

## SESIONES ORDINARIAS

2011

## ORDEN DEL DÍA N° 2000

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA  
DE CUENTAS

Impreso el día 15 de abril de 2011

Término del artículo 113: 28 de abril de 2011

**SUMARIO:** **Pedido** de informes a la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre las medidas adoptadas en relación a las graves observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación, con motivo de su examen sobre los controles estructurales vigentes en el ámbito de la Obra Social del Poder Judicial de la Nación (OSPJN). (27-S.-2011.)

Buenos Aires, 30 de marzo de 2011.

*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 a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, solicitándole informe las medidas adoptadas en relación a las graves observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen sobre los controles estructurales vigentes en el ámbito de la Obra Social del Poder Judicial de la Nación (OSPJN).

2. Comuníquese a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ J. B. PAMPURO.

*Juan Estrada.***FUNDAMENTOS**

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen en el ámbito de la Obra Social del Poder Judicial de la Nación, con el objeto de examinar los

controles estructurales vigentes en el ámbito de la Obra Social del Poder Judicial de la Nación (OSPJN) sistema de control de prestaciones odontológicas existente en el período comprendido entre el año 2005 y el primer cuatrimestre de 2007.

Para realizar su tarea la AGN solicitó la documentación vinculada a una muestra de 173 órdenes de pago seleccionadas a partir de una estructura estratificada en función de los montos consignados en el cuadro de resultados de los estados contables (cuenta prestaciones) y, a tal efecto, estimó razonable que la incidencia de las operaciones oscilara alrededor del 10% del total del rubro. Asimismo, segmentó la referida documentación en las siguientes etapas operativas: selección del prestador, conformidad de la prestación y pago de la misma.

Adicionalmente, incluyó relevamientos para la evaluación de los sistemas de registro, el funcionamiento administrativo de la farmacia de la OSPJN y la organización de los archivos para la guarda de la documentación de respaldo del conjunto de acciones más arriba señaladas.

Además, y debido a que su temática estaba vinculada al objeto del examen, solicitó y analizó el expediente 60/D, caratulado “Investigación s/Facturación s/Sección Odontológica”, instruido por la Asesoría Jurídica.

Las tareas de auditoría fueron desarrolladas entre el 1º de octubre de 2007 y el 15 de abril de 2008.

En el apartado “Aclaraciones previas”, la AGN hace referencia, entre otros aspectos, al expediente OSPJN 60/D - Año 2007, señalando que de acuerdo a las constancias obrantes en el expediente la Asesoría Jurídica, por nota del 3 de abril de 2007 solicita, a partir de lo indicado por la Subdirección Administrativa, a la sección Contaduría, el detalle de la facturación de profesionales en el último año (2006-2007), así como también de los profesionales odontológicos que mayor

facturación presenten a la obra social. Esta solicitud se origina a partir de un extravío de documentación de prestadores.

Posteriormente, el área jurídica amplía el pedido de información haciéndolo extensivo a otros sectores, sobre aquellos aspectos relacionados con la facturación odontológica. Asimismo, con motivo de la desaparición de documentación vinculada al cobro de honorarios, algunos profesionales efectuaron los reclamos pertinentes.

Aclara la AGN que en nota del 27-4-07 la Mesa de Entradas da cuenta a la Asesoría Jurídica, que el 28-7-06 desapareció del mostrador un sello fechador, informando adicionalmente a la Dirección General lo ocurrido y enviando una muestra del sellado del mismo.

Informa, asimismo, que con anterioridad a dicho período se había labrado el acta del 16-4-07, en la cual se tomara conocimiento sobre la violación de puertas y cerradura del armario de la oficina donde prestaba tareas la agente encargada del control de facturación odontológica, procediéndose a la colocación de una faja de seguridad, a los fines de realizar un inventario; suscribiendo el acta mencionada los asesores jurídicos y la jefa de facturación.

De las constancias que surgen del expediente, determinados prestadores odontológicos han reconocido que presentaron a la OSPJN una facturación mayor que la que correspondía y por servicios que nunca prestaron. Tal es así, que en un caso se han generado devoluciones a favor de la obra social en el orden de \$25.418 por la facturación de un trimestre y la constitución de un depósito equivalente por eventuales errores en otras liquidaciones.

Consigna la AGN que, en relación a cierta documentación de respaldo y en respuesta a una solicitud formulada al auditor odontológico por parte de la Asesoría Jurídica –respecto a algunos afiliados atendidos–, éste cumple en informar que no se lograron ubicar las fichas de presupuesto pertinentes, salvo una de ellas.

Continúa diciendo la AGN que la Dirección General de la OSPJN, el 16 de mayo de 2007, formula denuncia por escrito ante la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, conforme la investigación administrativa realizada en el expediente. A partir de ello la actuación es requerida por el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional Federal N° 1, con fecha 12 de junio de 2007. El requerimiento se cumplimenta integralmente con fecha 19-7-07.

Por otro lado y conforme a lo dispuesto por el administrador general de la CSJN (21-05-07) se da intervención al Cuerpo de Auditores Judiciales para el inicio del correspondiente sumario administrativo a los efectos de deslindar responsabilidades, iniciativa que es confirmada por el Consejo de la Magistratura con fecha 05/6/07.

La remisión del expediente 60/D es cumplimentada con fotocopias del mismo por haberse entregado el original al Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional N° 1.

Debido al secreto del sumario, no pudo ser objeto de consulta por parte de la AGN.

La AGN formula los siguientes comentarios y observaciones:

#### 1. *De la organización de la Obra Social del Poder Judicial de la Nación*

1.1. A partir del año 2000 se realizaron sucesivas modificaciones en la dotación de personal y en la conducción operativa de la OSPJN, cuyos aspectos principales se detallan a continuación:

– Resolución CSJN 944 del 13/6/01: asigna al director general de administración de la CSJN las funciones de director general de la OSPJ y dispone la colaboración integral de los titulares del departamento de Medicina Preventiva y Laboral y de la Unidad de Auditoría Interna, estableciendo que el administrador general instruya la ejecución de las modificaciones administrativas, financieras y asistenciales necesarias para superar la situación crítica planteada en diversas áreas de la organización, debiendo proponer al tribunal las demás medidas que sean de competencia de éste.

– Resolución CSJN 2.292 del 26/12/02: efectúa diversas supresiones y creaciones de cargos en la estructura de dotación de la OSPJN y procede a la designación de cuatro agentes en cargos vacantes disponibles y otros tres en los cargos antes creados.

– Resolución CSJN 1.343 del 23/8/05: cubre –por designación interina– la vacante de director general de la OSPJN, luego de haberse dado por superadas las razones que dieran lugar a la designación establecida por resolución 944/01; y requiere del administrador general que instruya al funcionario a cargo para profundizar la reorganización administrativa.

– Resolución CSJN 2.439 del 19/12/06: efectúa diversas supresiones y creaciones de cargos y aprueba la promoción de agentes mediante la cobertura de los cargos creados, de los que se producen por los corrimientos efectuados y de otras vacantes disponibles.

– Resolución CSJN 2.449 del 19/12/06: dispone la creación de 25 cargos y aprueba la designación de los agentes para la cobertura de 16 de ellos.

– Resolución CSJN 1.502 del 20/7/07: establece –a partir del 6/08/07– una nueva designación transitoria en la Dirección General de la OSPJN, dado que por resolución 1.412/07 se dio por concluida la designación interina del 23/8/05.

1.2. La última estructura formalmente aprobada para la OSPJN (resolución AG 1.299 del 07/7/04), sólo establece las misiones y funciones generales de la obra social como entidad prestacional, no incluyendo las particulares que corresponden a cada uno de los niveles

de conducción de la misma; en consecuencia, tampoco se han desarrollado los pertinentes manuales de procedimientos administrativos, ni los correspondientes diagramas de flujo de documentación.

Con posterioridad la dinámica operativa de la organización con algunas dificultades coyunturales sobrevinientes llevaron a la modificación y/o reacomodamiento de los cuadros estructurales de la obra social a los que rigen de hecho (sin aprobación formal expresa), conforme surge del organigrama proyectado por la dirección general actuante al mes de agosto de 2007.

Expresa la AGN que las condiciones informales de organización administrativa comentadas constituyen un obstáculo para el mejoramiento de la calidad operativa de la entidad, en franca contraposición con la intención puesta de manifiesto en reiteradas oportunidades por parte de la máxima autoridad del organismo auditado.

1.3. En orden a la tipología de cada uno de los trámites administrativos que se realizan en el ámbito de la OSPJN se desarrollaron una serie de instrumentos de registración y control operativo, específicos para cada actividad en particular.

Así, están los trámites de altas, bajas y novedades de afiliados; altas, bajas y novedades de prestadores; ingresos, movimientos y salidas de actuaciones y de documentos; todos ellos almacenados en la base denominada “Sistema de administración de la obra social”, la cual está compuesta por los siguientes módulos: “Afiliados”, “Prácticas”, “Prestadores”, “Administración de documentos”, “Odontología”, “Autorizaciones” y “Seguridad usuarios y funciones asociadas”.

También se ha desarrollado e implementado la base de datos denominada “Sistema obra social”, que se integra de la siguiente manera: a) “Módulo contaduría”; b) “Módulo tesorería”; c) “Módulo de caja de tesorería”; d) “Módulo configuración” y e) “Módulo de documentos”; a su vez relativamente interconectada con la base llamada “Sistema farmacia”, integrada por los siguientes módulos: “Compras”, “Ventas”, “Mostrador”, “Caja” y “Personal”; ambas bases de datos están vinculadas al conjunto de trámites de neto corte económico y financiero, confluyendo en la formulación final de los estados contables correspondientes.

La base de datos “Sistema de administración de la obra social” no se halla integrada, en red, a las denominadas “Sistema de obra social” y “Sistema farmacia” no obstante lo cual, es evidente que el conjunto de operaciones registradas y almacenadas en la primera servirían de sustento a la mayoría de los registros de las restantes bases.

Se advierte una multiplicidad de tareas inherentes al traspaso de información de un sector al otro que por su nivel de rudimentariedad incrementan los niveles de riesgo del control operativo.

## 2. *Del modelo de control y conformidad prestacional y de facturación imperante*

La etapa administrativa que constituye la conformidad definitiva de los servicios prestacionales y de la facturación emitida se halla identificada en el accionar de los sectores de Control de facturación y Auditoría tanto para la prestación médica como para la odontológica.

La misma debería representar la aprobación expresa del cumplimiento integral de las obligaciones asumidas en materia prestacional, así como también en materia documental por parte del prestador.

De las verificaciones efectuadas por el órgano de control externo surge que no existe un procedimiento reglado por escrito que determine taxativamente los controles que se deben realizar, las instancias que deben intervenir y los resultados que se deben explicitar a partir de las evaluaciones practicadas para otorgar la conformidad definitiva.

Informa la AGN que, por el contrario, la dinámica operativa relevada refleja un alto grado de imprecisión, habida cuenta de que toda la fundamental y compleja operatoria de conformidad sólo queda expresada a través de un sello y dos firmas, con una fecha y un importe.

En lo que respecta a las prestaciones de orden médico asistencial, el proceso de aprobación está segregado, de hecho, en dos etapas; una identificada con el accionar específico de control de facturación, y otra –complementaria– que implica la intervención del sector médico especializado en la materia. Esta última, debido a la ausencia de instructivo normalizador, se implementa con modalidades heterogéneas y criterios no explícitos que dificultan el análisis y control respectivo.

Tal es así que, si bien la más frecuente es la intervención de la Subdirección Médica, se observan casos con la firma de un “secretario” del servicio médico y otros de la Subdirección Administrativa. También se ha verificado en ocasiones una tercera intervención de un llamado “auditor médico”, no obstante lo cual en ninguna de las situaciones antes descritas se incluye alcance, procedimientos y/o fundamentos que justifiquen la competencia de los firmantes o las razones por las que se recurre a una u otra de las modalidades antes señaladas.

Cuando, a partir de dichas prestaciones, adicionalmente el afiliado adquiere algún elemento (v. gr.: óptica, prótesis, ortesis, etcétera), el proceso de conformidad definitiva, en estos casos, se realiza íntegramente en el ámbito de auditoría médica, hasta la propuesta de liquidación final para el pago.

Distinto es el caso de las prestaciones de índole odontológica, donde tanto el proceso inicial de autorizaciones, como la carga de datos por las prácticas realizadas, el control de la facturación generada al efecto, y la intervención del profesional en función

de auditor odontológico, hasta la formulación de la liquidación definitiva a pagar, se desarrollan todos en forma relativamente unificada, en un mismo sector físico habilitado al efecto.

En definitiva, todo el proceso de recepción de conformidad debería efectuarse a través de un acto formal y positivo, independiente y fehaciente a través del cual se manifieste expresamente el tenor de la decisión adoptada y aporte los argumentos que la viabilizan y fundamentan; así como también número identificatorio, fecha, firma y sello aclaratorio de los funcionario/s actuante/s, con arreglo a las previsiones que deberían plasmarse en el procedimiento aludido en el segundo párrafo de este punto.

A ello hay que agregar que no existe –para todos los casos– un adecuado modelo de organización y guarda de la documentación de respaldo oportunamente analizada, en orden a la constitución de un archivo que reúna los requisitos de integridad y accesibilidad necesarios para el cumplimiento de la etapa de control de gestión (ex post), con precisa referenciación del documento que ordena el pago definitivo (orden de pago).

Señala la AGN que, a partir de la situación descrita, se genera una fuerte situación de incertidumbre respecto a la correspondencia y/o viabilidad del acto de pago.

### 3. *Del sistema de prestaciones farmacéuticas*

Una de las actividades principales inherentes a los servicios que presta la OSPJN consiste en la entrega de medicamentos e insumos a los afiliados (con subsidio total o parcial). La prestación se lleva a cabo en forma directa (farmacia de la obra social), o bien a través de farmacias privadas oportunamente contratadas al efecto.

La actividad de la farmacia de la obra social implica la “adquisición”, “administración” y “venta” de medicamentos e insumos a los afiliados.

La AGN, a partir del relevamiento oportunamente realizado, verificó las modalidades operativas –en materia de contrataciones– que se enuncian a continuación:

– De acuerdo a lo informado, el inicio del proceso de adquisición de mercadería surgiría del seguimiento y control de la demanda promedio frente a la capacidad de stock preexistente. Sin embargo, los pedidos periódicamente efectuados a los proveedores no responden a procedimientos homogéneos de selección y contratación susceptibles de ser evaluados y controlados, en cuanto a su razonabilidad técnica, legal y económica, ni tampoco surge constancia documental alguna respecto del nivel de stock que las justificaría.

– No están definidos formalmente los niveles de competencia, en función de los montos, para la autorización y aprobación de las contrataciones.

– No existe o no se recopila documentación en orden a justificar la necesidad de las compras de medicamentos o insumos que no se mantienen en stock.

– Salvo excepciones, no es posible discernir respecto al criterio aplicado en la selección del proveedor.

– Las llamadas órdenes de compra no están valorizadas.

– No existe acto administrativo que refleje la toma de decisión en materia de adjudicación ni tampoco constancia de la recepción definitiva de conformidad.

Informa la AGN que el control de existencias y su registración carece de confiabilidad, señalando, en tal sentido, que ha detectado situaciones tales como el expendio de mercaderías sin registro de alta y la generación permanente de asientos de ajuste por diferencias de inventario, con respaldos documentales imprecisos o, según los casos, inexistentes.

Advierte una confusión de responsabilidades entre los sectores internos de “recepción de mercaderías”, “depósito y/o almacenaje” y “salón de ventas”, lo cual implica que no existe un sistema de control interno que promueva una necesaria segregación y separación de funciones y responsabilidades, con los correspondientes controles cruzados por oposición de intereses.

Agrega que, al igual que en otros ámbitos de la obra social, no existe un apropiado sistema de archivo y guarda de la documentación de respaldo de las acciones del sector, con lo cual desaparece el único instrumento válido y suficiente para poder llevar a cabo un control ex post sobre la calidad de la gestión realizada.

De las 24 operaciones vinculadas al sector de farmacia de la obra social, correspondientes a 23 órdenes de pago, seleccionadas a través del sistema de contabilidad, la ejecución de las pruebas sustantivas sólo pudo llevarse a cabo respecto de los legajos de pago de factura, los que no incluyen documentación respaldatoria alguna tanto respecto al proceso de selección del proveedor como de la justificación de la compra y de evidencias de procesos de recepción confiables.

En referencia al universo de farmacias adheridas a la OSPJN en todo el país, el control de la facturación se implementa mediante la intervención inicial de una entidad preliquidadora (New LiciSalud), como etapa evaluadora integral; y un control selectivo posterior llevado a cabo por el sector auditoría farmacéutica.

Según un informe producido por la auditoría farmacéutica respecto al control que efectuó sobre una muestra de recetas seleccionadas de dos lotes correspondientes a una preliquidación de New LiciSalud, se detectaron falencias de distinta trascendencia en la mayoría de las recetas integrantes de la muestra.

### 4. *De los procedimientos de selección de prestadores de la obra social*

– En 33 casos no existe ningún tipo de antecedente del proceso de selección del prestador, lo que implica que el organismo carece de la constancia del acto administrativo que dispuso la incorporación del prestador como tal y no existe constancia de proceso de evaluación alguna al respecto.

De la revisión de los antecedentes aportados detectó las siguientes falencias:

- En la mayoría de los expedientes no se incluye la nota del prestador solicitando su incorporación a la cartilla. En varios casos no se incluye el curriculum del prestador individual y/o fotocopia de su título profesional. No existen antecedentes del análisis y evaluación general a cargo de la auditoría médica previstos en el reglamento. Sólo se ha detectado su intervención en instancia de pactarse modificaciones en los aranceles y en otros casos no vinculados a la instancia de incorporación como prestador.

- No existe constancia del acto administrativo que dispuso la incorporación del prestador a la OSPJN.

- Se detecta el faltante del certificado de responsabilidad civil y “mala praxis”.

- En el caso de instituciones, frecuentemente no se incluye el listado de profesionales con la indicación de sus matrículas y especialidades.

- Existencia de casos en que los antecedentes están conformados exclusivamente por un convenio firmado.

- Frecuentes fallas formales en la confección de los expedientes, tales como falta de foliatura y/o errores en ella, intervenciones de sectores sin firma alguna o efectuadas en los márgenes de folios preexistentes, secuencia alterada en la fecha de las intervenciones, cuerpos que exceden los 200 folios, etcétera.

## 5. *De la documentación por la que se dispuso el pago al prestador*

### 5.1. De carácter general

- a) Las órdenes de pago incluidas en el legajo pertinente carecen de la firma del área que emite dicho documento.

- b) En general no se incluye, en el legajo de pago, constancia documental alguna que respalde y explicité el acto de conformidad definitiva y dé sustento al importe liquidado a pagar.

Incidentalmente consta la intervención adicional de un auditor médico, sin que se explicité el alcance de la misma, ni existe normativa de la que surjan fehacientemente la o las circunstancias en las cuales se hace necesaria dicha intervención.

- c) El cuadro de situación relevado, que surge de la inexistencia de una adecuada segregación de funciones, pone al descubierto la ausencia de controles cruzados por oposición de intereses, tal como se evidencia en la totalidad de los legajos de pago analizados. Tal es así que del circuito administrativo no surge evidencia alguna de los controles que normalmente las áreas contables ejercen sobre las facturas.

### 5.2. De carácter particular.

Hubo casos en los que se detectó:

- a) Ausencia de firma en los memorandos emitidos por el área de Sistemas, en los cuales se informa la

cantidad de afiliados beneficiados por una prestación capitada.

- b) En algunos casos de pagos con cheques enviados al interior del país no se adjunta el recibo del prestador; sólo se acompaña la constancia de envío postal, que carece de detalle de contenido.

- c) No se incluye la factura cancelada en los legajos de pago.

- d) Ausencia de justificación en la conformidad de facturas por prestaciones iguales a precios unitarios diferentes.

- e) Inconsistencia entre el monto consignado en el recibo de cobro y el mandado a pagar.

- f) No se invoca ni se incluye documentación por la que pueda verificarse el efectivo cumplimiento de la prestación facturada por las clínicas geriátricas (v. gr; conformidad del afiliado), ni la evaluación y autorización técnica y económica de la prestación y de los montos involucrados, de manera tal de viabilizar el acto de conformidad definitiva.

- g) La conformidad definitiva de las prestaciones efectuadas por las farmacias adheridas a la OSPJN, previamente analizadas e incorporadas a una preliquidación periódica por parte de una empresa contratada al efecto (New LiciSalud), da lugar a las siguientes observaciones:

- Las preliquidaciones no están firmadas por la empresa actuante.

- No se adjunta manifestación expresa sobre las acciones de control realizadas, tanto en la etapa de preliquidación como en la aprobación final de la misma.

- No se justifica la intervención circunstancial de auditoría farmacéutica.

- No se justifica la frecuente intervención aprobatoria por parte de un agente cuyo sello aclaratorio de firma indica su pertenencia al área de odontología.

- h) No existe planilla de rendición, ni detalle alguno en el que consten los afiliados y prestaciones efectuadas; la segunda orden de pago carece de constancias de conformidad.

- i) No se explicita la necesidad de intervención de la Subdirección Administrativa en la instancia de conformidad definitiva de la prestación, ni se adjunta detalle sobre las acciones de control realizadas.

- j) No se especifican las acciones de control realizadas por control de facturación y de auditoría odontológica y sólo se adjunta planilla de detalle de débitos (en blanco), firmada al pie por el jefe de la sección odontología.

- k) No existe constancia expresa del cumplimiento de la instancia de conformidad de la factura. Se advierten inconsistencias entre las terminologías utilizadas en la facturación y las obrantes en el presupuesto adjunto. No se explicita el alcance de la intervención de la Subdirección Médica efectuada sobre el presupuesto.

l) En un pago efectuado por \$ 198.000 y autorizado como anticipo por la Subdirección Administrativa, las situaciones observadas son las siguientes:

– Notas de débito varias por \$ 64.999,07 conformadas por las áreas médicas: falta comprobante por \$ 33,48.

– Existen planillas con importes globales sin detalle alguno con la firma de Dirección General \$ 68.941,27 y con la firma de la Subdirección Administrativa \$ 59.455,30. No existe facturación del prestador requiriendo el pago ni se explicitan las razones tenidas en cuenta para otorgar el anticipo, efectuado a un prestador médico (Hospital Británico).

– Sin documentación y sin conformidad alguna \$ 4.604,36.

Los dos últimos ítems detallados debieron ser imputados como anticipos de gastos a rendir y no como prestaciones.

m) En algunas órdenes de pago se verifica la intervención adicional del auditor médico, sin que se explicité el alcance de los controles realizados por éste. Al no existir un procedimiento reglado, tal como se señaló en 4.2., no es posible discernir en qué casos es exigible dicha intervención.

n) No existe constancia expresa del cumplimiento de la instancia de control de facturación y conformidad definitiva para el pago, por parte de la sección odontología. Se adjunta planilla de rendición mensual con sello y firma de un agente del servicio médico, sin que se explique la necesidad y alcance de dicha intervención. Una de las órdenes de pago está en fotocopia sin autenticar.

ñ) Por la transacción no se ha generado factura. En virtud de condiciones exigidas por el prestador, se trata de un pago adelantado por prestaciones futuras y eventuales. La determinación del monto no está respaldada por estadísticas documentadas a partir de las cuales se pueda estimar qué correspondencia de tiempo de prestaciones tiene el pago efectuado y, en consecuencia, juzgar la razonabilidad del mismo (\$ 150.000). De la documentación analizada no surge que se haya instrumentado un procedimiento de rendición que informe sobre la efectiva prestación de servicios, la que debería materializarse con el envío de la correspondiente factura y la documentación adicional que respalde las reales prestaciones efectuadas a los afiliados. Cabe agregar que el registro contable se lo ha efectuado con cargo a Resultados debitándose la cuenta Prestaciones; dicho criterio no se corresponde con la verdadera naturaleza de la transacción. En la instancia que nos ocupa se trata de un anticipo de fondos con cargo a rendir, consecuentemente se lo debió registrar como un crédito. Sólo en instancia de producirse la rendición y en función de la documentación más arriba detallada correspondería el cargo a Gastos.

6. *De la documentación que hace a la conformidad de la prestación y de su facturación*

No fueron remitidos los antecedentes que respaldan el acto de conformidad de las prestaciones involucradas en las transacciones seleccionadas, tanto en lo referido al sistema de prestaciones médicas como a las odontológicas.

Específicamente se hace referencia a los antecedentes documentales relacionados con las etapas de autorización, validación y control de facturas, auditoras médicas y odontológicas. De acuerdo a lo relevado dicha documentación es acumulada y archivada en cajas que, por su cantidad y volumen, ocupan un espacio físico considerable, que supera la capacidad actual del edificio de la obra social. Consecuentemente, en forma periódica, se producía su traslado, a efecto de liberar espacio, a las instalaciones de archivo ubicadas en la calle Villarino 2010, en la zona de Barracas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En orden a tomar donocimiento sobre el estado de dichas instalaciones la AGN visitó las mismas el día 20/11/07, detectándose una serie de anomalías, señalándose a continuación las principales: a) Gran cantidad de cajas en mal estado de conservación (mojadas, comidas por roedores, aplastadas y/o abiertas, con su contenido desparramado en el piso); b) Ausencia de criterio alguno de organización, registro y clasificación; c) Deficiente calidad de las instalaciones edilicias respectivas (sectores anegados, mamposterías deficientes) y sin espacio adecuado para personal permanente. Las circunstancias antes apuntadas ratifican los argumentos esgrimidos por el auditado, en nota 3 del 3 de diciembre de 2007, en cuanto a la imposibilidad de satisfacer el requerimiento de documentación oportunamente efectuado.

Agrega la AGN que durante el mes de diciembre de 2007 se iniciaron tareas de reubicación de la totalidad de la documentación en su nuevo destino de la calle Tucumán 1517, previéndose iniciar a posteriori las tareas de restauración, identificación, clasificación y ordenamiento de la misma, a cuya complejidad se suma para cada sector en particular la necesidad del designar personal capacitado no siempre disponible.

En orden a complementar el relevamiento de la metodología de archivo implementada seleccionó al azar tres cajas de documentación correspondiente al sector odontología para la revisión de su contenido, detectándose lo siguiente:

a) Inexistencia de normativa formal en cuanto a procedimientos, tanto desde el punto de vista de la operatoria (llenado e intervenciones esenciales en los formularios, registros, puntos de control, etcétera), como respecto de la organización de archivos.

b) No existen registros ni ficha de inventario –en el interior de la caja– que enumere sintéticamente su contenido.

c) El contenido está conformado mayoritariamente por las planillas denominadas “Servicio odontológico N° ... - Autorización de tratamientos” las que se encontraban en las siguientes condiciones:

– Gran cantidad de planillas sin la firma del sector, incompletas, y con frecuente ausencia de la segunda conformidad del afiliado.

– Agrupadas con débil o ninguna clasificación.

– Inexistencia de una metodología mediante la cual la documentación archivada pueda correlacionarse con la orden de pago que se generó. Para la AGN, esta anomalía es de suma gravedad, dado que –de este modo– se rompe en forma absoluta el rol que esta documentación cumple de manera esencial como respaldo de la procedencia del pago. Por otro lado, se constituye en obstáculo esencial para el cumplimiento de la solicitud de documentación formulada al organismo.

– Casos en que la firma del profesional carece de sello identificatorio.

– Los sectores del formulario para la firma del “Fichado”, “Autorizado”, “Tesorería”, “Conforme jefe odontología”, “Resumen”, en general lucen en blanco, situación que se agrava por la ausencia de manuales de procedimientos, más arriba señalada.

– Entre la documentación archivada se han encontrado facturas, las que necesariamente debieron incluirse en el legajo de pago.

#### 7. Del expediente 60/D - Año 2007

Del análisis practicado al contenido del expediente y de las verificaciones que se han podido realizar en función de la documentación y/o registros a los que se ha tenido acceso, la AGN efectúa los siguientes comentarios:

##### 7.1. Aspectos generales

En algunos tramos del expediente 60/D fotocopiado no surge claramente el criterio aplicado al momento de la acumulación de los antecedentes (falta de justificación de la secuencia de las fojas, las que con frecuencia aparecen sin nexo que las vinculen). Esta modalidad se constituye en un obstáculo para el análisis y comprensión de los procedimientos investigados.

##### 7.2. En particular

a) Se ha verificado que existen órdenes de pago cuyas fechas de emisión son anteriores a las de las facturas que se liquidan y las fechas enunciadas en las órdenes de pago no son coincidentes con las propias de esos documentos que se cancelan.

b) De la revisión llevada a cabo sobre la documentación que acompaña a las 93 órdenes de pago incluidas en el expediente surge lo siguiente:

1. 46 órdenes de pago carecen de respaldo con el detalle analítico por número de presupuesto y de afiliado.

2. 47 órdenes de pago incluyen planillas anexas con detalle de número de presupuesto y de afiliado. Considerando como un registro al par de datos “N° de presupuesto / N° de afiliado” se totalizaron 1.173, los que

fueron cargados en sendas bases de datos Excel, a partir de las cuales se efectuaron distintas correlaciones.

Se verificó que 97 presupuestos se encuentran incluidos en por lo menos dos órdenes de pago. El monto de las duplicaciones detectadas alcanza a \$206.422,94, importe que representa el 15% del total (\$1.369.765,07 para los 1.173 registros ingresados).

c) De la documentación anexa a las órdenes de pago 48.681 y 46.989 del 05-7-06 y 13-6-06 respectivamente, se detectan las siguientes inconsistencias:

1. En la transcripción de los importes de algunos presupuestos adjuntos a las planillas de rendición mensual –documento que respalda el monto por el que se emite la orden de pago– se detecta el vuelco de valores mayores a los importes consignados en los respectivos presupuestos, a partir del agregado inicial de uno (1) o dos (2) dígitos.

2. Varios de los presupuestos adjuntos a las rendiciones mensuales no cuentan con el conforme del afiliado. Asimismo, de la documentación anexa a la orden de pago 65.322 del 18-12-06 surge que el importe consignado en el presupuesto es inferior al registrado en la planilla de rendición mensual respaldatoria del monto que finalmente se paga.

d) En algunas órdenes de pago se adjuntan planillas con detalles de deducciones, las que, sin aclaración y/o fundamento que lo justifique, no son consideradas en la emisión de la orden de pago.

e) En algunas órdenes de pago se adjuntan planillas manuscritas de rendiciones mensuales incompletas, contando con sólo los datos del número y apellido y nombre del afiliado, y en otras únicamente el número de presupuesto o el importe.

f) Por orden de pago 68.979, se liquidan y pagan “diferencias” sin documentación que las respalde, tampoco se da cuenta del origen de las mismas ni razón y/o fundamento alguno que las justifique.

g) La factura 1-0005 del 23-10-06 por \$4.061,29 acompaña a la orden de pago 61.670 del 13/11/06 por la suma de \$40.061,29. Falta facturación por la diferencia.

h) En la documentación respaldatoria de la orden de pago 58.947 no hay coincidencia en el detalle de los afiliados consignados entre la planilla de rendición mensual manuscrita (incompleta) y la procesada informáticamente, liquidándose sobre la base de esta última.

i) En la planilla de rendición respaldatoria de la orden de pago 48.554 del 05/7/06, se agregó a mano un código que incrementa el total en \$7.280, sin fundamento alguno.

En orden a la oportuna remisión del informe de auditoría para que el organismo auditado formule las aclaraciones y/o comentarios que estime pertinentes, éste se ha expresado en los términos que surgen de lo actuado en el expediente 1.069/2009-CSJN, manifes-

tando que no existen consideraciones que formular al respecto.

La AGN formula las siguientes recomendaciones:

- Proyectar una adecuada estructura organizativa, con la enunciación de misiones y funciones precisas, desagregadas hasta su máximo nivel de apertura, de modo tal de establecer los deberes y obligaciones concretos de cada una de las áreas. A partir de ello desarrollar los manuales de procedimientos administrativos y los correspondientes diagramas de flujo de documentación.

- En el diseño de la referida estructura, especialmente en la formulación de las misiones y funciones y en el desarrollo de los correspondientes manuales de procedimientos, se deberán privilegiar aquellos que tiendan a explicitar y fortalecer la función de control, tanto en las tareas de supervisión como en las intervenciones entre distintas áreas, destacando aquellos que garanticen la implementación de controles cruzados por oposición de intereses.

- Crear un ámbito, dentro de la mencionada estructura organizacional, dedicado a la investigación y desarrollo, seguimiento y control permanente de los procedimientos administrativos inherentes a la gestión de la OSPJN.

- Desarrollar e implementar modelos informáticos que, a partir de la integración adecuada de los denominados “Sistema de administración de la obra social”, “Sistema obra social” y “Sistema farmacia”, coadyuven no sólo a evitar la redundancia en materia de registraciones y la multiplicidad de tareas, sino también a disminuir los niveles de riesgo operativo a partir de generar los canales informativos necesarios para un adecuado cruce de datos entre las distintas bases.

- Desarrollar un conjunto de instructivos de índole operativo y/o administrativo tendientes a homogeneizar la documentación respaldatoria generada en cada una de las etapas procedimentales vinculadas con la gestión de la OSPJN.

- Implementar un sistema integral de archivo de la documentación respaldatoria del accionar de la obra social (en especial, aquélla que sustenta la conformidad y el pago).

- Elaborar aquellos procedimientos en los que se determine taxativamente los controles que se deben realizar, las instancias que deben intervenir y los resultados de las evaluaciones practicadas para otorgar la conformidad.

- Instrumentar las medidas tendientes a eliminar la existencia de relaciones contractuales entre la OSPJN y sus prestadores sin el correspondiente convenio/acuerdo debidamente suscrito.

- Elaborar un reglamento de contrataciones aplicable a la totalidad de los requerimientos que presenta la gestión de la OSPJN, contemplando aquellas situaciones particulares originadas en las adquisiciones de medi-

camentos, insumos farmacéuticos y en contrataciones de prestadores médico-asistenciales.

- Implementar un sistema de gestión de medicamentos e insumos farmacéuticos que posibilite llevar a cabo un control ágil y permanente tanto sobre los ingresos y salidas (compras, ventas, transferencias, bajas por vencimiento, etcétera), como también sobre los stocks existentes en depósitos. Promover, en ese orden de ideas, una adecuada segregación de funciones, que coadyuve a la existencia de controles cruzados por oposición de intereses.

- Instruir a las áreas pertinentes a fin de lograr que sean considerados y registrados como créditos u operaciones a rendir todos los pagos realizados sin la factura correspondiente en aquellos casos en que –excepcionalmente– resulte procedente un anticipo de fondos.

- Disponer el deslinde de las responsabilidades administrativas de los funcionarios a partir de lo señalado en los puntos 5 a 6.

La AGN termina su informe concluyendo lo siguiente:

Las condiciones informales de organización administrativa comentadas constituyen un obstáculo para el mejoramiento de la calidad operativa de la entidad, y confluyen hacia un escenario propicio para que se produzcan las serias anomalías de funcionamiento detalladas, las que traerían aparejadas consecuencias de notable trascendencia económica e inevitables efectos contraproducentes en los aspectos prestacionales propiamente dichos.

Las sucesivas modificaciones producidas en la dotación de personal y en la conducción operativa de la OSPJN no hizo más que provocar acefalías circunstanciales en niveles específicos de responsabilidad administrativa, afectando –directa o indirectamente– la regularidad funcional y operativa de los sectores involucrados, así como también privando al responsable máximo de la organización de contar con adecuados cuadros de asesoramiento, de manera tal de facilitar el acceso integral, en tiempo y forma, a la información mínima indispensable para la toma de decisiones de nivel gerencial.

Considerando las deficiencias señaladas en el punto “Del sistema de prestaciones farmacéuticas”, la diversidad de bienes involucrados y la relevancia en cantidad y precio de las operaciones, es dable concluir que –en el sector farmacia– existe un altísimo riesgo de control, constituyéndose así en un escenario sensiblemente propenso para la ocurrencia de anomalías de significatividad.

*Nicolás A. Fernández. – Ernesto R. Sanz. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales. – Juan J. Álvarez. – José M. Á. Mayans. – Beatriz E. Guerri. – María L. Leguizamón. – Carlos D. Snopek.*

## ANTECEDENTES

1

**Dictamen de comisión***Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V. 112/09, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre una auditoría de gestión referida a la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre los controles estructurales vigentes en el ámbito de la Obra Social del Poder Judicial de la Nación (OSPJN) 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 a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, solicitándole informe las medidas adoptadas

en relación a las graves observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen sobre los controles estructurales vigentes en el ámbito de la Obra Social del Poder Judicial de la Nación (OSPJN).

2) Comuníquese a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 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, 5 de noviembre de 2009.

*Nicolás A. Fernández. – Ernesto R. Sanz. –  
José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales.  
– Juan J. Álvarez. – José M. Á. Mayans. –  
Beatriz E. Guerci. – María L. Leguizamón.  
– Carlos D. Snopek.*

2

Ver expediente 27-S.-2011

---

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