

**SESIONES EXTRAORDINARIAS****2016****ORDEN DEL DÍA N° 1195****Impreso el día 13 de diciembre de 2016**

Término del artículo 113: 22 de diciembre de 2016

**COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA  
REVISORA DE CUENTAS**

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación respecto de la gestión realizada sobre la actividad 6 - Dirección Nacional de los Registros de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios del Programa 19 –Regulación y Actividad Registral– de los Registros Seccionales de la Propiedad Automotor durante los ejercicios 2010 y 2011. (216-S.-2016.)

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2016.

*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 solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a fin de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación respecto a la gestión realizada sobre la actividad 6 - Dirección Nacional de los Registros de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios (DNRPAyCP) del Programa 19 –Regulación y Actividad Registral– en los aspectos relacionados con el funcionamiento, sostenimiento operativo y control de los Registros Seccionales de la Propiedad Automotor (RRSS) durante los ejercicios 2010 y 2011; con especial detalle de las acciones conducentes a ajustar a derecho la designación de los encargados de dichos registros y la constitución de garantías por los mismos,

así como los aspectos presupuestarios y de aplicación de fondos.

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

Saludo a usted muy atentamente.

FEDERICO PINEDO.

*Juan P. Tunessi.***FUNDAMENTOS**

La Auditoría General de la Nación efectuó una auditoría de gestión aprobada por resolución AGN 229/14 sobre la actividad 6 - Dirección Nacional de los Registros de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios (DNRPAyCP) del Programa 19 –Regulación y Actividad Registral– en los aspectos relacionados con el funcionamiento, sostenimiento operativo y control de los Registros Seccionales de la Propiedad Automotor (RRSS) durante los ejercicios 2010 y 2011.

Por notas AGN 44/15 y 45/15 del 6/2/15, se remitió al Honorable Senado de la Nación y a la Honorable Cámara de Diputados el soporte magnético de la resolución AGN 229/14.

Las tareas de campo se llevaron a cabo entre el 1/3/12 y el 31/10/13.

El órgano de control indica que no fue posible auditar los ingresos de los fondos de cooperación del sector que reconocen su origen en la ley 23.282 y la operatoria registral que lleva a cabo la DNRPAyCP y sus registros seccionales, la aplicación de estos fondos para los fines de cooperación con el organismo ni el sistema de control que debe llevar a cabo la Secretaría de Justicia sobre éstos. Los antecedentes de las citadas limitaciones son los siguientes: mediante nota 1/12-AGN-DNRPA del 7/3/12, se solicitó al organismo información relacionada con los fondos de cooperación

y entes cooperadores vinculados con su operatoria y los convenios celebrados con estos últimos.

A su vez, por providencia SSCyCGR 313 del 16/5/12, el subsecretario de Coordinación y Control de Gestión Registral remitió a la dirección nacional para su comunicación a la AGN, el dictamen 1.635 del 14/5/12 de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del ministerio que se pronunció denegando el pedido, comunicación que se formalizó mediante nota DN 153 del 18/5/12.

Mediante nota 219-CSCSNF del 30/10/12 fue requerida la elaboración de un dictamen legal sobre la cuestión, expidiéndose el departamento legal de la AG a través del dictamen 1.165/DL del 20/11/12.

Finalmente, el colegio de auditores dispuso que se establezca una limitación en el alcance de las tareas con relación a los fondos provenientes de los entes cooperadores (Colegio de Auditores Generales constituido en comisión de supervisión en sesión del 5/9/13).

También indica que tampoco fue posible auditar la etapa 8 del llamado a concurso para la cobertura de 10 cargos de encargado de registros seccionales por no haber enviado la delegación de gestión administrativa los antecedentes.

Del análisis efectuado, el órgano de control realiza, entre otros, los siguientes comentarios y observaciones:

#### 1. Recursos humanos de la DNRPAyCP.

1.1. De los 1.094 agentes que atienden la operatoria central de la DNRPAyCP sólo 139 (12,70 %) corresponden a planta permanente y transitoria financiada por el presupuesto nacional. Los 955 agentes restantes (87,30 %) es personal de la dirección nacional provisto por los entes cooperadores y formalmente dependiente de éstos mediante el régimen de la ley 20.744 de contrato de trabajo.

1.2. La totalidad de los cargos de dirección están cubiertos en forma transitoria y las jefaturas de departamento de la dirección de registros seccionales están a cargo de personal de planta permanente que desarrolla de hecho las referidas funciones, atento que no cuenta con acto normativo que avale sus designaciones.

Los departamentos de inspecciones y de calidad de gestión dependientes de la dirección de fiscalización y control de gestión también se encuentran cubiertos de hecho con personal contratado por los entes cooperadores (CCA). A su vez, en la cobertura del Departamento de Control de Inscripciones dependiente de la Dirección Técnico Registral y RUDAC, si bien su responsable es de planta permanente no cuenta con la asignación formal de funciones.

1.3. Respecto del personal contratado que presta funciones correspondientes a jefe de departamento, en los departamentos de inspecciones, certificados de fabricación e importación y recursos humanos, el órgano de control señala que su nivel remuneratorio resulta inferior al de algunos agentes de planta permanente

que revistan en las referidas unidades organizativas y a los cuales supervisan.

Al respecto la AGN señala que las remuneraciones del personal de planta permanente y transitoria resultan superiores por estar alcanzados por el régimen de incentivos vigente a partir de la suscripción del acta acuerdo del 5 de octubre de 1992, que dispone que el personal del Ministerio de Justicia, en tanto preste servicios en alguna de las dependencias comprendidas en la aplicación de los convenios celebrados en el marco de las leyes 23.283 y 23.412 tendrá derecho a un régimen de estímulos o incentivos. Estos estímulos son pecuniarios y se liquidan mensualmente.

1.4. La relevancia de las funciones del personal provisto por los entes cooperadores se extiende inclusive a las funciones de interventores de registro. En el período analizado treinta de los RRSS intervenidos se encontraban a cargo de funcionarios de la DNRPAyCP, la mayoría de ellos revista como personal contratado.

1.5. Sólo el personal de la planta del organismo (12,70 %) es evaluado en su desempeño. El personal del organismo contratado a través del sistema de cooperación técnica y vinculado bajo la modalidad de contrato de trabajo con los entes cooperadores (87,30 %) carece de carrera administrativa, motivo por el cual no es evaluado.

1.6. La situación del personal de la DNRPAyCP resulta inequitativa al existir categorías diferenciales de trabajadores para las mismas funciones.

Asimismo la provisión de personal en relación de dependencia de los entes cooperadores en el marco de la ley 23.283 para la realización de las tareas propias y habituales de la DNRPAyCP no armoniza con las previsiones contenidas en el título II, capítulo II de la ley de contrato de trabajo 20.744.

#### 2. Personal con capacidades diferentes.

No se cumple con lo dispuesto en la ley 22.431 y su modificatoria ley 25.689, que prescribe que el Estado nacional “está obligado a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción no inferior al 4 % de la totalidad de su personal”.

Al respecto el organismo ha informado sobre la existencia de 4 agentes de planta permanente con certificado de discapacidad y otros 4 agentes bajo el régimen de la Ley de Contrato de Trabajo contratados a través del ente cooperador ACARA.

Teniendo en cuenta que el total de los agentes que trabajan en la DNRPAyCP suman 1.094, los 8 agentes señalados constituyen el 0,73 %, porcentaje que dista del mínimo exigido por las citadas leyes.

#### 3. Cobertura de cargos de encargados de registro.

La resolución 238 MJyDH del 28/2/2003 y sus modificatorias, que reglamenta el procedimiento de selección por medio de concurso público para cubrir

los cargos vacantes de los encargados titulares de los RRSS, no fue cumplida.

Históricamente la designación de interventores en los RRSS fue la excepción. Así en la década del 50 al 70 las designaciones de interventores no llegaron al 2 % del total de los nombramientos.

En la década del 80 alcanzaron el 38,13 % de las vacantes y en la década del 90 descendieron al 16,52 % este tipo de designaciones.

Es en la década de los años 2000 donde la regla en las designaciones de encargados de registro fue la intervención (93,02 %).

La convocatoria e instrumentación de los llamados a concurso dispuestos por el MJyDH, que desde 2003 viene llevando a cabo la DNRPAyCP se implementó en sucesivas “etapas” que comprenden cada una conjuntos de 10 registros seccionales aproximadamente, habiéndose sustanciado 8 etapas de llamados a concurso (0 a 7).

Teniendo en cuenta que los RRSS intervenidos son más de 700, las 8 etapas de llamados a concurso dispuestas desde 2003 a 2010 para cubrir 83 cargos de encargados de registro resultan insuficientes para revertir la situación actual. Además de ello se observa que ninguna de las propuestas de estas 8 etapas de llamados a concurso culminó en la cobertura de uno de estos cargos.

Mediante disposición 261/12 la dirección nacional dejó sin efecto las etapas 8 y 9 de los llamados a concursos de cargos de encargados de registro. Esta norma expresó en sus considerandos que no resultaba oportuno continuar con el procedimiento concursal atento que ello consolidaría la titularidad de los postulantes a diferentes RRSS cuyas jurisdicciones podrían resultar objeto de modificación. Asimismo considera que dichas titularizaciones podrían generar erogaciones y dispensos jurisdiccionales en perjuicio del Estado, dado que el estudio de la situación podría acarrear la modificación de las jurisdicciones registrales, teniendo en cuenta que entre las variables del sistema, utilizadas con mayor frecuencia, han sido las aperturas de nuevos RRSS, las modificaciones de las jurisdicciones registrales, el aumento y complejización de los trámites a cargo de los encargados de los registros.

Al respecto la AGN señala que la reorganización de los registros seccionales es facultad propia de la administración y es independiente de la situación de designación de los encargados de registro responsables de los RRSS comprendidos en una eventual reorganización, circunstancia esta última que debió haberse tenido en cuenta previo al llamado a concurso.

El órgano de control verificó asimismo la ausencia de normas que definan criterios objetivos para la creación, reorganización de RRSS y asignación de legajos.

Asimismo, para la concreción del llamado a concurso dispuesto por el MJyDH la resolución 238/03 encomendó a la DNRPAyCP a disponer las convocatorias

a la inscripción y tramitar los concursos (artículos 6 a 24), careciendo de atribuciones dicha dirección para dejar sin efecto estos concursos (etapas 8 y 9) cuando los mismos habían alcanzado un importante estado de avance, mediante el recurso formal de dejar sin efecto las disposiciones de convocatorias ya cumplidas.

La AGN observa también importantes demoras no justificadas entre los llamados a concurso dispuestos por el MJyDH y las convocatorias al llamado realizadas por la DNRPAyCP en el período 2010/2011, que en muchos casos datan de más de 5 años.

La falta de conclusión del trámite de todos estos concursos generó un importante dispendio administrativo y podría haber afectado la expectativa de todos aquellos postulantes que adhirieron y participaron de estos llamados.

El estado de situación expuesto en todo este punto evidencia que las distintas instancias intervinientes han recurrido a la figura excepcional de la intervención para la cobertura de los cargos de encargados de registro, apartándose del proceso reglado de selección por concurso vigente.

4. Relevamiento legajos encargados, interinos y suplentes.

Analizados 55 legajos pertenecientes a encargados de registro, titulares e interventores, y sus respectivos encargados suplentes e interinos, en los RRSS de mayor recaudación se verificaron deficiencias en el modo en que se llevan los mismos.

5. Garantías.

Los encargados titulares de registro de 14 registros seccionales con competencia automotor no dieron cumplimiento con la garantía establecida en la resolución 684/00 MJyDH, que debieron haber constituido con carácter previo a su puesta en funciones.

No se ha dictado una norma que exija una constitución de garantía a los encargados titulares de RRSS con competencia en motovehículos, MAVI y créditos prendarios similar a la que se exige a los encargados de registro con competencia automotor, siendo que las funciones que los primeros desempeñan y su responsabilidad frente al Estado es equivalente.

Las resoluciones 684/00 y 238/03-MJSyDH, sólo previeron la constitución de garantías por parte de los encargados titulares de registro. debido a ello no se les exige la constitución de garantía alguna a quienes acceden a estos puestos a través de la figura de la intervención. No se aprecian razones objetivas que justifiquen este trato diferencial según la forma en que se acceda a la función de encargado de registro.

6. Recaudación por aranceles.

Se comprobó que del resultado originado por la actividad registral \$ 603.997.639,15 en el ejercicio 2010 y \$ 868.187.307,42 en el ejercicio 2011, las sumas de \$ 594.902.282,64 y \$ 852.493.004,53, respectivamente,

no fueron aplicadas al financiamiento de la operatoria registral de la DNRPAyCP.

Estos últimos importes fueron destinados en ambos ejercicios a atender necesidades financieras de las actividades centrales de la jurisdicción, otros programas de la jurisdicción, otras actividades (registros) del Programa 19 “Regulación y control registral” y “Erogaciones figurativas”, conceptos éstos no relacionados con el servicio registral objeto de la auditoría.

#### 7. Financiamiento indirecto de la actividad.

7.1. La AGN verificó que parte del gasto anual que se expone como emolumentos de los encargados de registro indirectamente vuelve al sistema con destino al financiamiento de las actividades centrales de la DNRPAyCP, a través del precio que pagan los encargados de registro a los entes cooperadores ley 23.283 por la compra de formularios y elementos de seguridad para la operatoria registral, en donde la ganancia de esta operatoria comercial entre los entes cooperadores y los encargados de registro pasa a conformar los fondos de cooperación a que alude dicha ley.

7.2. Al respecto, el órgano de control señala que la ley 23.283 facultó al Poder Ejecutivo a autorizar a la ex Secretaría de Justicia del hoy Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a celebrar con entidades públicas y privadas, convenios que tengan por objeto la “cooperación técnica y financiera” de éstas con la DNRPAyCP. Estas entidades se denominan “entes cooperadores”.

Esta cooperación técnica y financiera tiene como finalidad propender al mejor funcionamiento y a la modernización de los métodos operativos de la DNRPAyCP, contribuir al cumplimiento de la misión y funciones que la ley y las demás normas que reglan el sistema registral de la propiedad del automotor y de las prendas sobre bienes generales le atribuyen al citado organismo, y se financia con el producido neto de los servicios y elementos que el ente cooperador vende a los encargados de registros seccionales y otros actores de la operatoria registral (fuerzas de seguridad encargadas de la verificación física de automotores, concesionarias de automotores, entre otros). Entre estos elementos se encuentran los formularios o solicitudes tipo, los títulos de propiedad, las cédulas de identificación de automotor, las placas identificatorias, las boletas de depósitos y los recibos de pago de aranceles.

La ganancia o resultado final de toda esta operatoria comercial, deducidos los costos y la retribución del ente cooperador, debe ser depositada en bancos oficiales constituyendo un fondo denominado Fondo de Cooperación Técnica Financiera de propiedad y disposición del Estado, cuya tenencia y administración se encuentra a cargo del ente cooperador.

Con este Fondo de Cooperación Técnica Financiera se adquieren, para cubrir las necesidades operativas de la DNRPAyCP, los bienes y prestaciones que autoriza la ley, los cuales son comprados y contratados por el ente cooperador administrador.

En el ámbito de la DNRPAyCP operan como entes cooperadores la Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina –ACARA– y la Cámara de Comercio Automotor –CCA–.

Para el control de estos fondos el artículo 97 de la ley 25.401 dispuso la implementación de un sistema de control ajustado a la ley 24.156 de administración financiera. Luego el Poder Ejecutivo nacional por decreto 1.062/01 estableció un régimen de control interno para al sistema de cooperación técnica y financiera que comprende la creación de la comisión coordinadora resolución 330/00 MJyDH, y la aprobación de los procedimientos para autorización de gastos (resolución 331/00 MJyDH), instrucciones a las comisiones fiscalizadoras (resolución 117/01 MJyDH), normativa para el ordenamiento de la documentación respaldatoria (resolución 121/01 MJyDH), procedimiento de control del gasto y recursos (resoluciones 258/01 y 489/01 ambas del MJyDH) y la revisión integral de los convenios vigentes en el marco del sistema de cooperación técnica (resolución 494/01 MJyDH).

7.3. La ausencia de incorporación de los ingresos en el cálculo de recursos del presupuesto nacional para la actividad, no refleja –en la exposición presupuestaria– la significación económica de la actividad registral a cargo de la DNRPAyCP, e impide la utilización del presupuesto como herramienta de control de la correcta afectación de los recursos que ingresan por esta vía para los fines previstos en la ley 23.283, de modo similar a lo que ocurre con la recaudación por aranceles.

7.4. Debido a la limitación en el alcance expresada no fue posible establecer en la auditoría qué parte de la recaudación por aranceles percibidos durante los ejercicios 2010/2011 se destinó a través de este mecanismo al financiamiento de la DNRPAyCP, como así tampoco la inversión que se hizo de estos fondos, ni el cumplimiento de la fiscalización que de los mismos debió llevar a cabo el Estado conforme el sistema de control antes señalado.

#### 8. Presupuesto.

La exposición en el presupuesto nacional de la actividad auditada no guarda correspondencia con su importancia y magnitud.

Esta actividad, de responsabilidad del Estado, involucró un movimiento económico anual de \$ 1.793.409.640,48 y \$ 2.464.969.269,41 para los ejercicios 2010/2011, respectivamente más los ingresos no derivados de aranceles provenientes del resultado neto de los fondos de cooperación. Sin embargo el presupuesto nacional expone sólo un crédito inicial de \$ 8.269.306,00 y \$ 14.324.521 para los mismos años.

Tampoco el presupuesto nacional para los ejercicios 2010 y 2011 consignó metas presupuestarias para la actividad, no obstante que el organismo cuenta con datos que le permiten definir las mismas.

#### 9. Control de la DNRPAyCP a los RRSS.

9.1. A efectos de evaluar el cumplimiento de la función de fiscalización de la DNRPAyCP respecto de los RRSS, se analizaron los resultados obtenidos mediante las visitas (inspecciones) realizadas por la Dirección de Fiscalización y Control de Gestión a los RRSS con competencia automotor durante el año 2010, con resultados concluidos al tiempo de las tareas de campo.

Estas visitas se encuentran regladas en el manual de auditorías integrales a los registros seccionales de la propiedad automotor y son realizadas por equipos de inspectores que se constituyen en las sedes de los RRSS a quienes evalúan en todos sus aspectos operativos y contables. Controlan las inscripciones iniciales; transferencias; alta, baja y cambio de tipo de carrocería; robo o hurto; cambio de motor; denuncias de venta; placas de identificación provisorias, asignación de codificaciones de identificación (RPA); cambios de radicación; cobros de aranceles; liquidación de emolumentos; transferencias al MJyDH; existencias de los elementos de seguridad; facturación del ente cooperador; stocks mínimos de documentación registral; regularidad en libros; regularidad laboral del personal; medidas de seguridad; aspectos funcionales; entre otros aspectos. El resultado de estos controles culmina en un acta de auditoría que los inspectores elevan para su tramitación posterior.

En el año 2010 analizado, de los 777 RRSS con competencia automotor y con una recaudación anual por aranceles de \$ 1.632.957.311, fueron inspeccionados 266 (34,23 %),

9.2. Para evaluar analíticamente el resultado de las inspecciones realizadas en 2010 se requirieron las actas de inspección de los 42 RRSS con competencia automotor con mayor recaudación en dicho año, con prioridad en el control por cuanto la mayor recaudación guarda correlación con la cantidad de trámites de usuarios y un mayor valor en la “matriz de riesgo” implementada por el organismo. De no haber sido inspeccionados en dicho período se requirió el acta de la última inspección realizada.

De la información proporcionada por el organismo surge:

a) 20 de los 42 registros seleccionados no fueron inspeccionados en 2010, no obstante que por la magnitud de su recaudación la matriz de riesgo identifica a estos RRSS a partir del valor 4,00 como de “riesgo alto”.

b) En 15 de los 42 registros seleccionados que no fueron inspeccionados en 2010 el organismo informó que tampoco había constancia de inspecciones anteriores, no obstante que de otro informe de planificación y ejecución de controles surge que 3 de ellos habrían sido inspeccionados en 2010. Todos estos registros con excepción del RRSS capital 100 son de riesgo mayor a 4, es decir de “riesgo alto” según la matriz de riesgo implementada por el organismo.

c) 7 (17 %) de los 42 registros seleccionados fueron inspeccionados en 2010.

Del análisis de las respectivas actas de inspección se extrae que fueron controlados 3.782 legajos de dominios de automotor, de los cuales resultaron con observaciones en su trámite 935 (24,72 %).

9.3. Teniendo en cuenta que con excepción de 1, el resto de los 42 RRSS seleccionados como muestra son los de mayor recaudación y tienen un valor alto en la matriz de riesgo, se evidencia un bajo nivel de cumplimiento de la actividad de control a cargo de la dirección de fiscalización y control de gestión sobre la base de la aplicación de este instrumento de control.

#### 10. Control de infraestructura de los RRSS.

De los 55 RRSS de las 3 competencias considerados como muestra de auditoría, 11 registros con competencia automotor y 4 de motovehículos nunca fueron inspeccionados en cuanto a su infraestructura.

Por su parte, de los informes correspondientes a los RRSS inspeccionados por la DNRPAyCP, que evalúan barreras arquitectónicas, aspectos edilicios, equipamiento, sector ingreso, oficina del encargado, sector archivo, oficina general, del total de 1.699 aspectos o puntos evaluados, 1.431 (84 %) cuentan con opinión favorable de los inspectores; 168 (10 %) indican aspectos a mejorar y 100 (6 %) cuentan con opinión desfavorable.

También la AGN observó que no todos los profesionales actuantes aplican la ficha técnica tipo remitida por la dirección de registros seccionales como estándar. Tampoco se obtuvo evidencia que esta ficha estuviese aprobada por norma reglamentaria.

#### 11. Conformación del legajo “A” del dominio de los vehículos.

Dentro de las obligaciones a cargo de la dirección nacional se encuentra el archivo ordenado de copias de los instrumentos que se registren (artículo 8° del decreto ley 6.582/58, ratificado por la ley 14.467 – t. o. decreto 1.114/97). Estas copias pasan a conformar el denominado legajo “A” de cada automotor o vehículo registrado, en el cual se incorpora la inscripción inicial, las sucesivas transferencias de dominio y trámites relacionados, siendo el equivalente al legajo “B” del vehículo que lleva el RRSS respectivo.

En caso de pérdida del legajo “B” el mismo se reconstruye a partir de la documentación obrante en el legajo “A” que lleva la dirección nacional, lo que confiere a este último una importancia decisiva en el resguardo de la información registral.

De la visualización de la operatoria que se lleva a cabo en el edificio del archivo centralizado, dependencia responsable de la guarda de los legajos “A”, se observaron las siguientes debilidades:

– La metodología de archivo de la documentación registral de automotores, motovehículos y máquinas viales, no es uniforme. Se siguen procedimientos distintos según la categoría del elemento registral. En el caso de los automotores la documentación es remitida por los

RRSS directamente al archivo mientras que la documentación de los motovehículos y máquinas viales es remitida al departamento de control de inscripciones de la dirección técnico registral y RUDAC, dependencia que una vez que realiza los controles correspondientes envía al archivo centralizado la documentación registral correspondiente a los motovehículos, quedándose con la relacionada con máquinas viales.

– No se controla el contenido de la documentación que remiten los RRSS para su incorporación al legajo “A” de cada dominio. Se parte del criterio que es responsabilidad del encargado de Registro el remitir toda la documentación.

– El personal que interviene en el proceso de control y guarda de documentación registral desconocía la existencia de un manual de procedimientos normativo de la actividad. La operatoria se cumple en base a la rutina y memoria histórica del personal del archivo.

– Si bien la Dirección Técnico Registral y RUDAC remitió el denominado Manual de Procedimiento Archivo Centralizado el mismo no era descriptivo de la operatoria realizada en el sector.

– Se visualizó que la documentación registral procesada correspondiente al mes de agosto 2013 se encontraba apilada en un pasillo del edificio por falta de stock de cajas de archivo. Si hubiera que reconstruir la documentación de un determinado dominio con movimiento ese mes, la búsqueda sería sumamente dificultosa obligando a mover enorme cantidad de legajos de documentación.

– Los sectores de archivo no disponían de cámaras de seguridad que registren el movimiento de personal que circula por los pasillos del edificio.

– Las estanterías carecen de ubicaciones identificadas que permitan la rápida localización de las cajas que contienen la documentación registral. En caso de error en la guarda de alguna caja fuera de la correlatividad numérica que las mismas poseen, dificultaría el proceso de búsqueda.

– El espacio disponible para la guarda de documentación que ingresa a un ritmo de 500/600 cajas mensuales se encontraba próximo a agotarse.

– Las cajas de archivo carecían de precinto de seguridad. En caso de que alguna persona intercambie sobres dentro de distintas cajas, no habrá ninguna señal de violación de la misma y esa documentación buscada y cambiada de lugar resultaría muy difícil de ubicarse.

## 12. Contrataciones.

De acuerdo a lo informado el 12-7-12, por la Jefatura del Departamento de Contrataciones y Suministros de la Dirección de Compras y Servicios Generales del MJyDH, la DNRPAyCP no contaba con un plan de compras correspondiente a los ejercicios 2010 y 2011.

Asimismo informó que con relación a la actividad y programa precitados tampoco hay registro de órdenes de compra para el período mencionado.

Al respecto la AGN señala que las necesidades de bienes y servicios se canalizan mediante requerimientos de la dirección nacional al ministerio y es a través de los fondos de cooperación que se satisfacen las mismas. Por ello no fue posible auditar la gestión de compras del organismo.

## 13. Patrimonio.

La DNRPAyCP cuenta con un sistema de registro informatizado de bienes en formato de planilla de cálculo, lo que resta seguridad a las registraciones. Consigna el número de inventario en forma correlativa, descripción del bien, número de serie, destino, valor, código del bien, alta y cambio de ubicación.

También el área cuenta con un libro de registro de bienes pero éste no se encuentra rubricado pero sí foliado, en donde se consigna: número de inventario, cuenta, subcuenta, descripción del bien, serie, oficina, valor, alta, baja y cambio ubicación.

El procedimiento implementado por el área cuando ingresa un bien consiste en la primera etapa, en diferenciar los bienes según sean provistos por el ministerio o el ente cooperador, para luego proseguir con el registro y colocación de identificación y número de inventario previo a la asignación definitiva del bien bajo la firma de un responsable.

Durante el período auditado se realizó sólo un control de inventario en el mes de octubre de 2011. El área no tiene implementado un sistema de controles periódicos de inventario.

El procedimiento de baja de bienes se produce una vez que los mismos son evaluados por una comisión técnica, cuya intervención consta en acta y determina el estado del bien. Esta documentación junto con las planillas que detallan los bienes son remitidas al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para su registro en la contabilidad patrimonial de la jurisdicción. Una vez que el MJyDH toma intervención, el área patrimonio de la DNRPA procede a consignar la baja en sus registros.

Durante los ejercicios 2010 y 2011 se adquirieron bienes correspondientes a los rubros: mobiliario de oficina, telefonía y equipamiento informático por las sumas de \$ 392.392,09 y \$ 6.298.809,45 respectivamente.

Sin embargo se observó que se encontraba pendiente el trámite de alta definitiva por parte del MJyDH de bienes por un total de \$ 5.067.255,41. La provisión de los bienes del período en su totalidad se financió a través del Fondo de Cooperación Técnica y Financiera creado por la ley 23.283.

## 14. Prevención de lavado de activos y de financiación del terrorismo.

14.1. El organismo informó que la Dirección de Fiscalización y Control de Gestión que lleva adelante la ejecución de las auditorías integrales a los RRSS controla la correcta aplicación de la normativa atinente al lavado de activos y financiación del terrorismo. No

obstante la AGN observó que las guías de fiscalización de los RRSS que aplica esa dirección no contemplan en su estructura la verificación del cumplimiento de estas normas, ni en los informes de las auditorías analizados consta el cumplimiento de este tipo de controles.

En oportunidad de formular su descargo la DNRPAyCP acompañó nuevas actas de control que prevén la verificación del cumplimiento de la normativa interna correspondiente al control de lavado de activos y financiación del terrorismo (disposición DN 293/2012).

14.2. En el bienio considerado 8 funcionarios, 7 del Departamento de Asuntos Normativos y Judiciales y el restante de la unidad dirección, realizaron cursos de capacitación. No se reportó la existencia de programas institucionales de capacitación del personal de los RRSS ni de las áreas de la DNRPAyCP con funciones de control interno y de gestión de los RRSS, que debían implementarse conforme lo dispuesto en el artículo 9° de la resolución 26/11 UIF.

Con posterioridad al estado de situación antes descripto la DNRPAyCP organizó 3 jornadas sobre prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo en la Universidad Nacional de Misiones y en la sucursal Plaza de Mayo del Banco de la Nación Argentina siendo sus destinatarios, según las circulares DRS 12, 22 y 23/13, los encargados e interventores de los RRSS.

14.3. No se elaboraron manuales de procedimientos para su aplicación en la DNRPAyCP y en los RRSS, conforme lo previsto en la resolución 26/11-UIF. El organismo informó que los manuales de procedimientos se hallan materializados en las disposiciones y circulares DN que reglamentan internamente las disposiciones UIF para que éstas puedan ser aplicadas. Al respecto la AGN señala que el conjunto de normas dictadas si bien deben ser conocidas y aplicadas no constituyen en sí un manual de procedimientos único para conocimiento y aplicación práctica de todos los empleados de los RRSS y de la DNRPAyCP, por lo menos de sus áreas de control y en el sentido que la autoridad de aplicación (UIF) así lo requiere.

14.4. A septiembre de 2012 la DNRPAyCP no tenía implementadas herramientas tecnológicas acordes con su operatoria que permitan establecer sistemas de control y prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo, ni medidas que permitan consolidar electrónicamente las operaciones registrales con los usuarios, así como herramientas tecnológicas, tales como software, para analizar o monitorear distintas variables para predecir ciertos comportamientos y visualizar posibles operaciones sospechosas (artículo 4°, incisos *d*) y *e*) de la resolución 26/11-UIF).

14.5. El director de fiscalización y control de gestión es el oficial de cumplimiento de la DNRPAyCP ante la UIF. Al respecto el órgano de control señala que este último funcionario es el responsable de velar por la observancia e implementación de los procedimientos y obligaciones establecidos por la autoridad de aplicación

(UIF), con absoluta independencia y autonomía en el ejercicio de las responsabilidades y funciones (artículo 7° de la resolución 26/11-UIF). La coexistencia de dicha función en la persona que ejerce el cargo de director de control de gestión de los RRSS afecta dicha autonomía y vulnera el control por oposición que debe existir entre ambas funciones.

El proyecto de informe fue remitido a consideración del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos mediante nota 71-AG5, del 15/7/14, para que éste efectúe los comentarios o aclaraciones pertinentes. Por nota DN 420, del 4/8/14, la delegación de gestión administrativa del auditado solicitó prórroga para dar respuesta, la que fue concedida por nota 73-AG5, del 12/8/14. Finalmente, a través de la nota DN 449, del 28/8/14, la delegación administrativa antes referida da respuesta al proyecto de informe de la AGN, formulando una serie de consideraciones acerca del mismo, las que fueron tenidas en cuenta en oportunidad de su redacción final.

En atención a las observaciones realizadas, el órgano de control formuló recomendaciones al organismo auditado.

La AGN concluye en que:

– La Dirección Nacional de los Registros de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios tiene a su cargo la regulación y control de la actividad llevada a cabo por los RRSS en la operatoria registral de automotores, motovehículos, maquinarias agrícola, vial y de créditos prendarios, siendo los aspectos observados más relevantes los siguientes.

– En materia de personal, el 87,30 % de los agentes que prestan servicios en la DNRPAyCP es provisto por los entes cooperadores bajo el régimen de la ley 20.744 de Contrato de Trabajo y sólo el 12,70 % de los mismos pertenece a la planta permanente y contratada con haberes financiados por el presupuesto nacional. La situación de los primeros, que de hecho llegan a desempeñar cargos de dirección, jefaturas de departamento e inclusive de interventores de registros seccionales, no armoniza con el título II, capítulo II de la citada ley 20.744, no son evaluados en su desempeño, carecen de carrera administrativa y perciben sueldos inferiores al personal de planta que suma a la remuneración de su categoría el régimen de incentivos de los agentes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Esta situación deviene inequitativa al crear categorías diferenciales de personal para las mismas funciones.

– Se verificó la existencia de 703 RRSS intervenidos sobre un total de 1.499 de las 3 competencias. De 209 RRSS con competencia automotor intervenidos, sólo se implementaron desde el año 2003 8 etapas de llamados a concurso para cubrir 83 cargos, sin que se haya concretado ninguna designación de encargado de registro titular.

– No es uniforme la exigencia de constitución de garantía por parte de los encargados de RRSS dado que sólo se exige este requisito a los encargados titulares

de registros con competencia automotor. Están excluidos de este requisito los encargados de las restantes competencias y todos los interventores, no obstante que las funciones que desempeñan todos ellos y su responsabilidad frente al Estado son las mismas.

– Se verificó la inexistencia de constitución de garantía por parte de 14 encargados titulares de registros seccionales con competencia automotor.

– El 98,49 % del resultado originado por la actividad registral durante el ejercicio 2010 (que ascendió a \$ 603.997.639,15) y el 98,19 % de su similar para el ejercicio 2011 (que fue de \$ 868.187.307,42), no fueron aplicados al financiamiento de la operatoria registral, toda vez que fueron destinados a atender gastos relacionados con otras actividades de la jurisdicción, vulnerando la finalidad prevista por el decreto ley 6.582/58, ratificado por la ley 14.467 (texto ordenado por decreto 1.114/97 y desnaturalizando el concepto de arancel o tasa).

– El presupuesto nacional de la actividad registral de la DNRPAyCP correspondiente a los ejercicios 2010 y 2011 expone sólo el 0,46 % y el 0,58 %, respectivamente, del real movimiento económico anual generado, debido a la no incorporación de los ingresos en el cálculo de recursos de dicha actividad, impidiendo de ese modo la utilización del presupuesto como herramienta de control de la misma. Tampoco expone metas físicas no obstante la magnitud de su operatoria y el contar con la información que le permite definir las.

– La DNRPAyCP diseñó e implementó una “matriz de riesgo” como herramienta destinada a identificar los riesgos reales y potenciales de la actividad, para ser utilizada en la programación del plan de controles a los RRSS. No obstante se evidenció un bajo nivel de aplicación de este instrumento de control por parte de la Dirección de Fiscalización y Control de Gestión.

– La metodología de archivo de la documentación registral que compone el legajo “A” cuyo resguardo se encuentra bajo responsabilidad de la DNRPAyCP no es uniforme, varía según la competencia. No es controlada íntegramente la documentación que remiten los RRSS. Las estanterías carecen de ubicaciones identificadas que permitan la rápida localización de las cajas con documentación. Los agentes que intervienen en el proceso de control y guarda de documentación registral desconocen la existencia de un manual de procedimientos normativo de la actividad, la operatoria se cumple en base a la rutina y memoria histórica del personal. El espacio disponible para la guarda de documentación se encontraba próximo a agotarse y las cajas de archivo carecían de precinto de seguridad.

*Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – José M. Á. Mayans. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Miguel Á. Pichetto.*

## ANTECEDENTES

1

### Dictamen de comisión

*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes Senado de la Nación O.V.-496/14, mediante el cual la Auditoría General de la Nación (AGN) remite la resolución 229/14 aprobando el informe realizado en el ámbito de la Dirección Nacional de los Registros de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios del Programa 19 –Regulación y Actividad Registral– relacionados con el funcionamiento, sostenimiento operativo y control de los Registros Seccionales de la Propiedad Automotor durante los ejercicios 2010 y 2011, O.V.-316/14 mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite copia de la resolución 229/14 AGN en soporte magnético y O.V.-556/14 AGN en soporte magnético; 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 sobre las medidas adoptadas a fin de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación respecto a la gestión realizada sobre la actividad 6 - Dirección Nacional de los Registros de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios (DNRPAyCP) del Programa 19 –Regulación y Actividad Registral– en los aspectos relacionados con el funcionamiento, sostenimiento operativo y control de los Registros Seccionales de la Propiedad Automotor (RRSS) durante los ejercicios 2010 y 2011; con especial detalle de las acciones conducentes a ajustar a derecho la designación de los encargados de dichos registros y la constitución de garantías por los mismos, así como los aspectos presupuestarios y de aplicación de fondos.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 9 de septiembre de 2015.

*Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – José M. Á. Mayans. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Miguel Á. Pichetto.*

2

Ver expediente 216-S.-2016.

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