada en este Capítulo del Informe.

- 3. Entonces, no existen fundamentos legales para descalificar a las Garantías por lo que hacerlo resultaría arbitrario y, consecuentemente, ilegal. En efecto, resulta lícito que las Aseguradoras constituyan Garantías para minimizar los riesgos que asumen (práctica generalizada en el Mercado Asegurador. Prueba de ello es que el saldo consolidado de 14 Aseguradoras, de la cuenta "garantías recibidas",*



supera los G. 104.000.000.000.-, sin incluir el caso cuestionado). En consecuencia, como medida de corrección de la irregularidad confirmada en sumario, se instruyó el perfeccionamiento y la aplicación de ponderadores para estimar el valor y la cuantía de las garantías necesarias (ya que la normativa solo contempla la valoración por el importe "total" de la Garantía). La disposición de la SIS fue recurrida ante el Directorio del BCP, y, ante lo Contencioso Administrativo la Resolución de esa instancia, que ratificó el acto administrativo de la SIS, es decir, la Aseguradora no reconoce que la constitución de garantías haya sido "deficiente", si bien no se opone al aumento de garantías por el beneficio inherente, en el marco del Plan de Regularización Técnica. Por aplicación del art. 107, de la Ley 489/95, la disposición de la SIS se halla con efecto suspensivo. La cuestión será resuelta en el Poder Judicial. Como medida prudencial se ha puesto a conocimiento de la ciudadanía esta situación (publicación de ABC Color, pág. 37, del 10JUN2011, Indicadores Financieros, Observación referencia "B").

4. Por otro lado, también se halla pendiente de resolución la acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia contra la Resolución SS.SG N° 20/10, emitida el 02MAR2010, a través de la cual, la Aseguradora se agravia alegando que tiene efecto retroactivo sobre pólizas suscriptas con anterioridad a la vigencia de la norma, entre las cuales se halla comprendida la póliza tomada por MEPSHOW S.A. de fecha 04DIC2009.
5. La Resolución SS.SG. N° 20/10, determina que la porción excedente del capital asegurado debe restarse al patrimonio contable considerando los parámetros de la Resolución SS.SG. N° 102/09, que determina el "Régimen de Retención de Riesgos" donde se establece en general, entre otros, que la retención máxima estará limitada por el equivalente al 5% del Patrimonio Contable, considerando el riesgo determinado por la Pérdida Máxima Posible, neto de franquicia y "otras deducciones", donde las Garantías eficaces son computadas como deducibles. Aplicado al caso cuestionado para hallar riesgo excedente al capital asegurado (equivalente a 6 cánones fijos) se debe restar el efecto de la obligación de salvamento, ya que la póliza determina indemnizar el daño causado, que a lo más puede extenderse a 4 cánones, cuyo incumplimiento faculta a la CONAJZAR a revocar la concesión en las condiciones dispuestas por Ley 1016/97 (no hacerlo implica incumplimiento de la obligación de salvamento – que incrementaría la pérdida por explotación sin abono del canon – liberando de responsabilidad a la Aseguradora sobre la parte incrementada del daño, conforme al art. 1610 del Código Civil, inserto en las Condiciones de la Póliza). Tres ejemplos del reconocimiento de la indemnización por el daño causado, concordante con la condición respectiva de la póliza tomada por MEPSHOW S.A., lo constituyen las tres indemnizaciones reclamadas y aceptadas por la CONAJZAR por el canon fijo mensual incumplido (en tres diferentes ocasiones) y "no" por el capital asegurado. En caso de judicialización rigen otras normas para la constitución de provisiones que no pueden ser aplicadas ex ante y menos anticipados sus efectos". Esta Auditoría subrayó todo aquello que en texto original figuraba en "negritas".

Analizado el descargo presentado por la SIS, esta Auditoría señala:

1. La Institución reconoce la existencia de la irregularidad al expresar que "a través de sus órganos, detectó que la empresa El Comercio Paraguayo S.A. había violado las disposiciones establecidas en las Resoluciones arriba mencionadas, debido a que constituyó Garantías deficientes en relación al riesgo asumido y ante la ausencia de reaseguro interesado en suscribir el riesgo".
2. Según expresa la misma Institución "en el sumario administrativo la Superintendencia de Seguros concluyó, a través de la Resolución SS.SG N° 12/11, del 24FEB2011 que, efectivamente, la mencionada empresa había incurrido en las referidas irregularidades".



Estas afirmaciones contenidas en el descargo de la SIS, no hacen otra cosa que confirmar la observación del equipo auditor. Por otra parte, según manifiesta la propia Superintendencia, recién en febrero del ejercicio fiscal 2011 se tomó una medida con respecto a este caso, a pesar que el riesgo estuvo vigente desde el 8 de enero de 2010; es decir, por más de un año. Con relación al sumario administrativo mencionado por la SIS, es importante resaltar que en fecha 08 de abril de 2011, por Memorándum CGR N° 66 esta Auditoría solicitó:

- Acciones realizadas a la fecha por la Superintendencia de Seguros respecto a la empresa El Comercio Paraguayo S.A. Cía. de Seguros relativas a la Póliza de Caucción de la asegurada *MEPSHOW S.A.* Adjuntar documentos de respaldo.

Por Nota SS.SG N° 152 del 18 de abril de 2011, el Lic. Diego Martínez Sánchez, Superintendente de Seguros, respondió que:

"Respecto a la Póliza señalada por la CGR, se ha instruido el perfeccionamiento de las garantías en Fideicomisos de Garantía y el aumento de las Garantías. Adicionalmente la Aseguradora mantiene Acciones en garantía señaladas en el punto 2".

"Se adjuntan fotocopias de los Fideicomisos de Garantía de Certificados de Depósitos de Ahorro e Intereses, Inmuebles y Documentos a Cobrar, igualmente Garantías adicionales en Cheque y Documentos a Cobrar".

De esta forma se demuestra que la SIS no informó, ni presentó documentos a esta Auditoría sobre el sumario administrativo realizado y concluido el 24 de febrero de 2011, según expresó la Institución. Y, tampoco mencionó que se hubieran tomado otras acciones con relación al caso.

3. En otra parte del descargo, la Institución expresa *"...esta situación fue corregida mediante endoso remitido el 04ENE2011 aceptado por la CONAJZAR"*. Es decir, que la situación creada fue subsanada recién en enero de 2011 y, por lo tanto, se deduce que la irregularidad estuvo vigente durante el periodo sujeto a examen, tal como fue expuesto en la observación.
4. La SIS expresa en su descargo que: *"la Aseguradora contaba con elementos jurídicos para sostener la inexistencia de exceso de riesgo"* pero, sin embargo, en el mismo descargo, en párrafos anteriores, contradice esta afirmación al decir, *"Al finalizar el Sumario, la Superintendencia de Seguros concluyó, a través de la Resolución SS.SG N° 12/11, del 24FEB2011 que, efectivamente, la mencionada empresa había incurrido en las referidas irregularidades"*, al referirse a la violación de las Resoluciones SS.SG N° 102/09 y SS.SG N° 66/10.

A su vez, si como afirma *"la Aseguradora contaba con elementos jurídicos para sostener la inexistencia de exceso de riesgo"*, tales elementos no fueron compartidos con esta auditoría para que pudiera tenerlos como elementos válidos para el examen y, este equipo auditor espera que los mismos sean presentados ante el Directorio del Banco Central del Paraguay en cumplimiento del ya mencionado artículo 61 de la Ley 827/96 "De Seguros", Capítulo II, Sección I – De la Autoridad de Control, que expresa: r) *"Informar al Directorio del Banco Central del Paraguay en el más breve plazo sobre cualquier irregularidad observada y de las medidas adoptadas para subsanarlas"*. Durante la Ejecución de los trabajos de campo, la Auditoría no pudo encontrar evidencias del cumplimiento de esta disposición por parte de la Superintendencia de Seguros a cargo del señor Diego Martínez Sánchez.

5. Esta Auditoría en ningún momento expresó que la constitución de garantías *"resultó ilegal"* o que las Aseguradoras no pudiesen utilizar este instrumento financiero para minimizar sus riesgos. Los auditores de la CGR son plenamente concientes que la



calificación de la legalidad o no de un acto administrativo no es parte de las tareas que desempeñan pero, deben observar cuando ese acto es contrario al ordenamiento legal vigente, quedando a cargo de otras instancias la declaración de "ilegalidad" del mismo. Sin embargo, sí demostró que la SIS calificó de deficientes e imperfectas las Garantías presentadas por MEPSHOW S.A. como alternativa al reaseguro y que, a pesar de ello, las consideró válidas como si se tratasen de garantías eficientes, y no las descontó en el cálculo del Patrimonio Propio No Comprometido, utilizado para obtener el margen de solvencia de la Aseguradora El Comercio S.A, tal como lo estableció la Resolución SS.SG N° 20/10. Y, respecto a esta Resolución, en el descargo la Institución sostiene que *"La Resolución SS.SG. N° 20/10, determina que la porción excedente del capital asegurado debe restarse al patrimonio contable considerando los parámetros de la Resolución SS.SG. N° 102/09, que determina el "Régimen de Retención de Riesgos" donde se establece en general, entre otros, que la retención máxima estará limitada por el equivalente al 5% del Patrimonio Contable, considerando el riesgo determinado por la Pérdida Máxima Posible, neto de franquicia y "otras deducciones", donde las Garantías eficaces son computadas como deducibles".* Esta afirmación de la SIS demuestra que, solo en el caso que las garantías sean eficaces, pueden ser consideradas válidas y que, solo en esa circunstancia, podrían no ser descontadas en el cálculo del Patrimonio Propio No Comprometido y, no así, en el caso que ellas sean deficientes, tal como calificó la propia Superintendencia de Seguros a las garantías presentadas por MEPSHOW S.A. Además, debe tenerse en cuenta que la ineficiencia de las garantías fue demostrada en documentos emanados de la propia SIS, tales como el Informe SS.SG N° 67/10, y las Resoluciones SS.SG N°s 105/10 y 116/10 representativamente, siendo que también en las Resoluciones se puede ver que las garantías utilizadas para los cálculos, son posteriores al 30 de junio y al 30 de setiembre de 2010.

La Aseguradora estaba obligada a contratar un reaseguro, conforme lo establece el artículo 9, de la Ley N° 827/96, que expresa: *"Ramas de seguros. Los aseguradores no podrán operar en ninguna rama del seguro sin estar expresamente autorizados para ello. Asimismo deberán reasegurar con empresas nacionales o extranjeras los excedentes de sus retenciones"*. Sin embargo, no efectuó ningún contrato con Reaseguradoras respecto al riesgo en cuestión.

Debe resaltarse muy especialmente que en su descargo, la Institución no justificó el hecho de utilizar actos contractuales realizados en noviembre del 2010 para demostrar la condición financiera de la empresa al 30 de junio y al 30 de setiembre de 2010; es decir, de fechas anteriores, para así presentar un margen de solvencia favorable a la Aseguradora. Tampoco justificó la emisión de actos administrativos posteriores, gracias a los cuales la empresa pudo regularizar la situación, ni la falta de comunicación al Directorio del Banco Central, conforme al artículo 61 de la Ley N° 827/96, apartado r), *"Informar al Directorio del Banco Central del Paraguay en el más breve plazo sobre cualquier irregularidad observada y de las medidas adoptadas para subsanarlas"*, con lo que se demuestra que la Superintendencia de Seguros acompañó y permitió la ocurrencia de la situación inadecuada.

6. La acción de inconstitucionalidad contra la Resolución SS.SG N° 20/10, pendiente de resolución por la Corte Suprema de Justicia, no justifica el actuar de la SIS, más aún si se tiene en cuenta que, a pesar de la existencia de este recurso, la Resolución SS.SG N° 66/10 se encuentra plenamente vigente y establece los plazos para la adecuación a la Resolución SS.SG N° 20/10. Es decir, que se realizó un acto administrativo basado en la Resolución objetada por la acción mencionada, de la misma forma que se utilizó la Resolución SS.SG N° 66/10 para realizar los cálculos del margen de solvencia y emitir las Resoluciones SS.SG N° 105/10 y SS.SG N° 116/10.
7. El artículo 35 de la Ley N° 827/96 "De Seguros", establece las medidas que debe tomar la Superintendencia de Seguros en los casos que exista pérdida parcial del patrimonio propio exigido por el margen de solvencia. De la misma forma, el artículo



16 de la Resolución SS.SG N° 239 del 21 de setiembre de 2007, dispone las medidas relativas al margen de solvencia; por lo tanto, no es solo una afirmación de esta Auditoría que la SIS debió realizar acciones al respecto, siendo que las mismas están establecidas en disposiciones legales.

8. Finalmente, la SIS no presentó documento alguno que respalden su descargo.

Por todo lo mencionado, esta Auditoría se ratifica en la observación señalada y expone la siguiente:

Conclusión

Por las situaciones descritas y por las actuaciones de la Superintendencia de Seguros señaladas en este punto, se concluye que la Empresa El Comercio Paraguay S.A. realizó prácticas transgresoras de disposiciones legales y que, aparentemente, contaron con el aval y el consentimiento de la Superintendencia de Seguros al permitir que la Póliza de Caucción tomada por la empresa MEPSHOW S.A. a favor del asegurado CONAJZAR, estuviera al descubierto del reaseguro y sin garantías reales suficientes, como alternativa al reaseguro, desde el 8 de enero de 2010, fecha de inicio de la vigencia de la póliza, hasta noviembre de 2010. En consecuencia, durante ese periodo, estuvo latente el riesgo de que, ante el incumplimiento de pago por parte de la tomadora, la póliza no pueda ser ejecutada debido a la eventual falta de recursos suficientes de la aseguradora para hacer frente al monto asegurado. Asimismo, la empresa MEPSHOW S.A. no contaba con las garantías suficientes para garantizar a El Comercio Paraguay S.A. el resarcimiento de lo pagado a CONAJZAR.

La Superintendencia de Seguros, no tomó acciones sobre la situación deficitaria del Margen de Solvencia de la compañía aseguradora, a pesar de tener conocimiento del hecho desde el momento en que el equipo de inspección lo informó y, en contraposición, ejecutó actos administrativos dilatorios y permisivos con el aparente – o cuasi evidente – fin de solapar la actuación de la empresa hasta la regularización.

Asimismo, entre los documentos remitidos a esta Auditoría, no se evidenció que la SIS haya comunicado al Directorio del Banco Central del Paraguay sobre la situación de la Póliza de la Empresa El Comercio Paraguay S.A., con lo cual se trasgredió lo dispuesto en el artículo 61 de la referida Ley N° 827/96 "De Seguros".

Recomendación

Las autoridades del Banco Central del Paraguay y en especial la Superintendencia de Seguros deberán:

1. Evitar que situaciones como la mencionada vuelvan a ocurrir.
2. Justificar documentadamente la falta de acción de la SIS con respecto a la situación de la Póliza de la Empresa El Comercio Paraguay S.A., de la cual tenía conocimiento de acuerdo al informe presentado por el equipo de inspección.
3. Justificar documentadamente la falta de comunicación al Directorio del BCP respecto al problema de la Aseguradora mencionada.
4. Promover una urgente investigación administrativa a fin de determinar la responsabilidad de los funcionarios que intervinieron en este proceso y, si ese fuera el caso, sancionarlos de acuerdo a las leyes vigentes e informar a esta Contraloría General de la República acerca de las acciones tomadas al respecto.



c.2. Caso Confianza S.A.

Con el objeto de verificar la procedencia de denuncias presentadas a la SIS y derivadas al Ministerio Público durante los ejercicios sujetos a examen, por Memorándum CGR N° 31 del 25 de octubre de 2010, esta Auditoría solicitó:

- Denuncias sobre indicios de hechos punibles recibidas por la Superintendencia de Seguros y comunicadas al Ministerio Público. Informe sobre el seguimiento realizado a las mismas durante el ejercicio fiscal 2009 y primer semestre de 2010.

Por Nota SS.SG N° 553 del 8 de noviembre de 2010, el Lic. Diego Martínez Sánchez, Superintendente de Seguros, respondió:

"Se adjunta Memorando SS.IAL. N° 148/10, del 25 de octubre 2010, que ilustra los 3 casos denunciados a la Fiscalía, así como los documentos que acompañan al mismo. En el caso Confianza y/o Alianza de Bahía Uruguay, la Superintendencia de Seguros, coadyuva la investigación con la colaboración de la Dirección Nacional de Aduanas, la Secretaría de Estado de Tributación, Superintendencia de Bancos y la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero, conforme a los Oficios N°s 1440/09, 2346/09, 2397/09, 757/10, 1563/10. Una vez recabada la totalidad de la información tramitada y que permita obtener evidencia suficiente y competente se remitirá el reporte correspondiente de la investigación. Se adjuntan copias de los oficios citados".

El Memorándum SS.IAL. N° 148/10 mencionado en la respuesta, expresa:

"En lo atinente a la empresa Confianza Seguros y/o Alianza da Bahía Uruguay S.A., se presentó denuncia en fecha 21/07/09 por el supuesto hecho punible de estafa ante el Ministerio Público Unidad Penal Ordinaria N° 3, de la Circunscripción Judicial de Alto Paraná, cuyo expediente a la fecha se encuentra en etapa investigativa y se halla caratulada: "HECHO PUNIBLE CONTRA EL PATRIMONIO DE LAS PERSONAS EN C.D.E". N° 5876/09. La Fiscal actuante es la Abog. María de Fátima Burró".

"Observación: la Agente Fiscal interviniente aún no ha formulado imputación alguna. Se halla conformada una Comisión de Investigación por funcionarios de esta Superintendencia de Seguros, a pedido expreso de la Fiscalía, quienes realizan el seguimiento del expediente, como ser revisión in situ de las actuaciones judiciales".

Adjuntas a la respuesta, se remitieron copias de las denuncias y oficios, los que fueron analizados, cuyo contenido se describe seguidamente:

El Abog. Gerardo Meza Cáceres, en representación del Banco Central del Paraguay, presentó la denuncia escrita en la Fiscalía Regional de Ciudad del Este, el 21 de julio de 2009 solicitando *orden judicial de allanamiento, auxilio de la fuerza pública y secuestro de documentos*". En el apartado de Hechos, se manifestó:

"Que, por Nota N° 2377 de fecha 10 de marzo de 2009, se ha ampliado denuncia ante la Superintendencia de Seguros por el Consejo de Administración del Grupo Coasegurador R.C. Carretero Internacional, en la que manifiestan que la firma Confianza Seguros supuestamente se encontraría comercializando Pólizas de Compañías Extranjeras, específicamente de Seguros Aliança da Bahía Uruguay S.A. con sede en la República del Uruguay, sin la autorización legal correspondiente".

"Que, figuran como supuestos administradores de la firma los Sres. Raphael Aires y Laureen de Almeida, quienes supuestamente estarían operando para una aseguradora extranjera comercializando pólizas de seguros de responsabilidad civil de daños del vehículo transportador y de daños a la carga en Ciudad del Este".

"Que, en primer lugar se tiene que la compañía denunciada Aliança da Bahía Uruguay S.A. citaba como representante en Paraguay a la firma Veritas Internacional Adjusters,



para luego aparecer como supuestos intermediarios de la compañía, la firma Confianza Seguros. Nótese que el domicilio fijado por la aseguradora extranjera es la misma que la establecida por la empresa Confianza Seguros, según las tarjetas personales de los Sres. Raphael Arias y Laureen de Almeida".

En el petitorio se solicitó, entre otras cosas:

"Ordenar el allanamiento del domicilio de la firma Confianza Seguros y/o Aliança da Bahía Uruguay S.A., sito en la Avda. Adrián Jara y Boquerón, Edificio China, 6to Piso, Apartamento "B", a efectos de dar cumplimiento a la disposición contenida en el artículo 67 de la Ley N° 827/96 "De Seguros", disponiendo para el efecto se libre el correspondiente mandamiento, como así también se autorice a pedir el auxilio de la Fuerza Pública si fuere necesario".

"Ordenar el secuestro de documentos, registros informáticos de la firma Confianza Seguros y/o Aliança da Bahía Uruguay S.A., sito en la Avda. Adrián Jara y Boquerón, Edificio China, 6to piso, Apartamento "B", y la que juzgue necesario la Superintendencia de Seguros para el cumplimiento de sus tareas de fiscalización, de conformidad a la disposición legal contenida en el artículo 67 y 102 de la Ley N° 827/96, disponiendo para el efecto se libre el correspondiente mandamiento".

"Disponer que conjuntamente con el Agente Fiscal a ser designado para el posterior diligenciamiento de los mandamientos, acompañen la comitiva judicial los funcionarios del Banco Central del Paraguay Lic. Raúl Ortiz Bernal con C.I.P N° 1.255.643, Lic. César Osvaldo Verón con C.I.P N° 694.113, quienes realizarán tareas de verificación, recopilación y obtendrán un muestreo de eventuales documentaciones que puedan ser encontradas en el domicilio de la firma denunciada".

El mismo día 21 de julio de 2009, el citado profesional presentó otro escrito a fin de *"formular ampliación de denuncia y reiterar pedido de orden judicial de allanamiento, auxilio de la fuerza pública y secuestro de documentos".*

El 7 de agosto de 2009, María de Fátima Burró, Agente Fiscal de la Unidad Penal N° 03 de la Fiscalía Regional de Ciudad del Este, libró el oficio N° 1440, en la Causa N° 5876/09 – Investigación Fiscal s/ Estafa en C.D.E. – dirigido al Superintendente de Seguros, *"a los efectos de solicitar la colaboración de la Superintendencia de Seguros, en el marco de sus atribuciones y competencias, a fin de proceder al análisis de la documentación que ha sido incautada en el marco del allanamiento del local denominado Alianza Bahía Uruguay S.A. en fecha 22 de julio de año en curso y a la emisión de un informe técnico emitido por la Superintendencia de Seguros con respecto a los mismos en la brevedad posible".*

En otro párrafo del mismo oficio, señala que, *"a los efectos referidos precedentemente se pone a disposición de la Superintendencia de Seguros, copias autenticadas de todos los documentos incautados en el allanamiento referido. Los mismos serán entregados por el Ministerio Público, al apoderado del Banco Central del Paraguay, que ha formulado la denuncia en la presenta causa, bajo constancia en acta a ser labrada en la oportunidad".*

Posteriormente libró el Oficio N° 2397, dirigido al Ing. Carlos Ríos, Director General de Aduanas, *"a fin de autorizar a la Superintendencia de Seguros a trabajar coordinadamente con esa dirección, en el análisis e investigación sobre supuestos casos de empresas que conforme a documentaciones incautadas han realizado operaciones de importación y exportación de mercaderías pero que no fueron realizadas los despachos correspondientes".*

"Asimismo, la existencia de nombre de personas físicas o jurídicas que no figuran en los registros de importadores o exportadores, pero que si han realizado operaciones de comercio exterior, conforme lo aclara en su Nota D.N.A. N° 1162 dirigida al



Superintendente de Seguros, adjuntando el expediente DNA 90096/09 de fecha 28/10/09 de la Administración Sistema Sofía".

Luego, el 12 de mayo de 2010, se libró el Oficio N° 757 "a los efectos de solicitar la colaboración de la Superintendencia de Seguros, en el marco de sus atribuciones y competencias, a fin de que se sirva designar Consultores Técnicos, para proceder al análisis de la documentación y del contenido de la copia del disco duro de la computadora que ha sido incautada, en el marco del allanamiento del local denominado Confianza y/o Alianza Da Bahía Uruguay S.A. en fecha 22 de julio del 2009 y a la emisión de un informe técnico emitido por la Superintendencia de Seguros, con respecto al mismo, en la brevedad posible".

Los documentos presentados a esta Auditoría corresponden a la denuncia realizada y a los oficios de la Fiscalía, pero no incluye el seguimiento o las acciones realizadas por la Superintendencia de Seguros, tal como fuera solicitado en el requerimiento de auditoría.

Por Memorándum CGR N° 44 del 10 de noviembre de 2010, se solicitó:

1. Antecedentes de las denuncias sobre indicios de hechos punibles realizadas a la Superintendencia de Seguros durante el ejercicio fiscal 2009 y primer semestre de 2010.
2. Antecedentes de las denuncias sobre indicios de hechos punibles realizadas por la Superintendencia de Seguros a Organismos Jurisdiccionales competentes, durante el ejercicio fiscal 2009 y primer semestre del 2010.

Por Nota SS.SG N° 571 del 16 de noviembre de 2010, el Lic. Diego Martínez Sánchez, Superintendente de Seguros, respondió:

"En contestación al Memorándum de la referencia, adjuntamos fotocopia de la Nota SS.SG N° 553/2010, con el correspondiente acuse de recibo, y mediante la cual respondemos a las consultas".

Se adjuntó fotocopia de la respuesta anteriormente remitida en la que no se detallaban los antecedentes de las denuncias sobre indicios de hechos punibles realizadas a la Superintendencia de Seguro, así como los antecedentes de las denuncias sobre indicios de hechos punibles realizadas por la Superintendencia de Seguros a Organismos Jurisdiccionales competentes.

Posteriormente, por Memorándum CGR N° 50 del 17 de noviembre de 2010, se solicitó:

1. Acto administrativo por el cual se designó a funcionarios de la Superintendencia de Seguros: Lic. Raúl Ortiz Bernal, Lic. César Osvaldo Verón y el Abog. Gerardo Meza para participar del allanamiento efectuado por el Fiscal al local de Aliança da Bahía Uruguay S.A. y/o Confianza S.A., en fecha 22/07/09.
2. Acto administrativo por el cual se designó a funcionarios de la Superintendencia de Seguros para el análisis de documentos y del contenido de la copia del disco duro incautado en el allanamiento citado precedentemente.
3. Copia autenticada del Acta de Allanamiento efectuado al local Aliança da Bahía Uruguay y/o Confianza S.A.
4. Copia autenticada de los tres informes de los funcionarios de la SIS en la Comisión Confianza S.A.

Por Nota SS.SG N° 582 del 29 de noviembre de 2010, el Lic. Diego Martínez Sánchez respondió:

"CGR 1: Se adjunta copia del V° B° a la providencia de la Intendencia de Asuntos Legales del 08/07/10".



"CGR 2: Se adjuntan copias de la providencia del Intendente de Asuntos Legales, del 11/08/2009 y de la Nota SS.SG N° 252/10, del 17/05/10".

"CGR 3: Aguado instrucción de la Fiscal interviniente para que me autorice revelar la información requerida por afectar a detalles de la investigación".

"CGR 4: Aguado instrucción de la Fiscal interviniente para que me autorice revelar la información requerida por afectar a detalles de la investigación".

La Providencia SS.IAL.DDSA. N° 012 del 8 de julio de 2009, respecto a la "Denuncia formulada por RC Grupo Coasegurador contra supuesto broker de corredores de seguros denominado Confianza Seguros", expresa que, "se solicita autorización para proceder a iniciar los trámites judiciales tendientes a incautar documentación necesaria a los efectos legales correspondientes. A ese fin se requiere el comisionamiento de abogados de esta División e inspectores de la Intendencia de Control Financiero al Departamento de Alto Paraná, Ciudad del Este, por el tiempo necesario que dure las diligencias judiciales y administrativas, así como, la previsión de gastos de viático y contratación de notario público".

"A los efectos investigativos, se solicita la comisión suficiente del Abg. Gerardo Meza y funcionarios inspectores para el mejor logro del cometido; sugiriendo al Lic. Raúl Ortiz y Lic. César Verón".

Por su parte, en la copia del Oficio N° 1440/09, adjuntado al documento anterior, recibido por la Secretaría de la Superintendencia de Seguros se aprecia una providencia del Superintendente de Seguros que dice:

"Para IAL, atender plazos de forma a:"

- *"Instruir el sumario".*
- *"Elevar el informe técnico".*
- *"Tramitar las confirmaciones de la supuesta Aseguradora de Uruguay".*

Al dorso de la copia citada, se encuentra otra providencia firmada por el Intendente de Asuntos Legales, que expresa:

"A los funcionarios, Lic. Raúl Ortiz, Lic. César Verón y Lic. Víctor Aguayo, a efectos de emitir un Informe Técnico sobre la base de los instrumentales cuyas copias autenticadas son remitidas por la Fiscalía Interviniente. Bajo coordinación del Lic. Raúl Ortiz. Obs.: Brevedad posible".

Otro documento constituye la Nota SS.SG N° 252 del 17 de mayo de 2010, dirigida a la Agente Fiscal, Teodolina María de Fátima Burró, en la que se comunicó la designación como Consultor Técnico, a la Lic. Norma Concepción Fernández de Caballero.

La Superintendencia de Seguros no presentó la documentación solicitada por la CGR en los puntos 3 y 4. La SIS no remitió los documentos que comprueben las acciones realizadas por la Institución para el seguimiento de la denuncia, en especial lo requerido por la Fiscalía.

Asimismo, por Memorándum CGR N° 54 del 18 de noviembre de 2010, se solicitó:

1. Copia autenticada del Sumario abierto al Grupo Confianza S.A., si hubiere.
2. Comunicación efectuada a la SEPRELAD sobre la firma Confianza S.A. conforme a los 2 (dos) informes presentados por los inspectores afectados a dicha fiscalización.
3. Documento que evidencie que el Directorio del BCP está en conocimiento del Caso de Confianza S.A.



Por Nota SS.SG N° 582 del 29 de noviembre de 2010, el Lic. Diego Martínez Sánchez respondió que:

1. *"Se halla en etapa investigativa, estando sujeta a las respuestas requeridas en la investigación fiscal, atendiendo que la información a ser recabada permitirá reunir más elementos de prueba".*
2. *"En el marco de los trámites investigativos y con base en información interna se ha cursado Oficios por parte de la Fiscalía, a petición de esta SIS, entre los cuales copia del Oficio N° 1563 fue adjuntado a la Nota SS.SG N° 553/2010, como ejemplo de la interacción con la SEPRELAD".*
3. *"Los casos de Investigación no tienen un trámite documentario ante el Directorio, por las siguientes principales razones:"*
 - *"La Superintendencia de Seguros cuenta con autonomía funcional y administrativa, con rango de ley, dotada de la facultad investigativa y disciplinaria para comprobar supuestas irregularidades".*
 - *"Confirmadas las irregularidades la SIS está obligada a comunicar al Directorio la situación, generalmente se sustancia en el marco de los recursos de reconsideración, que garantizan el derecho constitucional a la defensa y a la presunción de inocencia".*
 - *"El Directorio debe mantener su imparcialidad como instancia juzgadora de alzada, por lo que no debería tomar previamente cartas en un asunto que podría generar causales de inhabilidad".*
 - *"Los esfuerzos de investigación administrativos se hallan comprendidos en el marco de la investigación fiscal que convierten a la Agente Fiscal en la directora del proceso y somete a sus coadyuvantes bajo el deber del secreto por imperio procesal penal".*

Conforme a esta respuesta de la Entidad, esta Auditoría expresa que:

Con respecto al ítem 3, se señala la Ley 827/96 "De Seguros", Capítulo II, Sección I - De la Autoridad de Control, Artículos 56 y 61, ya transcritos en el punto anterior.

Haciendo referencia al artículo 56, es importante mencionar que la Superintendencia de Seguros depende del Directorio del Banco Central del Paraguay, independientemente de que tenga autonomía funcional y administrativa en el ejercicio de sus funciones y, conforme a ello, ésta Auditoría expresa que no se puede justificar la falta de comunicación al Directorio alegando que: "Los casos de Investigación no tienen un trámite documentario ante el Directorio...", teniendo en cuenta que el artículo 61 le obliga a la Superintendencia a informar, en el plazo más breve, sobre cualquier irregularidad observada y sobre las medidas adoptadas para subsanarla. El subrayado es de la CGR.

Llama poderosamente la atención que el Directorio del BCP, no esté en conocimiento de este caso, teniendo en cuenta que:

- Por Nota N° 2377 de fecha 10 de marzo de 2009, se amplió la denuncia ante la Superintendencia de Seguros por el Consejo de Administración del Grupo Coasegurador R.C. Carretero Internacional, en la que manifestaba que la firma Confianza Seguros, supuestamente, se encontraría comercializando Pólizas de Compañías Extranjeras, específicamente de Seguros Aliança da Bahía Uruguay S.A. con sede en la República del Uruguay, sin la autorización legal correspondiente, hecho que evidencia que, antes de esta fecha, ya existía otra denuncia que ya estaba en conocimiento la SIS. Sin embargo, recién en fecha 21/07/09 se denunció por el supuesto hecho punible de estafa, ante el Ministerio Público Unidad Penal Ordinaria N° 3 de la Circunscripción Judicial de Alto Paraná, cuyo expediente se encontraba en etapa investigativa según lo expresó el Memorandum SS.IAL. N° 148 del 25 de octubre 2010.



- En el allanamiento del local de la firma Confianza Seguros y/o Alianza da Bahía Uruguay S.A., sito en la Avda. Adrián Jara y Boquerón, Edificio China, 6to Piso, Apartamento "B", Ciudad del Este, participaron funcionarios de la SIS en tareas de verificación, recopilación de los eventuales documentos que pudieran ser encontrados en el domicilio de la firma denunciada.
- Copia de los documentos incautados fueron remitidas por la fiscalía interviniente a la SIS para su análisis y verificación, a partir de los cuales se generaron tres informes que no fueron entregados a este Organismo Superior de Control.
- La Superintendencia de Seguros, coadyuvó a la investigación, con la colaboración de la Dirección Nacional de Aduanas, la Secretaría de Estado de Tributación, Superintendencia de Bancos y la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero, conforme a los Oficios N° 1440/09, 2346/09, 2397/09, 757/10, 1563/10.
- El Ministerio Público libró el Oficio N° 2397, dirigido al Ing. Carlos Ríos, Director General de Aduanas, "a fin de autorizar a la Superintendencia de Seguros a trabajar, coordinadamente con esa Dirección, en el análisis e investigación sobre supuestos casos de empresas que conforme a documentaciones incautadas han realizado operaciones de importación y exportación de mercaderías pero que no fueron realizados los despachos correspondientes".

Asimismo, la existencia de nombre de personas físicas o jurídicas que no figuran en los registros de importadores o exportadores, pero que sí han realizado operaciones de comercio exterior, conforme lo aclara en su Nota D.N.A. N° 1162 dirigida al Superintendente de Seguros, adjuntando el expediente DNA 90096/09 de fecha 28/10/09 de la Administración Sistema Sofía.

Para esta Auditoría resulta inadmisibles que con todas estas evidencias, la Superintendencia de Seguros no haya informado al Directorio del Banco Central del Paraguay, del que depende por Ley, respecto al caso Confianza S.A.

Además, lo señalado por la Entidad demuestra que la Superintendencia de Seguros no proveyó la información solicitada por los auditores de la CGR en cuanto a los antecedentes, las denuncias y las acciones posteriores, hecho que impidió analizar la gestión de la Superintendencia de Seguros respecto a las acciones tomadas con respecto a las denuncias de hechos punibles presentadas a la Fiscalía.

En este sentido, se señala que el artículo 40 de la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República", establece: "*La persona que proporcionare datos o informes falsos a la Contraloría General, será sancionada conforme a las disposiciones penales vigentes. Las normas que establezcan el secreto o reserva sobre determinados asuntos, no obstarán para que se proporcione la información y los antecedentes requeridos para el ejercicio de la fiscalización, sin perjuicio de que sobre su personal pese igual obligación de guardar tal reserva o secreto*".

Al omitir las informaciones requeridas, las autoridades contravinieron lo establecido en el citado artículo de la Ley N° 276/94, e imposibilitaron la profundización de la Auditoría de este punto.

A causa de las barreras encontradas en su investigación, esta Auditoría utilizó procedimientos alternativos y entrevistó a varios auditores fiscalizadores, sometiendo a los mismos a cuestionarios de Control Interno referentes a las fiscalizaciones realizadas. A continuación se expone el resultado obtenido:

- a) Lic. Tomás Antonio Riveros, en fecha 17/11/10, expresó que: "*Durante el año 2009, me desempeñé como Jefe de División de Estudios y Análisis Organizacionales del BCP, en febrero de 2010, me trasladaron a la Superintendencia de Seguros*".



Consultado si efectuó otra fiscalización además de las dispuestas por Resolución SS.SG N° 15/10, informó:

"Participé de los trabajos de campo de la Aseguradora Confianza de Seguros a pedido del compañero Víctor Aguayo que estaba comisionado en dicha fiscalización, mi trabajo consistió en confrontar y confirmar los embarques de las mercaderías de contrabando del listado de la empresa Confianza S.A. y de Alianza Da Bahía y confirmar algunos datos en la Aduana con el sistema Sofía y otros datos".

"No cuento con Resolución de trabajo. En una reunión, el Superintendente me manifestó que no quería que yo participe más en el trabajo, fue entonces que el compañero Víctor Aguayo se molestó y le dijo al Superintendente que mi aporte fue de mayor cuantía y valía, más que el trabajo de los demás, y entonces me solicitó que le traiga más informaciones por escrito, y también le dejó de lado a Víctor Aguayo y le llevó a otros fiscalizadores a Ciudad del Este para continuar los trabajos".

"Víctor Aguayo realizó el 75% de la Investigación y la conclusión de los trabajos, y se lo hizo de lado por trabajar conmigo. En varias oportunidades le manifestamos en forma verbal al Superintendente a efectuar la denuncia en las instancias pertinentes para no quedar como cómplices o encubridores de un daño al Estado Paraguay. El Superintendente ante las reiteradas solicitudes daba respuestas mediáticas como: vamos a esperar, vamos a ver y que deseaba hablar con el Director de Aduanas Javier Contreras".

"Posterior a esto, el Superintendente me solicitó verbalmente que se entregue todos los papeles que obraban en poder de Víctor Aguayo y que le pida al Lic. Tomas Riveros otro informe por escrito".

"El tercer informe se está concluyendo, aproximadamente estaría para fin de mes".

Además se le preguntó si presentó algún trabajo de la labor efectuada y a quién lo había presentado.

El entrevistado respondió: *"Al Superintendente del Seguros le entregué 2 informes y no me dejó firmar, solo lo firmaron el Lic. Víctor Aguayo, el Abog. Gerardo Meza y el Lic. Raúl Ortiz".* Agrega además que, *"la Lic. Norma Fernández realizó la Auditoría Informática en el tema de Confianza y sin previo aviso y sin nada, le apartaron del caso, creo que presentó también un informe".*

También se le indagó si, ¿Tiene alguna copia de los informes que presentó?, respondiendo: *"Tiene Víctor Aguayo, y yo en medio magnético".* ¿En que quedó toda esta investigación?, *"Quedó aparentemente dormida, no hay un retorno de la situación actual, tanto para el Lic. Víctor Aguayo y el suscripto".*

Los siguientes funcionarios informaron verbalmente, cuanto sigue:

- b) Lic. Raúl Ortiz, integrante del grupo que allanó la firma Confianza S.A.. El funcionario se mostró muy escueto y se limitó a responder lo necesario y que, para mayor información, se solicite a la fiscalía actuante por que el no estaba autorizado a dar información por el secreto de la investigación.
- c) Lic. Cesar Verón, quien informó que la Superintendencia de Seguros cursó Notas a la SEPRELAD, Fiscalía, Aduana y Tributación, en el proceso de investigación y que, en el mes de junio de 2010, aprovechando un viaje a Uruguay, se contacto con sus pares de la Superintendencia de Seguros del BCP de dicho país quienes



le informaron que la empresa Alianza Bahía de Uruguay estaba operando legalmente.

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la Institución en su descargo señaló:

"Con respecto a este punto, conforme se explicó a los Auditores de la CGR, el "caso Confianza" es una CAUSA PENAL A CARGO DEL MINISTERIO PÚBLICO. El referido caso penal se inició en julio de 2009, a raíz de un pedido de allanamiento presentado por representantes de la SIS ante el Ministerio Público (Ciudad del Este), con la finalidad de verificar la existencia de evidencia en el local en que se presumía, operaba sin autorización, una empresa de seguros, en dicha ciudad".

"En oportunidad del allanamiento realizado por la Agente Fiscal, con la asistencia de funcionarios de la SIS, la representante del Ministerio Público colectó numerosas evidencias (documentos, computadoras, etc.) que forman parte de las evidencias a cargo del Ministerio Público, en dicha causa".

"Posteriormente, el 12 de mayo de 2010, la Agente Fiscal solicitó colaboración técnica a la SIS, a los efectos de proceder al análisis de la documentación recabada en el allanamiento y del contenido de la computadora, así como la emisión de un informe técnico".

"Consecuentemente, a raíz del referido pedido, la SIS ha iniciado una serie de diligencias tendientes a coadyuvar técnicamente con el Ministerio Público, en el marco de dicho caso penal".

"Conforme se refiriera mas arriba, el 30 de noviembre de 2010, la Agente Fiscal a cargo del caso en cuestión, envió una nota dirigida al Superintendente de la SIS, a través de la cual la Representante del Ministerio Público ha advertido que "toda información que forme parte de la investigación penal es confidencial para quienes no son partes en el proceso penal. En el caso particular, la CGR ni sus auditores son partes en la investigación penal individualizada con el N° 5876/09 s/ sup Hecho Punible contra la propiedad de las personas y otros, tampoco lo es la superintendencia de seguros...".

A través de dicho oficio, la Agente Fiscal advirtió que: "la participación de funcionarios de la SIS en el marco de la investigación penal, se da en virtud al artículo 61 de la Ley 1562/00 Orgánica del Ministerio Público, es decir, ellos son considerados Asistentes Especiales al servicio de la Fiscalía, también Consultores Técnicos, POR TANTO, SUS ACTUACIONES FORMAN PARTE DE LA INVESTIGACIÓN PENAL Y NO DEBEN SER DIVULGADAS..." (las mayúsculas son nuestras).

"Finalmente, corresponde que cualquier pedido de información con respecto a documentos y datos propios de un caso penal, sean requeridos al responsable del mismo. En el caso que nos ocupa, la Agente Fiscal de Ciudad del Este, Abogada Fátima Burró".

En su descargo la Institución no justifica el incumplimiento del artículo 40 de la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República", y esta Auditoría expresa que la Resolución CGR N° 587/10 estableció la realización de una Auditoría de Gestión a la Superintendencia de Seguros y el marco de la misma permite verificar la actuación y los procedimientos ejecutados por la Institución en lo relativo a los hechos punibles denunciados, por y ante la misma, es decir que se buscó conocer la gestión de la SIS con respecto a estos, no así la actuación de la Fiscalía, ni el andamio de los procesos penales.

Esta observación fue comunicada a la Dirección de Auditoría Forense de la Contraloría General de la República para una mayor profundización de la investigación por los canales pertinentes.



d. Ineficiente control de la asistencia de los inspectores en las Compañías Aseguradoras asignadas.

A fin de verificar la asistencia de los inspectores a las respectivas empresas designadas, por Memorándum CGR N° 34 del 1 de noviembre de 2010, se solicitó:

- Explicar de qué forma los supervisores controlan la asistencia y las labores realizadas por los funcionarios asignados en misión oficial. Adjuntar documentación de respaldo.

En Nota SS.SG N° 553 del 8 de noviembre de 2010, el Lic. Diego Martínez Sánchez, Superintendente de Seguros, manifestó:

“Los Supervisores coordinan las actividades con sus respectivos equipos sobre la base de la obtención de resultados que se soportan en los documentos de respaldo. Como ejemplo se remite copia de los Memorandos de Supervisores implementados a Junio/2010”.

Los documentos remitidos corresponden a informes, Memorándum, agendas de reuniones en las que los inspectores comunican o informan a los supervisores los trabajos realizados en determinadas fechas. Es decir que los supervisores toman conocimiento de lo realizado por los inspectores con las informaciones proporcionadas por los mismos inspectores.

Este proceder no garantiza el control sobre la efectiva presencia, la entrada y salida de los inspectores y de las labores realizadas en las fechas informadas, debido a que los funcionarios comisionados en misión oficial no registran su asistencia en el Banco Central del Paraguay.

Esta Observación no fue contestada por la Institución, por lo tanto, esta Auditoría se ratifica en la observación señalada.

Conclusión

La Superintendencia de Seguros no cuenta con registros que demuestren el control de los supervisores sobre la asistencia y las labores realizadas por los funcionarios asignados en misión oficial. Solamente cuentan con informes, Memorándum y agendas de reuniones, presentadas a los supervisores, en los que se informa sobre labores realizadas en determinadas fechas. Estos documentos no demuestran el control de la efectiva asistencia, entrada y salida, de los inspectores comisionados en misión oficial ni la real ejecución de los trabajos citados en los documentos.

Por lo tanto, la Superintendencia de Seguros no cuenta mecanismos eficientes para el control de la asistencia a las compañías aseguradoras, de los inspectores comisionados en misión oficial.

Recomendación

Las Autoridades de la Superintendencia de Seguros deberán arbitrar medidas administrativas a fin de tener un efectivo control sobre la asistencia y los trabajos realizados por los funcionarios comisionados en misión oficial.



e. División Control de Operaciones de Reaseguro.

e.1. Pólizas de Garantía de Desempeño Profesional, bajo custodia de la División Control de Operaciones de Reaseguro.

Durante la entrevista de Control Interno, se consultó al Lic. Víctor Garcete, Jefe de la División Control de Operaciones de Reaseguros, si la División custodia pólizas de garantía de cumplimiento profesional de los corredores de reaseguros.

El entrevistado respondió que efectivamente custodia, y señaló que, *"anteriormente se remitía a la bóveda, aproximadamente desde el 2007 la División se encarga de la custodia de las pólizas de garantía de cumplimiento profesional de los corredores de reaseguros"*.

Por Memorandum CGR N° 49 del 17 de noviembre de 2010, se solicitó:

- Normativa por la que se asigna y responsabiliza a la División de la custodia de pólizas de garantía de cumplimiento profesional de los corredores de reaseguros. Además, explique las razones por la que la custodia es asignada a la División y no se remite a la bóveda.

En Nota SS.SG N° 575 del 24 de noviembre de 2010, el Lic. Víctor Garcete, Jefe la División Control de Operaciones de Reaseguros, la Lic. Mercedes Pedrozo, Encargada de Despacho de la Intendencia de Control de Operaciones de Reaseguros y Auxiliares del Seguro, y el Lic. Diego Martínez Sánchez, Superintendente de Seguros, manifestaron que:

"La Resolución 15/96 del 24/06/96 y la N° 285/07 del 26/11/07, ambas de la SIS establecen únicamente los requisitos para la presentación de la póliza. No existen disposiciones de carácter general y/o especial, respecto a la custodia de las Pólizas de los Corredores de Reaseguros, ni a su remisión a la bóveda".

Esta respuesta evidencia la falta de una normativa o procedimiento para la custodia de las pólizas de garantía de cumplimiento profesional de los corredores de reaseguro. La División se encarga del resguardo, aproximadamente, desde el año 2007; y se encuentran en un armario con llaves que no presenta las condiciones y las medidas de seguridad mínimas para salvaguardar estos importantes documentos.

Esta Observación no fue objetada por la Institución y, por tanto, esta Auditoría se ratifica en la misma y expone la siguiente:

Conclusión

La Superintendencia de Seguros no cuenta con una normativa o procedimiento para la custodia de las pólizas de garantía de cumplimiento profesional de los corredores de reaseguro, conforme a lo manifestado por el Lic. Víctor Garcete, Jefe de la División Control de Operaciones de Reaseguros, y el resguardo de las pólizas mencionadas está a cargo de la misma división.

De esta forma, los documentos mencionados no se encuentran resguardados bajo las condiciones de seguridad necesarias.

Recomendación

Las Autoridades de la Superintendencia de Seguros deberán:

1. Arbitrar los procedimientos administrativos adecuados de manera a salvaguardar la integridad de tan importantes documentos.
2. Evitar que situaciones como la mencionada, que ponen peligro garantías de la Institución y de terceros, se vuelvan a repetir y arbitrar, con la urgencia del caso, las medidas apropiadas para regularizar la situación señalada.

De las medidas adoptadas en este sentido, la Contraloría General de la República deberá ser informada puntualmente.



f. Falta de rotación del personal asignado a inspección.

Con la finalidad de verificar la rotación del personal en los equipos de inspección y también con relación a las empresas aseguradoras inspeccionadas, por Memorandum CGR N° 58 del 25 de noviembre de 2010, se solicitó:

- Copia autenticada de la normativa legal que establece la rotación de los funcionarios que realizan tareas de fiscalización de la Superintendencia de Seguros, al 30 de junio de 2010.

En Nota SS.SG N° 582 del 29 de noviembre de 2010, el Lic. Diego Martínez Sánchez, Superintendente de Seguros, respondió:

"Se adjunta copia de la Resolución del Directorio N° 10, Acta N° 155, del 13/08/96, por la cual, entre otros, se aprueban el Principio Básico de Control Interno N° 6, sobre "Rotación de Deberes", y, la Norma Técnica de Control Interno N° 19 "Rotación". Igualmente, se adjuntan las Resoluciones SS.SG N°'s 14/09 y 15/10, sobre Planes de Inspección, donde de la comparación puede ilustrarse la rotación gradual del personal integrante de los equipos y/o de las Aseguradoras sujetas a fiscalización".

El Principio Básico de Control Interno N° 6 expresa:

*Rotación de Deberes Permite - Borrar idea del "Funcionario indispensable".
- Descubrir errores y fraudes.
- Capacitar en otras labores.*

La Norma Técnica de Control Interno N° 19 "Rotación" dispone:

"Enunciado

Se establecerá en forma sistemática la rotación del personal relacionado con la administración, custodia y registro de recursos materiales y financieros".

"Comentario

"Los cambios periódicos de tareas a los empleados con funciones similares de administración, custodia y registro de recursos materiales o financieros, les permite estar capacitados para cumplir diferentes funciones en forma eficiente"

"La rotación del personal en estas áreas disminuye el riesgo de errores, deficiencias administrativas y utilización indebida de recursos y evita adiestrar constantemente a nuevo personal".

"La rotación se efectuará entre el personal con tareas o funciones afines y disminuye la idea del empleado insustituible".

Mediante las Resoluciones SS.SG N° 14, "Plan de Inspección 2009/10 – Asignación de Labores de Inspección", del 4 de marzo de 2009 y SS.SG N° 15, "Plan de Inspección 2009/10 – Asignación de Labores de Inspección", del 16 de febrero de 2010, se conformaron fueron conformados los equipos de inspección para las distintas Aseguradoras.

En el siguiente cuadro se expone los funcionarios designados por ambas Resoluciones para efectuar trabajos de fiscalización y supervisión en las distintas empresas aseguradoras sujetas al control de la SIS, en los ejercicios fiscales 2009 y 2010.



Equipo N°	Empresas asignadas	Resolución SS.SG N° 14/09	Resolución SS.SG N° 15/10
		Funcionarios designados	Funcionarios designados
1	<ul style="list-style-type: none"> - Aseguradora Paraguaya S.A. - Cenit S.A de Seguros - El sol del Paraguay - La Meridional Paraguaya S.A. - Rumbos S.A. - Walbaum Internacional S.A. 	Enrique Ocampo Ramírez José María Morales Carmen Peralta Meaurio Supervisores: Víctor Garcete Tribucio Germán González Zavala	Víctor Aguayo González Manual Russo Zarza José Morales Moreno Tomás Riveros Riveros Supervisores: Víctor Garcete Tribucio Germán González Zavala
2	<ul style="list-style-type: none"> - Atalaya S.A. - Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios - Garantía S.A. - La Independencia de Seguros - La Paraguaya S.A. - Patria S.A. 	Alberto Rojas Venegas José Belotto Galeano Mónica Fernández Bogado Supervisores César Osvaldo Verón Arnaldo Ruiz Díaz	Alberto Rojas Venegas José Belotto Galeano Cynthia Ramírez Jorge Cáceres Ayala Supervisor César Osvaldo Verón
3	<ul style="list-style-type: none"> - Aseguradora del Sur S.A. - Aseguradora Tajy - El Productor S.A. - Intercontinental de Seguros - La Rural S.A. - Panal 	Martha Antola de De la Cueva Abraham Delgado Ortiz María Silvera Ortega Supervisores Francisco Vera Ruiz Díaz Mario Benjamín Riveros	Martha Antola de De la Cueva Abraham Delgado Ortiz Mario Aquino Ocampos Susana Pessolani Mandelik Supervisores Francisco Vera Ruiz Díaz Mario Benjamín Riveros
4	<ul style="list-style-type: none"> - Aseguradora del Este S.A. - Aseguradora Yaciretá S.A. - El Comercio Paraguayo S.A. - La Agrícola S.A. - Latinbroker Internacional S.A. - Seguros Generales S.A. 	María Cáceres de Sosa Wilson Chamorro Víctor Giuzzio Supervisores Raúl Ortiz Bernal Liliana Palacios Duarte	María Cáceres de Sosa Wilson Chamorro Ramírez Víctor Giuzzio Villalba Mónica Fernández Bogado Supervisores Raúl Ortiz Bernal Liliana Palacios Duarte
5	<ul style="list-style-type: none"> - Regional S.A - Sancor Paraguay S.A. - Imperio S.A. - La Consolidada S.A. - Fénix S.A. - Grupo General de Seguros 	Cynthia Godoy Villalba Alicia Añazco Gauna Cynthia Ramírez Susana Pessolani Supervisores María Mora de Talavera Mercedes Pedrozo de Goralewski	Cynthia Godoy Villalba María Silvera Ortega Alicia Añazco Gauna Supervisores María Mora de Talavera Mercedes Pedrozo de Goralewski
6	<ul style="list-style-type: none"> - Alfa S.A. - Central S.A. - Grupos Coaseguradores - MAPFRE Paraguay - Seguridad S.A. - Seguros Chaco S.A. 	Franklin Boccia Silveira Myrian Taurini Martínez Mario Pintos Supervisor Luis Peroni Bonfanti	Franklin Boccia Silveira Myrian Taurini Martínez Mario Pintos Román Carmen Peralta Meaurio Supervisores Luis Peroni Bonfanti Norma Fernández de Caballero

La comparación entre las Resoluciones SS.SG N°s 14/09 y la 15/10 "Planes de Inspección", evidenció que no hubo rotación de los supervisores entre todos los equipos de trabajos y entre las aseguradoras. Es decir que, la mayor parte de los inspectores



fueron asignados a los mismos equipos y a las mismas aseguradoras, con lo cual no se dio cumplimiento Norma Técnica de Control Interno N° 19, "Rotación".

Esta Observación no fue objetada por la Institución y, por tanto, esta Auditoría se ratifica en la misma y expone la siguiente:

Conclusión

La comparación entre las Resoluciones SS.SG N°s 14/09 y la 15/10 "Planes de Inspección", para los ejercicios fiscales 2009 y 2010, constató que la Superintendencia de Seguros no efectuó la rotación de los inspectores y supervisores y también, de las empresas aseguradoras. Por tanto, no se dio cumplimiento a la Norma Técnica de Control Interno N° 19, ya transcrita precedentemente.

Se destaca que no se pudo hallar evidencias que indiquen la intervención de la Auditoría Interna de la Institución, cuya función es precisamente evitar la ocurrencia de estos desarreglos, en salvaguarda del cumplimiento de las normativas vigentes.

Recomendación

Las autoridades de la Superintendencia de Bancos deberán:

1. Arbitrar las medidas administrativas tendientes a individualizar el motivo de esta falencia y a los responsables del incumplimiento de las disposiciones legales vigentes con miras a sancionarlos – si ese fuera el caso – para restablecer el orden administrativo en la Institución.
2. Instruir a la Auditoría Interna para que ejerza un mayor control sobre el cumplimiento de las Resoluciones de Planes de Inspección en curso, con el fin de que los informes de inspección que genere esta dependencia sean objetivos y creíbles.

g. La SIS no cuenta con Reglamento para la Apertura de empresas aseguradoras.

Con el objeto de verificar el cumplimiento de la función de la SIS respecto a la fiscalización de las empresas aseguradoras, esta Auditoría solicitó por Memorandum CGR N° 54 del 18 de noviembre de 2010:

- Copia autenticada del Reglamento para la Apertura de Empresas Aseguradoras, correspondiente al ejercicio fiscal 2009 y primer semestre de 2010, y la Resolución que lo aprueba.

En Nota SS.SG N° 582 del 29 de noviembre de 2010, el Lic. Diego Martínez Sánchez, Superintendente de Seguros, respondió:

"No fue emitida Reglamentación al respecto. En el marco del Plan Estratégico, Actividad 30, se prevé para el ejercicio 2011 la emisión de la normativa. Se adjunta cronograma aprobado por el Directorio".

La respuesta de la Entidad admite la carencia de una reglamentación aplicable a las empresas aseguradoras que inician sus actividades en el mercado asegurador. Por consiguiente, las condiciones en que se encuentren las empresas que operen inicialmente, al carecerse de una normativa al respecto, pueden no ser óptimas y la SIS estaría en desconocimiento de ello.

Esta Observación no fue objetada por la Institución y, por tanto, esta Auditoría se ratifica en la misma y expone la siguiente:



Conclusión

La Superintendencia de Seguros no cuenta con una reglamentación para la apertura de las empresas aseguradoras que inician sus actividades en el mercado asegurador, por tanto, al no contar con requisitos exigibles, las condiciones en que se entran a funcionar las empresas, pueden no ser favorables.

Recomendación

Las autoridades de la SIS, deberán arbitrar las medidas administrativas tendientes elaborar una normativa legal para que las aseguradoras que inicien sus actividades cuenten con un marco regulatorio que exponga las condiciones mínimas para su funcionamiento.

h. La SIS no realiza evaluaciones de desempeño del personal.

Con el objeto de verificar el desempeño del personal asignado a la Superintendencia de Seguros, por Memorandum CGR N° 8 del 18 de agosto de 2010, se solicitó:

- Evaluaciones realizadas al personal de la Superintendencia de Seguros en el ejercicio fiscal 2009 y a junio de 2010.

En Nota SS.SG N° 446 del 25 de agosto, el Lic. Diego Martínez Sánchez, Superintendente de Seguros, informó:

"Por R.16, A.113, del 23/12/2004 se deroga, entre otros, el capítulo VII de la Evaluación del Rendimiento del Personal, del Estatuto del Personal (R.13, A.129, del 14/09/89)".

"Por R.9, A.6, del 20/01/2005 se aprueba el Reglamento de Ascensos y de Evaluación del Desempeño, sin embargo, el CAPITULO 6 – DE LA CAPACITACION EN LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO, no fue implementada por una instancia ajena a la SIS".

"Por R.15, A.15, del 04/03/10 se Aprueban los Proyectos del Plan Estratégico 2010/2011 del BCP, donde en el Proyecto N° 19, se dispone Evaluación del Desempeño a partir de setiembre/2010, para lo cual previamente se halla en etapa de diseño el sistema de evaluación, con lo cual se tendrá disponible la herramienta de desarrollo humano".

"Cabe aclarar que la Evaluación del Desempeño no conforma un Indicador del desempeño del personal, conforme se omite del detalle de los indicadores del Personal (Pág.3, Nota SS.SG N° 407, del 10/08/10), por los motivos señalados precedentemente. Para requerimientos de Capacitación, en casos de ternados, se incluye una evaluación especial. La capacitación se considera para requerimientos de Ascensos dentro de la Carrera Bancaria".

La respuesta permite conocer que la SIS no realizó evaluaciones de desempeño a sus funcionarios y, por lo tanto, no pudo estar en conocimiento de las fortalezas y debilidades del personal, así como de las necesidades de capacitación, materiales y de otro tipo, que una vez satisfechas mejoren el rendimiento y los resultados de la Institución.

Esta Observación no fue objetada por la Institución y, por tanto, esta Auditoría se ratifica en la misma y expone la siguiente:

Conclusión

La superintendencia de Seguros no efectuó, durante el periodo examinado, evaluaciones del desempeño de los funcionarios que componen esta dependencia del BCP, por lo que no se pudo evaluar el rendimiento y resultado de ellos.

Recomendación

Las autoridades de la SIS, deberán arbitrar las medidas administrativas tendientes efectuar las evaluaciones del desempeño de los funcionarios que prestan sus servicios en la Superintendencia de Seguros.



i. La Entidad no cuenta con normativa para determinar el valor de los siniestros en los seguros agrícolas.

Para la verificación de las actividades de las empresas aseguradas sujetas a fiscalización de la SIS, por Memorándum CGR N° 46 del 10 de noviembre de 2010, se solicitó:

- Normativa legal utilizada por la Superintendencia de Seguros para determinar el valor de los siniestros en los seguros agrícolas. Adjuntar copia autenticada de la misma.

En Memorándum SS.IETA N° 26 del 17 de noviembre de 2010, el Lic. Diego Martínez Sánchez, respondió:

"En contestación al memorándum de referencia, adjunto copia de la Resolución SS.SG N° 6 de fecha 06/03/1997".

Del análisis de la Resolución mencionada se observa que la misma expresa en forma general los siniestros sin especificar los conceptos para determinar el valor de los siniestros en los seguros agrícolas como ser inundación, incendio, sequía heladas y otros.

Esta Observación no fue objetada por la Institución y, por tanto, esta Auditoría se ratifica en la misma y expone la siguiente:

Conclusión

La Superintendencia de Seguros no cuenta con una normativa para determinar el valor de los siniestros en los seguros agrícolas, la Institución utiliza la Resolución SS SG N° 6 del 06/03/1997, la cual expone los siniestros en forma general, sin hacer referencia al ramo agrícola.

Recomendación

Las autoridades de la Superintendencia de Seguros, deberán arbitrar las medidas administrativas tendientes elaborar una normativa legal para determinar el valor de los siniestros en los seguros agrícolas.

j. Pago sin concepto específico, bajo la denominación "Otros Beneficios Laborales", imputado en el Objeto del Gasto 131 Subsidio familiar.

Con el objeto de verificar si la asignación de los beneficios por Subsidio familiar se otorgó conforme lo establece el Clasificador presupuestario 2009, se solicitó por Memorándum CGR N° 12 del 25 de agosto de 2011, los documentos que respaldan los pagos efectuados durante dicho periodo.

En Memorándum GG N° 165 del 30 de agosto del 2010, la SIS remitió lo solicitado y del análisis de los mismos se constató, el pago en concepto de "Otros beneficios laborales" que no detallaban el concepto del beneficio.

Al respecto, la Ley N° 3692/09, que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2009, en su anexo "Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento", con respecto al Objeto del Gasto 131 Subsidio familiar, expresa: *"asignación fijada al personal con cargo presupuestado en el anexo del personal en función de la carga de familia (padres, cónyuge e hijos) incluyendo los pagos ocasionales en concepto de subsidio o subvenciones por casamiento, nacimiento, defunciones, escolaridad de hijos, gastos médicos y otros beneficios laborales que serán especificadas en la reglamentación de la Presente Ley. Con excepción del subsidio por hijos menores fijado por la Ley Anual de Presupuesto, los demás conceptos serán asignados de acuerdo a las disponibilidades de créditos presupuestarios y la reglamentación institucional".*

Asimismo, esta Auditoría verificó que el Decreto N° 1381/09 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 3692/09 Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal



2009", no especificó los conceptos que abarca "otros beneficios laborales", tal como lo hizo el Clasificador Presupuestario 2009.

Ante esta situación, se analizó el Reglamento de Ejecución Presupuestaria de Gastos del BCP para el ejercicio fiscal 2009, aprobado por Resolución del Directorio N° 10, Acta 11, del 1 de febrero de 2009, el cual estableció el pago de G. 528.000 (Guaraníes quinientos veintiocho mil) en concepto de "Otros Beneficios Laborales" y, según la Cláusula de Liquidación, "Recibirán en forma mensual todos los funcionarios activos que ocupan un cargo dentro del presupuesto conforme al anexo del personal".

Según se infiere de este texto, los beneficiarios fueron todos los funcionarios y lo recibieron por el hecho de tener un lugar en el anexo del personal, no en función a la carga familiar, de acuerdo a lo requerido por el Clasificador Presupuestario.

A continuación se detalla los pagos, tomados como muestra por esta Auditoría, que corresponden al ejercicio fiscal 2009:

Mes	Asiento N°	Importe G.	Total G.
Febrero	5	36.647.028	67.784.628
	67	28.512.000	
	143	2.625.600	
Abril	64	28.512.000	28.512.000
Agosto	57	27.684.800	27.684.800
Octubre	63	26.945.600	26.945.600
Diciembre	15	35.473.232	62.401.232
	129	26.928.000	
Total			213.328.260

Por Memorándum CGR N° 65 del 8 de abril de 2011, se requirió:

1. Criterio legal y presupuestario utilizado para establecer el pago mensual de G. 528.000 (Guaraníes quinientos veintiocho mil) a funcionarios en concepto de "Otros Beneficios Laborales", durante el ejercicio fiscal 2009,
2. Explicar cuáles son los beneficios incluidos en "Otros Beneficios Laborales" y el motivo de su imputación al Objeto del Gasto 131 – "Subsidio Familiar".

Sin embargo, por Memorándum CGP.DL.SP N° 0098 y Nota DF N° 054, del 15 de abril y 4 de mayo respectivamente, las autoridades de la Superintendencia de Seguros, informaron:

"1. Criterio Legal y Presupuestario Utilizado para la liquidación mensual de Otros Beneficios Laborales a favor de los funcionarios durante el Ejercicio Fiscal 2009 y el Ejercicio Fiscal 2010:"

"Año 2009: Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento, Anexo a la Ley 3692/2009 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2009" y Reglamento de Ejecución Presupuestaria de Gastos para el Ejercicio Fiscal 2009, aprobado por resolución N° 10, Acta N° 11 del 10/02/2010, del Directorio del BCP; Objeto del Gasto 131 – SUBSIDIO FAMILIAR: Asignación fijada al personal con cargo presupuestado en el anexo del personal en función de la carga de familia (padres, cónyuge e hijos) incluyendo los pagos ocasionales en concepto de subsidio o subvenciones por casamiento, nacimiento, defunciones, escolaridad de hijos, gastos médicos y otros beneficios laborales que será especificadas en la reglamentación de la presente Ley".

"Con excepción del subsidio por hijos menores fijado por la Ley Anual de Presupuesto, los demás conceptos serán asignados de acuerdo a las disponibilidades de créditos presupuestarios y la reglamentación institucional".



"Año 2010: Clasificador Presupuestario de ingresos, Gastos y Financiamiento, Anexo a la Ley N° 3964/2010 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2010" y Reglamento de Ejecución Presupuestaria de Gastos para el Ejercicio Fiscal 2010, aprobado por Resolución N° 19, Acta N° 8 del 05/02/2010, del Directorio del BCP; Objeto del Gasto 131 – SUBSIDIO FAMILIAR: Asignación fijada al personal con cargo presupuestado en el anexo del personal en función de la carga de familia (padres, cónyuge e hijos) incluyendo los pagos ocasionales en concepto de subsidio o subvenciones por casamiento, nacimiento, defunciones, escolaridad de hijos, gastos médicos y otros beneficios laborales que serán especificadas en la reglamentación de la presente Ley".

"Con excepción del subsidio por hijos menores fijado por la Ley Anual de Presupuesto, y los demás conceptos serán asignados por acuerdo a las disponibilidades de créditos presupuestarios y la reglamentación institucional".

"Reglamentación: El subsidio familiar con excepción del subsidio mensual por cada hijo menor de diez y ocho años, hasta el máximo de tres hijos fijado por el artículo 33 de la Ley N° 3964/2010 y artículo 58 del presente Decreto. Los demás pagos ocasionales en concepto de subsidios por "padres, cónyuge, casamiento, nacimiento, defunciones, escolaridad de hijos, gastos médicos, serán asignadas al personal de acuerdo a las disponibilidades de créditos presupuestarios previstos para el efecto y la reglamentación dictada por la máxima autoridad administrativa de la entidad. "

"Esta reglamentación podrá ser asignada y abonada al funcionario nombrado de la Institución que ocupa cargo presupuestado en el anexo del personal. Asimismo, podrá ser abonada al funcionario comisionado y trasladado en la institución de destino, siempre y cuando no la perciba en el mismo concepto en la institución de origen".

"2. Explicar cuáles son los beneficios incluidos en Otros Beneficios Laborales y el motivo de su imputación en el Objeto del Gasto 131 "Subsidio Familiar".

"Al respecto, transcribimos a continuación el Dictamen N° 141/2005 del 18 de agosto de 2005 del Ministerio de Hacienda, que en su parte pertinente expone que "El subsidio familiar por cargas de familia previsto en el Clasificador Presupuestario (131 Subsidio Familiar), con excepción del Subsidio por hijos establecido en el artículo 49 de la Ley N° 2530/2005 hasta la suma de G. 35.000.- previsto solo para funcionarios que perciben sueldos hasta G. 1.000.000.-, no cuentan con unidades de medidas o topes de asignaciones tales como por Esposa, Padres Impedidos, Subsidio por Casamiento, Nacimiento, Defunciones, Escolaridad de Hijos, Gastos Médicos y otros beneficios laborales. En tal sentido, la Ley (según el Clasificador Presupuestario), faculta a los Organismos y Entidades del Estado, para su reglamentación de acuerdo a las disponibilidades de créditos presupuestarios previstos en el presupuesto vigente".

"El concepto de Otros Beneficios Laborales se imputa en el Objeto del Gasto 131, conforme a lo dispuesto en el Clasificador Presupuestario aprobado por Ley de Presupuesto de cada Ejercicio Fiscal".

La Institución manifestó que los criterios utilizados fueron los del Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento, Anexos a las Leyes Nos. 3692/2009 y 3964/2010 y, con respecto al Objeto del Gasto 131 – "Subsidio Familiar" establece claramente que en el mismo se incluyen, "...otros beneficios laborales que serán especificadas en la reglamentación de la presente Ley", estos beneficios no fueron especificados en los Decretos Reglamentarios N°s 1381/09 y 3866/10 y tampoco en los Reglamentos de Ejecución Presupuestaria de Gastos para los Ejercicios Fiscales 2009 y 2010.

El Clasificador citado, también estableció que el Subsidio Familiar corresponde a la "asignación fijada al personal con cargo presupuestado en el anexo del personal en función de la carga de familia", con lo que se entiende que para ser beneficiario se deben cumplir con dos condiciones, tener un cargo presupuestado en el Anexo de Personal y, además, tener carga familiar. El hecho de cumplir solamente con la primera condición no



convierte al funcionario en beneficiario de esa asignación, sin embargo, según la cláusula de liquidación del Reglamento de Ejecución Presupuestaria para el Ejercicio Fiscal 2009, los beneficiarios fueron todos los funcionarios con cargo en el Anexo de Personal.

Por otra parte, la Entidad presentó como sustento el Dictamen N° 141/2005 del 18 de agosto de 2005 del Ministerio de Hacienda, que corresponde a la opinión sobre la Ley N° 2530/04 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2005", mientras que es sabido que cada año se aprueba un nuevo Presupuesto, con sus respectivas reglamentaciones, mediante las leyes anuales, por lo que un dictamen correspondiente al Presupuesto General de la Nación del ejercicio fiscal 2005, no puede ser considerado como válido para los ejercicios fiscales 2009 y 2010.

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la Institución en su descargo señaló:

"Al respecto, transcribimos el Dictamen N° 141/2005 del 18/18/05 del Ministerio de Hacienda, en su parte pertinente expone que: "El subsidio familiar por cargas de familia previsto en el Clasificador Presupuestario (131 subsidio Familiar), con excepción del Subsidio por hijos establecido en el Art. 49 de la Ley N° 2530/2005 hasta la suma de G. 35.000, previsto solo para funcionarios que reciben sueldos hasta G. 1.000.000, no cuentan con unidades de medida o topes de asignaciones tales como por Esposa. Padres Impedidos, Subsidio por Casamientos, Nacimiento, Defunciones, Escolaridad de Hijos, Gastos Médicos y otros beneficios Laborales. En tal sentido, la Ley (según el Clasificador Presupuestario) faculta a los Organismos y Entidades del estado, para su reglamentación de acuerdo a las disponibilidades de créditos presupuestarios previstos en el presupuesto vigente. El concepto de Otros Beneficios Laborales se imputa en el Objeto del Gasto 131, conforme a lo dispuesto en el Clasificador Presupuestario aprobado por la Ley de Presupuesto de cada Ejercicio Fiscal".

Luego del análisis del descargo presentado, esta Auditoría se ratifica en la observación señalada considerando que la respuesta de la Entidad no aporta hechos nuevos ni argumentos que ameriten su rectificación, por lo que expone la siguiente:

Conclusión

Se constató el pago a los funcionarios, en los meses de febrero, abril, agosto, octubre y diciembre, en concepto de "Otros Beneficios Laborales", sin detallar el concepto de tal beneficio, por un importe de G. 213.328.260 (Guaraníes doscientos trece millones trescientos veintiocho mil doscientos sesenta). Al respecto, el Clasificador Presupuestario correspondiente al ejercicio 2009, expresa: *"asignación fijada al personal con cargo presupuestado en el anexo del personal en función de la carga de familia (padres, cónyuge e hijos) incluyendo los pagos ocasionales en concepto de subsidio o subvenciones por casamiento, nacimiento, defunciones, escolaridad de hijos, gastos médicos y otros beneficios laborales que serán especificadas en la reglamentación de la Presente Ley. Con excepción del subsidio por hijos menores fijado por la Ley Anual de Presupuesto, los demás conceptos serán asignados de acuerdo a las disponibilidades de créditos presupuestarios y la reglamentación institucional".*

El Decreto N° 1381/09 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 3692/09 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2009", no especificó los conceptos que abarca "Otros Beneficios Laborales", tal como lo hizo el Clasificador Presupuestario 2009.

Sin embargo, el Reglamento de Ejecución Presupuestaria de Gastos del BCP para el ejercicio fiscal 2009, aprobado por Resolución del Directorio N° 10, Acta 11, del 1 de febrero de 2009, estableció el pago de G. 528.000 (Guaraníes quinientos veintiocho mil) en concepto de "Otros Beneficios Laborales" y, según la Cláusula de Liquidación, *"Recibirán en forma mensual todos los funcionarios activos que ocupan un cargo dentro del presupuesto conforme al anexo del personal"*.



Recomendación

Las autoridades de la SIS, deberán:

1. Arbitrar las medidas administrativas tendientes a individualizar el motivo de esta falencia y a los responsables del incumplimiento de las disposiciones legales vigentes, con miras a sancionarlos (si ese fuera el caso) para restablecer el orden administrativo en la Institución.
2. Recuperar los importes abonados indebidamente en concepto de Otros Beneficios Laborales e informar en forma urgente a este Organismo Superior de Control de todo lo actuado en este sentido, acompañando dicho informe con la boleta del depósito bancario, en la cuenta del BCP, de las sumas indebidamente abonadas.

k. Ineficaz control al Informe del Auditor Externo y a la verificación de su representatividad patrimonial.

El entrevistado, Lic. Raúl Ortiz, cuando preguntado acerca de si la División *"analiza el informe del Auditor Externo, resalta irregularidades en el mismo, informa sobre casos de incumplimientos, por parte del Auditor Externo, de Normas dictadas por la Superintendencia de Seguros u otros entes al presentar sus informes, de ser necesario se solicita la convocatoria del Auditor Externo"*, respondió que para realizar esta función: *"se recibe el informe del Auditor Externo, se analiza en la División y se traslada para Inspección In Situ a fin de emitir un informe"*

Referente al punto, por Memorandum CGR N° 37 del 25 de octubre de 2010, esta Auditoría solicitó:

- Documentos que evidencien el análisis del informe del Auditor Externo, el resalte de irregularidades en el mismo, informes sobre casos de incumplimiento del Auditor Externo de las Normas dictadas por la Superintendencia de Seguros, u otros Entes.

En Nota SS.SG N° 560 del 11 de noviembre de 2010, el Lic. Raúl Ortiz Bernal, Intendente de Control Financiero Interino, y el Lic. Diego Martínez Sánchez, Superintendente de Seguros, manifestaron cuanto sigue:

"Se acompaña copia del Informe SS.ICF.DAF N° 017/09 respecto a hechos que involucran a una de las supervisadas y a su Auditor Externo".

El referido informe, dirigido al Superintendente, referente al Expediente N° 370/09, sobre la Nota presentada por Panal Compañía de Seguros Generales S.A., explica *"que la compañía informa a la SIS sobre hechos que se produjeron desde el año 2006 como consecuencia del desarrollo e implementación de un sistema informático, concomitante con el inicio de vigencia del nuevo Plan de Cuentas estandarizado para Compañías de Seguros"*. Asimismo, expresa que: *"en el año 2008, atendiendo a los resultados poco auspiciosos que ha arrojado el mencionado sistema informático, procedieron a la contratación de un nuevo proveedor externo de sistema informático. En tal sentido, durante la implementación del mismo, según manifiesta la Compañía, se detectaron diferencias entre el devengamiento y los registros contables de las Primas Cedidas en Reaseguro Local Exterior, de varias secciones"* las cuales no son especificadas en el informe.

Conforme lo expresa el informe: *"La diferencia detectada ascendió a G. 3.020.216.444 (Guaraníes tres mil veinte millones doscientos dieciséis mil cuatrocientos cuarenta y cuatro), y corresponde a registros realizados parcialmente por el sistema informático anterior en el periodo 2006/2007 y 2007/2008, cuya afectación a Resultados por el método de lo devengado, no fue realizada en su totalidad"*. *"La Aseguradora señala que procedió al ajuste contable, registrando la diferencia señalada anteriormente en la cuenta*



Cargos Diferidos, Gastos de Reorganización, posponiendo su amortización total para los tres ejercicios siguientes, aclarando que, al cierre del ejercicio 2008/2009, se amortizó la suma de G. 755.054.111".

En la nota referida, solicita que: *"la propuesta de diferimiento sea aceptada por la SIS"*.

Conforme lo expresa el informe la División realizó pruebas a fin de determinar la razonabilidad del ajuste contable, analizando también los Estados Financieros al 30/06/09 presentados por la Aseguradora y el margen de solvencia y fondo de garantía al 30/06/09. Además resalta la presunta responsabilidad de los Auditores Externos, en este caso la firma Gestión Empresarial – Estudio de Auditoría y Consultoría, debido a que en los ejercicios 2007 y 2008 el dictamen fue sin salvedad, es decir, no evidenciaron hechos significativos que pudieran afectar la situación patrimonial y financiera de la Aseguradora.

El informe concluye que *"se evidencia distorsiones en los reportes contables proveídos por la Aseguradora de referencia a esta Superintendencia de Seguros, los cuales han afectados resultados de los ejercicios cerrados al 30/06/07 y 30/06/08, y así como los distintos reportes intermedios (margen de solvencia y fondo de garantía) hasta el 31/03/09. Con esto, la conducta de la empresa se encuadraría dentro de las causales previstas en el artículo 113 de la Ley N° 827/96, por lo cual se recomienda requerir la opinión de la Intendencia de Asuntos Legales al respecto. Asimismo, dictaminar lo relacionado a la presunta responsabilidad de la Auditoría Externa.*

Del análisis del documento descrito anteriormente se infiere que la Superintendencia de Seguros tomó conocimiento de las irregularidades ocurridas luego de que Panal Compañía de Seguros Generales S.A. hiciera la denuncia y solicitara la aprobación del diferimiento de las diferencias.

De acuerdo al informe de la División, el conocimiento de la observación no fue producto de la verificación o inspección in situ del contenido del Informe del Auditor Externo, sino de la comunicación realizada por la Aseguradora.

Esta situación revela que existen deficiencias en la aplicación de los procedimientos de control, tanto en la inspección realizada a las Empresas de Seguros, como en los informes y dictámenes emitidos por los Auditores Externos. En este caso, se expuso incorrectamente la situación patrimonial de la empresa sin que los sistemas de control de la SIS se percataran de esta situación y, por consiguiente, no cumplió con uno de los propósitos de la Intendencia de Control Financiero determinado por el Manual de Organización y Funciones, que consiste en *"...detectar y corregir las situaciones irregulares y las anomalías que comprometan la solvencia y liquidez de las entidades"*, así como la función de la División determinadas por el mismo Manual y que consiste en *"ejercer las funciones de inspección y supervisión de conformidad a la Ley N° 827/96 De Seguros, a las resoluciones dictadas por el Directorio del Banco Central del Paraguay y las resoluciones de la Superintendencia de Seguros"*.

Esta Observación no fue objetada por la Institución, por que esta Auditoría se ratifica en la observación señalada y expone la siguiente:

Conclusión

Según el Manual de Organización y Funciones, la División Análisis Financiero debe *"analizar el informe del Auditor Externo, resaltar irregularidades en el mismo, informar sobre casos de incumplimientos, por parte del Auditor Externo, de Normas dictadas por la Superintendencia de Seguros u otros entes al presentar sus informes, de ser necesario solicitar la convocatoria del Auditor Externo"*.

En la entrevista de Control Interno, se consultó al Lic. Raúl Ortiz, Jefe de la División Análisis Financiero, acerca del procedimiento para realizar esta función, y el mismo



respondió que, *“se recibe el informe del Auditor Externo, se analiza en la División y se traslada para Inspección In Situ a fin de emitir un informe”*.

Posteriormente, fueron solicitadas las pruebas del cumplimiento de esta función y, en respuesta, la Institución remitió copia autenticada del Informe SS.ICF.DAF N° 017/09 y, de la lectura del mismo, se desprende que, Panal Compañía de Seguros Generales S.A, puso a conocimiento de la SIS la detección de diferencias entre el devengamiento y los registros contables de las Primas Cedidas en Reaseguro Local Exterior, hecho que afectaría la situación patrimonial de la empresa.

Del informe, también se infiere que esta situación incorrecta no fue detectada por la SIS, y tampoco por el Auditor Externo, lo que demuestra lo ineficaz del control de la Institución sobre las inspecciones realizadas in situ, como la falta de verificación de que el informe del Auditor Externo represente la situación patrimonial de la empresa.

Recomendación

Las autoridades de la SIS, deberán arbitrar las medidas administrativas tendientes a individualizar el motivo de esta falencia, y a los responsables del incumplimiento de las disposiciones legales vigentes, con miras a sancionarlos – si ese fuera el caso – para restablecer el orden administrativo en la Institución.



CAPITULO V

CONTROL INTERNO

Esta Auditoría efectuó la evaluación y comprobación del Sistema de Control Interno del Ente Auditado con el objeto de medir el grado de eficiencia, determinar el nivel de confianza y veracidad de la información financiera y administrativa del sistema y, consecuentemente, identificar eventuales deficiencias relevantes que requieran un mayor alcance de las pruebas a efectuar.

Como procedimiento previo a la Planificación de la Auditoría, el Equipo Auditor procedió a la Evaluación del Sistema de Control Interno – en dos fases: planificación y ejecución – el cual se define como: *“Proceso continuo realizado por la dirección, gerencia y otros empleados de la entidad, para proporcionar seguridad razonable, respecto a si están lográndose los objetivos siguientes: “*

- *“Promover la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y, la calidad en los servicios;”*
- *“Proteger y conservar los recursos públicos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal;*
- *“Cumplir las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales,”*
- *“Elaborar información financiera válida y confiable, presentada con oportunidad; y,*
- *“Promoción de la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y, la calidad en los servicios”.*

En este sentido, los funcionarios públicos tienen la responsabilidad de utilizar los recursos con efectividad, eficiencia y economía, a fin de lograr los objetivos para los cuales fueron autorizados. Por lo tanto, tales funcionarios son responsables de establecer, mantener y evaluar periódicamente un sistema de control interno sólido para:

- Asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas previstos,
- Proteger apropiadamente los recursos,
- Cumplir las leyes y reglamentos aplicables; y.
- Preparar, conservar y revelar información financiera confiable.

El Directorio del Banco Central del Paraguay, por Resolución N° 1 Acta 151 del 28 de diciembre de 2000, aprobó el Manual de Organizaciones y Funciones de la Superintendencia de Seguros. Posteriormente, la SIS por Resolución SS.SG N° 58 del 25 de mayo de 2010, aprobó los Manuales de Funciones actualizados de las dependencias que conforman la estructura organizacional de la misma y resolvió que entrara en vigencia desde el 15 de junio de 2010. De esta forma fueron revocadas, modificadas o ampliadas, algunas funciones establecidas en el manual aprobado por el Directorio del BCP.

Debido a que el periodo auditado corresponde al ejercicio fiscal 2009 y primer semestre de 2010, esta Auditoría tuvo en cuenta ambos manuales en el proceso de elaboración del Cuestionario de Control Interno y Evaluación.

La evaluación del Sistema de Control Interno que afectó a la ejecución de las actividades que se desarrollaron en el período auditado determinó que la Institución presenta deficiencias en la estructura del Control Interno que promueve la eficacia y eficiencia de las operaciones de la Superintendencia de Seguros.

Entre los aspectos más trascendentes, según manifestaciones de las áreas entrevistadas, se encuentran:



- Recursos Humanos no apropiados, escasos en relación al volumen de actividades asignadas.
- Sobrecarga de actividades que impide a los analistas asignados a la Superintendencia evaluar profundamente los antecedentes de las Instituciones bajo su control y hacer diagnósticos más certeros para anticipar recomendaciones concretas para minimizar evitar eventuales problemas de solvencia patrimonial que se detecten.

A continuación se expone el resultado de la evaluación de las distintas dependencias de la Superintendencia de Seguros:

a. Intendencia de Estudios Técnicos y Actuariales.

De acuerdo al Manual de Organización y Funciones aprobado por Resolución SS.SG N° 58 del 25 de mayo de 2010, la División de Estudios Técnicos tiene como propósito:

"Efectuar los estudios y análisis de orden técnico a fin de apoyar en la elaboración del instrumental regulatorio y analítico necesarios para el control y la fiscalización del sistema asegurador que la Ley de Seguros determina".

"Verificar los planes de seguros a ser comercializados en el mercado".

"Preparar informaciones estadísticas de interés público".

"Brindar apoyo técnico a la superioridad, así como a las dependencias de la Superintendencia de Seguros y demás instituciones que lo requieran".

De la entrevista al Lic. Derlis Penayo Ramírez, Intendente de Estudios Técnicos y Actuariales, se desprenden las siguientes observaciones:

Esta Observación no fue respondida por la Institución, por lo que esta Auditoría se ratifica en la observación señalada.

a.1. Incumplimiento del Manual de Organización y Funciones.

El Manual de Organización y Funciones de la Superintendencia de Seguros, aprobado por Resolución BCP N° 1, Acta N° 151 del 28 de diciembre de 2000, establece como función de esta intendencia:

- *Numeral 24: "Participar del Comité de Planificación, que deberá reunirse cuantas veces sea necesario, a propuesta del Superintendente de Seguros, quien lo presidirá".*

Respecto al punto, el responsable expresó: *"el Comité de Planificación no se creó formalmente, si bien se hace referencia en el Manual de Funciones. Se realizan reuniones periódicas con el Superintendente para coordinar acciones que el Superintendente desea tomar".*

Conforme a esta manifestación, se evidencia el incumplimiento de la conformación del Comité de Planificación y de la participación de la Intendencia de Estudios Técnicos y Actuariales en reuniones del Comité de Planificación, debido a que no se hicieron actividades para su efectiva observancia.

Esta función debió ser cumplida por la Intendencia durante el ejercicio fiscal 2009 y de enero a mayo de 2010. En la actualización del Manual de Organización y Funciones dispuesta por Resolución SS.SG N° 58 del 25 de mayo de 2010, fue revocada esta función para la Intendencia de Estudios Técnicos y Actuariales pero no para otras Intendencias que deben participar del Comité de Planificación según el manual actualizado, lo que no sería posible al no estar integrado formalmente el Comité de Planificación.



a.1.1. División de Estudios Técnicos.

De acuerdo al Manual de Organización y Funciones aprobado por Resolución SS.SG N° 58/10 del 25 de mayo de 2010, la División de Estudios Técnicos tiene como propósito:

“Ejerce la función de analizar y expedirse sobre los diversos requerimientos en materia de normativas que afectan, condicionan y orientan el andamiaje de la Industria del Seguro, así como de evaluar las condiciones técnicas de ejercicio de las empresas de seguros que operan en la rama de seguros patrimoniales”.

De las declaraciones del Lic. Francisco Rubén Vera Ruiz Díaz, Jefe de División de Estudios Técnicos, dependiente de la Intendencia de Estudios Técnicos y Actuariales, surgieron las siguientes observaciones:

a.1.1.1. Cantidad insuficiente de funcionarios en la División.

Dicho funcionario manifestó que esta División no cuenta con funcionarios asignados por Resolución para ejecutar las tareas propias de dicha repartición. Expresó que recibe el apoyo del señor Juan Adolfo Arce Herrera, quien también realiza trabajos en la División de Estudios Actuariales, área que tampoco cuenta con personal asignado. Esta situación resulta preocupante debido a la importancia de las funciones de la División establecidas en el Manual de Organización y Funciones que, entre otras, le asigna las siguientes tareas:

- a) *“Estudiar y elaborar proyectos de reglamentación necesarios para la actualización normativa del régimen legal y regulatorio del seguro”.*
- b) *“Analizar y recomendar el registro o el rechazo de los planes de seguros y/o sus modificaciones o ampliaciones..”.*
- c) *“Evacuar consultas de orden técnico dirigidas a la Superintendencia de Seguros”,*

Además de otras funciones que se exponen en el Manual de la División, por lo que la calidad y cantidad de los trabajos podría verse afectada si se tiene en cuenta lo considerado por el entrevistado como actividades críticas del área: *“los plazos para los registros de planes de seguros y/o pólizas son de 30 días hábiles con lo cual en alguna medida dificulta el trabajo por la falta de personal”.*

Dijo también que para el estudio de un plan de seguro se demora *“Aproximadamente 15 días, si los documentos y la composición de las pólizas se encuentran ordenadas y que el promedio de Planes de seguros que la División recibe por mes es 5 a 10, independiente a otros expedientes que pueda recibir la División en caso de consultas por licitaciones y otros”.*

Esta Observación no fue contestada por la Institución, por lo tanto, esta Auditoría se ratifica en la observación señalada.

a.1.1.2. Planes de Seguros que no reúnen los requisitos son rechazados informalmente sin especificar las observaciones a ser ajustadas.

Con el objeto de verificar si en los informes de planes de seguros que no cumplen con los requisitos de las Resoluciones SS.SG N°s 136/07, 292/07 y 024/10 se describen las observaciones a ser ajustadas por las empresas aseguradoras, por Memorandum CGR N° 28 del 20 de octubre de 2010, esta Auditoría solicitó:

- Documentos que evidencien que la División de Estudios Técnicos estudia y se expide sobre las solicitudes de las Sociedades Anónimas nacionales, y sucursales de sociedades extranjeras, para iniciar sus operaciones de seguros en el país, en el ramo de seguros patrimoniales.



En Nota SS.SG N° 542 del 4 de noviembre de 2010, el Lic. Diego Martínez Sánchez, Superintendente de Seguros, adjuntó los siguientes documentos:

Memo SS.IETA.DET. N° 030 del 26 de agosto de 2010, en el que el Lic. Francisco Vera Ruiz Díaz, Jefe de la División de Estudios Técnicos y el señor Mario Riveros Morínigo, Jefe de la División de Estudios Actuariales, informan: *"... de la lectura de los Planes de Seguros presentados por AIC Seguros S.A., para su inscripción en el Registro Público y que se acompaña con el presente expediente, hemos podido observar inconsistencias de forma y de fondo, aspectos estos que hemos conversado en una reunión de trabajo con el señor Víctor Hugo Servín Mendoza, Gerente General de la precitada empresa".*

"El señor Servín ha tomado nota de las debilidades de los planes presentados, y agradeciendo las observaciones técnicas señaladas, se compromete en presentar en el menor tiempo posible los textos ajustados para proseguir con los trámites de inscripción en el Registro Público..".

En el Informe SS.IETA.DET N° 18 del 30 de agosto de 2010, el Lic. Francisco Vera Ruiz Díaz, Jefe de la División de Estudios Técnicos y el señor Mario Riveros Morínigo, Jefe de la División de Estudios Actuariales, expresaron:

"En atención a su providencia inserta al pie de la Nota N° 182/10, presentada por la firma AIC Seguros S.A. por la que deja sin efecto los planes presentados anteriormente y que se relacionan a las coberturas de INCENDIO, RESPONSABILIDAD CIVIL, AUTOMOVIL, ROBO y SEGUROS AGRICOLA y presentan nuevos textos de coberturas para los Seguros de AUTOMOVIL e INCENDIOS Y ALIADOS. Al respecto, informamos que de la lectura de dichos textos y sin profundizar en consideraciones que conciernen al orden jurídico, somos del parecer que los mismos cumplen con las disposiciones reglamentarias que rigen la materia de registro de planes de seguros (Res. SS.SG N° 292/07), consecuentemente elevamos a su consideración para su correspondiente inscripción en el Registro Público, para lo cual adjuntamos un borrador de Nota de inscripción".

Del análisis de ambos informes se expone que, en el Memorándum SS.IETA.DET. N° 030/10 se expresa que los planes presentados por la empresa solicitante tenían observaciones de forma y de fondo, pero no se describe cuales fueron esas observaciones ni las acciones que se debía tomar para subsanarlas y, por tanto, sería difícil verificar si la empresa procedió a solucionarlas. En el Informe SS.IETA.DET N° 18/10 se expresa que los nuevos planes presentados en reemplazo de los anteriores cumplen con las disposiciones reglamentarias en materia de registro de planes de seguros.

a.1.1.3. Incumplimiento del Manual de Organización y Funciones.

Conforme al Manual de Organización y Funciones la División de Estudios Técnicos tenía como funciones

- numeral 4: *"Sugerir al Intendente las disposiciones mínimas que deben contener las pólizas de seguros elementales".*
- numeral 5: *"Realizar estudios sobre seguros elementales de carácter social para el mercado asegurador del país".*
- numeral 10: *"Conjuntamente con la División de Estudios Actuariales: Estudiar y elaborar proyectos de reglamentación referentes al régimen de inversiones de las Empresas de Seguros".*

Con relación al numeral 4, el responsable expresó que para el cumplimiento de esta función la División de Estudios Técnicos deja expresa constancia del actuar referente a esta función y se expide al respecto en todos los informes".



Por Memorándum CGR N° 28 del 20 de octubre de 2010, esta Auditoría solicitó:

- Documentos que evidencie que la División sugiere, como norma, al Intendente las disposiciones mínimas que deben contener las pólizas de seguros elementales.

Por Nota SS.SG N° 542 del 4 de noviembre de 2010, el Lic. Diego Martínez Sánchez, Superintendente de Seguros, remitió adjunto el Memorándum SS.IETA.DET N° 046 del 29 de octubre de 2010 del Lic. Francisco Vera Ruiz Díaz, Jefe de División de Estudios Técnicos, quien adjuntó los siguientes documentos:

- a) Memorando SS.IETA. N° 066 del 30 de noviembre de 2006.
- b) Memorando SS.IETA.DET N° 045 del 4 de diciembre de 2006.

Los documentos remitidos no corresponden al periodo auditado, por lo cual no se evidencia que la División realizó la función asignada.

Con relación al numeral 5, expresó:

"No. La División se encuentra facultada pero no hubo experiencias de estudios sobre seguros elementales de carácter social. A solicitud de entidades se realizan capacitaciones sobre seguros".

Esta respuesta tampoco evidencia el cumplimiento de la función descrita en ese numeral.

Referente al numeral 10, el Lic. Francisco Rubén Vera, expresó:

"En el caso que se requiera. Se realizan consultas vía email o en reuniones con superiores".

Al respecto, por Memorándum CGR N° 28 del 20 de octubre de 2010, esta Auditoría solicitó:

- Documentos que evidencien que la División de Estudios Técnicos, conjuntamente con la División de Estudios Actuariales, estudia y elabora proyectos de reglamentación referentes al régimen de inversiones de las Empresas de Seguros.

Por medio de la Nota SS.SG N° 542 del 4 de noviembre de 2010, el Lic. Diego Martínez Sánchez, Superintendente de Seguros, remitió adjunto el Memorándum SS.IETA.DET N° 046 del 29 de octubre de 2010 del Lic. Francisco Vera Ruiz Díaz, Jefe de División de Estudios Técnicos, con los siguientes documentos:

- a) Memorando SS.SG N° 036/06 del 4 de julio de 2006.
- b) Informe SS.IETA. N° 15/06 del 18 de julio de 2006.
- c) Memorando SS.IETA. N° 20/07 del 9 de abril de 2007.
- d) Resolución SS.SG N° 121/08 del 30 de diciembre de 2008.

En ellos se observa la participación de la Intendencia de Estudios Técnicos y Actuariales (IETA) pero no se evidencia la participación de la División de Estudios Técnicos y la División de Estudios Actuariales y que, además, no corresponden al periodo auditado por lo que se señala que en el periodo de análisis no fue realizada esta actividad por parte de esta División.

Se aclara que estas funciones fueron revocadas en el Manual de Organizaciones y Funciones actualizado, aprobado por Resolución SS.SG N° 58 del 25 de mayo de 2010 y que, actualmente, ya no le corresponde a la División realizarlas, sin embargo, durante el ejercicio fiscal 2009 y de enero a mayo 2010, estas funciones estuvieron vigentes y no fueron ejercidas.

Esta Observación no fue respondida por la Institución y, por tanto, esta Auditoría se ratifica en la observación señalada.



a.1.2. División de Estudios Actuariales.

De acuerdo al Manual de Organización y Funciones aprobado por Resolución SS.SG N° 58 del 25 de mayo de 2010, la División de Estudios Actuariales tiene como propósito:

"Ejerce la función de recopilar y ordenar los datos estadísticos proveídos por las empresas de seguros para la elaboración de las publicaciones y reportes en esta materia, así como de evaluar las condiciones técnicas de ejercicio de las empresas de seguros que operan en la rama vida y seguros de las personas".

Se realizó una entrevista al Lic. Mario Benjamín Riveros Morínigo, Jefe de esa División y como resultado surgieron las siguientes observaciones:

a.1.2.1. Cantidad insuficiente de funcionarios en la División.

El entrevistado manifestó que en esta repartición hay un funcionario que es compartido con la División de Estudios Técnicos, quien no cuenta con una asignación específica y trabaja con ambas Divisiones. Expresó además, que la intendencia cuenta con 5 funcionarios que efectúan tareas de inspección y que administrativamente no realizan tareas en la División. Asimismo, dijo que la cantidad de profesionales asignados a la División no es suficiente para cumplir con las funciones y *"que se necesita de profesionales para efectuar los trabajos, por lo menos dos"*.

Esta situación resulta alarmante debido a las importantes funciones asignadas a la División, establecidas en el Manual de Organización y Funciones. A la vez demuestra una inadecuada asignación y organización del personal porque las dos Divisiones dependientes de la Intendencia de Estudios Técnicos y Actuariales comparten un funcionario para desarrollar sus tareas y, por otro lado, según lo manifestado en la entrevista, existen cinco funcionarios asignados a la Intendencia que no realizan tareas administrativas en la División.

Esta Observación no fue contestada por la Institución, por lo que esta Auditoría se ratifica en la observación señalada.

a.1.2.2. Incumplimiento del Manual de Organización y Funciones.

Conforme al Manual de Organización y Funciones, corresponde a esta División las funciones:

- numeral 5: *Realizar estudios sobre seguros de vida de carácter social para el mercado asegurador del país*".
- numeral 19, establece como función conjunta con la División de Estudios Técnicos, *"Proponer ideas tendientes a mejorar o actualizar disposiciones, leyes, decretos o resoluciones generales que sean aplicables a las Empresas Aseguradoras, Reaseguradoras y a los Auxiliares del Seguro"*.

Con referencia al numeral 5, el Lic. Mario Benjamín Riveros Morínigo, informó que, *"a la fecha no se ha realizado"*.

Esta respuesta evidencia el incumplimiento del Manual de Organización y Funciones, en el apartado correspondiente a la División de Estudios Actuariales.

Con relación al numeral 19, el entrevistado expresó, *"No se han elaborado proyectos tendientes a mejorar las disposiciones legales"*.



Cabe mencionar que estas funciones fueron revocadas en el Manual de Organizaciones y Funciones actualizado, aprobado por Resolución SS.SG N° 58 del 25 de mayo de 2010 y actualmente no le corresponde a la división realizar esta función. No obstante, esta Resolución tuvo vigencia a partir del 1 de junio de 2010, mientras que en el periodo auditado – ejercicio fiscal 2009 y primer semestre de 2010 – la División debió realizar la función, pero no lo hizo.

Esta Observación no fue contestada por la Institución, por lo tanto, esta Auditoría se ratifica en la observación señalada.

b. Intendencia de Control Financiero.

De acuerdo al Manual de Organización y Funciones aprobado por Resolución SS.SG N° 58 del 25 de mayo de 2010, la Intendencia de Control Financiero tiene como propósito:

“Velar que las inversiones hechas por las Empresas Aseguradoras estén garantizadas, como así también la correcta aplicación de las normas contables por parte de las Empresas de Seguros. Dar prioridad a la supervisión de las operaciones que afecten a los asegurados en general, las que tengan mayor contenido social y las contratadas a largo plazo. Conocer permanentemente la situación económico-financiera de las entidades que actúan en el mercado. Detectar y corregir las situaciones irregulares y las anomalías que comprometan la solvencia y liquidez de las entidades”.

De la entrevista al Lic. Pedro Osvaldo González Ríos, Intendente de Control Financiero, surgieron las siguientes observaciones:

b.1. Incumplimiento del Manual de Funciones.

El Manual de Organización y Funciones de la Superintendencia de Seguros, se establece como funciones de dicha repartición:

- numeral 9: *“Controlar que las Empresas Aseguradoras no operen en ninguna rama del Seguro sin estar expresamente autorizadas para ello”.*
- numeral 44: *“Participar del Comité de Planificación, que deberá reunirse cuantas veces sea necesario, a propuesta del Superintendente de Seguros, que la presidirá”.*
- numeral 45: *“Expedir constancias en caso de ser solicitadas por las Compañías de Seguros u otras Entidades en lo atinente a sus funciones”.*
- Numeral 51: *“Recepcionar los datos e informaciones provenientes de empresas bajo su fiscalización, remitiendo inmediatamente a la División Informática para su procesamiento”.*

Con relación al numeral 9, el Lic. Pedro Osvaldo González Ríos, Intendente de Control Financiero dijo, *“se monitorea a través de la inspección in situ”.*

Por Memorándum CGR N° 30 del 25 de octubre de 2010, reiterado por Memorándum CGR N° 35 del 2 de noviembre de 2010, se solicitó:

- Documentos que demuestren que la Intendencia controla que las Empresas Aseguradoras no operen en ninguna rama del Seguro sin estar expresamente autorizadas para ello.

En Nota SS.SG N° 543 del 4 de noviembre, el Lic. Pedro González Ríos, Intendente de Control Financiero y el Lic. Diego Martínez Sánchez, manifestaron:



"Se adjunta copia del Memorando SS.DDUS. N° 15/10 y el Memorando SS.IETA.DEA N° 6/10".

1. Memorándum SS.DDUS. N° 15/10 del 31 de marzo de 2010 del Jefe de División de Defensa al Usuario del Seguro (DDUS) dirigido al Intendente de Estudios Técnicos y Actuariales (IETA), a los efectos de dar seguimiento a la nota de fecha 23 de marzo de 2010 presentada por el señor Gustavo Alexi Osorio González, en el referido memorándum no se especifica en que carácter firma la nota ni el contenido de la misma.

El Memorándum expresa que la División mencionada solicitó a la empresa MAPFRE que remita los documentos correspondientes que dice anexar al mismo, Igualmente, solicita al Intendente de Estudios Técnicos y Actuariales que informe si la compañía se encuentra autorizada a emitir pólizas conforme al modelo del certificado adjunto.

2. Memorándum SS.IETA.DEA N° 006/10 del 19 de abril de 2010 del Jefe de la División de Estudios Actuariales dirigido al Intendencia de Estudios Técnicos y Actuariales (IETA), en atención a su providencia inserta al pie del Memorándum SS.DDUS. N° 15/10, remite copia de los documentos obrantes en los archivos de la IETA: Condiciones Particulares, Certificado Individual y Resolución SS.RP N° 4114/99 del 23 de setiembre de 1999, relacionados al plan de Seguro de Cancelación de Deudas inscritas a nombre de MAPFRE.

Del análisis de los documentos proveídos, se expone:

Los documentos presentados no corresponden a trabajos realizados por la Intendencia de Control Financiero para cumplir con la función mencionada y, por esa razón, esta Auditoría no los validó y considera que la actividad en cuestión no fue efectivamente cumplida.

A partir de la actualización del Manual de Organización Funciones por la Resolución SS.SG N° 58/10 del 25 de mayo de 2010, esta función fue revocada. No obstante, en el periodo auditado del ejercicio fiscal 2009 y de enero a mayo de 2010, fue incumplida.

Con relación al numeral 44, el Lic. Pedro Osvaldo González Ríos manifestó que: *"participa en reuniones convocadas por el Superintendente"*.

Al respecto, por Memorándum CGR N° 30 del 25 de octubre de 2010, esta Auditoría solicitó:

- Documento que demuestre la participación en el Comité de Planificación, que debe reunirse *"cuantas veces sea necesario, a propuesta del Superintendente de Seguros, que la presidirá"*.

Por Nota SS.SG N° 543 del 4 de noviembre, el Lic. Pedro González Ríos, Intendente de Control Financiero y el Lic. Diego Martínez Sánchez, manifestaron:

"Se adjunta el Proyecto del Plan Estratégico Institucional BCP 2010-2011 bajo responsabilidad de la SIS, aprobado por el Comité de Planificación de la SIS, derivado luego a consideración del Directorio del BCP para su aprobación".

El documento referido es una copia de una planilla, sin fecha de elaboración y firma, ni se acompaña el acta de la reunión realizada, nota por la cual se remitió al Directorio para su aprobación, o algún otro documento relacionado que le otorgue verosimilitud. Por estas circunstancias el documento no pudo ser validado y considerado como prueba.

De esta forma se observa que hubo incumplimiento del Manual de Organización y Funciones debido a la falta de demostración válida de la participación de esta Intendencia en las reuniones del Comité de Planificación.



Referente al numeral 45, el funcionario entrevistado manifestó que: *"anteriormente se expedían constancias"*, y que la actividad no era aplicable para la Intendencia de Control Financiero.

Lo expresado por el funcionario contradice a lo establecido por el Manual de Organización y Funciones que determina el deber de emisión de constancias a las empresas aseguradoras, lo que evidencia la transgresión de la normativa que le asigna dicha función, o el desconocimiento que tiene el responsable respecto al alcance de sus propias funciones.

En relación al numeral 51, Lic. Pedro Osvaldo González Ríos, expresó: *"se cambió el procedimiento, primero recibe la División de Informática y luego deriva la información impresa a la Intendencia"*.

Sin embargo, la verificación, tanto del Manual de Organización y Funciones aprobado por Resolución BCP N° 1, Acta N° 151 del 28 de diciembre de 2000, como de la actualización realizada por la Resolución SS.SG N° 58/10 del 25 de mayo de 2010, evidenció que en ambos casos se estableció la misma función, expresando ambas que la Intendencia debe recibir la información y remitirla inmediatamente a la División Informática.

Esto implica que no hubo cambios en los procedimientos y que, al ser ejecutadas actividades de forma distinta a la establecida en la normativa interna de la SIS, se actuó en contravención a las mismas.

Esta Observación no fue respondida por la Institución, por lo que esta Auditoría se ratifica en la observación señalada.

b.1.1. División Análisis Financiero.

De acuerdo al Manual de Organización y Funciones aprobado por Resolución SS.SG N° 58/10 del 25 de mayo de 2010, la División Análisis Financiero tiene como propósito:

"Responsable por apoyar y asesorar al Intendente de Control Financiero y a las distintas áreas de la Superintendencia de Seguros, en cuanto a los parámetros de solvencia de las compañías aseguradoras, publicaciones, régimen de inversión, liquidez, representatividad de las reservas técnicas, normativa técnica y contable, metodología de trabajo. Coordina las secciones a su cargo".

Se realizó una entrevista al Lic. Raúl Ortiz, Jefe de la División, de la que surgieron las siguientes observaciones:

b.1.1.1. Insuficiente cantidad de funcionarios.

Expresó que la cantidad de profesionales asignados a la División, que para las funciones de fiscalización in situ, está establecida en la Resolución SS.SG N° 15/10, en la que se conforman equipos de auditoría para las empresas aseguradoras pero que, para las funciones de análisis extra situ, que se refiere a los trabajos de esta dependencia dentro del BCP y que se refieren al análisis financiero, la cantidad de profesionales disponible, es insuficiente. Esta situación es desfavorable, más si se tiene en cuenta que el funcionario responsable expresó que ésta es una actividad crítica para el cumplimiento de las funciones, además de la importancia asignada por el Manual de Organización y Funciones a dicha repartición en actividades tales como:

1. *"Recomendar la Impugnación de las inversiones hechas en bienes que no reúnan las características de liquidez, rentabilidad y garantía, o cuyo precio de adquisición sea superior a su valor de realización."*



2. *"Investigar el origen y estimar las consecuencias de la aparición de ratios u otros resultados o condiciones reglamentarias insuficientes en las empresas de seguros. "*
3. *"Cotejar los Estados Financieros presentados por las empresas de seguros con los reportes de Margen de Solvencia, representatividad de Activos y datos estadísticos remitidos por otras dependencias. "*
4. *"Verificar y analizar la Representatividad de las Provisiones Técnicas (Elementales o Patrimoniales y Vida) en función al régimen de inversión y liquidez".*

Esta limitación, por consiguiente, puede resentir y limitar la ejecución de las actividades tendientes a cumplir efectivamente con las funciones asignadas a la División.

Esta Observación no fue respondida por la Institución, por lo que esta Auditoría se ratifica en la observación señalada.

b.1.2. División Auditoría.

De acuerdo al Manual de Organización y Funciones aprobado por Resolución SS.SG N° 58/10 del 25 de mayo de 2010, la Intendencia de Control Financiero es:

"Responsable por apoyar y asesorar al Intendente de Control Financiero y a las distintas áreas de la Superintendencia de Seguros, en cuanto a los parámetros de solvencia de las compañías aseguradoras, publicaciones, régimen de inversión, liquidez, representatividad de las reservas técnicas, normativa técnica y contable, metodología de trabajo. Coordina las secciones a su cargo".

Se realizó una entrevista a la Lic. María Graciela Mora, Jefa de la División Auditoría, y como resultado surgieron las siguientes observaciones:

b.1.2.1. Las actas de revisión de Libros Contables no presentan todos los datos.

El Manual de Organización y Funciones, numeral 2, establece que la División debe: *"verificar y constatar que los registros contables de las Empresas Aseguradora, se encuentren al día, que los libros se hallen rubricados por el Poder Judicial y que las operaciones registradas en el mismo no contengan ralladuras, tachaduras u omisiones".*

Al ser consultada la funcionaria sobre el procedimiento para cumplir con esta función, expresó que: *"en cumplimiento a la Resolución 139/05 las empresas remiten trimestralmente un listado de la situación de sus Libros donde consta el primer folio, el último folio, el último folio utilizado y la fecha. Esto se corrobora en las verificaciones in situ con un arqueo de libros".*

Por Memorandum CGR N° 48 del 17 de noviembre de 2010, fueron solicitadas las pruebas de cumplimiento correspondientes.

- Informe emitido sobre el resultado de los arqueos de Libros Contables realizados en la verificación in situ de las Empresas Aseguradoras.

Por Nota N° 581 del 26 de noviembre de 2010, la Lic. María Graciela Mora de Talavera, Jefa de la División Auditoría y el Lic. Pedro Osvaldo González Ríos, Intendente de Control Financiero, manifestaron:

"Se juntan las siguientes documentaciones (sic):

*"Acta de Revisión de Libros y Registros de la Compañía Regional S.A. de Seguros.
Memorando de Recomendaciones SS.ICF.DA. N° 28, de fecha 11 de febrero de 2010.
Informe SS.ICF.DA. N° 008 de fecha 5 de febrero de 2010".*



De la verificación de los documentos recibidos, se expone:

- 1) El Acta de revisión de libros de Regional S.A., no tiene fecha ni aclaración de firma de los inspectores.
- 2) El Memorándum SS.ICF.DA. N° 028, Recomendaciones de Inspección, del 11 de febrero de 2010, dirigido a Regional S.A. y elaborado por los inspectores de la SIS, informa sobre observaciones relacionadas a, 1) Arqueo de Libros exigidos por ley y sus auxiliares; 2) Arqueo de Caja; 3) Documentos a Cobrar; 4) Préstamos al Personal; 5) Anticipo de Comisiones; 6) Anticipos a Rendir y 7) Gastos a Recuperar de Funcionarios.
- 3) El Informe SS.ICF.DA. N° 008 del 5 de febrero de 2010, elaborado por los inspectores de la SIS y dirigido al Superintendente de Seguros, en el se refieren a las actividades de inspección en Regional S.A. que fueron detallados en el Memorando SS.ICF.DA. N° 028/10.

Se puede ver que la División realizó estas actividades en cumplimiento de la función descrita anteriormente, sin embargo, ellas presentan defectos ya que se observó que el Acta levantada por los Inspectores no contiene los datos básicos que debe contener tal documento como ser, fecha, lugar de realización y la aclaración del nombre de las personas firmantes. Esto evidenció que el procedimiento de Arqueo de Libros no es satisfactorio.

Esta Observación no fue respondida por la Institución, por lo que esta Auditoría se ratifica en la observación señalada.

b.1.2.2. Incumplimiento del Manual de Organización y Funciones.

El Manual de Organización y Funciones establece que a la División le corresponde las siguientes funciones:

- numeral 9: *"Exigir que, conforme al artículo 85° de la Ley N° 1034 "Del Comerciante", las Empresas de Seguros conserven la documentación pertinente por un plazo mínimo de cinco años vencidos, salvo aquellos documentos que instrumenten obligaciones por mayor tiempo, en cuyo caso deberán conservarlos por un plazo de diez años".*
- numeral 28: *"Proponer el traslado a la Intendencia de Asuntos Legales las irregularidades encontradas en las empresas de seguros y en las empresas de Auditoría Externas para su Dictamen correspondiente".*

Con relación al numeral 9, por Memorándum CGR N° 48 del 17 de noviembre de 2010, esta Auditoría solicitó:

- Documento que demuestre que los plazos de conservación de la documentación, conforme al artículo 85 de la Ley N° 1034/83 "Del Comerciante", son controlados.

Por Nota N° 581 del 26 de noviembre de 2010, la Lic. María Graciela Mora de Talavera, Jefa de la División Auditoría y el Lic. Pedro Osvaldo González Ríos, Intendente de Control Financiero, respondieron:

"La Superintendencia de Seguros solicita a través de sus inspectores, por memorando de requerimiento de libros, los comprobantes y registros contables de las compañías aseguradoras, y las mismas están obligadas a guardar estas documentaciones por el plazo de 5 años".

"Se adjunta Requerimiento de Documentación a Fénix S.A. de Seguros y Reaseguros, de fecha 03/06/10".



Requerimiento de Documentación, Memorándum N° 025 del 3 de junio de 2010, dirigido a Fénix S.A. y elaborado por inspectoras de la SIS, en el cual se solicitan documentaciones relativas a: organización general, registros contables e inventarios, caja y bancos, créditos administrativos, gastos pagados por adelantado, bienes y derechos recibidos, inversiones, cargos diferidos, deudas y provisiones técnicas, egresos e ingresos, reaseguros. Todos correspondientes al ejercicio 2010.

En este documento se pudo constatar que el requerimiento corresponde a la solicitud de documentos del ejercicio fiscal 2010 y, por tanto, no se pudo validar esta prueba debido a la función consiste en exigir la conservación de documentos por un plazo mínimo de cinco años, lo que no fue demostrado con el Memorándum remitido.

Por consiguiente, la División Auditoría no pudo probar los procedimientos que realiza para el cumplimiento de la función establecida por el Manual de Organización y Función y, por lo tanto, incurrió en una transgresión a esta reglamentación.

Con referencia al numeral 28, la funcionaria responsable, expresó: *"Se realiza un informe al Superintendente y en el mismo se solicita su remisión a la Intendencia de Asuntos Legales, tanto de la compañía como del auditor externo"*.

Por Memorándum CGR N° 48 del 17 de noviembre de 2010, fue solicitado:

- Documentos que respalden el pedido de traslado a la Intendencia de Asuntos Legales de las irregularidades encontradas en las Empresas de Seguros y en las Empresas de Auditoría Externa.

Por Nota N° 581 del 26 de noviembre de 2010, la Lic. María Graciela Mora de Talavera, Jefa de la División Auditoría y el Lic. Pedro Osvaldo González Ríos, Intendente de Control Financiero, respondieron:

"Se adjunta la siguiente documentación:"

"Informe SS.ICF.DAF N° 016/10 de fecha 12/10/2010".

La verificación del informe enviado, dirigido al Intendente de Control Financiero y elaborado por el Jefe de la División Análisis Financiero, constituye un desglose de la situación de todas las Aseguradoras que operan en el mercado respecto al cumplimiento de la Resolución SS.SG N° 121/08, detallado en el Informe SS.ICF.DAF. N° 15 del 12 de octubre de 2010, de la División de Análisis Financiero.

Ese Informe describe la situación de déficit de Representatividad que presenta la empresa Aseguradora del Sur S.A. al cierre de ejercicio 30 de junio de 2010. Expresa que la deficitaria situación no sería superada inclusive, con la inclusión de sus Activos Suplementarios y que, la empresa no puede hacer frente a sus Obligaciones Técnicas con los asegurados, independientemente de sus obligaciones administrativas por la explotación del negocio.

Señala también que, por Informe SS.ICF.DA N° 117/10, la inspección destacada en la Aseguradora, informa en su punto e) que, independientemente al Plan de Mejoramiento presentado por la Aseguradora en su momento, se observa que la misma no mejoró su situación deficitaria, presentando nuevamente déficit de representatividad de las provisiones técnicas al 30/06/10. La División Análisis Financiero recomienda remitir el informe a la Intendencia de Asuntos Legales para su evalúo jurídico.

El documento de la División Análisis Financiero se refiere a las irregularidades relativas a la Representatividad de los Activos de la empresa, debido a que las inversiones en activos realizadas por la misma no eran, al menos, iguales al valor total de las Reservas Matemáticas, los Fondos de Acumulación, las Provisiones para Riesgos en Curso, las Provisiones para Siniestros Pendientes de Liquidación y Declaración, y demás provisiones técnicas constituidas por las empresas aseguradoras.



De esta forma la Compañía infringió lo establecido en el numeral 4 del Anexo N° 1 de la Resolución SS.SG. N° 121/08, que expresa: *"el valor de los activos representativos, deducidas las provisiones que pesan sobre los mismos, debe ser igual o mayor al valor de cobertura requerido, el que será igual al valor del total de de las Provisiones Técnicas de Seguros"*

Como parte de la conclusión del Informe, la División Análisis Financiero recomienda remitir su contenido a la Intendencia de Asuntos Legales para su evaluó jurídico.

La función descrita anteriormente corresponde a la División Auditoría, mientras que el informe con la recomendación de remisión a la Intendencia de Asuntos Legales presentado como prueba de cumplimiento, fue elaborado por la División Análisis Financiero. Esto demuestra que la División Auditoría no realizó sus funciones de acuerdo a lo establecido en el Manual de Organización y Funciones.

c. Intendencia de Asuntos Legales.

c.1. División Dictámenes y Servicios Administrativos.

De acuerdo al Manual de Organización y Funciones, la División Dictámenes y Servicios Administrativos tiene como propósito:

"Asesorar en el aspecto legal y jurídico y sugerir las acciones a efectuarse para el eficiente cumplimiento de las disposiciones reglamentarias y operaciones legales de la Superintendencia de Seguros".

"Velar por el cumplimiento de la Ley N° 827/96 "De Seguros", sus reglamentaciones y demás disposiciones legales concordantes".

"Brindar asesoría oportuna a efecto preventivo y acción uniforme de las actuaciones jurídicas".

Se realizó una entrevista al Abog. Luis Francisco Peroni, Jefe de la División Dictámenes y Servicios Administrativos, dependiente de la Intendencia de Asuntos Legales y, como resultado, surgieron las siguientes observaciones:

c.1.1. Cantidad insuficiente de funcionarios en la División.

El entrevistado expresó que esta División cuenta con dos funcionarios asignados y que los mismos no son suficientes para cumplir con las funciones de la División y que se requiere de más profesionales.

Cabe mencionar que las funciones de la División a cargo del entrevistado son muy importantes para la Intendencia de Asuntos Legales y, por consiguiente, para la Superintendencia de Seguros, debido a que entre otras, el Manual de Organización y Funciones, establece:

1. *"Estudiar los proyectos de resoluciones, circulares o notas remitidos por otras dependencias"*.
2. *"Dictaminar que los textos de las pólizas se hallen ajustados al Código Civil Paraguayo, la Ley N° 827/96 "De Seguros" y las demás normas legales y reglamentarias vigentes"*.
3. *"Evacuar las consultas, aclaraciones e interpretaciones solicitadas a la Autoridad de Control con relación a las leyes y demás disposiciones legales"*.



4. "Realizar análisis e investigación en base a los expedientes que remitan los grupos de inspecciones, otras áreas de la SIS y denuncia de terceros sobre sujetos supervisados por la Ley N° 827/96".

Las demás funciones que le asigna el Manual de la División no dejan de tener importancia, por lo tanto, la falta de una dotación adecuada de funcionarios podría afectar a la calidad y cantidad de los trabajos ocasionando que no se cumplan los propósitos de la División establecidos en el mismo Manual y señalados más arriba.

Esta Observación no fue contestada por la Institución, por lo tanto, esta Auditoría se ratifica en la observación señalada.

c.1.2. Discrepancia entre lo manifestado en la entrevista de Control Interno y los documentos remitidos como prueba de cumplimiento.

Durante la entrevista de Control Interno se consultó al Abogado Luis Francisco Peroni si acostumbra proponer, por escrito, ideas tendientes a mejorar o actualizar algunas disposiciones, leyes, decretos o resoluciones generales aplicables a las Empresas Aseguradoras, Reaseguradoras, a los Auxiliares del Seguro y a los Auditores Externos, actividades que deben ser desarrolladas por esta División según el numeral 10 del Manual de Organización y Funciones de la Superintendencia de Seguros, actualizado por Resolución SS.SG N° 58/2010, concordante con la Resolución del Directorio de BCP N° 1, Acta N° 151, del 28 de diciembre del 2000. El funcionario, Jefe de la División Dictámenes y Servicios Administrativos, respondió que:

"Si. Ejemplo, proyecto de medios alternativos a solución de conflictos".

Por Memorandum CGR N° 42 del 9 de noviembre de 2010, se solicitó las pruebas de cumplimiento de esta actividad.

Por Nota SS.SG N° 567 del 15 de noviembre de 2010, el Lic. Diego Martínez, Superintendente de Seguros y la Abg. Mariana López, Intendente de Asuntos Legales, respondieron:

"En contestación al memorando de referencia, se adjuntan copias de documentos e informes solicitados..."

- ✓ *"Dictamen SS.IAL.DDSA N° 03/09, de fecha 12 de febrero de 2009, s/ Roque A. González Foster, inscripción como Agente de Seguros.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 08/09, de fecha 6 de marzo de 2009, s/ Asepassa solicitud de emisión de certificados de seguros con firmas facsimilares.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 09/09, de fecha 6 de marzo de 2009. s/ Rossmary Escurra Mancuello, sobre denuncia Intercontinental de Seguros S.A.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 10/09, de fecha 16 de marzo de 2009, s/ ABN AMRO BANK, corredores de seguros, desvinculación de agente de seguros.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 13/09, de fecha 27 de abril de 2009, Gómez Trevisan S.A. inscripción como corredor de seguros.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 14/09, de fecha 5 de mayo de 2009, Constitución de Estatutos Sociales de ADR Corredora de Seguros S.A.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 16/09, de fecha 6 de mayo de 2009, sobre Hispana S.A. inscripción como corredora de seguros.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 18/09, de fecha 11 de mayo de 2009, sobre Odilón Remberto Cardozo Almada, denuncia contra La Independencia S.A. de Seguros.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 23/09, de fecha 17 de junio de 2009, sobre Solidez S.A. inscripción como corredor de seguros.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 29/09, de fecha 3 de julio de 2009, Víctor Andrés Rolón Lezcano, denuncia sobre incumplimiento de contrato indemnizatorio contra La Consolidada S.A. de Seguros.*



- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 034/09, de fecha 14 de agosto de 2009, sobre Poder para tramitaciones judiciales y administrativos de la Corredora de Reaseguros AON RE Argentina S.A.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 035/09, de fecha 21 de agosto de 2009, sobre Aseguradora Tajy S.A. sobre reglamentación de Préstamos a Directivos y Funcionarios.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 036/09, de fecha 21 de agosto de 2009, sobre Concesionaria del Sur SRL. inscripción como corredor de seguros.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 043/09, de fecha 21 de setiembre de 2009, ASSA Administradora de Seguros y Servicios Asistenciales sobre utilización de la palabra Corredores sin autorización.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 056/09, de fecha 30 de noviembre de 2009, Sudameris Bank - Inscripción como corredora de seguros.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 057/09, de fecha 30 de noviembre de 2009, Inscripción como Corredora de Seguros Reinsurance COM.AR.LLC.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 058/09, de fecha 30 de noviembre de 2009, La Rural de Seguros sobre Constitución de Reservas Voluntarias.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 04/10, de fecha 11 de enero de 2010, documentos exigidos para renovación de Auxiliares del Seguro.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 05/10, de fecha 12 de enero de 2010, El Productor S.A. aumento de capital y modificación de Estatutos.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 011/10, de fecha 8 de febrero de 2010, AON Re Argentina Cambio de Denominación.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 015/10, de fecha 22 de febrero de 2010, Sancor Seguros Emisión de Certificado de Seguros con firmas facsimilares.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 016/10, de fecha 22 de febrero de 2010, El Sol del Paraguay Contrato de Reaseguro con Colonial Life Insurance.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 021/10, de fecha 17 de marzo de 2010, SEGESA Modificación de Estatutos.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 023/10, de fecha 17 de marzo de 2010, Inscripción como corredora de seguros Dibaga S.A.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 024/10, de fecha 17 de marzo de 2010, AIC Seguros S.A. en formación.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 026/10, de fecha 17 de marzo de 2010, Garantía de Seguros modificación de Estatutos Sociales.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 027/10, de fecha 22 de marzo de 2010, Aseguradora del Este, solicitud de firmas facsimilares.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 040/10, de fecha 12 de mayo de 2010, JNP Reinsurance Service S.A. Inscripción como corredor.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 041/10, de fecha 12 de mayo de 2010, Interbanco Cambio de denominación.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 042/10, de fecha 12 de mayo de 2010, Interbanco Aclaración de la Circular SS.SG. N° 34/09.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 050/10, de fecha 28 de mayo de 2010. La Consolidada sobre anticipo de comisión Seguro de Caución.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 051/10, de fecha 28 de mayo de 2010. Mapfre aumento de capital.*
- ✓ *Dictamen SS.IAL.DDSA N° 052/10, de fecha 1 de junio de 2010. Seguros Generales S.A. Modificación de Estatutos".*

Esta Auditoría analizó los dictámenes remitidos y ninguno corresponde a ideas propuestas tendientes a mejorar o actualizar algunas disposiciones, leyes, decretos o resoluciones generales. Todos ellos se refieren a opiniones legales sobre aplicación de disposiciones legales o a los efectos jurídicos de algunas acciones de Aseguradoras o de empresas relacionadas al Seguro.

Por otra parte, se observa discrepancias entre las respuestas proporcionadas en la entrevista de Control Interno y los documentos remitidos como prueba de cumplimiento, debido a que ninguno de estos dictámenes se relaciona con lo manifestado por el



entrevistado. Esta situación induce a esta Auditoría a señalar que las actividades correspondientes a esa función no fueron desarrolladas por la División Dictámenes y Servicios Administrativos durante el periodo auditado, lo que implica el incumplimiento del Manual de Organización y Funciones.

Esta Observación no fue respondida por la Institución, por lo que esta Auditoría se ratifica en la observación señalada.

d. Intendencia de Control de Operaciones de Reaseguros y Auxiliares del Seguro.

De acuerdo al Manual de Organización y Funciones aprobado por Resolución SS.SG N° 58 del 25 de mayo de 2010, la Intendencia de Control de Operaciones de Reaseguros y Auxiliares del Seguro tiene como propósito:

“Controlar el normal desarrollo de las actividades de cesión y retrocesión de riesgos a empresas reaseguradoras nacionales o extranjeras”.

“Evaluar el riesgo financiero de las operaciones de cesión y retrocesión de riesgos, a fin de determinar el máximo grado al que estarán sujetas”.

“Verificar la idoneidad de los auxiliares del seguro para el buen y justo desempeño de sus actividades”.

Se realizó una entrevista al Lic. Roberto Domínguez, Intendente de Control de Operaciones de Reaseguros y Auxiliares del Seguro, y como resultado, surgieron las siguientes observaciones:

d.1. Incumplimiento del Manual de Funciones.

Conforme al Manual de Organización y Funciones, le corresponde a esta Intendencia efectuar la siguiente actividad:

- numeral 26: *“fomentar el mejoramiento profesional de los intermediarios del seguro, propiciando cursos, seminarios, reuniones y eventos en general cuya finalidad contribuya a la actualización continua de los mismos”*

Referente a esta función el responsable, expresó: *“La Intendencia no realiza, es un tema pendiente porque se debe establecer convenios con entidades educativas para el efecto, se debe realizar un estudio de factibilidad, pues se debería revisar lo que establece la Ley N° 827/96 y sus reglamentaciones”.*

Conforme a estas manifestaciones, se evidencia el incumplimiento del Manual de Organización y Funciones, en dicho numeral.

d.1.1. División Control de Auxiliares del Seguro

Las funciones de esta División fueron establecidas en el Manual de Organización y Funciones, aprobado por Resolución SS.SG N° 58/10 del 25 de mayo de 2010.

Se realizó la entrevista a la Lic. Mercedes Noemí Pedrozo, Jefa de la División Control de Auxiliares del Seguro, dependiente de la Intendencia de Control de Operaciones de Reaseguros y de Auxiliares del Seguro. En la misma se aplicó un cuestionario de Control Interno y como resultado, surgieron las siguientes observaciones:

d.1.1.1. Cantidad insuficiente de funcionarios en la División.

La entrevistada manifestó que cuenta con cuatro funcionarios asignados a la División que realizan tareas de inspección y que esta cantidad de profesionales no es suficiente para



cumplir con las funciones que debe desarrollar la repartición. Esta situación resulta preocupante debido a las importantes funciones asignadas a la dependencia, establecidas en el Manual de Organización y Funciones, además de la señalada por la entrevistada como actividad crítica del área, que es la *"Inscripción, renovación y atención al cliente"* y que los indicadores de realización de esta actividad están dados por la *"emisión de renovación e inscripción en el tiempo establecido"*.

Esta Observación no fue contestada por la Institución, por lo tanto, esta Auditoría se ratifica en la observación señalada.

d.1.1.2. Incumplimiento del Manual de Organización y Funciones.

El Manual de Organización y Funciones, aprobado por Resolución SS.SG N° 58 del 25 de mayo de 2010, expone como función de la división, las siguientes:

- *Numeral 3: "verificar in situ el cumplimiento de las formalidades exigidas en las propuestas de seguros en las que hayan intervenido los agentes y corredores de seguros"*.
- *Numeral 5: "Controlar la correcta celebración de contratos privados entre las aseguradoras y los intermediarios"*.
- *Numeral 8: "registrar y controlar la remisión de informaciones requeridas por la Superintendencia de Seguros respecto a los agentes y corredores de seguros y liquidadores de siniestros y remitir inmediatamente a la División Informática para su procesamiento"*.
- *numeral 9: "fomentar el mejoramiento profesional de los intermediarios del seguro, propiciando cursos, seminarios, reuniones y evento en general cuya finalidad contribuya a la actualización continua de los mismos"*.

Con relación al numeral 3, por Memorándum CGR N° 41 del 9 de noviembre de 2010, esta Auditoría solicitó las pruebas de cumplimiento correspondientes.

Por Nota SS.SG N° 570 del 16 de noviembre de 2010, el Lic. Diego Martínez, Superintendente de Seguros, y el Lic. Roberto Domínguez, Intendente de Control de Operaciones de Reaseguros y Auxiliares del Seguro, respondieron:

"Se adjunta copia de una propuesta de seguro en la que el agente de seguros, en este caso apoderado de una empresa corredora, establece las condiciones tal como lo establece el artículo 76 de la Ley N° 827/96, De Seguros"

El análisis de la propuesta indica que el documento adjuntado es una copia de la Nota de Sudameris Bank, Corredora de Seguros, del 12 de marzo de 2010, dirigida a la empresa S.I.T Paraguay para poner a su consideración ofertas para las coberturas otorgadas por Aseguradora del Este S.A.

El documento mencionado es una copia de una nota dirigida por una empresa corredora a un posible cliente que no constata la verificación in situ llevada a cabo por la División Control de Auxiliares del Seguro.

Se le consultó también a la Lic. Mercedes Noemí Pedrozo acerca del cumplimiento de esta función y la funcionaria respondió: *"En los libros de producción de las compañías se verifica aleatoriamente el cumplimiento de las normativas de parte de los auxiliares"*. Este procedimiento tampoco puede ser constatado con el documento remitido como prueba de cumplimiento.



Por lo tanto, esta Auditoría no pudo comprobar, con el documento presentado, el cumplimiento de esta función. Estas situaciones hacen concluir que, durante el periodo auditado, la División no realizó actividades relativas a la función establecida en el Manual de Organizaciones y Funciones, lo que implicaría una transgresión a la citada normativa.

El documento presentado no permite corroborar el cumplimiento de la función, debido a que es copia de una nota emitida por una empresa y dirigida a otra, sin que se pueda evidenciar la verificación de la División, tal como establece el Manual de Organización y Funciones y, tampoco se relaciona con lo manifestado en la entrevista de Control Interno. Por estas razones, esta Auditoría observa que la actividad no fue realizada durante el periodo auditado, lo que significa una transgresión a la citada normativa.

Referente al numeral 5, la Lic. Pedrozo expresó que, *"Se controla de que se cuente con contrato vigente y que haya homogeneidad en el porcentaje de las comisiones"*.

Por Memorandum CGR N° 41 del 9 de noviembre de 2010 se solicitó las pruebas de cumplimiento correspondientes a esta actividad.

Por Nota SS.SG N° 570 del 16 de noviembre de 2010, el Lic. Diego Martínez, Superintendente de Seguros, y el Lic. Roberto Domínguez, Intendente de Control de Operaciones de Reaseguros y Auxiliares del Seguro, respondieron:

"En las verificaciones realizadas se controla que todos los auxiliares (agentes y corredores de seguros) posean contratos firmados con las compañías de seguros, que los mismos estén vigentes y que en ellos se estipule el porcentaje de comisión que percibirán por la colocación de cada uno de los productos ofrecidos por la compañía".

Además, presentaron los siguientes documentos:

- 1) Dictamen SS.IAL.DDSA N° 69 del 6 de mayo de 2003.
- 2) Contrato de corretaje entre Mónica Beatriz Tatton Ferreira y Panal Compañía de Seguros Generales firmado el 1 de julio de 2010.
- 3) Constancia SS.ICORAS.DCAS N° 322 del 25 de junio de 2010 de Mónica Beatriz Tatton Ferreira.
- 4) Póliza de garantía de desempeño profesional N° 1.1514.0000254.0000 de Mónica Beatriz Tatton Ferreira, vigente del 25/06/10 al 25/06/11, emitida por El Comercio Paraguayo Compañía de Seguros.

Los documentos adjuntados consisten en:

- Un dictamen realizado por la División Dictámenes y Servicios Administrativos respecto a un informe de la Intendencia de Control de Operaciones de Reaseguros y Auxiliares del Seguro relativo a la inspección practicada a la empresa La Rural S.A. de Seguros y se expide sobre contratos suscritos entre los Auxiliares del Seguro y la Compañía. Esta Auditoría no consideró ni validó este documento debido a que corresponde a un dictamen emitido aproximadamente siete años atrás, y no corresponde al periodo auditado.
- El documento referido en el punto 2, se trata de un contrato entre una Agente de Seguros y una Compañía de Seguros.
- El documento del punto 3, es la constancia de mantenimiento-renovación de matrícula de la Agente de Seguros emitida por la Intendencia de Control de Operaciones de Reaseguros y Auxiliares del Seguro.
- Respecto al punto 4, es la Póliza de Garantía de Desempeño Profesional cuya tomadora es la agente contratada por la Compañía de Seguros. Todos estos documentos corresponden al ejercicio fiscal 2010.



Ninguno de estos documentos demuestra las acciones realizadas por la División Control de Auxiliares del Seguro para cumplir esta función, la que se refiere al control de la correcta celebración de contratos privados entre las aseguradoras y los intermediarios.

Si bien, con respecto a un caso en particular, fueron remitidas copias del contrato, de la matrícula y de la Póliza de Garantía de Desempeño Profesional, que demostraron su vigencia, no se pudo comprobar la existencia de un registro elaborado por la División aplicable a la función, en el cumplimiento de la misma.

En relación al cumplimiento de la actividad establecida en el numeral 8, la Lic. Pedrozo señaló: *"Se realizan los registros y los controles. Los datos son cargados en la misma División, no se remite la División Informática"*.

Esta respuesta evidencia el incumplimiento parcial de esa función asignada por el Manual de Organización y Funciones, debido a que expresa que los datos no son remitidos a la División Informática.

Al respecto, por Memorandum CGR N° 41 del 9 de noviembre de 2010, se solicitó las pruebas de cumplimiento correspondientes a esa función.

Por Nota SS.SG N° 570 del 16 de noviembre de 2010, el Lic. Diego Martínez, Superintendente de Seguros y el Lic. Roberto Domínguez, Intendente de Control de Operaciones de Reaseguros y Auxiliares del Seguro, manifestaron:

"Al término de cada inscripción y/o renovación se procede a actualizar la Central de Informaciones de la SIS, para habilitar a los auxiliares inscriptos y regularizar las renovaciones de matrículas a fin de evitar inconvenientes al tiempo de validación de las informaciones remitidas por las Compañías, en la Central de Información. Mismo tratamiento se realiza para cargar los datos en una planilla Excell el cual sirve para actualizar los datos llevados en la página Web".

"Al término del mes se corrobora la correcta carga, se elabora el informe y se remite copia impresa y por correo a la División Informática".

Se adjuntó además el Informe SS.ICORAS.DCAS. N° 160 del 04 de junio de 2010, elaborado por la División Control de Auxiliares del Seguro junto con la División Control de Reaseguros dirigido al Intendente de Control de Operaciones de Reaseguros y Auxiliares del Seguro, adjuntando listados de registros, actualizados al mes de mayo de 2010, para su publicación en la Página Web de la Superintendencia de Seguros. Los listados corresponden a corredores de reaseguros, empresas reaseguradoras del exterior, agentes de seguros, corredores de seguros y liquidadores de siniestros. El informe tiene una providencia del Intendente dirigida a la División Informática.

De esta forma, se demuestra el registro y control de parte de la División, pero también se observa la falta de inmediata remisión de las informaciones recibidas a la Dirección Informática, para su procesamiento y el incumplimiento del procedimiento establecido por el Manual de Organización y Funciones.

Respecto al numeral 9, Lic. Mercedes Noemí Pedrozo, expresó: *"No se realiza esta actividad"*.

La respuesta evidencia nuevamente el incumplimiento del Manual de Organización y Funciones durante el ejercicio fiscal 2009 y primer semestre del 2010, debido a que esta función ya estaba establecida en el Manual de Organización y Funciones aprobada por Resolución del Directorio del Banco Central del Paraguay N° 1 Acta 151 del 28 de diciembre de 2000.

Esta Observación no fue respondida por la Institución, por lo que esta Auditoría se ratifica en la observación señalada.



d.1.2. División Control de Operaciones de Reaseguros.

Las funciones de esta División fueron establecidas en el Manual de Organización y Funciones.

Se entrevistó al Lic. Víctor Garcete, Jefe de la División Control de Operaciones de Reaseguros, dependiente de la Intendencia de Control de Operaciones de Reaseguros y de Auxiliares del Seguro. En la misma se aplicó un cuestionario de Control Interno, y como resultado surgieron las siguientes observaciones:

d.1.2.1 Cantidad insuficiente de funcionarios.

El responsable, Lic. Víctor Garcete, respondió que *"para la supervisión se necesita más gente"*, respuesta que revela una situación preocupante debido a que la División tiene importantes funciones, entre otras establecidas en el Manual de Organización y Funciones, tales como:

"Llevar un control de la idoneidad y solvencia de las empresas reaseguradoras mediante informaciones sobre calificaciones realizadas por empresas de prestigio internacional".

"Evaluar la validez técnica y, con el apoyo de la Intendencia de Asuntos Legales, la validez legal de los contratos de reaseguros registrados".

"Realizar inspecciones a las empresas de seguros a fin de constatar el cumplimiento de las normas legales establecidas, cotejando además con otras informaciones recibidas".

También manifestó que *"el monitoreo permanente de las calificaciones de las empresas inscriptas"* es la actividad crítica para el cumplimiento de las funciones de la División.

Esta Observación no fue contestada por la Institución, por lo tanto, esta Auditoría se ratifica en la observación señalada.

d.1.2.2 Incumplimiento del Manual de Organización y Funciones.

El Manual de Organización y Funciones, correspondiente a la División Control de Operaciones de Reaseguros, establece que debe:

- numeral 6: *"Recepcionar (sic) y cotejar las informaciones proporcionadas por las empresas reaseguradoras y corredoras de reaseguros con las de las aseguradoras, y remitir, en caso de datos estadísticos, a la División Informática para su procesamiento"*. Esta función debe ser realizada de forma permanente, según la normativa citada.
- numerales 18 y 19: *"Controlar e informar sobre el cumplimiento de las sanciones aplicadas por el Superintendente de Seguros, en lo atinente a sus funciones"*.

Con relación al numeral 6, Lic. Garcete, expresó que no se ejecuta la función y *"eventualmente se realiza el cotejo"*. Esta respuesta indica el incumplimiento del numeral 6 del Manual de Organización y Funciones correspondiente a la División Control de Operaciones de Reaseguros.

Respecto los numerales 18 y 19, el entrevistado respondió: *"que no es aplicable para la División, lo realiza la Intendencia de Asuntos Legales y los inspectores"*.

Lo manifestado por el funcionario indica claramente el incumplimiento de los numerales mencionados.

Esta Observación no fue respondida por la Institución, por lo que esta Auditoría se ratifica en la observación señalada.



e. División Informática.

De acuerdo al Manual de Organización y Funciones, la División Informática tiene como propósito:

“Desarrollar, implantar, administrar y coordinar sistemas informáticos de información a fin de mantener disponible en forma segura, oportuna, ordenada y clasificada los datos e informaciones necesarios y requeridos por el Superintendente de Seguros y demás unidades de la Superintendencia de Seguros”.

“Establecer normas y estándares en lo relativo a la actividad de Auditoría de la Información que permitan la agilización de los procedimientos administrativos”.

“Proporcionar servicio de capacitación y entrenamiento a los funcionarios de la Superintendencia de Seguros en el uso de los Sistemas de Información y equipos informáticos conforme al avance tecnológico en la materia”.

Respecto al nivel de cumplimiento de estas funciones, se realizó una entrevista a la Lic. Norma Concepción Fernández de Caballero, Jefa de la División Informática, de la que se evidenció las siguientes observaciones:

e.1. Cantidad insuficiente de funcionarios.

La entrevistada expresó: *“se necesita más gente”*, también manifestó que la división cuenta solo con dos funcionarios, situación que puede dificultar el desempeño teniendo en cuenta que la funcionaria, durante la entrevista de control interno, expresó que la actividad crítica es la *“recepción y validación de los datos del sistema asegurador”*, además, debe desarrollar actividades importantes tales como:

- *“Administrar el modelo global del sistema de información computarizada y las bases de datos de la institución”.*
- *“Realizar visitas a personas o empresas sujetas a la supervisión de la Superintendencia de Seguros para verificar el parque informático, verificar el procesamiento automático de la empresa supervisada tanto de la parte contable como administrativa y de negocios, el cumplimiento de las disposiciones sobre remisión de datos y colaborar en los trabajos de inspección, intervención o liquidación”.*
- *“Desarrollar, implantar y administrar sistemas computarizados de información que permitan el seguimiento y control del mercado asegurador.”*
- *“Atender las necesidades de mantenimiento y reparación de los equipos informáticos”.*

Esta Observación no fue objetada por la Institución y, por tanto, esta Auditoría se ratifica en la observación señalada.

e.2. Incumplimiento del Manual de Organización y Funciones.

El Manual de Organización y Funciones correspondiente a la División Control de Operaciones de Reaseguros, establece que debe:

- numeral 13: *Diseñar y administrar las instalaciones de equipos informáticos, líneas de corriente eléctrica regulada y de comunicación de datos”.*
- numeral 16: *“Planificar los requerimientos de materiales necesarios para la prestación de servicios ininterrumpidos”.*



Sobre el numeral 13, la entrevistada manifestó que: *“se apoya a la Gerencia de Tecnología de la Información la cual es la encargada de esta actividad”*.

Esta afirmación es contraria a lo establecido en el Manual de Organización y Funciones, que responsabiliza a esta División del cumplimiento de esa función. De esta forma, la División transgredió lo determinado en el Reglamento mencionado en el período sujeto a Examen.

Con relación al numeral 16, expresó: *“la Gerencia de Tecnología de Información es la encargada”*. Sin embargo, según el Manual de Organización y Funciones de la Superintendencia de Seguros, la encargada de realizar esta actividad es la División Informática. Por lo tanto, fue transgredida la normativa interna señalada, según las expresiones de la funcionaria.

f. División Control de Riesgo de Lavado de Dinero o Bienes.

f.1. Incumplimiento del Manual de Organización y Funciones.

El Manual de Organización y Funciones de la División Control de Riesgo de Lavado de Dinero o Bienes, establece que debe:

- El numeral 5 del *“Mantener un archivo cronológico y ordenado de los reportes y la información obtenida y analizada, y mantener estadísticas del movimiento de bienes relacionados con el Lavado de Dinero o Bienes”*.

Al respecto, el Lic. César Osvaldo Verón, informó: *“La División cuenta con un archivo reportes realizados y documentos recibidos”* y, agregó, *“En cuanto a las estadísticas todavía no se tiene elaborado hasta el momento”*.

La respuesta evidencia el incumplimiento del Manual de Organización y Funciones que le asigna la función de mantener estadísticas del movimiento de bienes.

Por Memorándum CGR N° 53 del 18 de noviembre de 2010, se solicitó:

- Documentos que demuestren que se mantiene un archivo cronológico y ordenado de los reportes y la información obtenida y analizada.

En Memorando SS.DCRLDB. N° 017 del 19 de noviembre de 2010, el Lic. César Osvaldo Verón, manifestó que:

“Véase ejemplo: Memorando SS.DCRLDB N° 002/10, 003/10, 004/10, 005/10”.

Los Memorándum citados presentan un orden cronológico y numérico, tal como lo manifestó el responsable; sin embargo, en lo que respecta a la elaboración de estadísticas la función establecida en numeral 5, fue incumplida.

Esta Observación no fue respondida por la Institución, por lo que esta Auditoría se ratifica en la observación señalada.

Conclusión del Control Interno

En este capítulo de Control Interno esta Auditoría concluye que, dentro del periodo sujeto a Examen, se evidenciaron debilidades en las distintas áreas evaluadas. Esto hace que la Superintendencia de Seguros no pueda ejecutar con eficacia las funciones de inspección y supervisión que la Ley 827/96 “De Seguros” y las Resoluciones dictadas por el directorio del BCP le asignan, lo que ocasiona que esta Superintendencia no sea eficiente y económica mediante la correcta utilización de sus recursos.



Los controles ejercidos no son suficientes ni adecuados para proveer información confiable, integral y oportuna.

En sentido general, el presente trabajo pretende reflejar algunos de los problemas detectados que propician la falta de habilidad administrativa del Banco Central del Paraguay para priorizar las atribuciones que competen a la Superintendencia de Seguros.

La Ley otorga plenas facultades, funciones, obligaciones y responsabilidades a la Superintendencia de Seguros para su óptimo desempeño. El desarrollo y aplicación de las atribuciones que le son conferidas, implican la necesidad que el ejecutante cuente, efectiva y oportunamente, con los Recursos Humanos y Presupuestarios para la consecución de sus objetivos. Lo mencionado encuentra sustento en el hecho de que resulta difícil concebir que la Superintendencia de Seguros se halle posibilitada para cumplir a cabalidad sus funciones y lograr sus objetivos si son desatendidos los aspectos antes mencionados o, si dichas funciones tropiezan con obstáculos para su correcto desarrollo.

Recomendación

Las deficiencias señaladas deben ser corregidas de manera a fortalecer las distintas áreas de la Superintendencia de Seguros.

Asimismo, el Banco Central del Paraguay deberá incorporar a su estrategia un plan para priorizar las funciones de la Superintendencia de Seguros, conforme a las siguientes pautas:

1. Dotarle de una Estructura Organizacional y de Control Interno acorde a las actividades y funciones que realiza.
2. Recursos humanos suficientemente capacitados, atendiendo a que su función es netamente técnica.
3. Instruir a los ejecutivos, y demás funcionarios, sobre temas básicos de control.
4. Cumplir con rigurosidad las actividades que establece el Manual de Organización y Funciones asignado a cada dependencia.



CAPÍTULO ÚNICO

NOTA DEL SEÑOR DIEGO MARTÍNEZ SÁNCHEZ

El descargo a la Comunicación de Observaciones de la Auditoría de Gestión a la Superintendencia de Seguros (SIS) dispuesta por Resolución CGR N° 587 de fecha 15 de julio de 2010, – exclusivamente referido al “Capítulo IV - Casos Especiales”, apartado c., Denuncias de Hechos Punibles, c. 1. Caso el Comercio Paraguayo S.A. – que, aparentemente, mereció una especial atención del Superintendente de Seguros del Banco Central de Paraguay, señor Diego Martínez Sánchez, fue realizado mediante una nota dirigida al Señor Contralor General de la República. Esta peculiar circunstancia, y el contenido de la misma, obligan a la Auditoría a una consideración, también especial, de su contenido. En efecto, la misma comienza diciendo:

“No nos hacemos responsables de eventuales acciones por daños y perjuicios que pudiera iniciar, principalmente, la Aseguradora El Comercio Paraguayo y la ciudadanía agraviada, ante la eventualidad de que terceros tomaran conocimiento de la afirmación sostenida por funcionarios de la CGR de que la SIS debió suspender a dicha entidad aseguradora de su facultad de emisión de pólizas por déficit en el Margen de Solvencia, sin existir causal suficiente y competente. UNA AFIRMACIÓN DE ESA NATURALEZA TRATADA MEDIÁTICAMENTE SOLO PUEDE CAUSAR UNA CORRIDA DE ASEGURADOS, AFECTANDO EL PRINCIPIO DE EMPRESA EN MARCHA DE LA ASEGURADORA, CON EL CONSECUENTE QUIEBRE DE LA CAPACIDAD DE PAGO VIA RECAUDACION DE FIRMAS”. (sic)

Los integrantes del equipo auditor, actuantes en la Auditoría de Gestión a la Superintendencia de Seguros (SIS), Unidad dependiente del Banco Central del Paraguay, correspondiente al ejercicio fiscal 2009 y al 30 de junio del 2010, integrado por Resolución CGR N° 587 de fecha 15 de julio de 2010 la Contraloría General de la República, concientes de haber cumplido su cometido dentro de las normas legales que regulan la tarea Constitucional que desempeñan, y seguros de no haberse apartado en ningún momento de ellas, no serían responsables de las catastróficas consecuencias que el señor Diego Martínez Sánchez vaticina. En primer lugar, porque en ningún momento el equipo sostuvo “que la SIS debió suspender a dicha entidad aseguradora de su facultad de emisión de pólizas por déficit en el Margen de Solvencia, sin existir causal suficiente y competente” como afirma la nota pero, señaló sin embargo el contenido de la ley aplicable al caso que, en ese momento, estaba afectando a la aseguradora “El Comercio Paraguayo S.A”. En segundo lugar, porque sus requerimientos e informes nunca fueron “tratados mediáticamente” y permanecen como documentos internos de la CGR hasta la emisión del Informe Final correspondiente.

Más abajo en su nota el señor Martínez Sánchez expresa: “... debe afirmarse que la SIS fue la que, a través de sus órganos, detectó que la empresa El Comercio Paraguayo S.A. había violado las disposiciones establecidas en las Resoluciones arriba mencionadas, debido a que constituyó Garantías deficientes en relación al riesgo asumido y ante la ausencia de reaseguro interesado en suscribir el riesgo”. Y, fue a consecuencia de este hecho que la Auditoría solicitó las pruebas del cumplimiento de la función asignada en el Numeral 17, del Manual de Organización y Funciones de la División Análisis Financiero, dependencia de la Superintendencia de Seguros, que expresa:

“Recomendar la suspensión de emisión de pólizas, hasta que sea reintegrado el patrimonio propio exigido por el Margen de Solvencia, en un plazo que no exceda de ciento ochenta días corridos, cuando la pérdida parcial alcance el treinta por ciento de dicho patrimonio o cuando no cumpla con el plazo para la restitución del déficit de su Fondo de Garantía”.



Queda pues perfectamente aclarado, y por expresiones del propio señor Diego Martínez, que la denuncia de la deficiencia de las Garantías presentadas por la Aseguradora no fue realizada por esta Auditoría, como tampoco lo es la recomendación de la suspensión de emisión de pólizas, que es una previsión del ya citado Numeral 17 del Manual de Organización y Funciones que, esta Auditoría no pudo encontrar evidencias de que la SIS la haya tenido en cuenta.

Para terminar, la afirmación de que "...UNA AFIRMACIÓN DE ESA NATURALEZA TRATADA MEDIÁTICAMENTE SOLO PUEDE CAUSAR UNA CORRIDA DE ASEGURADOS,..." no tiene sentido en el presente caso, pues la hipotética ocurrencia de este grave evento no podría ser imputada a los requerimientos de los auditores, sino a la falta de cumplimiento de las disposiciones legales por parte de la Entidad encargada de velar por la salud del sistema de Seguros del país.

Los auditores de la Contraloría General de la República también están plenamente concientes y preparados ante la posibilidad de encontrar a funcionarios que generen reacciones inapropiadas, como consecuencia de las observaciones que formulan sobre el desempeño de los mismos y, no sienten temor a las consecuencias cuando su accionar responde a las leyes y a las Normas dictadas al respecto. Y esto es así en el presente caso.

Respecto a la pertinencia de la nota del Superintendente de Seguros dirigida al señor Contralor General de la República, objeto de este Capítulo Único, las autoridades del Banco Central del Paraguay deberían definir claramente el alcance del artículo 56 de la Ley 827/96 "De Seguros", Capítulo II, Sección I – "De la Autoridad de Control", que expresa: "...La Superintendencia de Seguros dependerá del Directorio del Banco Central del Paraguay, pero gozará de autonomía funcional y administrativa en el ejercicio de sus funciones".

Finalmente cabe agregar que, a pesar de lo expresado en la nota del señor Diego Martínez Sánchez, Superintendente de Seguros, ella no aporta material útil ni documento alguno para levantar las observaciones del equipo de auditores, por los que éstos se ratifican plenamente en el contenido del Informe Final más arriba señalado.



CAPITULO VI – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CAPITULO I - GASTOS

a. Objeto del Gasto 111 – Sueldos

a.1. Funcionarios que no figuran en la nómina del personal asignado a la SIS pero cuentan con registro de Cálculos de horas trabajadas (Control de asistencia).

Conclusión

Se constató la existencia de funcionarios que, según registros de Control de Horas Trabajadas (Control de Asistencia), pertenecieron a la Superintendencia de Seguros durante el ejercicio fiscal 2009; sin embargo, según el listado de funcionarios de la SIS, específicamente, la Planilla de Funcionarios Asignados a la Superintendencia de Seguros, ellos no pertenecen a la misma y fueron trasladados a la SIS recién en el ejercicio fiscal 2010.

Esta circunstancia dificulta realizar un análisis de la gestión que cumple la SIS en lo que se refiere a eficiencia, eficacia y economía de su gestión.

Se destaca que no se pudo hallar evidencias que indiquen la intervención de la Auditoría Interna, cuya función es precisamente evitar la ocurrencia de estos desarreglos.

Al respecto, se menciona la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", que expresa:

Artículo 83: "Constituyen infracciones conforme a lo dispuesto en el artículo anterior: incisos e) no rendir las cuentas reglamentarias exigidas, rendirlas con notable retraso o presentarlas con graves defectos, y f) cualquier otro acto o resolución con infracción de esta ley, o cualquier otra norma aplicable a la administración de los ingresos y gastos públicos".

Artículo 84.- Actuación ante las infracciones.

"Conocida la existencia de infracciones de las enumeradas en el artículo anterior, los superiores jerárquicos de los presuntos responsables instruirán las diligencias previas y adoptarán las medidas necesarias para asegurar los derechos de la administración pública, poniéndolas inmediatamente en conocimiento del Ministro de Hacienda, de la Auditoría General del Poder Ejecutivo y, en su caso, de la Contraloría General de la República, para que procedan según sus competencias y conforme al procedimiento establecido".

Por su parte, el Artículo 106 del Decreto Reglamentario N° 8127/00 de la Ley N° 1535/99, establece:

"Responsabilidades": "Los ordenadores de gastos o los funcionarios que por delegación cumplen tales funciones y el habilitado pagador serán responsables personal y solidariamente con sus bienes por los compromisos, obligaciones y pagos realizados fuera de presupuesto o el cumplimiento de las especificaciones técnicas determinadas para cada programa, sin perjuicio de las sanciones establecidas en la Ley del Funcionario Público y la acción penal que correspondiere".

Recomendación

Las Autoridades del Banco Central del Paraguay deberán:

1. Arbitrar las medidas administrativas tendientes a individualizar el motivo de estas falencias y a los responsables del incumplimiento de las disposiciones legales



vigentes con miras a sancionarlos (si ese fuera el caso) y a restablecer el orden administrativo en la Institución.

2. Instruir a la Auditoría Interna para que ejerza un mayor control sobre las planillas de liquidación de sueldos, y otros beneficios, a fin de corregir las falencias detectadas por esta Auditoría e informar de ellas a las autoridades superiores del Banco Central del Paraguay.

Informar a esta Contraloría General de la República de las medidas adoptadas al respecto y del por qué de estas falencias.

b. Objeto del Gasto 123 – Remuneración Extraordinaria.

b.1. Se imputó al presupuesto de la Superintendencia de Seguros el pago a funcionarios que no cumplieron tareas en la citada Dependencia.

Conclusión

En el ejercicio fiscal 2009, se constató que funcionarios que no prestan servicios en la Superintendencia de Seguros percibieron remuneración extraordinaria en el Programa 3, destinados a funcionarios que prestan servicios en esta dependencia, por valor de G. 2.279.591 (Guaraníes dos millones doscientos setenta y nueve mil quinientos noventa y uno).

Esto dificulta la realización del análisis de la gestión que cumple la SIS, en lo que se refiere a eficiencia, eficacia y economía de su gestión.

Se señala también que las autoridades del Banco Central del Paraguay no dieron cumplimiento a la Ley 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", en sus Artículos 5 y 10, por tanto, la Institución no es eficaz en la utilización de su Presupuesto. Se recuerda además el contenido de los Artículos 83 y 84 de la referida ley, y del Artículo 106 del Decreto 8127/2000 "Reglamentario de la Ley N° 1535/99", transcritos ya en el punto anterior.

Recomendación

Las Autoridades del Banco Central del Paraguay deberán:

1. Arbitrar las medidas administrativas tendientes a individualizar el motivo de estas falencias y a los responsables del incumplimiento de las disposiciones legales vigentes con miras a sancionarlos (si ese fuera el caso) y a restablecer el orden administrativo en la Institución.
2. Instruir a la Auditoría Interna para que ejerza un mayor control sobre las planillas de liquidación de sueldos y otros beneficios a fin de corregir las falencias detectadas por esta Auditoría e informar de ellas a las autoridades superiores del Banco Central del Paraguay.

Informar a esta Contraloría General de la República de las medidas adoptadas al respecto y del por qué de estas falencias.

CAPITULO II – IMPUTACIÓN DISTINTA AL OBJETO DEL GASTO

La verificación de la imputación presupuestaria de cada Gasto realizado por la Superintendencia de Seguros durante el ejercicio fiscal 2009 y a junio de 2010, evidenció observaciones que a continuación se detallan:



➤ **Imputaciones erróneas.**

Conclusión

La Superintendencia de Seguros imputó incorrectamente el pago de honorarios por escrituras y actas notariales realizadas por escribanas al Objeto de Gasto 145 – “Honorarios Profesionales” por la suma de G. 6.310.333 (Guaraníes seis millones trescientos diez mil trescientos treinta y tres) durante el ejercicio fiscal 2009, y pagos por pasajes aéreos al Objeto del Gasto 841 – “Becas” por G. 55.310.393 (Guaraníes cincuenta y cinco millones trescientos diez mil trescientos noventa y tres).

Es oportuno recordar, nuevamente en este caso, la Ley N° 1535/99 de “Administración Financiera del Estado”, artículo 82, “Responsabilidad de las autoridades y funcionarios” y artículo 83, “Infracciones”, ya transcritos anteriormente.

Recomendación

Las autoridades ejecutivas de la Superintendencia de Seguros deberán:

1. Abstenerse de realizar en lo sucesivo este tipo de imputaciones ilegales.
2. Arbitrar los mecanismos administrativos idóneos para individualizar a los responsables de estas acciones, y sancionarlos si ese fuera el caso, e informar a la Contraloría General de la República de sus acciones al respecto.

CAPÍTULO III – PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO

INEFICIENTE PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LOS RUBROS DESTINADOS A LA SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS

Conclusión

La falta de una programación adecuada del Presupuesto de los rubros destinados a la Superintendencia de Seguros afecta a la ejecución de los Programas y, por ende, al cumplimiento de objetivos y metas propuestos. Además de no dar cumplimiento a la Ley 1535/99 “De Administración Financiera del Estado” en su artículo 23.

Recomendación

Las Autoridades del Banco Central del Paraguay deberán:

1. Arbitrar las medidas administrativas tendientes a individualizar el motivo de estas falencias y a los responsables del incumplimiento de las disposiciones legales vigentes con miras a sancionarlos (si ese fuera el caso).
2. Las leyes vigentes no pueden ser ignoradas, mucho menos por aquellos cuya tarea diaria exige el apego a las mismas.
3. Realizar, a través de la Gerencia de Contabilidad y Finanzas, una correcta programación del Presupuesto, de acuerdo con los requerimientos de los planes a ejecutar por la Superintendencia de Seguros, conforme a la naturaleza de la actividad operativa que desarrolla.

De las medidas adoptadas deberá ser informada esta Contraloría General de la República.



CAPÍTULO IV – CASOS ESPECIALES

a. Indicadores de Gestión de la Superintendencia de Seguros.

Conclusión

La Superintendencia de Seguros no cuenta con indicadores de gestión lo que impide medir el comportamiento y rendimiento del funcionamiento de dicha repartición. Como consecuencia directa de esta carencia, las autoridades superiores de la Dependencia, y de la Institución misma, tienen dificultades para detectar deficiencias estructurales o del recurso humano.

Recomendación

La Entidad deberá contar con Indicadores de Gestión de manera a realizar el control, la evaluación y el seguimiento de la gestión institucional y poder anticiparse a los problemas que puedan surgir en la ejecución de los procesos y actividades, a fin de evitarlos o corregirlos en forma oportuna.

b. La Superintendencia de Seguros no cuenta con Manual de Procedimientos.

Conclusión

La Superintendencia de Seguros, no cuenta con un Manual de Procedimientos consolidado que relacione los procesos con todas las funciones establecidas en el Manual de Organización y Funciones y que determine las actividades a ser realizadas por las Dependencias de esa Entidad. Solo cuenta con actos administrativos que establecen algunos procedimientos a ser desarrollados por las Intendencias, Divisiones y Secretarías.

Recomendación

La Superintendencia de Seguros deberá implementar, con la urgencia que el caso requiere, un Manual de Procedimientos adecuado y consolidado que contemple todas las funciones de la SIS de manera que sus funcionarios cuenten con un documento que determine las prácticas adecuadas para el cabal cumplimiento de sus tareas y que, a la vez, respalde las actividades desarrolladas.

c. (*) En la comunicación de Observaciones en este lugar aparecía indebidamente, por un error involuntario, el título "Denuncia de Hechos Punibles", que no se refiere al caso de "El Comercio Paraguay S.A"., pero que corresponde al c.2. "Caso Confianza S.A".

c. 1. Caso El Comercio Paraguay S.A.

Conclusión

Por las situaciones descritas, y por la actuación de la Superintendencia de Seguros, señaladas en este punto, se concluye que la Empresa El Comercio Paraguay S.A. realizó prácticas transgresoras de disposiciones legales y que, aparentemente, contaron con el aval y el consentimiento de la Superintendencia de Seguros al permitir que la Póliza de Caucción tomada por la empresa MEPSHOW S.A. a favor del asegurado CONAJZAR, estuviera al descubierto del reaseguro y sin garantías reales suficientes, como alternativa al reaseguro, desde el 8 de enero de 2010, fecha de inicio de la vigencia de la póliza, hasta noviembre de 2010. En consecuencia, durante ese periodo, estuvo latente el riesgo de que, ante el incumplimiento de pago por parte de la tomadora, la póliza no pueda ser ejecutada debido a la eventual falta de recursos suficientes de la aseguradora para hacer frente al monto asegurado. Asimismo, la empresa MEPSHOW S.A. no contaba con las garantías suficientes para garantizar a El Comercio Paraguay S.A. el resarcimiento de lo pagado a CONAJZAR.



La Superintendencia de Seguros, no tomó acciones sobre la situación deficitaria del Margen de Solvencia de la compañía aseguradora, a pesar de tener conocimiento del hecho desde el momento en que el equipo de inspección lo informó y, en contraposición, ejecutó actos administrativos dilatorios y permisivos con el aparente – o cuasi evidente – fin de solapar la actuación de la empresa hasta la regularización.

Asimismo, entre los documentos remitidos a esta Auditoría, no se evidenció que la SIS haya comunicado al Directorio del Banco Central del Paraguay sobre la situación de la Póliza de la Empresa El Comercio Paraguayo S.A., con lo cual se trasgredió lo dispuesto en el Artículo 61 de la referida Ley N° 827/96 "De Seguros".

Recomendación

Las autoridades del Banco Central del Paraguay y en especial la Superintendencia de Seguros deberán:

1. Evitar que situaciones como la mencionada vuelvan a ocurrir.
2. Justificar documentadamente la falta de acción de la SIS con respecto a la situación de la Póliza de la Empresa El Comercio Paraguayo S.A., de la cual tenía conocimiento de acuerdo al informe presentado por el equipo de inspección.
3. Justificar documentadamente la falta de comunicación al Directorio del BCP respecto al problema de la Aseguradora mencionada.
4. Promover una urgente investigación administrativa a fin de determinar la responsabilidad de los funcionarios que intervinieron en este proceso y, si ese fuera el caso, sancionarlos de acuerdo a las leyes vigentes e informar con urgencia a esta Contraloría General de la República de las acciones tomadas al respecto.

c.2. Caso Confianza S.A.

Esta observación fue comunicada a la Dirección de Auditoría Forense de la Contraloría General de la República para una mayor profundización de la investigación por los canales pertinentes.

d. Ineficiente control de la asistencia de los inspectores en las Compañías Aseguradoras asignadas.

Conclusión

La Superintendencia de Seguros no cuenta con registros que demuestren el control de los supervisores sobre la asistencia y las labores realizadas por los funcionarios asignados en misión oficial. Solamente cuentan con informes, Memorándum y agendas de reuniones, presentadas a los supervisores, en los que se informa sobre labores realizadas en determinadas fechas. Estos documentos no demuestran el control de la efectiva asistencia, entrada y salida, de los inspectores comisionados en misión oficial ni la real ejecución de los trabajos citados en los documentos.

Por lo tanto, la Superintendencia de Seguros no cuenta mecanismos eficientes para el control de la asistencia a las compañías aseguradoras, de los inspectores comisionados en misión oficial.



Recomendación

Las Autoridades de la Superintendencia de Seguros deberán:

- Arbitrar medidas administrativas a fin de tener un efectivo control sobre la asistencia y los trabajos realizados por los funcionarios comisionados en misión oficial.

e. División Control de Operaciones de Reaseguro.

e.1. Pólizas de Garantía de Desempeño Profesional, bajo custodia de la División Control de Operaciones de Reaseguro.

Conclusión

La Superintendencia de Seguros no cuenta con una normativa o procedimiento para la custodia de las pólizas de garantía de cumplimiento profesional de los corredores de reaseguro, conforme a lo manifestado por el Lic. Víctor Garcete, Jefe de la División Control de Operaciones de Reaseguros, y el resguardo de las pólizas mencionadas está a cargo de la misma división.

De esta forma, los documentos mencionados no se encuentran resguardados bajo las condiciones de seguridad necesarias.

Recomendación

Las Autoridades de la Superintendencia de Seguros deberán:

1. Arbitrar los procedimientos administrativos adecuados de manera a salvaguardar la integridad de tan importantes documentos.
2. Evitar que situaciones como la mencionada, que ponen peligro garantías de la Institución y de terceros, se vuelvan a repetir y arbitrar, con la urgencia del caso, las medidas apropiadas para regularizar la situación señalada.

De las medidas adoptadas en este sentido, la Contraloría General de la República deberá ser informada puntualmente.

f. Falta de rotación del personal asignado a inspección.

Conclusión

La comparación entre las Resoluciones SS.SG N°s 14/09 y la 15/10 "Planes de Inspección", para los ejercicios fiscales 2009 y 2010, constató que la Superintendencia de Seguros no efectuó la rotación de los inspectores y supervisores y también, de las empresas aseguradoras. Por tanto, no se dio cumplimiento a la Norma Técnica de Control Interno N° 19, ya transcrita precedentemente.

Se destaca que no se pudo hallar evidencias que indiquen la intervención de la Auditoría Interna de la Institución, cuya función es precisamente evitar la ocurrencia de estos desarreglos, en salvaguarda del cumplimiento de las normativas vigentes.

Recomendación

Las autoridades de la Superintendencia de Bancos deberán:

1. Arbitrar las medidas administrativas tendientes a individualizar el motivo de esta falencia y a los responsables del incumplimiento de las disposiciones legales vigentes con miras a sancionarlos – si ese fuera el caso – para restablecer el orden administrativo en la Institución.



2. Instruir a la Auditoría Interna para que ejerza un mayor control sobre el cumplimiento de las Resoluciones de Planes de Inspección en curso, con el fin de que los informes de inspección que genere esta dependencia sean objetivos y creíbles.

g. La SIS no cuenta con Reglamento para la Apertura de empresas aseguradoras.

Conclusión

La Superintendencia de Seguros no cuenta con una reglamentación para la apertura de las empresas aseguradoras que inician sus actividades en el mercado asegurador, por tanto, al no contar con requisitos exigibles, las condiciones en que se entran a funcionar las empresas, pueden no ser favorables

Recomendación

Las autoridades de la SIS, deberán arbitrar las medidas administrativas tendientes elaborar una normativa legal para que las aseguradoras que inicien sus actividades cuenten con un marco regulatorio que exponga las condiciones mínimas para su funcionamiento.

j. La SIS no realiza evaluaciones de desempeño del personal.

Conclusión

La superintendencia de Seguros no efectuó, durante el periodo examinado, evaluaciones del desempeño de los funcionarios que componen esta dependencia del BCP, por lo que no se pudo evaluar el rendimiento y resultado de ellos.

Recomendación

Las autoridades de la SIS, deberán arbitrar las medidas administrativas tendientes efectuar las evaluaciones del desempeño de los funcionarios que prestan sus servicios en la Superintendencia de Seguros.

i. La Entidad no cuenta con normativa para determinar el valor de los siniestros en los seguros agrícolas.

Conclusión

La Superintendencia de Seguros no cuenta con una normativa para determinar el valor de los siniestros en los seguros agrícolas, la Institución utiliza la Resolución SS SG N° 6 del 06/03/1997, la cual expone los siniestros en forma general, sin hacer referencia al ramo agrícola.

Recomendación

Las autoridades de la Superintendencia de Seguros, deberán arbitrar las medidas administrativas tendientes elaborar una normativa legal para determinar el valor de los siniestros en los seguros agrícolas.

j. Pago sin concepto específico, bajo la denominación "Otros Beneficios Laborales", imputado en el Objeto del Gasto 131 Subsidio familiar.

Conclusión

Se constató el pago a los funcionarios, en los meses de febrero, abril, agosto, octubre y diciembre, en concepto de "Otros Beneficios Laborales", sin detallar el concepto de tal beneficio, por un importe de G. 213.328.260 (Guaraníes doscientos trece millones



trecientos veintiocho mil doscientos sesenta). Al respecto, el Clasificador Presupuestario correspondiente al ejercicio 2009, expresa: *"asignación fijada al personal con cargo presupuestado en el anexo del personal en función de la carga de familia (padres, cónyuge e hijos) incluyendo los pagos ocasionales en concepto de subsidio o subvenciones por casamiento, nacimiento, defunciones, escolaridad de hijos, gastos médicos y otros beneficios laborales que serán especificadas en la reglamentación de la Presente Ley. Con excepción del subsidio por hijos menores fijado por la Ley Anual de Presupuesto, los demás conceptos serán asignados de acuerdo a las disponibilidades de créditos presupuestarios y la reglamentación institucional"*.

El Decreto N° 1381/09 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 3692/09 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2009", no especificó los conceptos que abarca "Otros Beneficios Laborales", tal como lo hizo el Clasificador Presupuestario 2009.

Sin embargo, el Reglamento de Ejecución Presupuestaria de Gastos del BCP para el ejercicio fiscal 2009, aprobado por Resolución del Directorio N° 10, Acta 11, del 1 de febrero de 2009, estableció el pago de G. 528.000 (Guaraníes quinientos veintiocho mil) en concepto de "Otros Beneficios Laborales" y, según la Cláusula de Liquidación, *"Recibirán en forma mensual todos los funcionarios activos que ocupan un cargo dentro del presupuesto conforme al anexo del personal"*.

Recomendación

1. Las autoridades de la SIS, deberán Arbitrar las medidas administrativas tendientes a individualizar el motivo de esta falencia y a los responsables del incumplimiento de las disposiciones legales vigentes, con miras a sancionarlos (si ese fuera el caso) para restablecer el orden administrativo en la Institución.
 2. Recuperar los importes abonados indebidamente en concepto de Otros Beneficios Laborales e informar en forma urgente a este Organismo Superior de Control de todo lo actuado en este sentido, acompañando dicho informe con la boleta del depósito bancario, en la cuenta del BCP, de las sumas indebidamente abonadas.
- f. Ineficaz control al Informe del Auditor Externo y a la verificación de su representatividad patrimonial.**

Conclusión

Según el Manual de Organización y Funciones, la División Análisis Financiero debe *"analizar el informe del Auditor Externo, resaltar irregularidades en el mismo, informar sobre casos de incumplimientos, por parte del Auditor Externo, de Normas dictadas por la Superintendencia de Seguros u otros entes al presentar sus informes, de ser necesario solicitar la convocatoria del Auditor Externo"*.

En la entrevista de Control Interno, se consultó al Lic. Raúl Ortiz, Jefe de la División Análisis Financiero, acerca del procedimiento para realizar esta función, y el mismo respondió que, *"se recibe el informe del Auditor Externo, se analiza en la División y se traslada para Inspección In Situ a fin de emitir un informe"*.

Posteriormente, fueron solicitadas las pruebas del cumplimiento de esta función y, en respuesta, la Institución remitió copia autenticada del Informe SS.ICF.DAF N° 017/09 y, de la lectura del mismo, se desprende que, Panal Compañía de Seguros Generales S.A, puso a conocimiento de la SIS la detección de diferencias entre el devengamiento y los registros contables de las Primas Cedidas en Reaseguro Local Exterior, hecho que afectaría la situación patrimonial de la empresa.



Del informe, también se infiere que esta situación incorrecta no fue detectada por la SIS, y tampoco por el Auditor Externo, lo que demuestra lo ineficaz del control de la Institución sobre las inspecciones realizadas in situ, como la falta de verificación de que el informe del Auditor Externo represente la situación patrimonial de la empresa.

Recomendación

Las autoridades de la SIS, deberán arbitrar las medidas administrativas tendientes a individualizar el motivo de esta falencia, y a los responsables del incumplimiento de las disposiciones legales vigentes, con miras a sancionarlos – si ese fuera el caso – para restablecer el orden administrativo en la Institución.

CAPITULO V

CONTROL INTERNO

a. Intendencia de Estudios Técnicos y Actuariales.

a.1. Incumplimiento del Manual de Organización y Funciones.

a.1.1. División de Estudios Técnicos.

a.1.1.1. Cantidad insuficiente de funcionarios en la División.

a.1.1.2. Planes de Seguros que no reúnen los requisitos son rechazados informalmente sin especificar las observaciones a ser ajustadas.

a.1.1.3. Incumplimiento del Manual de Organización y Funciones.

a.1.2. División de Estudios Actuariales.

a.1.2.1. Cantidad insuficiente de funcionarios en la División.

a.1.2.2. Incumplimiento del Manual de Organización y Funciones.

b. Intendencia de Control Financiero.

b.1. Incumplimiento del Manual de Funciones.

b.1.1. División Análisis Financiero.

b.1.1.1. Insuficiente cantidad de funcionarios.

b.1.2. División Auditoría.

b.1.2.1. Las actas de revisión de Libros Contables no presentan todos los datos.

b.1.2.2. Incumplimiento del Manual de Organización y Funciones.

c. Intendencia de Asuntos Legales.

c.1. División Dictámenes y Servicios Administrativos.

c.1.1. Cantidad insuficiente de funcionarios en la División.

c.1.2. Discrepancia entre lo manifestado en la entrevista de Control Interno y los documentos remitidos como prueba de cumplimiento.

d. Intendencia de Control de Operaciones de Reaseguros y Auxiliares del Seguro.

d.1. Incumplimiento del Manual de Funciones.

d.1.1. División Control de Auxiliares del Seguro.

d.1.1.1. Cantidad insuficiente de funcionarios en la División.

e.1.1.2. Incumplimiento del Manual de Organización y Funciones.

d.1.2. División Control de Operaciones de Reaseguros.

d.1.2.1. Cantidad insuficiente de funcionarios.

d.1.2.2. Incumplimiento del Manual de Organización y Funciones.



e. División Informática.

- e.1. Cantidad insuficiente de funcionarios
- e.2. Incumplimiento del Manual de Organización y Funciones.

f. División Control de Riesgo de Lavado de Dinero o Bienes.

- f.1. Incumplimiento del Manual de Organización y Funciones.

Conclusión Final del Control Interno

En este capítulo de Control Interno esta Auditoría concluye que, dentro del periodo sujeto a Examen, se evidenciaron debilidades en las distintas áreas evaluadas. Esto hace que la Superintendencia de Seguros no pueda ejecutar con eficacia las funciones de inspección y supervisión que la Ley 827/96 "De Seguros" y las Resoluciones dictadas por el directorio del BCP le asignan, lo que ocasiona que esta Superintendencia no sea eficiente y económica mediante la correcta utilización de sus recursos.

Los controles ejercidos no son suficientes ni adecuados para proveer información confiable, integral y oportuna.

En sentido general, el presente trabajo pretende reflejar algunos de los problemas detectados que propician la falta de habilidad administrativa del Banco Central del Paraguay para priorizar las atribuciones que competen a la Superintendencia de Seguros.

La Ley otorga plenas facultades, funciones, obligaciones y responsabilidades a la Superintendencia de Seguros para su óptimo desempeño. El desarrollo y aplicación de las atribuciones que le son conferidas, implican la necesidad que el ejecutante cuente, efectiva y oportunamente, con los Recursos Humanos y Presupuestarios para la consecución de sus objetivos. Lo mencionado encuentra sustento en el hecho de que resulta difícil concebir que la Superintendencia de Seguros se halle posibilitada para cumplir a cabalidad sus funciones y lograr sus objetivos si son desatendidos los aspectos antes mencionados o, si dichas funciones tropiezan con obstáculos para su correcto desarrollo.

Recomendación

Las deficiencias señaladas deben ser corregidas de manera a fortalecer las distintas áreas de la Superintendencia de Seguros.

Asimismo, el Banco Central del Paraguay deberá incorporar a su estrategia un plan para priorizar las funciones de la Superintendencia de Seguros, conforme a las siguientes pautas:

1. Dotarle de una Estructura Organizacional y de Control Interno acorde a las actividades y funciones que realiza.
2. Recursos humanos suficientemente capacitados, atendiendo a que su función es netamente técnica.
3. Instruir a los ejecutivos, y demás funcionarios, sobre temas básicos de control.
4. Cumplir con rigurosidad las actividades que establece el Manual de Organización y Funciones asignado a cada dependencia.



CAPÍTULO VII

CONCLUSION FINAL

Conforme al alcance de la Auditoría de la "Superintendencia de Seguros" (SIS), que comprendió el ejercicio fiscal 2009 y al 30 de junio de 2010, Dependencia del Banco Central del Paraguay que se encuentra regida por la Ley N° 827/96 "De Seguros" que, en su Capítulo II, Sección I, "De la Autoridad del Control", artículo 56, expresa: *"crease La Superintendencia de Seguros como autoridad de control de todos los entes de seguros y reaseguros y tendrá las atribuciones que determine esta Ley"*.

"La Superintendencia dependerá del Directorio del Banco Central del Paraguay, pero gozará de autonomía funcional y administrativa en el ejercicio de sus funciones".

Esta Auditoría no puede opinar – por no contar con parámetros válidos para hacerlo – sobre la gestión de la Superintendencia de Seguros siendo, por consiguiente, imposible evaluar y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía de su accionar.

La auditoría de gestión, por su enfoque, debe involucrar una revisión sistemática de las actividades de una entidad, en relación al cumplimiento de sus objetivos y metas (eficacia) y, respecto a la correcta utilización de los recursos (eficiencia y economía).

No se puede opinar sobre la gestión institucional de la Superintendencia de Seguros porque esta unidad carece de indicadores de gestión que permitan evaluar su labor y determinar la eficacia con que se desempeña en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones propias.

Teniendo en cuenta lo mencionado precedentemente con referencia a su Carta Orgánica, y haciendo referencia al Manual de Funciones, se evidencia que la Superintendencia de Seguros no cuenta con un Manual de Procedimientos consolidado que relacione los procesos que ejecuta con todas las funciones establecidas en el Manual de Organización y Funciones. Se evidenció también, en la mayoría de las Intendencias y Divisiones que la componen, la falta de personal para ejecutar con eficacia las funciones de inspección y supervisión que la Ley 827/96 "De Seguros", y las Resoluciones dictadas por el directorio del BCP, le asignan, lo que ocasiona que la Superintendencia de Seguros no sea eficiente y económica mediante la correcta utilización de sus recursos.

La SIS no realizó evaluaciones de desempeño de su personal durante el periodo sujeto a examen.

Se evidenció además, la falta de una programación adecuada del Presupuesto de los rubros destinados a la SIS debido a que algunos rubros presupuestados no fueron ejecutados, esto tuvo una repercusión en la ejecución de los Programas y, por ende, en el cumplimiento de objetivos y metas propuestos. Además, la deficiente programación del presupuesto causó el incumplimiento del artículo 23 del Decreto N° 8127/00.

En base a lo expuesto respecto a la eficiencia y a la economía, se puede concluir señalando que la Superintendencia de Seguros no tiene una estructura organizacional, administrativa y financiera, adecuada para el cumplimiento de sus funciones, principalmente debido a la falta del control de calidad de recursos humanos y financieros que limita la eficiente y económica gestión de dicha dependencia.

Se evidencia también la falta de habilidad administrativa de la dirección superior de la Entidad para que esta dependencia alcance la importancia que ella requiere para el cumplimiento cabal de sus fines que, por otro lado, está claramente establecida en su Manual de Organización y Funciones. Para el ejercicio eficaz de sus atribuciones, y el satisfactorio cumplimiento de sus funciones propias, la Superintendencia de Seguros



requiere la asignación oportuna de todos los recursos humanos y presupuestarios que le son necesarios.

En lo que respecta al cumplimiento de sus funciones como autoridad de control, se constató para los ejercicios fiscales 2009 y 2010, la falta de rotación del personal asignado a inspecciones, es decir que, la mayor parte de los inspectores fueron asignados a los mismos equipos y a las mismas aseguradoras, con lo cual no se dio cumplimiento Norma Técnica de Control Interno N° 19, "Rotación".

Referente al caso del Comercio Paraguayo S.A., esta empresa realizó prácticas transgresoras de disposiciones legales y que, aparentemente, contaron con el aval y el consentimiento de la Superintendencia de Seguros al permitir que la Póliza de Caucción tomada por la empresa MEPSHOW S.A. a favor del asegurado CONAJZAR, estuviera al descubierto del reaseguro y sin garantías reales suficientes como alternativa al reaseguro, desde el 8 de enero de 2010, fecha de inicio de la vigencia de la póliza, hasta noviembre de 2010. En consecuencia, durante ese periodo, estuvo latente el riesgo que, ante el incumplimiento de pago por parte de la tomadora, la póliza no pueda ser ejecutada debido a la eventual falta de recursos suficientes de la aseguradora para hacer frente al monto asegurado. Asimismo, la empresa MEPSHOW S.A. no contaba con los avales suficientes para garantizar a "El Comercio Paraguayo S.A." el resarcimiento de lo pagado a CONAJZAR.

La Superintendencia de Seguros, no tomó acciones sobre la situación deficitaria del Margen de Solvencia de la compañía aseguradora, a pesar de tener conocimiento del hecho desde el momento en que el equipo de inspección lo informó y, en contraposición, ejecutó actos administrativos dilatorios y permisivos con el aparente – o cuasi evidente – fin de solapar la actuación de la empresa hasta la regularización.

En relación al Caso Confianza S.A., en repetidas ocasiones esta Auditoría solicitó informes y documentos relativos a denuncias de indicios de hechos punibles que fueron respondidos en forma parcial, en algunos casos, y en otros, no fue remitido lo solicitado, con el argumento del secreto por imperio procesal penal.

Sin embargo, el artículo 40 de la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República" establece claramente que, *"...Las normas que establezcan el secreto o reserva sobre determinados asuntos, no obstarán para que se proporcione la información y los antecedentes requeridos para el ejercicio de la fiscalización..."*

De esta forma, la Superintendencia de Seguros transgredió lo dispuesto por la Ley N° 276/94 y, al mismo tiempo, por motivaciones ignoradas, impidió el desarrollo de la Auditoría.

Asimismo, se evidenció que la Superintendencia de Seguros no informó al Directorio del Banco Central del Paraguay sobre los casos de "El Comercio Paraguayo S.A." y el de "Alianza", con lo cual no dio cumplimiento a la Ley 827/96 "De Seguro", Artículo 61.

Para la consecución de los objetivos de la SIS, su estructura organizativa debe ser actualizada para responder a las exigencias de su cometido. En ese sentido, es perentoria la necesidad de la implementación de políticas y procedimientos de carácter objetivo para la selección, contratación, control del desempeño y rotación de los funcionarios que componen esta dependencia del BCP, para poder evaluar el rendimiento y resultado de ellos.

La Superintendencia de Seguros debe corregir las deficiencias puntualmente mencionadas por esta Auditoría, especialmente en los casos señalados, que implican graves desprolijidades y la conducta omisa de los responsables de la Entidad auditada, como ser la falta de una normativa para la custodia de las Pólizas de Garantía de cumplimiento profesional de los corredores de reaseguro y para determinar el valor de los



siniestros en los seguros agrícolas, como así también la ausencia de un Reglamento para la apertura de nuevas empresas aseguradoras

En esta tarea, la Auditoría Interna de la Entidad debe ser llamada a colaborar activamente, y con efectividad, dinamismo, y con anticipación en la vigilancia para la prevención. A la fecha de la realización de esta Auditoría, los controles ejercidos por esa Dependencia del BCP no son suficientes ni adecuados para proveer información confiable, integral y oportuna para que la Superintendencia de Seguros realice las correcciones pertinentes y se anticipe o detecte las falencias institucionales.

Es nuestro Informe

Asunción, junio de 2012.

Ing. Sonia Talavera
Auditora

Lic. Laura Gómez
Auditora

Lic. Irene Cuevas
Auditora

Econ. Juan Carlos Núñez
Jefe de Equipo

Lic. Sara Bueno
Supervisora
Directora de Área

Lic. Gladys Fernández
Directora General
Dirección General de Economía



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DUPLICADO



Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

Asunción, 15 JUN. 2012

Nota CGR N° 2859

Ref.: Remisión de Informe Final.
Res. CGR N° 587/10.

SEÑOR PRESIDENTE:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con el objeto de poner a su conocimiento el Informe Final resultante de la AUDITORÍA DE GESTIÓN A LA SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2009 Y PRIMER SEMESTRE DE 2010.

La evaluación emitida en el presente informe es el resultado del análisis de los documentos proveídos a los auditores para su estudio, los cuales constituyen exclusiva responsabilidad de los funcionarios de la institución auditada.

Asimismo, la institución deberá implementar las medidas necesarias a fin de regularizar totalmente las situaciones observadas, para lo cual tendrá que elaborar y poner en marcha un Plan o Programa de Mejoramiento, el que deberá ser presentado a la Contraloría General de la República en versión magnética e impresa en un plazo no mayor a 30 (treinta) días, a partir de la recepción del informe, de acuerdo al modelo expuesto en el sitio web de la Contraloría; www.contraloria.gov.py/formularios/. La evaluación del mismo se realizará cuando este Organismo Superior de Control así lo crea conveniente.

Hago propicia la oportunidad para saludar a usted con distinguida consideración.


ALFREDO DAVID BARÚA M.
Secretario General




OSCAR RUBÉN VELÁZQUEZ GADEA
Contralor General
de la República

AL SEÑOR
Econ. JORGE RAÚL CORVALÁN MENDOZA, PRESIDENTE
BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY (BCP)

c.c.: Síndico CGR.

ORVG/O/epa



BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY
SECRETARÍA GENERAL
MESA CENTRAL DE ENLACE
Rafael J. Ortiz Cibils

Firma: 

Nro. 9708 09.43 H3

18 JUN 2012

Visión: "Institución que lidera la cultura del control y brinda respuesta oportuna sobre el uso de los recursos públicos".

Dirección: Bruselas N° 1880 | Teléfono: (595)(21) 6200 000 - Fax: (595)(21) 601 152 | www.contraloria.gov.py