SESIONES ORDINARIAS

2003

ORDEN DEL DIA Nº 2920

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION

Impreso el día 27 de octubre 2003

Término del artículo 113: 5 de noviembre 2003

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en el ámbito de la Inspección General de Justicia a los fines de regularizar las situaciones observadas por el órgano de control externo, adecuando su gestión a la normativa vigente, y cuestiones conexas. (155-S.-2003.)

Buenos Aires, 17 de setiembre de 2003.

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 en el ámbito de la Inspección General de Justicia a los fines de: *a)* regularizar las situaciones observadas por el órgano de control externo, adecuando su gestión a la normativa vigente y asegurando la efectiva protección del interés público en el ámbito de competencia de la repartición; *b)* determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haber emergido de las referidas situaciones, y *c)* determinar y efectivizar las responsabilidades que correspondan en función de las observaciones formuladas.

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

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ L. GIOJA.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

Por estas actuaciones se informa sobre el examen efectuado por la Auditoría General de la Nación (AGN) en el ámbito de la Inspección General de Justicia, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, realizado con el objeto de relevar y analizar la estructura orgánico-funcional de dicho organismo y a los efectos de tomar conocimiento tanto de las responsabilidades esenciales de cada uno de sus departamentos como de los procedimientos técnicos y administrativos imperantes, y de verificar las normas legales y reglamentarias, y las actividades vinculadas con la tramitación de inscripciones, contralor y fiscalización de sociedades comerciales, sociedades de ahorro y sociedades de capitalización y ahorro.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 24 de mayo y el 27 de octubre del 2000.

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AGN aprobadas por la resolución 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso *d)*, de la ley 24.156.

Para el cumplimiento de la tarea asignada, la AGN analizó la normativa vigente aplicable, haciendo también una descripción de los procedimientos empleados en el desarrollo del trabajo.

La AGN señala que el alcance de las tareas realizadas se vio limitado por las siguientes circunstancias:

1. La AGN requirió al ente los expedientes: "La Primera Alborada Sociedad de Ahorro", el expediente 29.054 de "Bainter S.A. de Ahorro para fines determinados" y los expedientes de tramitación de denuncias ingresados en el Departamento de Sociedades Comerciales durante el ejercicio 1999, los cuales no fueron suministrados.

2. La AGN solicitó al ente los estados contables de varias sociedades comerciales (17 casos) presentados durante los ejercicios 1999 y 2000, los cuales no fueron suministrados.

Sin perjuicio de no haber sido suministrada la totalidad de documentación solicitada, la AGN formuló las siguientes observaciones:

1. *Respecto del relevamiento de las unidades funcionales*

I. Los departamentos que cumplen las funciones registrales y administrativas son los que concentran la mayor cantidad de personal, en tanto que es menor la cantidad asignada para la tarea de fiscalización de sociedades, resultando necesaria una adecuada asignación de personal competente a los efectos de llevar a cabo esta actividad.

2. *Respecto de la fiscalización de sociedades por acciones*

I. Respecto de la función de la IGJ de controlar y fiscalizar en forma permanente las sociedades por acciones establecidas en el artículo 299 de la ley 19.550 surge que no se lleva registro manual ni informático que permita individualizar el universo de sociedades sujetas a fiscalización permanente.

II. El área no lleva un registro que contenga información acerca de las inspecciones realizadas, no pudiendo identificarse la cantidad de casos y sociedades que se han inspeccionado durante el ejercicio 1999. De las 94 denuncias que ingresaron durante dicho año, sólo 8 corresponden a sociedades cuyo capital social es superior a $ 2.100.000. En lo que respecta a la concurrencia a asambleas se ha verificado la asistencia a 117 asambleas durante el año 1999, entre las cuales sólo 9 tienen un capital superior a $ 2.100.000. Atento que no se suministró información acerca del total de sociedades sujetas a fiscalización permanente, no puede determinarse si las restantes sociedades corresponden o no a las incluidas en los distintos incisos del artículo 299 de la ley 19.550.

3. *Respecto de las sociedades que realizan operaciones de capitalización y ahorro*

Del análisis de los expedientes suministrados por el organismo con relación a la tramitación de la autorización para realizar operaciones de capitalización y ahorro surge lo siguiente:

I. Expediente G 15.924/86: no constan en el expediente verificado informes y antecedentes que respalden el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 29 del decreto 1.495/82, que exige a la IGJ evaluar los antecedentes de responsabilidades de los socios y autoridades de la sociedad peticionante. Se verifica desorden en el armado y foliado del expediente, lo cual no permite realizar un adecuado análisis de los antecedentes y temas tratados en el mismo.

II. Expediente 51.140/98 –Aprobación de plan de ahorro–:

– No se ha formulado un único dictamen, sino que se han emitido varios dictámenes de distintas fechas.

– El Departamento Control Federal de Ahorro ha corrido vista de dictámenes a la sociedad sin haberlos sometido a consideración del inspector general.

– De acuerdo a los antecedentes obrantes, la sociedad no se encontraría autorizada a operar atento que no habría completado la documentación solicitada.

III. Expediente 53.224/99: resultan aplicables los comentarios detallados en el punto anterior. Asimismo, se debería haber demostrado que la sociedad posee capital líquido y disponible, pero no consta el cumplimiento de dicha condición.

IV. En varios casos no existe acto administrativo que informe si las sociedades han sido autorizadas a operar.

V. Desde el mes de octubre de 1997 se han realizado escasas inspecciones en sociedades autorizadas a funcionar como sociedades de ahorro. Existen expedientes iniciados en los años 1994 y 1997 que originaron inspecciones en las sociedades en los ejercicios 1998 y 1999, los cuales no se han concluido en oportunidad de la realización de la auditoría.

VI. Expediente 38.993/94: existe demora en el trámite de la denuncia, la cual fue recibida en el año 1994, concluyendo en el año 2000 con el dictado de una aplicación de multa a la sociedad. Fue necesario un lapso de 6 años para reconocer la veracidad de lo informado por el denunciante, no habiéndose adoptado medidas en tiempo y forma.

VII. Expediente 50.355/97: se formularon observaciones al balance del primer trimestre presentado por la sociedad, las que no obtuvieron respuesta, a efectos de verificar la composición de los pasivos y activos. Los informes obrantes en el expediente verificado no contienen un debida fundamentación acerca de la efectividad y grado de respaldo de la reserva matemática. No constan en el expediente informes definitivos sobre las verificaciones realizadas. No se agrega ninguna oposición acerca de la existencia o no de un pasivo presuntamente injustificado.

VIII. No queda expuesto claramente de qué manera la IGJ cumplimenta con su función de controlar el sistema de ahorro para fines determinados, teniendo en cuenta el tiempo prolongado que lleva la tramitación de cada una de las actuaciones verificadas y medidas adoptadas.

IX. Expedientes 35.332/93 y 38.103/94: tras inspecciones efectuadas se determinó que la sociedad desarrollaba una actividad ajena al objeto que le fuera

aprobado. Se advirtió una notable demora en la tramitación de la actuación, la cual no se encuentra concluida al año 2000. A pesar de que el organismo tiene conocimiento y elementos de juicio que le permiten señalar que la sociedad se encontraba ejerciendo una actividad que no se encontraba incluida en su objeto, desde tiempo prolongado se permitió que continuara trabajando sin adoptarse medidas oportunamente.

X. Por resolución 1.003 del 24/10/96 se dispuso el cese inmediato de la operatoria realizada por una sociedad. No obran agregadas al expediente las constancias que acrediten la publicación de dicha resolución en el Boletín Oficial. Dicha resolución tampoco no fue notificada a la sociedad.

XI. En la mayoría de los expedientes verificados se advirtieron problemas en cuanto a su compaginación y presentación:

– Documentación agregada sin foliar y sin numerar.

– Tachaduras, agregados y enmiendas sin salvar.

– En general, no se cumplimenta la reglamentación aprobada por la IGJ sobre el armado de actuaciones administrativas.

XII. En la tramitación de denuncias se verifican desprolijidades en el armado de las actuaciones.

XIII. El monto total de multas aplicadas a las sociedades durante el ejercicio 1999 asciende a $ 411.500, en tanto que el importe cobrado asciende a $ 273.386.

XIV. De los expedientes que contienen declaraciones juradas referidas al cumplimiento del pago de la tasa anual presentados por las sociedades que realizan operaciones de capitalización y ahorro surge que no se deja constancia acerca de los controles realizados o de la verificación de registros contables.

4. *Funciones registrales*

I. Constitución de sociedades: del análisis de los expedientes de tramitación de constitución de sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada y sociedades extranjeras surgen las siguientes cuestiones en cuanto a los recaudos a que deben ajustarse las presentaciones y armado de actuaciones:

– En numerosos expedientes no se cumplieron los recaudos de numeración de documentos incorporados a los mismos. En el mismo sentido, cabe mencionar que no se cumple con la exigencia de que los desgloses de documentos sean ordenados por el responsable de las respectivas dependencias.

– Falta de legalización de dictámenes profesionales y falta de certificación de los testimonios de escrituras que instrumentan la constitución de sociedades.

II. Publicidad: en numerosos expedientes no se acompaña el texto de publicación de constitución de las sociedades en el boletín oficial. La falta de esta constancia no permite corroborar el cumplimiento de la publicación y el contenido del aviso publicado.

III. Se detectó que en ciertos expedientes de la muestra verificada no se acompañaron las constancias de existencia de homonimia.

IV. Expediente 1.612.975: en el presente, iniciado en el año 1995, se tramitó una información sumaria a raíz de un informe emitido por el Departamento de Precalificaciones, el cual señala que se constató la existencia de un número considerable de sociedades anónimas, que totalizan 73, que revisten características comunes en cuanto a constituyentes, directorio, objeto y sedes sociales, salvo en lo relativo a la denominación. Se señalo que podría estarse ante la presencia de una sola persona jurídica con distintas denominaciones sociales, interviniendo en todas las constituciones el mismo escribano. Por tales fines, el organismo decidió realizar inspecciones en dichas sociedades. Después de transcurridos 2 años de iniciada la investigación, un inspector del Departamento Sociedades Comerciales emite un informe en el que destaca que las entidades investigadas han cumplido los recaudos legales y fiscales a los efectos de su constitución no pudiendo el organismo objetarlas. Señala también la posibilidad de pensar que las personas involucradas simulan la existencia de la sociedad. En el expediente verificado no consta información acerca de las medidas adoptadas a los efectos de controlar la sede social y la información aportada. Se detectaron serios problemas en lo que hace a la información aportada en oportunidad de la constitución. Del análisis de expediente no surge que el organismo haya adoptado medidas a los efectos de lograr que se aporten elementos de juicio que respalden los datos principales que constan en las escrituras ni los tendientes a girar la información a la Dirección General Impositiva. En el expediente recayó resolución en el año 1998 en la que se dispuso remitir copia al Colegio de Escribanos de la Capital Federal para ser analizada la conducta del escribano interviniente, se efectúe una investigación administrativa de varias sociedades y se adopten las medidas que correspondan. Cabe señalar que los comentarios expuestos por los inspectores de la entidad, en lo que respecta a la posición a adoptarse en el momento de la constitución e inscripción de las sociedades, no son coincidentes. En sectores del mismo organismo se han manifestado interpretaciones distintas ante hechos similares, no habiéndose adoptado medidas que permitan unificar criterios.

V. Se inscribieron nuevas constituciones de sociedades anónimas en las que se advierte que se producen las identidades citadas en el punto anterior, e inclusive se verifica la intervención del mis-

mo inspector calificador en algunos de estos casos y del mismo escribano interviniente. En la tramitación de estas constituciones no se efectuó ningún reparo teniendo en cuenta las observaciones que se habían efectuado en informes anteriores.

VI. Sistema de registro de sociedades:

– Existen errores en la transcripción de datos personales, documentación y sedes sociales.

– Falta de actualización de las inscripciones, disoluciones y liquidaciones de sociedades. Esta situación provoca un problema a la institución de contralor al momento de verificar o corroborar ciertos datos, así como también a terceros que necesitan efectuar consultas.

VII. Existe un listado de sociedades por acciones de las cuales no se tiene información sobre el domicilio de la sede social en los registros informáticos, los que totalizan un total de 4.332 sociedades, esto trae como consecuencia que no se puedan emitir los boletos de liquidación de la tasa anual para ser remitidas a las sociedades por correo.

VIII. En todos los expedientes de constitución de sociedades verificadas se detectó la falta de carga de datos por parte del Departamento Registro Nacional de Entidades, no habiéndose informado los motivos por los cuales no se ingresan estos datos o bien no llegan los expedientes al departamento citado.

5. *Registro informático de expedientes y trámites*

No se ingresa en el registro informático información sobre las visitas de inspección realizadas que posibilite efectuar un adecuado seguimiento del estado del trámite de las actuaciones. Tampoco se registra la asistencia a asambleas ni consta información sobre las sociedades autorizadas a realizar operaciones de capitalización y ahorro, de las sociedades suspendidas y de las cesadas por actividad irregular.

6. *Tasa anual sociedades por acciones*

Sobre 64.471 boletas de tasas anuales ejercicio 1999 emitidas, sólo ingresó el 44,56 % de lo previsto, lo cual determina que $ 27.098.700 no hayan sido percibidos por el organismo en calidad de ingresos del ejercicio. Cabe señalar que el organismo dispuso promover la acción de cobro judicial una vez vencidos los plazos. En lo que respecta a la devolución de boletas, 15.777 de ellas correspondientes al año 1999 fueron devueltas por no poder ser entregadas por la empresa de correo. Respecto de la tasa anual del año 2000 el 26,72 % fueron devueltas.

La AGN expone una serie de aspectos a considerar por el organismo auditado a fin de no ser repetidos en ejercicios futuros:

1. Adoptar las medidas tendientes a lograr una adecuada asignación de personal en el área de fiscalización de sociedades, a efectos de cumplimentar la ley 22.315 y la Ley de Sociedades Comerciales.

2. Implementar acciones que permitan dar cumplimiento a las normas aprobadas por el decreto 1.493/92 y normas reglamentarias con relación a la tramitación de las autorizaciones para operar de sociedades que realizan operaciones de ahorro y capitalización.

3. Establecer medidas a efecto de que los distintos departamentos del organismo lleven registros adecuados.

4. Adoptar los recaudos tendientes a lograr que los expedientes de tramitación de inspección y denuncias se resuelvan oportunamente. Así como también procurar que algún área pueda ocuparse del seguimiento de la cumplimentación de las decisiones adoptadas por la inspección general.

5. Cumplimentar lo dispuesto en las normas de actuación administrativa y en el régimen de notificaciones de la IGJ.

6. Adoptar las medidas que posibiliten el estricto cumplimiento del decreto 1.493/82 en lo referente a las presentaciones que deben efectuarse ante el organismo y la tramitación de las constituciones de sociedades, y de la ley 19549 de procedimiento administrativo, en lo que hace a los requisitos esenciales de los actos administrativos.

7. Tomar los recaudos que permitan mantener un adecuado control de la información que debe ser ingresada al sistema informático.

8. Adoptar las medidas conducentes al cobro de tasas anuales correspondientes al ejercicio 1999 y procesar las devoluciones de boletas no entregadas (años 1999 y 2000).

Con relación a las recomendaciones expuestas por la AGN, el señor inspector general de Justicia informó las medidas implementadas a efectos de regularizarlas situaciones verificadas.

Oscar S. Lamberto. – Carlos A. Verna. – Miguel A. Pichetto. – José L. Gioja. – Gerardo R. Morales. – Omar E. Becerra. – Ricardo C. Quintela.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración ha considerado el expediente Oficiales Varios 437/01 mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre relevamiento y análisis de la estructura orgánico-funcional en el ámbito de la Inspección General de Justicia, dependiente del Ministerio de

Justicia y Derechos Humanos; 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 en el ámbito de la Inspección General de Justicia a los fines de: *a)* regularizar las situaciones observadas por el órgano de control externo adecuando su gestión a la normativa vigente y asegurando la efectiva protección del interés público en el ámbito de competencia de la repartición; *b)* determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haber emergido de las referidas situaciones, y *c)* determinar y efectivizar las responsabilidades que correspondan en función de las observaciones formuladas.

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

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

Sala de la comisión, 5 de agosto de 2003.

Oscar S. Lamberto. – Carlos A. Verna. – Miguel A. Pichetto. – José L. Gioja. – Gerardo R. Morales. – Raúl Baglini. – José A. Vitar. – Omar E. Becerra. – Ricardo C. Quintela.

2

Ver expediente 155-S.-2003.

---

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

Imprenta del Congreso de la Nación