

PERIODO PARLAMENTARIO
2009
ORDEN DEL DÍA N° 28

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 4 de febrero de 2010

Término del artículo 113: 15 de febrero de 2010

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su informe sobre el Tribunal Fiscal de la Nación respecto de la implementación de procedimientos de planificación y de control de ejecución de las actividades administrativas y cuestiones conexas. (125-S.-2009.)

Buenos Aires, 18 de noviembre de 2009.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitando informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del informe sobre el Tribunal Fiscal de la Nación respecto de la implementación de procedimientos de planificación y de control de ejecución de las actividades administrativas, para el cumplimiento de su misión primaria, que surge de la ley 11.683 (procedimiento tributario) y ley 22.415 (Código Aduanero).

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

JUAN J. B. PAMPURO.
Juan H. Estrada.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar una auditoría en el ámbito del Tribunal Fiscal de la Nación (TFN), con el objeto de examinar el estado de situación general de la implementación de procedimientos de planificación y de control de ejecución de las actividades administrativas para el cumplimiento de su misión primaria que surge de la Ley 11.683 –Procedimiento tributario– y ley 22.415 –Código Aduanero–.

El objetivo de la auditoría consistió en verificar el estado de situación general aludida en el objeto de auditoría a través de evaluar:

a) La planificación de las actividades del TFN, considerando: los planes estratégicos, los planes operativos anuales, los presupuestos financieros, la estructura orgánica funcional y los procedimientos internos.

b) Las actividades jurisdiccionales contemplando la información de gestión procesal y los sistemas de información disponibles.

c) Las actividades administrativas de apoyo.

La tarea de auditoría planificada por la AGN se vio limitada en su alcance por las siguientes circunstancias:

a) Las muy significativas debilidades de los registros de la entidad enunciadas en el punto 5.2.a) y las inconsistencias de la información aportada sobre inventarios de causas en trámite al 31/8/05 y finalizadas en los ejercicios 2003 y 2004 indicadas en 5.2.c), aunadas a las deficiencias en materia organizacional y de control interno expuesta en el punto 5.1 impiden determinar el universo de dichas causas.

b) Como consecuencia de lo expuesto en a), no fue posible establecer una muestra representativa de expedientes para su evaluación. No obstante se seleccionaron 140 expedientes, sobre la base informativa consignada, a efectos de evaluar el cumplimiento de las

tramitaciones en materia procedimental de la actividad sustantiva del organismo, contemplando:

– Las prescripciones procesales de la ley 11.683, el Código Aduanero, las leyes 22.610 y 25.964, la Acordada AA 840 (y modificación).

– El funcionamiento de actividades de control tendientes a garantizar el cumplimiento de la normativa y la identificación de actividades de control adicionales no reglamentadas, y, asimismo, la elaboración de informes de gestión.

El TFN ha denegado el acceso a los expedientes seleccionados, argumentando que no resulta pertinente dado que los mismos contienen información que por su índole se encuentra amparada por el secreto fiscal normado en el artículo 101 de la ley 11.683. Esta circunstancia ha imposibilitado ejercer el control externo de la gestión operativa de las salas y sus vocalías, en el marco de lo establecido por el artículo 85 de la Constitución Nacional.

c) Adicionalmente, no pudieron evaluarse aspectos vinculados a la aplicación del sistema de reemplazos –artículo 146 de la ley 11.683 y artículo 6° de la Acordada AA 840– y las consecuentes gratificaciones por reemplazo a los vocales del decreto 5.046/51, debido a las limitaciones expuestas en los apartados precedentes y a la falta de un registro que contemple todas las alternativas del sistema (sólo se tomó conocimiento de la implementación del libro de excusaciones), lo que amerita la revisión directa de lo actuado en los expedientes.

d) La entidad no aportó antecedentes respecto de:

I. Fundamentos que dieran origen al plan estratégico (PE) puesto a disposición, que permitan observar la consideración de aspectos vinculados a un análisis de procesos, estructuras y recursos, y a un estudio de métodos y tiempos.

II. Actividades y tareas habituales, registros utilizados y recursos asignados a la Secretaría General de Asuntos Administrativos.

III. Análisis oportunamente efectuado en cuanto a la aplicación de la ley 25.344 sobre los reclamos salariales referidos en el apartado 5.3.e) iii.

La revisión incluyó el análisis del ingreso de datos y del egreso de la información.

Las tareas de campo se desarrollaron en el período comprendido entre el 1/7/05 y el 30/11/05.

En el apartado 5. “Comentarios y observaciones”, la AGN expone diversos comentarios y observaciones relacionados con el esquema organizativo y de dirección, y con aspectos de control interno de ciertos procesos administrativos.

5.1. Planificación de las actividades: planificación estratégica - planificación operativa anual - presupuesto financiero - estructura orgánica funcional - procedimientos internos.

a) La entidad no ha definido un esquema de planificación integral que aborde la totalidad de las acciones que desarrolla (tanto proyectos de mejora como actividades corrientes), el cual defina hitos de planificación estratégica, su implementación a través de planes operativos periódicos (v.g.: plan operativo anual, plan de compras, plan de capacitación), su estructuración interna y su financiamiento por medio del presupuesto.

Asimismo, que determine mecanismos de control de su gestión (v.g.: indicadores, sistemas de medición, tableros o cuadros de mando, informes de gestión), evaluación de desvíos, rectificación de lo planificado, e identificación y tratamiento de responsabilidades.

En tal sentido y en forma adicional, debe expresarse que no se advierte una efectiva aplicación de las “Normas generales de control interno” establecidas por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) a través de su resolución 107/98, en cuanto a la implantación y mantenimiento de un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, y la existencia de procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones.

Por otra parte, no se obtuvieron evidencias que permitan identificar políticas del ente en cuanto a la implementación de la gestión por resultado y el establecimiento de un sistema de gestión de calidad, que contemplen tanto las actividades jurisdiccionales (sustantivas) como administrativas.

b) La entidad puso a disposición un plan estratégico (que obra en su página web), el cual, si bien posee en su parte inicial definiciones teóricas sobre el contenido del mismo, no posee entidad suficiente que permita considerarlo como “estratégico”, exhibiendo limitaciones tales como: ausencia de diagnóstico preliminar que permita su elaboración, inexistencia de definiciones tales como misión, visión, objetivos estratégicos, metas y programas o proyectos en el marco de los lineamientos generales definidos por la Subsecretaría de la Gestión Pública, que receptara conceptos básicos de aceptación generalizada, inadecuada identificación conceptual de sus elementos componentes, tal como la definición de objetivos subsumidos a metas, la dificultad de vincularlos en forma directa, o la inclusión de cuestiones operativas como de carácter estratégico (v.g.: proponer una reforma de estructura o gestionar la cobertura de vacantes), falta de vigencia temporal o establecimiento de pautas periódicas de revisión, si bien expresa que “...el planeamiento debe incluir períodos de revisión del plan”, inexistencia de un esquema de indicadores, medición y consecuente cuantificación que permita practicar evaluaciones.

No obstante expresarse en el citado documento, entre otros aspectos, que “...se debe desarrollar una estructura organizativa capaz de alcanzar los objetivos previstos”

no se advirtió, en la entidad, estructuración ni acciones operativas específicas que evidencien una sumisión de su actividad a la estrategia definida. En tal sentido, se observa que el TFN no visualiza a la planificación estratégica como una herramienta de gestión.

c) El TFN no cuenta con planes operativos anuales. Si bien pudiera entenderse que la actuación del ente es motivada por la decisión de los contribuyentes que acceden a esta instancia administrativa, ello no obsta que las actividades puedan planificarse, cuantificarse previamente y oportunamente evaluarse su resultado.

En ese orden de ideas, el TFN no aportó antecedentes que evidencien evaluaciones a futuro de su actividad, tal el caso de información vinculada al accionar de la AFIP, que en última instancia constituye un motivador directo de las causas de intervención del ente, la política tributaria, y el consecuente análisis de la cantidad de litigios esperados.

En tal sentido, con un conocimiento limitado de la capacidad instalada, considerando aspectos de eficiencia en el uso de recursos –en orden a lo expuesto en el presente informe–, y sin contar con la evaluación de flujo futuro de actividad, el atraso en la resolución de causas constituye, prima facie, la variable de ajuste frente a un incremento en la afluencia de causas.

Debe señalarse, adicionalmente, que la entidad ha planteado, en su descargo, la insuficiencia de los recursos humanos, materiales e informáticos, siendo que por ello viene reclamando año a año mayores recursos en todo sentido pues la afluencia de causas para su resolución se ha multiplicado significativamente en los últimos años.

d) Sin contar con una planificación operativa anual –con sus distintos enfoques de acciones–, se limita la posibilidad de elaborar un presupuesto por programas con determinación de actividades, metas y necesidades de recursos acordes, en orden a las prescripciones de la oficina nacional de presupuesto.

Debe resaltarse que el citado PE explicita la necesidad de “...asignar las partidas presupuestarias con criterio realista”. En tal sentido, el presupuesto anual constituye una reiteración, con ajustes parciales por cuestiones coyunturales, del correspondiente a ejercicios previos que permiten mantener los costos fijos de la entidad, incluyendo a los costos laborales como gasto principal (90 % del presupuesto 2004).

Asimismo, las metas físicas asignadas se miden en cantidad de fallos emitidos por el TFN. Dichos fallos contemplan no sólo aquéllos que ponen fin a los litigios, sino también los de mero trámite (interlocutorios) como ser medidas de mejor proveer o regulación de honorarios, sin poseer para el organismo y su actividad la misma entidad procesal, lo cual impide su sumarización.

Esta unidad de medida utilizada para definir la meta presupuestaria –única disponible como indicador de la gestión en la entidad– no resulta adecuada para

considerar su desempeño, ya que no permite visualizar aspectos como:

- Ingreso y egreso de causas, y su tipificación,
- Stock medido en unidades físicas y en unidad de tiempo.
- Existencia de factores tanto internos como externos que podrían afectar la variabilidad de la meta fijada.
- Actividades o instancias intermedias de los procesos que puedan considerarse como productos intermedios (v.g.: instrucción y resolución por acordadas de sala).
- Estándares normativos (v.g.: plazos).
- Horas hombre disponibles y utilizadas.
- Otros recursos disponibles y utilizados.

Vale decir que dichos aspectos deberían integrar los indicadores de gestión del ente que han de tener directa relación con las metas definidas en el presupuesto financiero.

Obsérvese que en el ejercicio 2004 el TFN exhibió un ahorro de presupuesto del 2.1 % y “un superávit de las metas programadas” del 11 %, tal cual se calificó en la cuenta de inversión del ejercicio, justificado por los cursos internos de perfeccionamiento y conocimiento para los agentes y los cursos en el interior del país sobre el procedimiento ante el TFN, en coordinación con la Federación de Consejos Profesionales, realizados en ese año.

La ausencia de indicadores previamente aludida impide determinar la existencia de un real desvío positivo por efficientización de la capacidad instalada o, en su defecto, de un error en la determinación de la meta presupuestaria.

A la debilidad planteada se adiciona que el TFN no cuenta con un sistema de contabilidad de costos (ya sea por producto o actividad), generando en tal sentido la imposibilidad de considerar los costos de las decisiones asumidas y cualquier evaluación de eficiencia.

La entidad, en su descargo, informó que se ha implementado un nuevo sistema de determinación de metas físicas que contempla sólo los fallos que ponen fin al litigio.

Adicionalmente, respecto de lo expresado por esta AGN en cuanto a la definición de metas físicas que permitan visualizar aspectos del proceso operativo y su impacto presupuestario, la entidad plantea la imposibilidad de mensura en términos de productos intermedios o finales y del consecuente costo. En tal sentido señala que “...en el caso de la emisión de sentencias tal cálculo es absolutamente imposible, ya que el juez deberá emplear, necesariamente y por imperio de la ley, la cantidad de horas de trabajo (de mente, es decir, no mensurable) y la cantidad de insumos materiales y humanos que el desarrollo de la causa requiera, para arribar a un fallo justo dentro de los términos que le impone el procedimiento”.

Asimismo, expuso que “...la ejecución física de metas sólo puede preverse teniendo en cuenta promedios de ejercicios anteriores y supuestos de actividad para próximos ejercicios, pero nunca en términos físicos fijos o coeficientes de insumo-producto preestablecidos, pues la actividad que se desarrolla en las distintas causas es diversa dependiendo de la simpleza o complejidad de las mismas, lo que sólo es determinable una vez que la causa se encuentra iniciada y el vocal ha tomado conocimiento del planteamiento que respecto de ella efectúan las partes (contribuyente y fisco nacional)”.

e) La decisión administrativa 446/96 estableció la estructura orgánico-funcional dependiente del TFN con la identificación de unidades superiores de nivel de secretarías, en el marco del decreto 1.684/93, modificatorio de la ley 11.683, que determinó la autarquía en el orden administrativo y financiero de la entidad.

Al presente no fue dictada la apertura de cargos subsiguientes medios e inferiores del TFN, siendo la misma facultad de la Presidencia de la entidad en orden a lo prescripto por el artículo 158, inciso b) de la precitada ley.

f) El Reglamento de Procedimientos del Tribunal Fiscal de la Nación (RPTFN), contempla, esencialmente, aspectos relacionados con la sustanciación de las actuaciones iniciadas. No obstante, se observa la inexistencia de manuales internos de procedimiento que especifiquen actividades, tareas, áreas o dependencias responsables, plazos de gestión interna, registros de actuación, actividades de control y flujo de documentación, datos e información, entre otros aspectos, bajo una concepción sistémica de la entidad involucrando las actividades sustantivas y de apoyo.

Por su parte, la información suministrada por las secretarías generales de Asuntos Aduaneros y de Asuntos Impositivos sobre las actividades desarrolladas por las áreas y su personal, sólo parcialmente se encuentran contempladas en el RPTFN por su intervención en tareas sustantivas. Es de destacar, que la Secretaría General de Asuntos Administrativos no proporcionó información de idéntico carácter.

El TFN ha informado que se encuentra designada una comisión encargada por la Presidencia para la redacción de los manuales de procedimientos de las áreas administrativas.

La falta de desarrollo de manuales, junto a las deficiencias indicadas en los apartados previos, provocan limitaciones muy relevantes a fin de practicar la evaluación de eficacia y eficiencia de cada tarea, como respecto de la toma de decisión en materia de acciones correctivas necesarias, ya sea a través de capacitación, de recursos humanos o físicos, de normatización o de índole disciplinaria.

La entidad en su descargo informó que se encuentra en plena etapa de elaboración el manual interno de procedimiento, contando con la colaboración de un

funcionario – administrador gubernamental– proporcionado por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

g) No se observa un enfoque sistémico de organización y métodos en el funcionamiento del ente.

La Secretaría General de Asuntos Administrativos entre sus responsabilidades posee la de “dirigir las acciones de análisis, planeamiento y diseño organizacional, proponiendo las modificaciones organizativas que corresponda”, no habiéndose obtenido información sobre el desarrollo de dicha función.

La entidad en su descargo opinó que “...en el caso del Tribunal Fiscal de la Nación, su estructura y organización están acordes con las funciones que debe llevar a cabo en la actualidad, encontrándose en dificultades en los aspectos presupuestarios y de recursos humanos y materiales; aspectos cuya ampliación viene solicitándose año a año a las autoridades del Ministerio de Economía con resultado negativo”.

Adicionalmente, expresó que “...no es la ausencia de estructura funcional o el ‘diseño organizacional’ lo que atenta contra la efectividad del organismo, sino la insuficiencia de recursos materiales y humanos acorde con las efectivas necesidades del organismo”.

5.2. Actividades jurisdiccionales: información de gestión - sistemas de información.

a) La entidad no cuenta con un sistema de registración integral de la actividad jurisdiccional que permitan visualizar las acciones procesales ejecutadas sobre cada causa.

El TFN posee registros manuales correspondientes a distintas instancias de la tramitación de actuaciones (v.g.: ingreso de causas, sorteo, acumulación, archivos, movimientos internos, movimientos a cámara, excusaciones, notificaciones, etcétera), sin obtenerse evidencia de su sistematización o de implementación de actividades de control que resguarden la integridad relacional entre ellos. En tal sentido, se puede aseverar que no existe un sistema integrado que permita la identificación y vinculación de los datos asentados en los distintos registros utilizados por las áreas.

Los mismos son confeccionados en su mayoría en soporte papel y algunos en soporte informático (procesadores de texto o planillas de cálculo), motivados, esencialmente, por la iniciativa del área que registra como medida de control interno pero, como se señaló, sin articulación en un sistema de información y sin enmarcarse en estándares que aseguren uniformidad en la metodología de registración y aporten algún grado de seguridad en el resguardo de datos (v.g.: foliatura preimpresa, rubricación, encuadernación, y medidas de guarda, conservación y archivo según el soporte utilizado).

En este orden de ideas, cualquier informe que se emita, cuya estandarización no se observó, dependerá de la evaluación que realice el usuario sobre el registro fuente utilizado para su elaboración y se encontrará afectado por lo previamente expuesto.

Por su parte, no se obtuvo evidencia de proyectos en relación a la sistematización referida, considerando un universo de datos a procesar que no sería, prima facie, voluminoso y que las horas hombre del proceso de registración manual podrían redirigirse a una sistematizada (limitando reiteraciones de registro actualmente existentes). Sólo se tomó conocimiento de la existencia de reuniones recientes en la AFIP sobre la posibilidad de implementar el sistema GELTEX –en uso en el ente recaudador para la registración y seguimiento de causas contenciosas–.

b) La falta de sistemas integrados (informáticos y/o manuales), no permite la obtención de un flujo de información para controlar la producción o actividad de cada una de las áreas, que se soporte en indicadores prefijados, tablero de control o de mando, informes periódicos de gestión, monitoreo centralizado, esquema de consideración de las responsabilidades que opere las normas sancionatorias o correctivas (v.g.: artículos 148 y 188 de la ley 11.683), e incluso identificar situaciones que ameriten tomas de decisiones generales como el incremento del stock de causas pendientes de resolución, ausencia de capacidad operativa (artículo 190 de la ley 11.683) o la simple obtención de inventarios de expedientes en el momento en que se estime menester.

En el estadio actual el control de la gestión de las tramitaciones en cuestión, además del que realicen por interés propio las partes en litigio, depende esencialmente del autocontrol establecido en cabeza de cada secretaría letrada de vocalía y en el control del trámite procesal de los expedientes que con posterioridad al dictado de las sentencias deben realizar las secretarías Generales de Asuntos Aduaneros y de Asuntos Impositivos, en orden a lo prescrito por la decisión administrativa 443/96, aspectos cuya evidencia documental no pudo constatar en virtud a la limitación al alcance expuesta en el punto 3.b).

Respecto del control posterior indicado, la información sobre tareas desarrolladas por las secretarías generales se evidencian como limitadas en cuanto al “control de los trámites procesales de los expedientes” y, adicionalmente, las normas vigentes (incluyendo el RPTFN) no determinan el alcance del control que debería realizarse y las acciones a adoptarse en caso de observarse desvíos respecto de la aplicación de la normativa procesal. Es de mencionar que las actividades desarrolladas no pueden considerarse suficientes a fin de minimizar el riesgo inherente de la actividad jurisdiccional.

c) La información computadorizada (planillas de cálculo) sobre causas aportada por la entidad posee inconsistencias que afectan muy significativamente su confiabilidad e integridad, tales como: repetición de registros, ausencia de datos relevantes, rangos de transacciones con falta de correlatividad, datos in validación conceptual, deficiencia para la vinculación de registros de distintas fuentes, ausencia de información

histórica para la reconstrucción de situación a una fecha determinada, etcétera.

d) Respecto de la existencia de vacantes de vocalías producidas desde el año 2000, el TFN aportó la siguiente información:

– Vocalía 9ª a partir del 1/5/03 por renuncia.

– Vocalía 14 a partir del 15/10/03 por traslado de su titular a la vocalía 19, la cual se encontraba vacante desde 4/10/03 por renuncia.

– Vocalía 8ª a partir del 1º/7/04 por renuncia.

– Vocalía 20 a partir del 29/4/05 por renuncia para acogerse a beneficios previsionales, según lo informado por el TFN a la fecha se encuentra en trámite el dictado de la resolución definitiva de aceptación.

A la fecha se encuentra en trámite el concurso para la cobertura de cargos vacantes de las vocalías de 8ª, 9ª y 14 nominaciones, conforme a resolución SH 58 del 1/4/05, motivada, según antecedentes aportados, en el requerimiento realizado por nota TFN 51 del 14/9/04, sin obtenerse otros antecedentes de tramitaciones para la inmediata cobertura de vacantes a excepción de la realizada con fecha 29 de septiembre de 2003 para la cobertura de la vocalía de 19 nominación que fuera cubierta por traslado.

No se han suministrado antecedentes respecto al inicio de acciones tendientes a la cobertura de la vacante producida en la Vocalía de 20ª Nominación. No obstante la entidad expresó, en su descargo, que con fecha 2/3/06 ha iniciado las acciones tendientes a su cobertura (EXP-S01:0072522/2006).

e) Si bien se habían iniciado las acciones tendientes a la cobertura de la vacante de la vocalía de 19ª nominación producida el 4/10/03, como se menciona en el apartado precedente, por acordada AA 1.823/03 se produjo el traslado del responsable de la vocalía de la 14ª Nominación como titular de aquella el 15/10/03.

El fundamento explicitado para la procedencia del traslado fue la necesidad inmediata de cobertura de la vacante, con carácter continuo y permanente, por el estado de atraso de la vocalía.

Cabe mencionar que la acordada AA 1.681, de fecha 17/2/02 estableció la suspensión del sorteo y adjudicación de nuevas causas a la vocalía 19ª nominación, con fundamento en una importante acumulación de causas retrasadas debido a que desde el 17/4/01 y hasta esa fecha el titular de la vocalía 19ª nominación se encontraba en uso de licencia médica prolongada.

La presidencia de la sala a la que pertenece la vocalía de la 14ª nominación, se manifestó contraria al traslado, argumentando esencialmente que:

– Se vulnera el principio de juez natural, y derecho a la jurisdicción para las partes cuyas causas quedaron radicadas en esa vocalía.

– El traslado del vocal presupondría ineficacia o ineficiencia de los vocales que deban actuar como subrogantes.

– La medida en cuestión produce la vacante de la Vocalía de la 14° Nominación, lo cual, bajo óptica que sustenta al traslado, haría que el régimen de reemplazo potencialmente genere atrasos en la misma.

Los vocales del TFN, son designados por el PEN, previo concurso de antecedentes (artículo 147 de la ley 11.683), desempeñando sus cargos en el lugar para el que hubieran sido nombrados, no pudiendo ser trasladados sin su consentimiento (artículo 146).

Al respecto, es de mencionar que dentro de las facultades taxativamente asignadas por la ley 11.683, al TFN (en pleno) y a su presidencia, no se contempla lo actuado por la entidad con relación a un traslado decidido entre pares para la cobertura de la vocalía de la 19ª nominación con la consecuente vacante de la vocalía de la 14ª nominación.

Con posterioridad al traslado, por acordada AA 1.829, de fecha 5/11/03, debió disponerse la suspensión del sorteo para la asignación de nuevos expedientes a la vocalía 14ª nominación, que se dejara vacante, por el lapso de un año o hasta la asunción de su vocal titular, el plazo que resulte menor.

f) El proceso de asignación de expedientes por sorteo a las vocalías se encuentra afectado por la aplicación del sistema de reemplazos (artículo 6° RPTFN) que debe implementarse por la existencia de las vacantes mencionadas. Dicho proceso de sorteo contempla, adicionalmente, el instituto de la excusación del vocal titular o del subrogante de la vocalía (artículo 17 de CPCCN).

El RPTFN, si bien contempla la existencia de vacantes, se vio complementado con acordadas que incorporaron soluciones frente a situaciones particulares que alteraban el sistema general de asignación de causas. En tal sentido:

– La acordada AA 1.689/02 (interpretativa del RPTFN) estableció que, en los casos de excusación o licencia del vocal subrogante y a fin de determinar el vocal sustituto, se aplique la sustitución lineal (quinto párrafo del artículo 6° del RPTFN), sin que el expediente cambie de radicación de sala.

De esta forma el vocal sustituto del subrogante (el siguiente en el número de vocalía ascendente excluyendo los de su sala) se hace cargo de la causa de la vocalía vacante subrogada.

– La acordada AA 1.680/02 determinó que el reemplazo por vacancia, licencia e impedimento de los vocales no exceda el plazo de seis meses, transcurrido dicho lapso el reemplazo se efectuará sucesivamente y por igual plazo siguiendo el orden ascendente de las vocalías posteriores al primer vocal reemplazante, excluyendo a los de la sala de la vocalía reemplazada. Así, en este caso, la vocalía vacante actuaría como “juez natural”, no obstante tendrá tantos juzgadores como períodos de seis meses posean la sustanciación.

– La acordada AA 1.829/03, previamente citada, dispuso la suspensión de la asignación de expedientes por sorteo a las vocalías 9ª y 14ª nominación.

Independientemente de que los vocales posean facultades que resuelvan cuestiones de derecho común a las salas y la interpretación sobre disposiciones legales, el RPTFN no contempla el instituto de la suspensión de dicho procedimiento de sorteo.

– La acordada AA 1.880/04 dispuso dejar sin efecto la suspensión establecida en la acordada AA 1.829/03 con el siguiente fundamento “...la suspensión de sorteos de expedientes en las vocalías vacantes no resulta una medida eficaz para resolver cabalmente el problema y recarga la tarea de las demás vocalías...”.

Se evidencia que la falta de inmediata cobertura de cargos vacantes afecta estructuralmente y en forma continua la función jurisdiccional que le corresponde desempeñar al organismo, como así también el proceso de sorteo de expedientes.

Es de resaltar que las decisiones adoptadas, principalmente motivadas en esas vacantes, quita certidumbre y estabilidad a las reglas de asignación de causas a vocalías, garantías fundamentales para las partes involucradas en litigios.

Adicionalmente, se advierte la ausencia de definición de los conceptos utilizados en la normativa (ley 11.683 y RPTFN), tales como subrogación, sustitución y reemplazo, y de las causas que dan lugar a cada uno, a efectos de una correcta interpretación.

Por otra parte, se observó que, a causa de dificultades en la aplicación del RPTFN, se dictó la acordada AA 1.689/02, que “...fija doctrina respecto de la interpretación...” de aspectos normados en dicho reglamento, que no constituye una práctica razonable cuando el TFN tiene la facultad de modificar dicho reglamento con alcance general de manera de evitar posibles divergencias interpretativas (artículo 153 de la ley 11.683).

g) El plan estratégico aportado por el organismo propone, entre otras acciones, la federalización “vía Internet” y por regiones del TFN, no obstante no se advierte su alcance ni acciones sobre el particular.

Es de resaltar que los objetivos de política presupuestaria establecida en el presupuesto para el ejercicio 2005 incluyen: “Promover la federalización del organismo vía Internet dando cumplimiento efectivo al precepto constitucional de igualdad (tanto vertical como horizontal), a fin de lograr la adecuada administración de justicia en todo el territorio nacional y posibilitar, a la vez, la aceleración del proceso contencioso tributario en sede del Tribunal Fiscal de la Nación” –aspecto también contemplado para el ejercicio 2004–.

Desde el año 1999, con la reforma de la ley 11.683, se autoriza el establecimiento de delegaciones fijas ó móviles del TFN –punto 4.4–, a fin de que los contribuyentes en su totalidad puedan acceder a la intervención

del organismo desde cualquier punto del país, sin necesidad de constituir un domicilio en la Capital Federal.

En la actualidad, por aplicación del artículo 2° del RPTFN, las distintas dependencias de la AFIP, que constituye parte en el proceso, actúan como mesas de entradas del TFN, las que remiten los recursos y demandas que promuevan las personas radicadas en sus jurisdicciones (interior del país) a la sede del TFN en la Capital Federal, con ese único fin, toda vez que el actor debe constituir domicilio en esa ciudad para la prosecución del trámite.

De la información estadística aportada de reclamos presentados por el período enero a junio de 2005, se observa que en materia aduanera el 45 % del ingreso de actuaciones se concentra en la sede del TFN y el 55 % en dependencias del interior del país de la AFIP, mientras que en materia impositiva se exhibe el 82 % y el 18 % respectivamente.

5.3. Actividades de apoyo administrativo

a) Si bien el organismo por decreto 1.684/93 (modificatorio de la ley 11.683) posee autarquía administrativa y financiera, la misma no es de cumplimiento efectivo.

En tal sentido, el SAF, como se señala en 4.2, es gestionado por el MEP, situación expuesta en forma reiterada por la SIGEN en sus informes, sin obtenerse evidencia de acciones tendientes a rectificar tal situación (según decreto 2.666/92, reglamentario del artículo 6° de la ley 24.156) más allá del objetivo establecido en el PE.

Por otra parte, la entidad cuenta con una Secretaría General de Asuntos Administrativos que entre sus acciones posee la de “coordinar la gestión financiero-patrimonial, fiscalizando el uso y administración de los recursos presupuestarios y todo lo vinculado con los recursos humanos”. Sobre el particular, se pudo advertir que sólo actúa como nexo con el área financiera ministerial, si bien cuenta con recursos humanos asignados, sin evidenciarse una clara distinción de responsabilidades a fin de evaluar el cumplimiento de lo prescripto por la estructura orgánica funcional (DA 443/96).

Cabe mencionar que el organismo emite los estados contables, sobre la base de la elaboración realizada en el ministerio a partir de los registros contables que el mismo posee y suscrito por la presidencia del TFN como máximo responsable de los mismos, sin contar con procesos propios que le permitan la evaluación de su razonabilidad.

La entidad en su descargo señaló que “...respecto de los recursos humanos asignados a la mencionada secretaría general, cabe reiterar lo expuesto en párrafos precedentes en cuanto a la insuficiencia de los mismos; agregando que la cantidad de agentes afectados es la misma –y en la actualidad menor– que la que poseía con anterioridad al otorgamiento de la autarquía administrativa y financiera, ya que lo que dispuso el decreto 1.684/93

fue sólo la autarquía del organismo, sin asignarle una estructura tecnológica y de recursos humanos y materiales adecuada a esas necesidades hasta el presente”.

Adicionalmente, expresó que se analizará la posibilidad de que la Dirección General de Administración del Ministerio de Economía y Producción facilite a los funcionarios de este organismo el acceso, a modo de consulta, de los distintos asientos y registros que emplea para el cumplimiento de la función atinente a este tribunal.

b) La nota 2 a los estados contables del ejercicio 2004 expresa que los juicios en trámite contra la entidad no poseen en caso de sentencia adversa, una probabilidad significativa de cancelación en efectivo, dado que se encontrarían alcanzadas por la ley 25.344, argumentando que por tal motivo no se ha constituido previsión contable alguna, de acuerdo con las disposiciones del artículo 9° de la disposición 40/04 de la Contaduría General de la Nación.

De esta forma, se omite revelar en información hacia terceros la existencia de causas en trámite y sus particularidades que se encuentran en cabeza de la entidad y que pudieran ser consolidables –lo cual no se puede determinar *prima facie*–.

Según información del TFN existen cinco causas judiciales en carácter de demandado al 31/12/04, siendo que en dos de ellas cuenta con sentencia adversa.

Por otra parte se omite la registración de pasivo laboral cierto y reconocido por \$ 171.4 miles.

c) Como surge de 4.6, se advierte una conducta variable año a año de la tasa de actuación ante el TFN –con tendencia al alza–, pudiendo entenderse a la misma como uno de los indicadores del flujo de ingreso de causas. Así se advirtió en el ejercicio 2004 que la recaudación de la tasa por \$12.516 miles, superó al crédito vigente que ascendió a \$6.817 miles.

No se observa, en la formulación del presupuesto, una correspondencia entre el incremento de la tasa recaudada y el incremento de la actividad de la entidad, y su consecuente impacto en el nivel de recursos financieros asignados (ver 4.6 y 4.7), considerando que los fundamentos de la Ley le confiere a aquella un carácter retributivo de servicios, si bien determina su ingreso al Tesoro nacional.

d) Se observa que la falta de sistemas de información enunciada impide controlar la recaudación de la tasa, a efectos de que se advierta una debida correlación entre lo percibido por la AFIP y lo documentado en los expedientes como cumplimiento de la obligación del actor. El TFN sólo tiene acceso a información de tipo general que le brinda el organismo recaudador.

Asimismo, como se menciona en 4.6, la AFIP ha reestablecido el uso de la metodología de timbrado para la recaudación de la tasa (ley 25.964) cuyo importe es ingresado a las cuentas de recaudación de la AFIP totalizando todos los conceptos involucrados con este mecanismo (v.g.: impuesto de sellos), sin posibilidad

de una identificación posterior de aquellos valores correspondientes a la tasa por actuación ante el TFN y los contribuyentes que cancelaran su obligación, situación que agrega una dificultad adicional a la posibilidad de efectuar controles sobre la recaudación.

Así también, no se ha evidenciado la existencia de controles sobre la gestión de cobro de la AFIP respecto de los certificados de deuda por tasa de actuación impaga y/o no conformada, emitidos por el TFN.

Cabe destacar que, en el 2005, la AFIP suspendió la ejecución de los certificados de deudas emitidos por el TFN, justificando que la ley 25.964 no ha receptado en forma explícita la facultad del ente recaudador que sí reconocía la ley 22.610.

El organismo, en su descargo, expuso que a nivel de cada expediente se realiza un control sobre el pago de la tasa, dando intervención a una dependencia de la Dirección General Impositiva – AFIP, en cuanto a determinar si corresponde o no el ingreso de la tasa y, una vez ingresada, se le vuelve a correr vista para su control. En orden a la limitación al alcance expuesta en el apartado 3., estos extremos no han podido verificarse.

e) Recursos humanos.

i. Se advirtió, en oportunidad de revisión de legajos del personal, la ausencia de antecedentes documentales que respalden: títulos obtenidos, participación en cursos, circunstancias personales –matrimonio y nacimiento–, nacimiento de hijos, etc., algunos de los cuales poseen impacto en la liquidación de haberes. Así, tampoco constan en ellos antecedentes de beneficios previsionales preacordados en el 2003 a cuatro vocales (ley 24.018 –derogada por el decreto 78/94– conforme fallo Corte Suprema de Justicia de la Nación “Basaldúa, Ricardo Xavier c/Estado nacional”, 20/10/97), que los organismos previsionales informaron que no se hallan al cobro.

Adicionalmente, se observa tanto la falta de certificación de copias del original por las autoridades receptoras de las mismas, como de actualización de antecedentes.

ii. Como surge del cuadro expuesto en 4.8, existen 20 vacantes de cargos de planta permanente. Al respecto, el decreto 243/05 (B.O. 1/4/05), en el marco de las facultades reasumidas por el PEN por imperio de su similar 491/02, designó en dichas vacantes, con carácter de excepción al sistema de selección previsto en el decreto 993/91 y en forma transitoria, a 6 personas de su planta actual (constituyendo un ascenso) y 14 personas que no revistaban en la entidad.

Asimismo, en su artículo segundo, se instruyó al jefe de Gabinete de Ministros a proceder al descongelamiento de dichas vacantes dispuesto por el artículo 7° de la ley 25.967 y a que dentro de los 180 días de producido ello se efectúe la cobertura en orden a lo exigido por el SINAPA.

Con posterioridad, con fecha 2/8/05 es dictada la decisión administrativa 421 por la que se descongelan los cargos en cuestión con efecto a la fecha de notificación del citado decreto, y con fecha 5/10/05 se produce la convocatoria a concurso para la cobertura de vacantes (B.O. 30.753).

Del análisis de lo actuado ha surgido que:

– Las personas designadas comenzaron a ejercer sus funciones el 1/4/05, cuando el descongelamiento de los cargos fue realizado en agosto del 2005. Es decir que la designación transitoria y el ejercicio efectivo de funciones se realizó sobre cargos que no se encontraban descongelados conforme el artículo 7° de la ley 25.967, lo que se produce con el dictado de la decisión administrativa 421/05 con efecto a la fecha de notificación del decreto en cuestión.

– El decreto invoca la resolución ME 160/89 para las funciones de los cargos vacantes –a excepción de los secretarios letrados incorporados a la decisión administrativa 443/96–, por la que se estableciera la estructura orgánica de la Secretaría de Hacienda, sus tareas y responsabilidades. No obstante, dicha estructura caducó en virtud de lo dispuesto en el artículo 1° del decreto 2.476/90 a partir del 31 de enero de 1991, aprobándose con posterioridad la actual (punto 4.3) en el marco de la metodología establecida por el decreto 1.545/94. Adicionalmente, las funciones asignadas a categorías en dicha resolución se corresponden con un escalafón no vigente (decreto 1.428/73), sin obtenerse antecedentes de definición de funciones propias de la entidad enmarcadas en el SINAPA, debiendo recordarse lo expuesto en cuanto a la ausencia de aperturas estructurales de niveles operativos medios e inferiores.

– La designación se efectúa como excepción al decreto 993/91 título III, capítulo II, del anexo I, importa un apartamiento al régimen general de selección de personal que rige en la administración pública nacional, que la normativa no prevé.

– El llamado a concurso para las categorías A a E se realizó con carácter “general”, limitándose a los agentes pertenecientes a la administración nacional, provincial o municipal, de planta permanente, y a los agentes pertenecientes a plantas no permanentes de personal contratado y transitorio que revisten en la jurisdicción de llamado a concurso (la entidad no posee planta transitoria y contratada). De los antecedentes relevados se advirtió la admisión como postulantes en el concurso a personas nombradas en el decreto 243/05 que no revistieran en planta de personal de la entidad y que a partir del mismo poseen el carácter de “transitorios” en cargos de planta permanente –figura no contemplada para postulantes en el decreto 993/91–, ello no se compadece con las prescripciones del sistema para el ingreso a la administración.

iii. La entidad reconoció por “legítimos abonos” el derecho a la percepción de diferencias de haberes entre niveles por el desempeño de funciones de mayor jerarquía, para 16 agentes que presentaron 27 reclamos,

liquidando al 31/5/01 un monto de \$ 206.9 miles, de los cuales se hallaban al 31/12/04 impagos 14 reclamos por \$ 112.4 miles (\$ 171.4 miles con carga de intereses), según la información aportada.

Se observa la omisión en los estados contables al cierre del ejercicio 2004 del pasivo por dicho monto impago.

De la evaluación de actuaciones que resultan en dichos montos y en el marco de la amplia doctrina plasmada en sus dictámenes por la Procuración del Tesoro de la Nación en cuanto a la procedencia, bajo ciertos criterios, del reconocimiento de diferencias salariales con sustento en el artículo 17 de la Constitución Nacional, se ha advertido que:

- Los reclamos poseen su origen en un acto administrativo expreso de asignación transitoria de “funciones”, el que no identifica la fuente normativa de las mismas y se encuadra en las facultades de la presidencia del TFN en orden al artículo 158 de la ley 11.683.

- Excepto en el caso de secretarías letradas de vocalía (7 agentes), las funciones no surgen de estructura orgánico funcional –debido a la deficiencia enunciada en 5.1.e)–, ni del RPTFN, además no fue aportada otra documental que permita identificar las responsabilidades que las mismas conllevan.

- Si bien la máxima autoridad expresamente reconoce el carácter de “imprescindible” de las funciones asignadas para el funcionamiento de la entidad, no se invoca la inexistencia de otros agentes del nivel requerido para cada caso que pudieran asumir la responsabilidad en cuestión, practicando la consecuente reorganización interna.

En tal sentido, se advierten incluso casos en los que a agentes de nivel E se les asignaran responsabilidades que luego se reconocieran como de nivel B, lo cual exhibe un rango de niveles significativo, que poseen su correlato en los requisitos del SINAPA para los mismos.

- Adicionalmente a lo expuesto en el apartado precedente, no se exponen ni documentan en los actuados los antecedentes o motivos por los que se dispusiera la asignación transitoria de funciones.

- Los actos administrativos de reconocimiento no exhiben la inmediata regularización de la situación, rectificando la designación oportunamente dispuesta.

- Si bien las deudas en cuestión, prima facie, no serían consolidables en los términos de la ley 25.344 y su reglamentación (PTN 251:162), las actuaciones no cuentan con evaluación sobre el particular teniendo en cuenta los períodos de devengamiento de las acreencias (ver 3.d) iii.).

iv. El TFN informó que no posee plan anual de capacitación ni se advirtió el cumplimiento de las pautas generales del proceso de capacitación establecidas en el decreto 993/91, en cuanto a:

- Detección de las necesidades de capacitación.

- Programación y coordinación de las actividades específicas.

- Supervisión y evaluación de las actividades mencionadas.

Como consecuencia de lo expuesto, la entidad no cuenta con:

- proceso estandarizado de capacitación,

- evaluación de perfiles de cargos y del personal determinando brechas de capacitación, como criterios objetivos para la selección de asistentes a actividades definidas,

- determinación de actividades de capacitación (dictado propio o de terceros) en función de las necesidades identificadas,

- evaluación de transferencia en el trabajo e impacto en la organización de los eventos de capacitación.

Si bien el TFN cuenta con funcionarios en cargos jerárquicos con alta especialidad en materia tributaria y aduanera, de los antecedentes aportados no surgió la existencia de actividades internas de capacitación recientes, que con carácter sistémico permitan transferir sus conocimientos en materia impositiva y aduanera al resto del personal, más allá de la relación directa existente entre funcionarios y sus dependientes.

Aproximadamente el 40% del personal de la entidad asiste a cursos de capacitación por año, ya sea por intermedio de la gestión del organismo o por decisión propia y reconocimiento posterior en el marco del SINAPA. No obstante, del listado aportado de cursos de capacitación del período 2004/2005 surge la existencia de eventos sin vinculación directa con la especificidad de las tareas que desarrollan en la órbita del TFN, si bien puedan apuntar a la formación integral de los agentes (v.g.: curso de Historia argentina - la Organización Nacional y Orígenes de la Argentina Contemporánea 1880-1943, taller teórico-práctico sobre digitalización de imagen, curso de inglés –sin enfoque técnico–, curso sobre el sistema UPEX –no aplicable en la entidad–).

Debe recordarse que el SINAPA prevé como uno de los requisitos para la promoción de grados de niveles del personal la obtención de créditos por capacitación, siendo función del organismo la evaluación y procedencia de los cursos externos a los que los agentes asistirán, la confección de los dictámenes de aprobación y las pertinentes elevaciones al Instituto Nacional de la Administración Pública para su reconocimiento. De las tareas realizadas se observó la existencia de dictamen favorable para el reconocimiento de actividades de capacitación que no tienen relación con las actividades sustantivas o de apoyo de la entidad.

El organismo informa que no posee partidas aprobadas en el presupuesto del TFN destinadas a la capacitación del personal. Lo dicho no es óbice para la generación de acciones tendientes a diseñar planes de capacitación sobre bases técnicas que puedan

sustentar su financiamiento a través de partidas presupuestarias.

La entidad, con motivo de su descargo, aportó un Plan Institucional de Capacitación (PIC) y el Plan Operativo de Capacitación (POC), por los ejercicios 2005/2006, cuyos antecedentes no fueran aportados oportunamente, los que han sido aprobados con posterioridad a la ejecución de la auditoría, en el año 2006.

En cuanto al proceso de evaluación del personal –uno de los requisitos esenciales para la promoción del mismo–, el decreto 993/91 establece criterios de valoración para los distintos niveles de agrupamiento de la planta evaluable, que se basan sustancialmente en aspectos como cumplimiento de objetivos y metas, cantidad y calidad de trabajo, productividad, eficiencia en el uso de los recursos disponibles, eficacia en el ejercicio de la función y/o puesto, y existencia de plan de gestión, de informes de avance de gestión e informes de evaluación.

Debido a lo previamente enunciado respecto de deficiencias de planificación y estructuración organizacional, y de la ausencia de manuales de procedimientos y sistemas integrados de información, la entidad no cuenta con una base objetiva para la evaluación del desempeño de funcionarios y agentes, debiendo soportarse la misma, esencialmente, en la subjetividad del evaluador.

Las evaluaciones de desempeño aprobadas en los últimos tres períodos (2001/2003) arrojan en su conjunto como resultado del plantel evaluable entre bueno (56 %) y destacado (41 %) principalmente, el cual no es verificable en función de las deficiencias indicadas.

v. Por resolución 759/02 la presidencia del TFN, en uso de las atribuciones del artículo 158 de la ley 11.683, crea el “sistema de práctica ad honórem” a efectos de cooperar con las funciones de las vocalías, secretarías generales jurisdiccionales, prosecretaría de asesoría jurídica y biblioteca destinado a:

- estudiantes universitarios o profesionales de hasta un año de graduados de abogacía, ciencias económicas y bibliotecología,

- profesionales con hasta 5 años de graduados, a pedido fundado de los titulares de dichas áreas.

La práctica posee un plazo de duración de 9 meses, excepto para profesionales egresados hasta con un año de graduación que es de 11 meses. En ambos casos prorrogables por igual plazo por única vez.

El sistema, conforme lo establece el artículo 1° de la resolución TFN 759/02, se instrumenta en cada caso en particular con la firma de un convenio individual suscripto en el marco de convenios de cooperación técnica celebrados con las universidades.

La entidad aportó un convenio con la Fundación Universidad de Belgrano, en oportunidad de su descargo, el cual no se halla referenciado en los convenios individuales aportados con estudiantes o profesionales.

Cabe señalar que en los convenios individuales relevados, no se exhiben explícitamente los antecedentes que hacen al cumplimiento de los requisitos que la norma prevé.

El sistema establecido por el TFN no se encuentra contemplado por:

- la ley marco de regulación de empleo público nacional (ley 25.164),

- el decreto 1.184/01 que sustituye el régimen de contrataciones reglamentario del artículo 47 de la ley 11.672 (aprobado por decreto 92/95),

- la ley 25.165 de pasantías educativas.

Por otra parte, la resolución en cuestión exige en su artículo 5° la suscripción por parte del “practicante” de un compromiso de reserva del “secreto fiscal”, haciendo extensivo el resguardo de ese instituto a personas enmarcadas en un régimen de dictado interno no amparado por la normativa previamente referida. De esta forma se habilita el acceso a información de carácter reservado, como son los expedientes de tramitación de causas, sobre la base de la firma de aquel compromiso y la advertencia de aplicación del artículo 157 del Código Penal.

En el ámbito del Poder Judicial de la Nación, el Consejo de la Magistratura, a través de su resolución 396/05, prohibió la incorporación de meritorios, calificando al desempeño de tareas bajo esa modalidad como situación irregular.

f) De los expedientes de las 9 contrataciones informadas por los ejercicios 2003 / 2005 se advirtió:

- Ausencia de adecuado armado de los expedientes y conservación de su documental (v.g.: falta de foliatura, hojas no incorporadas, etcétera).

- Falta de antecedentes de fundamentación técnica que dan origen a las contrataciones.

Por su parte, se identificó la existencia de legítimos abonos por servicios de alquiler de fotocopadoras que comprenden los períodos de marzo de 2002 a julio de 2005, sustentado en una orden compra de 1998 (OC 005/98, contratación directa 4/98) cuyo vencimiento operó el día 31 de diciembre de 2000 y se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2001.

Vencida dicha prórroga, se efectuó el llamado a la contratación directa 1°/02 que fue declarada desierta por falta de presentación de certificado fiscal por dos oferentes, una cotización condicionada por la fluctuación de la moneda, y una oferta global y no discriminada en los dos renglones del pliego de bases y condiciones.

A la fecha no se ha producido la regularización de la contratación del servicio de acuerdo a los sistemas de selección prescriptos por el decreto 436/00, sin constituir lo expuesto en el párrafo previo antecedente válido para justificar el pago bajo la modalidad de “legítimo abono” por continuidad de una OC vencida en el 2001 con una empresa que fuera descalificada en el llamado a la contratación directa.

En el apartado 6. “Recomendaciones”, la AGN expresa lo siguiente:

6.1. Planificación de las actividades: planificación estratégica, planificación operativa anual, presupuesto financiero, estructura orgánica funcional, procedimientos internos.

a) Determinar un esquema de planificación integral sobre la base de los lineamientos establecidos por la Subsecretaría de Gestión Pública, que contemple los distintos niveles de planificación, la gestión por resultados y el impacto de las decisiones de planeamiento en la estructuración interna y el financiamiento de las actividades de la entidad. Adicionalmente, establecer un sistema de control interno en el marco de lo prescripto por la SIGEN, y desarrollar los procesos internos considerando la existencia de un sistema de gestión de calidad. Cde. 5.1.a).

b) Elaborar un PE en el marco de lo expuesto en el apartado previo y considerando en él cuestiones que hacen a la definición de una estrategia institucional. Cde. 5.1.b).

c) Efectuar planes operativos anuales sobre la base de la capacidad instalada y la evaluación de flujo futuro de carga de trabajo, estableciendo líneas de acción tendientes a obtener información respecto de las decisiones de política tributaria o de implementación operativa. Cde. 5.1.c).

d) Elaborar el presupuesto anual sobre la base de la planificación operativa definiendo metas a partir de indicadores que exhiban la real actividad del ente. Cde. 5.1.d).

e) Efectuar la apertura estructural de niveles medios e inferiores. Sobre el particular, evaluar la conveniencia de observar modelos de estructuras de otras entidades con características funcionales similares.

De los relevamientos de entidades de las características del TFN en otros países, se tomó conocimiento de la estructuración interna del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la Federación de la República de México, con facultades jurisdiccionales similares. Sin perjuicio de diferencias existentes, es dable mencionar que dicho tribunal en su reglamentación interna regla la actividad jurisdiccional desde un enfoque integral que contempla una estructura de apoyo administrativo necesaria e inherente al desarrollo de la actividad principal – resolución de controversias. Así cuenta, por ejemplo, con un área de planeamiento y normatización, como también con una responsable de las cuestiones informáticas de la entidad. Cde. 5.1.e).

f) Elaborar manuales de procedimientos internos con un enfoque sistémico que contemple la totalidad de actividades sustantivas y de apoyo, con detalle a nivel tarea y con la apoyatura gráfica a fin de exhibir circuitos (v.g.: cursogramas). Asimismo, una vez aprobados los mismos, generar actividades que permitan su adecuada difusión y disponibilidad para los funcionarios y agentes del TFN. Cde. 5.1.f).

g) Dar cumplimiento a las prescripciones de la estructura orgánica funcional en cuanto al cumplimiento de las acciones establecidas. Cde. 5.1.g).

6.2 Actividades jurisdiccionales: información de gestión - Sistemas de información.

a) Implementar un sistema integral de registración y seguimiento de las causas tramitadas ante el TFN. En su caso, practicar la evaluación de factibilidad de implementación de aplicaciones gratuitas en uso en otras entidades de la administración pública y en su caso parametrizarlo de acuerdo a las necesidades del organismo (v.g.: el *advocatus* Satélite 7.0 de la Procuración del Tesoro de la Nación). Cde. 5.2.a).

b) Establecer, sobre la base de un sistema de información integrado, un esquema de control de gestión, y de tratamiento de desvíos y responsabilidades. Adicionalmente, implementar actividades de control tras la evaluación formalizada de riesgo y como parte del proceso de definición de circuitos internos con enfoque sistémico previamente referido. Cde. 5.2.b).

c) Evaluar la consistencia de información disponible y relacionar las distintas fuentes. Se estima conveniente en esta instancia realizar un inventario físico y evaluar desvíos respecto de los datos actualmente registrados. Cde. 5.2.c).

d) Iniciar acciones de cobertura de vacantes de vocalías en forma inmediata, contemporáneamente a la generación de la misma (v.g.: en oportunidad de aceptación de renuncia). Cde. 5.2.d).

e) Enmarcar los nombramientos de vocales en la normativa vigente y no ejercer facultades que no se encuentran explícitamente prescriptas en la misma. Cde. 5.2.e).

f) Adecuar el RPTFN conforme estudios organizacionales, con alcance general y sin aplicar medidas coyunturales. Asimismo, clarificar conceptos del RPTFN contemplando un estándar de redacción de las normas de procedimiento que limite la posibilidad de interpretaciones diversas. Cde. 5.2.g).

g) Practicar las evaluaciones necesarias a fin de determinar los cursos de acción que lleven a la federalización del TFN en orden a las intenciones expuestas en el PE y en la política presupuestaria, determinando un proyecto con metas a alcanzar y necesidades de financiamiento. Cde. 5.2.g).

6.3 Actividades de apoyo administrativo

a) Establecer un proyecto de implementación del SAF en función de lo observado oportunamente por la SIGEN y por esta AGN, iniciando las acciones en consecuencia, considerando las acciones prescriptas en la estructura orgánica funcional.

Adicionalmente, practicar evaluaciones de razonabilidad sobre los estados contables que se emitan. Cde. 5.3.a).

b) Revelar en los estados contables la totalidad de la información que hace a la situación patrimonial del ente. Cde. 5.3.b).

c) Practicar evaluaciones de vinculación entre la tasa de actuación y el presupuesto, como así también con otros indicadores de producción actual y futura de la entidad. Cde. 5.3.c).

d) Implementar actividades de control sobre la cancelación de la tasa por actuación ante el TFN (en todas sus posibles instancias), sobre la base de acuerdos de transferencia de información con la AFIP y la instauración de registros acordes.

Adicionalmente, evaluar la razonabilidad del uso de la metodología de timbrado a efectos del control del pago e iniciar acciones que permitan solucionar la cuestión planteada por la AFIP en cuanto a la falta de ejecución de certificados de deudas. Cde. 5.3.d).

e) Recursos humanos

– Actualizar los legajos bajo un esquema de ordenamiento y compulsar que los mismos posean la totalidad de antecedentes que respalden la liquidación de haberes. Cde. 5.3.e) i.

– Considerar lo expuesto por esta AGN en la observación 5.3.e) iii a efectos de dar estricto cumplimiento a la normativa vigente con relación al concurso de cobertura de vacantes. Cde. 5.3.e) ii.

– Establecer funciones en el marco de la necesaria normatización de la estructura orgánica funcional de la entidad, dejando sin efecto situaciones actuales hasta su definitiva regularización, de manera de evitar la irregularidad del reconocimiento de diferencias salariales por legítimo abono, toda vez que ello no se compadece con normas relativas al régimen de empleo público y contención del gasto. Asimismo, frente a situaciones como las mencionadas por esta AGN incorporar en las actuaciones todos los antecedentes de evaluación que avalen la decisión adoptada y el análisis sobre la aplicación de normas de consolidación de deudas. Cde. 5.3.e) iii.

– Implementar políticas de personal que contemplen la carrera administrativa y el plan de capacitación dando cumplimiento a lo prescrito por el SINAPA y con un enfoque hacia el mejoramiento de la gestión institucional, optimizando el uso de las capacidades internas. Adicionalmente, promover el reconocimiento de eventos de capacitación externos, originados en decisiones de funcionarios o agentes, sólo en aquellos casos que los mismos permitan la transferencia de la capacitación a las actividades específicas que desarrollan en su puesto de trabajo. Cde. 5.3.e) iv.

– Soportar la evaluación de personal en pautas objetivas vinculadas a la existencia de planificación y control de gestión tal cual se prescribe normativamente. Cde. 5.3.e) v.

– Revertir la disfuncionalidad que produce la existencia de un sistema de práctica que habilita el acceso de terceros seleccionados a actuaciones amparadas por el secreto fiscal.

Considerar lo actuado por el Consejo de la Magistratura, si bien corresponde a otro Poder del Estado nacional. Cde. 5.3.e) vi.

f) Efectuar contrataciones en el marco de la normativa vigente, descartando toda posibilidad de reconocimiento irregular de pagos por servicios, e iniciar las acciones de evaluación de responsabilidad que cabe a los funcionarios actuantes respecto al caso individualizado en la observación 5.3.f).

En la nota 425/06-P de la presidencia de la AGN, de elevación del informe, señala como aspectos relevantes, entre otros:

– Muy significativas limitaciones al alcance motivadas, esencialmente, en debilidades de registraciones de transacciones operativas y en la denegatoria del TFN al acceso a los expedientes de las causas, argumentando que ellos se encuentran amparados en el secreto fiscal normado por el artículo 101 de la ley 11.683.

– Ausencia de un esquema de planificación integral que aborde la totalidad de las acciones que desarrolla y que determine mecanismos de control de su gestión y de la efectiva aplicación de las “Normas General de Control Interno” resolución SIGeN 107/98.

– Deficiente estructuración organizacional del ente por falta de apertura de cargos inferiores y de manuales de procedimientos.

– Inexistencia de un sistema de registración integral de la actividad jurisdiccional que permita visualizar las acciones procesales ejecutadas sobre cada causa, aportar datos para la toma de decisiones y practicar controles de su gestión.

– Dificultades operativas por ausencia de oportuna cobertura de vacantes de vocales.

– Autarquía administrativa y financiera sin cumplimiento efectivo y, adicionalmente, limitada estructura administrativa propia.

– Cobertura de vacantes del personal permanente con deficiencias en el cumplimiento del régimen general del decreto 993/91. Así también, incumplimientos respecto de esa norma en materia de planificación de la capacitación del personal.

– Sistema de práctica *ad honorem* sin enmarcarse en las normas de la administración pública nacional respecto de la gestión del personal.

Nicolás A. Fernández. – Alejandro M. Nieva. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Juan J. Alvarez. – José M. A. Mayans. – Carlos D. Snopek.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, ha considerado el expediente O.V.-479/06,

mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre un informe de auditoría referido al Tribunal Fiscal de la Nación en relación al estado de situación general de la implementación de procedimientos de planificación y de control de ejecución de las actividades administrativas para el cumplimiento de su misión primaria, que surge de la ley 11.683 (procedimiento tributario) y ley 22.415 (Código Aduanero); y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1) Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitando informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del informe sobre el Tribunal Fiscal de la Nación respecto de la implementación de procedimientos de planificación y de control de ejecución de las actividades administrativas, para el cumplimiento de su misión primaria, que surge de

la ley 11.683 (procedimiento tributario) y ley 22.415 (Código Aduanero).

2) Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.*

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de octubre de 2008.

Nicolás A. Fernández. – Alejandro M. Nieva. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Juan J. Álvarez. – José M. Á. Mayans. – María L. Leguizamón. – Carlos D. Snopek.

2

Ver expediente 125-S.-2009.

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.