

PERÍODO PARLAMENTARIO
2009
ORDEN DEL DÍA N° 49

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA
DE CUENTAS

Impreso el día 5 de febrero de 2010

Término del artículo 113: 16 de febrero de 2010

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para adecuar los aspectos observados por la Auditoría General de la Nación en su verificación de los procedimientos aplicados por la Administración Nacional de la Seguridad Social para el proceso de liquidación y pago de las sentencias judiciales previsionales y cuestiones conexas. (151-S.-2009.)

Buenos Aires, 2 de diciembre 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 llevar a su conocimiento 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 solicitándole informe las medidas adoptadas para adecuar los aspectos observados por la Auditoría General de la Nación en su verificación de los procedimientos aplicados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para el proceso de liquidación y pago de las sentencias judiciales previsionales, evaluación del circuito administrativo contable y análisis de la gestión procesal judicial para las sentencias canceladas y los resultados obtenidos de la aplicación de dichas medidas.

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

Saludo a usted muy atentamente.

JUAN C. MARINO.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar una auditoría en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), con el objetivo de verificar los procedimientos aplicados por la ANSES para el proceso de liquidación y pago de las sentencias judiciales previsionales, evaluando el circuito administrativo contable y el análisis de la gestión procesal judicial para las sentencias canceladas durante el período 1º/1/2004 al 31/12/2004.

El resultado de las tareas realizadas fue puesto en conocimiento del organismo auditado, el que formuló consideraciones que fueron tenidas en cuenta por la AGN para la elaboración del informe definitivo.

La mencionada tarea arrojó los siguientes comentarios y observaciones:

1. Circuito administrativo: sistema de control interno.

1.1. Control de gestión.

Los proyectos 32 ("Rediseño del circuito de liquidación de sentencias judiciales"), 33 ("Determinación de stock de expedientes en Gerencia Gestión Sentencias") y 55 ("Ampliación sistema alta y seguimiento de causas judiciales") no fueron finalizados en el año 2004. Las fechas de finalización prevista para los mismos eran 31/7/04, 31/1/04 y 15/12/04 respectivamente. Los proyectos mencionados alcanzaron un nivel de cumplimiento del 39,70%, 38,90% y 0%. La demora en su culminación ha generado atrasos importantes en el proceso de readecuación del sistema de control interno.

De la evaluación y comparación de los POA (Planes Anuales Operativos), IG (Indicadores de Gestión), TME (Tablero de Mando Estratégico), PE (Plan Estratégico) y SMD (Sistema de Medición de Desempeño)

para el período 2003-2004 respecto de las gerencias UCADEP (Unidad Cancelación de Deudas Previsoriales) y Asuntos Jurídicos, y de la CARSS (Comisión Administrativa de Revisión de la Seguridad Social), se han determinado las siguientes observaciones:

1. Solamente el indicador “Tiempo promedio de resolución para los dictámenes” se relaciona con dos objetivos estratégicos, el N° 4, “Disminuir las causas internas generadoras de litigiosidad en la ANSES”, y el N° 7, “Fortalecer y perfeccionar los sistemas administrativos y financieros”.

2. No se obtuvo evidencia de la existencia de indicadores contenidos en el sistema de medición para las Gerencias de Asuntos Jurídicos y la UCADEP. Dicho sistema clasifica un conjunto de indicadores de varias gerencias en 6 tipos: de demanda, de productos, operativos, presupuestarios, de capacidad y de calidad.

3. No se han podido relacionar muchos de los indicadores operativos con la información sobre producción generada por cada área responsable, en virtud de la confusa descripción de los mismos, que dificulta su análisis y su evaluación. A modo de ejemplo se señala que para medir el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos en los proyectos 32 y 33 del POA 2004: “Determinar el stock de expedientes administrativos con sentencia judicial obrantes en el ámbito de la Gerencia de Liquidación de Sentencias Judiciales” y “Relevamiento de los expedientes en la Gerencia Gestión Sentencias procediéndose a su carga en el AMNE”, se utilizaron los siguientes indicadores:

- Sentencias liquidadas.
- Sentencias puestas al pago.
- % de ejecución presupuesto Gcia. Sent. - Efectivo.
- % de ejecución presupuesto Gcia. Sent. - Bonos.
- Remisión tablero gestión antes día 15 de cada mes.
- Remisión trimestral cumplimiento CRG (Compromiso Resultado de Gestión).

Asimismo en el Tablero de Mando Estratégico (TME) el organismo reflejó únicamente las sentencias liquidadas y las puestas al pago.

4. El tablero de control de la Gerencia de Asuntos Jurídicos posee 11 ítems, de los cuales sólo 2 son expuestos en el TME pertenecientes a asuntos administrativos y a asuntos contenciosos. Asimismo, del tablero de control surge que el mismo:

- No posee un parámetro de comparación o de medición.
- No exhibe una tipificación de juicios.

5. Algunas de las actividades de significativa importancia no están reflejadas como producción en los TME ni en los indicadores operativos:

-Tramitar impugnaciones sobre resoluciones del organismo.

-Realizar estudios e investigaciones en el área de la seguridad social.

-Promover políticas de control de litigiosidad y controlar la uniformidad de criterios de los abogados de UDAI (Unidades de Atención Integral).

-Elaborar proyectos de normas de procedimientos.

-Expedientes relevados a fin de identificar correctamente los mismos (indicando su carátula, número, etcétera. En la Justicia, apoderado responsable, estado, motivo del reclamo).

-Relevamiento de expedientes con sentencia firme a la ANSES. (También debería tomarse la notificación de sentencia proveniente de la Justicia a los efectos de conocer el universo de ajustes y retroactivos por sentencias a liquidar).

6. Con relación a los proyectos contemplados en el POA 2004 referidos al rediseño del circuito de sentencias judiciales 44 y a la determinación del stock de expedientes judiciales 45, no hemos obtenido evidencia de que el organismo haya implementado acciones suficientes que cumplieren el objetivo estratégico de control de litigiosidad, en cuanto al plan de “... desarrollo de programas que permitan neutralizar la litigiosidad, sobre la base de procedimientos internos efectivos, normativas adecuadas, acciones acordes y marcos doctrinarios homogéneos...”.

El organismo con posterioridad a la fecha de cierre de las tareas de campo informó que: “...dictó la resolución DE-A 966 de fecha 22/11/2006 que deroga la resolución DE-A 917/98 y establece un nuevo ‘Circuito del expediente de pago de sentencias judiciales por reajuste de haberes’ [...] incorporó al manual de procedimientos con fecha 6/11/2006 la instrucción de trabajo ‘Circuito de tramitación para la liquidación y cancelación de deudas de reajustes ordenados por sentencias judiciales’ y [...] reemplazó con fecha de vigencia 6/11/2006 la instrucción de trabajo aplicación del artículo 4° de la resolución SSS 56/97, su modificatoria resolución SSS 78/97 y resolución SSS 35/00, en atención a la solicitud formulada por la gerencia UCADEP a los fines de agilizar el circuito de las tareas que lleva a cabo la mencionada gerencia”.

Asimismo y con el dictado de la resolución DE-A 363/06 y DE-A 494/06 se ha establecido un nuevo procedimiento de control interno en UCADEP, creando la “supervisión operativa”, cuya misión primaria resultará la de constituirse como primera instancia de revisión preventiva y necesaria en el preacuerdo de las prestaciones que esta organización brinda.

1.2. Bases de datos y sistemas.

1.2.1. Gerencia Asuntos Contenciosos.

1. No se obtuvo información del criterio establecido por parte del organismo para la distribución de causas, teniendo en cuenta que de la información suministrada

surge que 42 abogados llevan sólo un juicio cada uno, 9 tienen a su cargo 2 juicios, 5 se encargan de 3 juicios, mientras que 72 profesionales llevan más de 1.000 juicios, 4 atienden más de 2.000 juicios y 1 se encarga de 3.660 causas.

2. La Gerencia de Asuntos Contenciosos no cuenta con manuales de procedimientos que describan las acciones que lleva a cabo la misma. Adicionalmente los controles que realiza con relación al desempeño de los profesionales no se encuentran plasmados en un manual de procedimiento donde se contemplen los mecanismos de control que debe efectuar y se determinen las normas de control.

3. Con respecto a las acciones establecidas en la resolución DEA 1009/04 sobre "Evaluación y tipificación de las sentencias firmes", la Gerencia de Asuntos Contenciosos informó que "esa labor la realizó hasta 4/2005, atento al cambio de paradigma en materia de reajuste que realizara la SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) en el transcurso del año, lo que exigió a la gerencia un seguimiento de los juicios en trámite de parte de los profesionales a fin de notificar por la vía jerárquica correspondiente el dictado de las sentencias que se apartan de la jurisprudencia hasta hoy conocida, para poder ejercer las estrategias procesales conducentes a la defensa de los intereses del organismo, razón por la cual ha quedado en un segundo plano la tipificación hasta tanto pueda contar con el personal necesario que pueda cubrir todo el área de la carga que se ha impuesto a esa administración con la modificación del criterio". No obstante las razones expuestas por el responsable de la gerencia mencionada, la resolución 1.009/04, en cuanto a la evaluación y tipificación de las sentencias firmes, no ha sido cumplida.

1.2.2. Gerencia UCADEP.

1. De acuerdo a la información suministrada, no surge que el organismo cuente con registros específicos de beneficiarios con prioridad de pago en función al orden de prelación ni de la excepción a dicho orden.

2. A la fecha de finalización de nuestras tareas de campo, el organismo no ha implementado el programa general de cancelación de deudas previsionales por juicios de reajuste de haberes con sentencia firme, establecido en las leyes de presupuesto para los ejercicios 2004 y 2005.

3. Se advirtieron demoras en la definición de criterios homogéneos para la liquidación de sentencias judiciales, en virtud de que la primera reunión del comité de coordinación y unificación de criterios se realizó el 8/3/05 y a la fecha de finalización de las tareas de campo no se arribó al texto final del acta proyectada en esa oportunidad. Tampoco se elaboró un cronograma de reuniones mensuales que garantice la periodicidad del funcionamiento de dicho comité.

4. Se observaron inconsistencias en los soportes magnéticos que acompañan los expedientes de pago, detectándose 14.133 beneficios liquidados en el

período bajo análisis, cifra esta que no coincide con la informada por la UCADEP por nota 726/05, que consigna 23.584 beneficios liquidados, ni tampoco con la información que surge de los formularios C55 (de regulación) y C41 (órdenes de pago) de 16.601 beneficios.

5. Existen inconsistencias entre la base de datos recibidas y los soportes magnéticos que acompañan los expedientes de pago. De la comparación entre ambas fuentes, se determinó la existencia de beneficios liquidados que constan en los expedientes y no figuran en los soportes magnéticos ni por nombre, ni por número de beneficio.

Algunos casos observados:

–Beneficio: 1003741490 Mensual febrero.

–Beneficio: 1004276350 Mensual febrero.

–Beneficio: 1004201880 Mensual agosto.

6. La resolución SSS 12/2004 excluye del orden de prelación a los beneficiarios nacidos con anterioridad al 1°/4/1924. Pese a ello pudo observarse en las bases de datos analizadas la existencia de 102 casos que cumplen con ese requisito y se les asignó orden de prelación. Por ejemplo:

Beneficio	Fecha de nacimiento	Orden de prelación
9091276120	1°/7/1909	82.668
9052175900	1°/4/1910	80.312
2501644530	1°/8/1911	79.646

7. Inconsistencia entre la fecha de notificación de la sentencia y el orden de prelación. Pudo observarse la existencia de numerosos casos en los que a fechas de notificación antiguas se les asigna un orden de prelación alto comparado con otros beneficios. Ejemplos:

Beneficio	Fecha de notificación de la sentencia	Orden de prelación
1009418580	1994-03-21	76.312
7395267560	1994-03-21	45.538
1004184540	1991-12-27	74.264
11014771880	1992-02-21	45.345

8. Ausencia de asignación de orden de prelación en las bases de datos provistas por el organismo. Se observaron 68 casos donde los beneficiarios no tienen orden de prelación ni se menciona que se encuentren comprendidos dentro de los parámetros establecidos por el artículo 4° de la resolución SSS 56/04. Siendo su fecha de nacimiento posterior a 1/4/1924. Ejemplo:

Beneficio	Nacimiento
210714160	1°/11/1932

9095091870	1°/01/1925
12554967190	1°/01/1926
9595738090	1°/11/1928

9. A lo largo del desarrollo del trabajo de campo pudo observarse que los sistemas no se encuentran integrados, lo que genera discrepancias entre la información suministrada por los distintos aplicativos. Por ejemplo, la información del sistema BO 00 (liquidación de sentencias liquidadas en bonos de consolidación) respecto de “fecha de nacimiento” no coincide con la informada en el RUB (Registro Unico de Beneficiarios), dicho dato en el caso del otorgamiento de una pensión debe verificarse especialmente, ya que el sistema toma la fecha de nacimiento del causante y no del beneficiario, pudiendo dar origen a una liquidación errónea.

10. Las liquidaciones de sentencias por reajuste de haberes y de ejecuciones que no pueden realizarse de manera mecanizada por tratarse de reliquidaciones o liquidaciones con excepciones a los parámetros establecidos por el SENJUD, se liquidan desde el año 2005 con un aplicativo liquidador llamado Sicasent (Sistema Integral de Cómputo y Ajuste para Sentencias Judiciales), que funciona en entorno Windows. El programa está encapsulado a través de un servidor operado directamente desde el área de informática, al cual se le aplicaron ciertas medidas de seguridad tales como la identificación del usuario, imposibilidad de modificar las liquidaciones ya realizadas, incorporación de índices y parametrización de los diferentes tipos de sentencias desde el área de sistemas. Además, el programa contiene en cada versión vigente un sistema HASH, el cual varía según la mencionada versión dándole mayor seguridad al programa. Según informa la gerencia UCADEP, el desarrollo de dicho programa se basó en el modelo informático utilizado hasta el momento a partir de una planilla de cálculo (Excel).

Durante el período bajo análisis las liquidaciones manuales se realizaron con la planilla de cálculo mencionada. El área de liquidación de reajuste mencionó como su ventaja la rapidez en los cálculos y su versatilidad, lo que permite cambiarla a gusto del operario incorporando rápidamente las nuevas modalidades de sentencias sin mayores aportes técnicos. No obstante lo enunciado se ha verificado que la mencionada planilla de cálculo adolece de las siguientes deficiencias:

–Las liquidaciones pueden ser reabiertas cuantas veces lo deseen los operadores.

–No identifica inequívocamente al responsable de la liquidación.

–Una vez aprobada la liquidación, puede ser reemplazada por una posterior.

–Pueden realizarse tantas liquidaciones de un mismo beneficiario como se desee.

–No ofrece seguridad en materia de resguardo de la información.

–No se encuentra interrelacionada con los demás sistemas operativos vigentes de la ANSES.

–La parametrización y la carga de índices mensuales dependen del operador.

–No existe prenumeración de la liquidación.

Cabe mencionar que el área informó que las liquidaciones que se efectuaron de acuerdo al caso “Bastero” se realizaban con errores por limitaciones de la planilla de cálculo (Excel).

11. Se observaron inconsistencias entre la cantidad de beneficios puestos al pago en el trimestre octubre-diciembre 2004. Según:

–Tablero de mando estratégico: 11.073.

–Gerencia de UCADEP: 11.543.

–Soportes magnéticos que acompañan los expedientes de pagos, excepto 11/04 informado por UCADEP: 10.012.

El organismo efectuó su descargo a través de la Gerencia Sistemas y Telecomunicaciones, quien en general justificó su accionar respecto de los procesos informáticos realizados, en virtud de las pautas recibidas oportunamente. Cabe mencionar que las falencias de control mencionadas se refieren al circuito administrativo en su conjunto y éste incluye al sistema informático. Asimismo indicó que “esta organización se encuentra abocada al desarrollo de un nuevo sistema liquidador de sentencias judiciales que va a contemplar lo expuesto por la auditoría tal como la conectividad con los restantes sistemas que participan en el proceso, seguridad en materia de resguardo de la información, prenumeración de las liquidaciones y garantizar el correcto orden de prelación”.

2. Revisión de legajos.

2.1. Carpetas judiciales.

Con fecha 19/9/05 por nota GAC 310/05 la Gerencia de Asuntos Contenciosos remitió 13 carpetas judiciales. Analizadas las mismas surgieron los siguientes comentarios:

1. Los escritos de demanda y de contestación de demanda no contienen:

–Cargo del juzgado interviniente.

–Firma de los letrados de las partes.

Ante la ausencia de los datos mencionados, esta AGN no puede dar certeza de la existencia y/o fidelidad de dichos actos procesales.

2. Las contestaciones a las demandas, efectuadas por la ANSES son similares en todos los expedientes tanto en la forma como en su contenido. (Consisten en un modelo preimpreso en donde el letrado sólo incorpora los datos de actos y las fechas.) Ejemplo: expediente 504716/95. Esta metodología permite agilizar las respuestas pero no evidencia análisis en particular de los casos.

3. En las carpetas no se visualizó copia de los poderes otorgados por la ANSES a los letrados apoderados que intervienen en dichas causas. Adicionalmente, se encontró más de un apoderado para la misma causa sin su respectiva acreditación.

4. Las carpetas no mantienen un orden cronológico, lo que dificulta las tareas de control. Ejemplo: expediente 055335/99.

5. En muchos casos no consta copia de las apelaciones efectuadas por los letrados de la ANSES, pero sí la expresión de agravios; este procedimiento dificulta el análisis de la posible extemporaneidad del recurso. Ejemplo: expediente 12413/96.

6. En las carpetas analizadas no se encuentran concatenadas las diferentes etapas procesales, por ejemplo no obran en las carpetas:

–Los alegatos.

–Las notificaciones de las sentencias,

–La producción de la prueba.

–La fecha de elevación del expediente a la Cámara de Apelaciones. (Expedientes 006061/98 y 515226/96.)

El organismo en su descargo indicó que “se está llevando a cabo un operativo que incluye el relevamiento de todo el universo de causas judiciales de reajuste por movilidad instauradas contra el organismo, lo que importa la inclusión cronológica en cada una de las precitadas carpetas de todos los escritos relevantes y reveladores de la buena o mala praxis que hubiere evidenciado el abogado en ejercicio de la dirección letrada del pleito”.

2.2. Expedientes administrativos.

Tal como se informara en el apartado 3, mediante nota AGN 71/05 de fecha 8/7/05, se solicitó la remisión de los expedientes administrativos de otorgamiento de beneficios. Los mismos contienen las liquidaciones de sentencias judiciales. La selección se realizó a partir de la base de datos provista por la Gerencia de Sistemas y Telecomunicaciones, que contiene información sobre las sentencias liquidadas durante el año 2004 por el sistema de procesamiento mecanizado. No se recibió a la fecha de emisión de este informe la base de datos correspondiente a las liquidaciones efectuadas por medios manuales de procesamiento.

Del análisis efectuado a los expedientes administrativos surgieron principalmente las siguientes observaciones:

1. Foliatura deficiente e inexistente.

2. La ANSES en las liquidaciones efectuadas realizó deducciones por el concepto de reconocimiento de deuda por aplicación de los decretos 2.196/86 y 6.48/87, liquidadas anteriormente y abonadas con bonos de consolidación serie I y II. Los montos de las deducciones en cuestión:

a) No constan en los expedientes de otorgamiento de beneficios las liquidaciones efectuadas con anterioridad que justifiquen las deducciones practicadas.

b) En los casos en que los montos reconocidos, liquidados y supuestamente abonados con anterioridad superan los calculados en esta oportunidad para igual período de la deuda reconocida, la diferencia a favor del organismo no se compensa con el resto de los ítems que conforman la deuda total determinada por la última liquidación.

c) No se obtuvo evidencia de que los montos deducidos correspondientes a la serie I y serie II fueron cobrados efectivamente por los beneficiarios.

d) Se detectaron inconsistencias entre los montos liquidados (deducidos como pago a cuenta) y los informados (bonos de serie I y II).

3. Se detectaron errores en las liquidaciones debido a la incorrecta carga de datos, tales como monto de haberes actualizados y percibidos, traslado del monto de haber actualizado para el cálculo de interés, etcétera.

4. En la totalidad de los casos analizados no se cumplieron los plazos establecidos para la liquidación de la sentencia. Adicionalmente se verificó un significativo atraso en las liquidaciones de sentencias a beneficiarios mayores demoras de hasta cuatro años (posteriores a la notificación de la sentencia), quebrantando la prioridad establecida por las distintas leyes de presupuesto. Asimismo se observaron casos en que el beneficiario aportó la documentación correspondiente al artículo 4° de la resolución SSS 56/97, acreditando enfermedad terminal, ante la falta de liquidación de las sumas adeudadas, cuando debió habérselo priorizado por la edad.

5. No se cumple con lo ordenado en las respectivas mandas judiciales. Se verificó un caso en que por sentencia no se declara la inconstitucionalidad del artículo 55 de la ley 18.037 (debido al régimen de solidaridad social se establece por este artículo un tope a liquidar como máximo, para la liquidación de sumas superiores a estos topes debe existir una sentencia que declare la inconstitucionalidad del mismo). Al liquidar no se aplican los topes legales vigentes originando sumas liquidadas en exceso.

6. Discrepancia en los criterios adoptados por la ANSES en cuanto:

a) Fecha inicial de pago retroactivo: anteriormente se aplicaban las normas dispuestas por la ANSES mediante la resolución DE 943/92 tomando como fecha inicial para el cálculo el día 1°/8/92, no teniendo en cuenta en muchos casos lo ordenado por la sentencia. Esta situación originó nuevos juicios por no obrar en el organismo documentación que avale el consentimiento del interesado de aceptar la fecha para el cálculo. Frente a los hechos descriptos en el párrafo anterior, a partir del dictado de la resolución SSS 23/04 se toma fecha inicial de liquidación determinada en las respectivas sentencias judiciales, considerando a cuenta las sumas

que hubiere percibido en bonos serie I y serie II por recomposición y oficio determinadas por la ANSES.

b) Confiscatoriedad: la ANSES cambió de criterio en cuanto a la confiscatoriedad de los haberes. En un principio se seguía con las pautas determinadas en las respectivas sentencias (retención del 10% sobre la diferencia entre el haber calculado según la ley general y el haber calculado según sentencia). Actualmente, por aplicación de lo dispuesto por la resolución SSS 23/044 y la circular GP (gerencia de prestaciones de la ANSES) 67/04, no se aplica confiscatoriedad cuando las diferencias en las actualizaciones de haberes no superen el 10%, confiscando sólo aquellas que superen el tope legal vigente a razón del 15%.

Ante el cambio de criterio en las liquidaciones que venía aplicando la ANSES con anterioridad al dictado de la resolución SSS 23/04, en lo que se refiere a la fecha de cálculo inicial del retroactivo y la confiscatoriedad de haberes, y las que actualmente realiza, se observa falta de homogeneidad en los criterios adoptados para la liquidación de sentencias judiciales, situación esta que puede derivar en nueva litigiosidad.

7. No se adjunta documentación que respalde el procedimiento del organismo en la utilización de fechas diferentes a las indicadas en la sentencia judicial, contrariando lo establecido en la resolución SSS 23/04.

8. Se advierten liquidaciones inconclusas cuando el cálculo del haber final supera los \$ 3.100, observándose en algunos casos que el causante adjuntó los comprobantes sobre el haber en actividad, sin que el organismo se haya expedido o realizado la liquidación correspondiente al retroactivo, pese a tener sentencia firme. En los casos mencionados en anexo III se causó perjuicio al beneficiario ya que el haber fue ajustado a \$ 3.100 y no a los montos que hubiere correspondido de acuerdo a las pautas del fallo. (Ejemplo: beneficiarios 09-0-943584-0, 09-0-30119725-0, 11-0-9587049-0 y 15-0-00822).

9. En los casos que las diferencias adeudadas debían ajustarse por aplicación de la tasa activa promedio del Banco de la Nación Argentina para operaciones de descuento de documentos, el organismo aplicó la tasa vigente al último día del mes de ajuste, incumpliendo lo ordenado por la sentencia.

10. Se advirtieron diferencias entre las tasas pasivas publicadas por el Banco de la Nación Argentina y las aplicadas por el organismo para el cálculo de los intereses de los montos adeudados para períodos posteriores al 1°/1/2002.

11. Respecto de la determinación del impuesto a las ganancias a retener sobre las liquidaciones de retroactivos se observó que el organismo procede a imputar la totalidad de los intereses determinados al año fiscal en el cual se realiza la liquidación, aplicando al efecto lo indicado por la resolución general AFIP 1.261/02 que establece el mencionado procedimiento, salvo que

el beneficiario solicite su imputación a cada uno de los períodos en los cuales se devengó el interés.

Para el caso de las diferencias originadas por el cambio de haber, el monto a retener se calcula anualmente computando mes a mes, dentro de cada período fiscal anual, los montos de haber determinados de acuerdo a lo ordenado por la sentencia. Si el beneficiario sufrió retenciones por este concepto, las mismas se netean como pagos a cuenta. Sobre los ingresos devengados (haberes ajustados e intereses) corresponde para cada período la deducción especial y deducciones por carga de familia, vigentes en cada momento. Con respecto a este proceso, se efectuaron las siguientes observaciones:

a) En algunas liquidaciones de retroactivos se procedió a liquidar y retener el impuesto a las ganancias devengado sin tomar en cuenta el período de prescripción de la obligación tributaria.

b) En ocasión del pago de los haberes mensuales se omitió considerar, en algunas liquidaciones, la deducción de los montos retenidos oportunamente a los beneficiarios en concepto de impuesto a las ganancias, reteniéndose en exceso.

c) Se observó el cómputo indebido de la deducción por hijo, en casos en que los mismos superaban los 24 años de edad establecidos como máximo permitido por la ley 20.628 del impuesto a las ganancias.

d) Pudo detectarse que el organismo determina el monto a retener en concepto del impuesto devengado en el año fiscal de la liquidación computando por separado: 1) el acumulado de los haberes mensuales netos de la obra social, a los que resta el mínimo no imponible y la deducción especial de cuarta categoría correspondiente al mes en que se efectuará el pago; 2) la totalidad de los intereses que surgen de la liquidación de acuerdo a sentencia, a los cuales le deduce el mínimo no imponible y la deducción especial anual.

Los temas mencionados en c) y d) generan diferencias a favor de la AFIP en los montos retenidos. En el hipotético caso de una determinación de oficio por parte del fisco, la ANSES deberá hacerse cargo en su carácter solidario con el beneficiario como agente de retención, abonando las sumas adeudadas con más sus intereses y actualizaciones. El carácter alimentario de los haberes que el organismo abona y la restricción de deducciones superiores al 20% pueden impedir en ese caso el recupero de los pagos efectuados de más.

12. Se observó la existencia de un expediente administrativo remitido al archivo sin efectuarse su inclusión el correspondiente expediente de pago, por considerarlo concluido. (Beneficio 01-0-1068488-0).

13. Las liquidaciones observadas por la coordinación de control de sentencias judiciales o coordinación operativa, no fueron rectificadas a la fecha de cierre de las tareas de campo. (Beneficio 05-0-9623981-0 y beneficio 09-0-9220811-0).

14. La ANSES agrupa períodos los haberes percibidos a los efectos del cálculo del retroactivo. En el período abril-junio de 1994 no toma el cambio de remuneración que se produce en el mes de mayo, desfavoreciendo con esta práctica al beneficiario. A partir del mes de mayo de 1994 se aumenta el haber, pero al realizar la liquidación la ANSES considera el aumento a partir del mes de abril de 1994, determinado por sentencias en el mes de abril es menor al que realmente le correspondería liquidarse.

15. Demora en la reliquidación de casos observados. El beneficio 09-0-9220811-0 fue retenido de los expedientes de pago mensual diciembre /04 por error en la liquidación. A la fecha de cierre de las tareas de campo se encontraba pendiente de liquidación.

2.3. Expedientes de pago.

Para el proceso de análisis de gestión de los expedientes de pago se solicitaron la totalidad de los emitidos durante el año 2004, analizándose el circuito administrativo normado por las resoluciones DEA 917/1998, 621/2003 y 1.009/2004, las cuales disponen la formulación, validación, aprobación, registración y puesta al pago de sentencias judiciales por reajuste de haberes; advirtiéndose que la sumatoria de los importes pagados en las liquidaciones obrantes en los 29 expedientes recibidos no concuerda con los montos devengados durante el ejercicio en la contabilidad de presupuesto.

Se detallan a continuación las principales observaciones:

1. En los expedientes de pago del año 2004 analizados, no se adjuntó el cronograma de pago ni las fechas de cierre, requisito que debe ser cumplido por las áreas intervinientes de acuerdo a lo establecido por las resoluciones DEA 917/1998 y 1.009/2004.

2. Se verificaron expedientes de pago incorrectamente foliados. En los casos de refoliaciones no existe evidencia escrita del responsable del proceso.

3. De la documentación analizada se observó evidencia sobre la existencia de las rendiciones de cuenta, por parte de los bancos, sobre los pagos e impagos efectuados. A partir de la liquidación junio de 2004 el organismo, incorporó las liquidaciones correspondientes a retroactivos de sentencias judiciales-pago en efectivo, a través de la red bancaria, al igual que otras prestaciones a cargo del mismo integrándolo al sistema de rendición de cuentas –pagos e impagos– ante la Cámara Compensadora del Banco Central de la República Argentina.

4. En las liquidaciones correspondientes tanto a la cancelación de bonos como de efectivo, se advierte la falta de corrección de los errores en los listados emitidos por la gerencia de sistemas y telecomunicaciones, procediéndose a la emisión del acto resolutorio por el monto total sin la correspondiente depuración (producto de bajas, beneficiario fallecido, corresponde pago en efec-

tivo, etcétera), es decir, se aprueba el pago por montos diferentes a los que efectivamente se realizan.

5. No se adjunta en el expediente de pago documentación alguna que acredite la anulación de la puesta al pago de los casos observados con posterioridad al cierre, salvo minutas de distintas reuniones que carecen de firma y sello aclaratorio de los participantes indicando decisiones sobre los casos observados.

6. No se incluye evidencia en los expedientes de pago del orden de prelación asignado a los beneficiarios, ni se efectúa mención de las excepciones.

7. Existen expedientes de pago en los que no se agregó soporte magnético conteniendo los beneficios liquidados (mensuales mayo y noviembre /2004).

2.3.1. Canje de bonos de PRE 5 a PRE 8 de sentencias judiciales.

Con relación al canje de bonos, para el mensual de julio de 2004 la ANSES solicitaba la documentación correspondiente a la certificación emitida por una entidad bancaria o caja de valores, donde se dejaba constancia de la acreencia de bonos de los beneficiarios a los cuales se les procedía a efectuar la operación de canje.

Posteriormente, la ANSES cambió el procedimiento mencionado. En el mensual de diciembre de 2004 se advierte que para el canje de bonos de PRE 5 a PRE 8 se agregan unos listados sobre las transferencias realizadas a una cuenta comitente de la ANSES 3003 de títulos denominada “Reversión bonos de consolidación de deudas previsionales”- bonos serie III PRE 5. En dichos listados, constan los datos de los beneficiarios: nombres y apellido, número de beneficio, tipo y número de documento, los bonos colocados, el número de cuenta, el monto del canje y el banco.

Para ambos procedimientos la ANSES confecciona un listado general en el cual se consignan todos los beneficiarios a los cuales se les asignan los bonos PRE 8.

La ANSES confecciona un formulario C 55 (de regulación) y otro C 10 (de ingresos) por la totalidad de los bonos colocados por serie III PRE 8 y posteriormente confecciona nuevos formularios C 55 y C 10 en negativo anulando el capital de los bonos PRE 5 que fueron canjeados por PRE 8.

Del análisis efectuado surge:

1. Por el procedimiento descrito en primer término se verificó:

a) Ausencia de certificaciones bancarias de las transferencias de las acreencias en bonos PRE 5 a PRE 8.

b) Diferencia entre los montos consignados en el listado de canje de bonos con las sumas que obran en las certificaciones y constancias de tenencias de las acreencias.

2. Por el procedimiento indicado en segundo término se observa:

a) No se visualizó documentación bancaria en los expedientes que avale las transferencias de bonos PRE 5 a PRE 8.

b) En los listados de las transferencias se expresa para algunos casos que:

i. El banco informó que no se encuentra la solicitud de transferencia del beneficiario/a, por lo tanto la misma no será realizada hasta que el beneficiario/a se dirija nuevamente a la entidad bancaria.

ii. Cuenta bloqueada desde noviembre de 2003 por devolución del informe trimestral. El beneficiario deberá dirigirse a la caja de valores o a la entidad bancaria correspondiente, a fin de solicitar el desbloqueo de la misma.

No obstante dichas observaciones, los beneficiarios que merecieron las mismas fueron incluidos en los listados generales por los cuales se colocó los bonos PRE 8, no obrando en el expediente constancia alguna a través de la cual se manifieste que las anomalías antes expuestas fueron regularizadas.

c) Adicionalmente se verificó que la documentación de canje correspondiente a un beneficiario incluido en el listado de colocación de bonos fue extraviada por el organismo (beneficio 09-0941086-1-0).

3. En los listados de colocación de bonos PRE 8 figuran todos los beneficiarios agrupados, sin identificar:

a) Los que corresponden a cancelación de deudas por liquidaciones de nuevas sentencias.

b) Los que canjean los bonos PRE 5 a PRE 8 correspondiéndoles a estos últimos sólo la liquidación de intereses.

4. En el mensual del mes de junio se verificó que se procedió al canje de 20 casos de bonos PRE 5 a PRE 8 sin que se adjunte documentación respaldatoria.

2.3.2. Liquidaciones mensuales de pago por retroactivos de sentencias mediante bonos serie III.

1. Al 1°/4/04 se procedió al pago a través de bonos de personas mayores de 80 años (siete casos), incumpliendo lo establecido por la resolución SSS 12/04, mediante la cual se excluyen de la consolidación a los mayores de 80 años a dicha fecha. Esta situación refleja disparidad de ante quienes reúnen las mismas condiciones de pago.

2. A partir de octubre de 2004, en que fue creada la gerencia Unidad de Cancelación de Deudas Previsoriales (UCADEP), no se le da intervención a la gerencia de control en los expedientes mensuales de pago. Independientemente de los controles que realice el área de supervisión operativa de la UCADEP, debería darse intervención previa a la puesta al pago a la gerencia de control, teniendo en cuenta:

a) Que el procedimiento descrito no contempla el control de las liquidaciones por parte de un área independiente de la gerencia que las genera.

b) Que no se tomen los recaudos pertinentes a fin de corregir los errores antes de la puesta al pago de las liquidaciones de sentencias judiciales.

3. No se observa en los expedientes de pago la constancia de la cancelación de los aportes devengados a favor de las obras sociales, como tampoco se adjuntan las constancias de los bonos emitidos a favor de las entidades financieras. Asimismo, la resolución que aprueba el pago hace referencia a la colocación de los bonos a favor de los beneficiarios por el importe neto.

4. En el expediente de pago en bonos del mensual octubre/2004 se verificó la aprobación de la colocación a favor de un beneficiario informado como fallecido por la coordinación control de sentencias judiciales en la nota 535/04. No se agregaron al expediente actuaciones que permitan presumir su impago. (Beneficio 05-0-947361-9, monto bruto de liquidación \$ 66.373,09, monto de la colocación \$ 62.485, dado de baja en el RUB con fecha agosto/2005). De acuerdo con lo informado por la nota mencionada ut supra, obrante en el expediente de pago en bonos del mensual octubre de 2004, la coordinación control de sentencias judiciales informo el beneficio 05-0-947361-9 como "fallecido", no obstante ello se prosiguió con la liquidación sin darle de baja en el listado de los bonos que se dispone su colocación, no existiendo ninguna constancia de rendición de cuentas donde obre el impago a este beneficio.

2.3.3. Sucesiones.

1. No se obtuvo evidencia de la validación de la información correspondiente a la totalidad de los beneficios en que fueron colocados bonos de parte del área de oficios judiciales, de la gerencia de asuntos administrativos ni de las UDAI.

El organismo en su descargo informó que actualmente "el área oficios judiciales de la Gerencia de Asuntos Administrativos recibe del área procesamiento de pagos de la gerencia UCADEP, el listado de beneficios del proceso definitivo previo a la colocación de bonos, se procede a realizarla y remitir a dicha área en forma escrita las observaciones así como también la validación de los casos incluidos en el referido listado".

2. Los apellidos y nombres consignados en la planilla de la liquidación de colocación de los bonos no coinciden con los datos que obran en algunas de las validaciones efectuadas por el área de oficios judiciales, gerencia de asuntos administrativos y UDAI.

3. No se adjunta documentación que acredite que la colocación de los bonos haya sido efectuada a los derechohabientes o apoderados de los beneficiarios fallecidos.

4. No se adjuntan los soportes magnéticos de pago.

5. Se verificó documentación insuficiente para la acreditación de las operaciones de depósito en efectivo a sucesiones (expediente de pago en efectivo correspondiente al proceso de cancelación de serie II ley 24.130 del mes de octubre/04) tales como:

a) Faltante de la totalidad de las boletas de depósito que acrediten las operaciones realizadas.

b) No se adjuntan la totalidad de las copias de los oficios judiciales que mencionan los derechohabientes ni los números de cuenta en las que debían depositarse las acreencias.

c) Inclusión de comprobantes de boletas de depósito y documentación que corresponde al expediente de pago analizado.

Como consideraciones finales la AGN señala que el organismo encaró un proceso de readecuación del sistema de control interno, en el marco de la resolución 114/04 de la SIGEN, sin embargo a la fecha de finalización de las tareas de campo, las modificaciones al circuito de tramitación, liquidación y cancelación de sentencias y el relevamiento integral de causas judiciales previsionales, no alcanzaron un grado de avance significativo. Las principales cuestiones observadas pendientes de resolución están relacionadas con la existencia de inconsistencias en el cumplimiento del orden de prelación, demoras en la definición de criterios homogéneos para la liquidación de sentencias judiciales, sistemas no integrados que generan discrepancia entre la información suministrada por los distintos aplicativos, inconsistencias en los montos deducidos de las liquidaciones e incorrecta carga de datos, incumplimiento de los plazos establecidos para la liquidación de la sentencia y demora en la reliquidación de casos observados.

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

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-430/07, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite

resolución referida a estructura de controles operativos: gestión de sentencias judiciales previsionales, en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); 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 solicitándole informe las medidas adoptadas para adecuar los aspectos observados por la Auditoría General de la Nación en su verificación de los procedimientos aplicados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para el proceso de liquidación y pago de las sentencias judiciales previsionales, evaluación del circuito administrativo contable y análisis de la gestión procesal judicial para las sentencias canceladas y los resultados obtenidos de la aplicación de dichas medidas.

2) Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos. ¹

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, 4 de septiembre de 2008.

Nicolás A. Fernández. – Alejandro M. Nieva. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Juan J. Álvarez. – Agustín O. Rossi. – Carlos D. Snopek.

2

Ver expediente 151-S.-2009.

¹ Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.