

SESIONES ORDINARIAS

2011

ORDEN DEL DÍA N° 2633

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 20 de octubre de 2011

Término del artículo 113: 31 de octubre de 2011

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a los efectos de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen, realizado en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, sobre la gestión de la Dirección de Asuntos Jurídicos en procesos administrativos y judiciales, evaluando el ambiente de control y los procedimientos internos, en el ámbito judicial de la representación propia y de la ejercida por estudios o profesionales contratados y en el seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe aprobado por resolución 171/03 AGN y cuestiones conexas.

1. (4.880-D.-2011).

2. (272-O.V.-2008).

I. **Dictamen de mayoría**

II. **Dictamen de minoría**

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios O.V. 272/08, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 122/08 aprobando el informe de auditoría referido al Ministerio de Economía y Producción que tuvo por objeto la gestión de la Dirección de Asuntos Jurídicos en procesos administrativos y judiciales, evaluando el ambiente de control y los procedimientos internos, dentro del ámbito judicial de la representación propia y de la ejercida por estudios o profesionales contratados y en el seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe aprobado por resolución 171/03 AGN; 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 los efectos de: a) regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen, realizado en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, sobre la gestión de la Dirección de Asuntos Jurídicos en procesos administrativos y judiciales, evaluando el ambiente de control y los procedimientos internos, en el ámbito judicial de la representación propia y de la ejercida por estudios o profesionales contratados y en el seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe aprobado por resolución 171/03 AGN; y b) determinar y efectivizar las responsabilidades que pudiesen haber emergido de las aludidas situaciones.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente Dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de junio de 2011.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, ha considerado el expediente Oficiales Varios O.V. 272/08, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 122/08 aprobando el infor-

me de auditoría referido al Ministerio de Economía y Producción que tuvo por objeto la gestión de la Dirección de Asuntos Jurídicos en procesos administrativos y judiciales, evaluando el ambiente de control y los procedimientos internos, dentro del ámbito judicial de la representación propia y de la ejercida por estudios o profesionales contratados y en el seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe aprobado por resolución 171/03-AGN; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo Nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los efectos de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen, realizado en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, sobre la gestión de la Dirección de Asuntos Jurídicos en procesos administrativos y judiciales, evaluando el ambiente de control y los procedimientos internos, en el ámbito judicial de la representación propia y de la ejercida por estudios o profesionales contratados y en el seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe aprobado por resolución 171/03 AGN.

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

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

Sala de la comisión, 30 de junio de 2011.

Nicolás A. Fernández.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó una auditoría de la gestión de la Dirección de Asuntos Jurídicos (DGAJ), dependiente del ex Ministerio de Economía y Producción de la Nación, en los procesos administrativos y judiciales, evaluando el ambiente de control y los procedimientos internos, dentro del ámbito judicial de la representación propia y de la ejercida por estudios profesionales contratados y en el seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe aprobado por resolución 171/03-AGN.

Las tareas de campo se desarrollaron desde el 18 de julio hasta el 30 de noviembre de 2006.

Los auditores manifiestan que el resultado de las tareas de campo fue puesto en conocimiento del ente auditado, el que formuló consideraciones que han sido tenidas en cuenta para la elaboración del informe definitivo.

El órgano de control expone los siguientes comentarios y observaciones:

1. Estructura

El funcionario designado formalmente como coordinador de Juicios de Trascendencia Económica e Institucional se halla afectado a otras funciones de las establecidas por la norma de organización del área.

2. Facturación de servicios de estudios jurídicos

Se observaron falencias en la implementación del sistema que utiliza la Dirección de Gestión y Control Judicial (DGCJ) –dependiente de la DGAJ– para controlar que la facturación de los estudios contratados se ajuste a lo dispuesto en los pliegos correspondientes a cada concurso público de abogados. La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) en su informe de Evaluación del Sistema de Control Interno del año 2005, emitido en enero/07, señala: “El sistema [...] permite retroceder en la etapa procesal lo que conlleva el riesgo de duplicaciones en el pago. La facturación es por cuotas que están asociadas al cumplimiento de etapas procesales. Asimismo, no está instrumentada una cuenta corriente por cada estudio contratado y no registra los pagos realizados”.

En lo relacionado con el sistema informático, el auditado en su descargo reconoce la observación formulada. Sobre lo allí expuesto la AGN entiende que la manifestación acerca de que resulta antieconómico la implementación de un nuevo sistema y que los estudios tercerizados han agotado la facturación en la mayoría de las causas, no inhibe la recomendación efectuada en el sentido de que se implementen mecanismos de control que garanticen la correcta liquidación de los servicios facturados por los estudios. En cuanto a los pagos ya efectuados, dado que no se han tenido constancias acerca de que se solicita el detalle de los expedientes de pago a la Dirección de Administración, tal circunstancia deberá ser tenida en consideración para futuras auditorías.

No se ha tenido evidencia de que la DGAJ haya implementado un sistema de seguimiento y control de las causas adjudicadas a los estudios contratados, con el objetivo de evaluar los resultados de su gestión. En igual sentido se ha manifestado la SIGEN en su informe citado en el punto anterior.

Los controles que realiza la DGCJ se limitan a constatar las etapas procesales declaradas por los estudios para validar su facturación, por lo que la fiscalización queda supeditada a la presentación de la factura por parte de dichos estudios. En este sentido, se pudo verificar que los estudios presentan facturas con demasiada demora, incluso con 2 años de retraso respecto del momento al que están referidas. Dado el sistema implementado se dilata el control en sede judicial.

Respecto de los controles que realiza la Coordinación de Supervisión Judicial se verificó:

– En 12 casos de la muestra, en las fichas de auditoría se indicó que se vieron los expedientes, confirmando la etapa declarada por el estudio, cuando en realidad a la fecha del control los expedientes se encontraban archivados.

– En 9 casos facturados en octubre de 2005 y 4 facturados en junio de 2006, no se efectuó la comprobación en tribunales, situación que no impidió que se dispusiera la liquidación de los montos declarados por los estudios.

– En 1 caso se consignó un error en la etapa judicial declarada en la facturación y no advertida por la dependencia para su liquidación.

Con referencia a la ausencia de implementación de un sistema de seguimiento y control de las causas adjudicadas a los estudios contratados, el auditado reconoce la observación formulada. La AGN entiende que las circunstancias manifestadas por el auditado en su descargo, no enervan la necesidad de ejercer los pertinentes procedimientos de control respecto de las facturaciones en cuestión, con el fin de preservar el correcto impulso de los juicios y la defensa de los intereses del Estado.

3. Cartera de juicios

Del relevamiento de los juicios, surgieron evidencias relacionadas con la gestión judicial de la DG CJ, según se describe; la cantidad que se indica en cada observación está en relación con el total de casos de la muestra seleccionada:

– Se ha constatado que en 12 casos no se interpusieron los recursos correspondientes (se verificó que no hubo instrucciones para no interponerlos), o se los presentó con defectos formales.

– Se constató que en una causa el juzgado declaró la caducidad porque el auditado no activó el juicio y se le impusieron las costas. En otra, se declaró la negligencia en pedido de explicaciones, con costas.

– Se verificó que en 5 juicios ejecutivos, los letrados del auditado no solicitaron medidas cautelares de ninguna naturaleza y, en un caso, no se reinscribió la medida cautelar. Esta omisión podría frustrar el cobro del crédito del auditado.

– Se constató que el letrado del auditado inició el juicio en un fuero que no correspondía.

La DGAJ efectuó el descargo en respuesta de las observaciones efectuando diversas aclaraciones que complementan o amplían los comentarios realizados con relación a las observaciones efectuadas en los puntos 1 y 2. Asimismo, manifiesta discrepancias respecto de las observaciones obrantes en el punto 3; pero no ha aportado elementos de juicio que justifiquen reconsiderar las cuestiones planteadas.

4. A continuación se consigna el estado de situación de los comentarios y observaciones, y el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas en el informe aprobado por resolución 171/03-AGN.

Observación 4.1: Trámite de las actuaciones

El sector no cuenta con un manual de procedimientos. Las pautas para su desenvolvimiento son básicamente verbales, “las que se van adecuando en virtud de la dinámica del servicio”, según informa el organismo.

Situación actual:

La Dirección General de Asuntos Jurídicos no cuenta aún con un manual de procedimientos aprobado formalmente que permita identificar circuitos administrativos, definir acciones y organizar las funciones asignadas a las distintas áreas de la dependencia.

Sin embargo, en el ámbito de la Dirección de Gestión y Control Judicial se han dictado una serie de disposiciones, mediante las cuales se impartieron instrucciones con el fin de fijar las pautas de funcionamiento del sector.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos no ha dado cumplimiento a lo recomendado oportunamente por la Auditoría. En su descargo, el auditado confirma la observación. La observación se mantiene.

Observación 4.2. Distribución y control de las causas judiciales

– No se aplican, para la asignación de los juicios a los abogados, criterios que permitan una distribución proporcionada y equitativa de las causas.

– Existe una notoria desproporción en el número de causas asignadas a cada uno de los abogados, toda vez que algunos tienen individualmente a su cargo la gestión de más de 400 juicios, mientras que otros poseen sólo 1 o 2.

– En algunos casos, el volumen de juicios asignado a cada abogado, superaría la capacidad de los profesionales para efectuar un control adecuado de ellos.

– La importancia de estas observaciones radica en que, en ese contexto, el amplio volumen de causas podría resentir la defensa del Estado en juicio.

– En la Dirección no existen controles sobre el trámite de las causas. Las únicas verificaciones, están relacionadas con la contestación de demandas, efectuadas con el fin de unificar criterios entre el responsable del grupo, los coordinadores de enlace y juicio y el profesional actuante.

Situación actual

Se ha constatado que, para la asignación de los juicios a los abogados, se aplicaron criterios que permitieron una distribución proporcionada y equitativa las causas para la mayoría de los profesionales actuantes en cada grupo de trabajo, habiéndose regularizado la cuestión.

En cuanto a los controles sobre el trámite de las causas, si bien los jefes de grupo operan como coordinadores de los abogados actuantes, las únicas verificaciones que realizan están relacionadas con las contestaciones

de demandas, efectuadas con el fin de unificar criterios, por lo que se mantiene la observación efectuada en su oportunidad

Observación 4.3. Archivo de las carpetas de juicios

– No existe sistema de archivo de carpetas que permita a cualquier integrante de la Dirección General, conocer la ubicación de las mismas.

– La falta de un archivo sistemático afecta el acceso a los antecedentes judiciales –sobre todo los de antigua data– cuando, por cualquier motivo, el profesional responsable no se encuentra presente para la consulta.

Situación actual:

Se ha constatado la existencia de un nuevo sistema de archivo de las carpetas de juicios en la Dirección de Gestión y Control Judicial, ordenado por letrado, en ficheros colgantes que permiten la ubicación y compulsa de la causa a cualquiera de los profesionales del sector, por lo que la recomendación realizada está cumplida.

Observación 4.4. Sistema informático.

– Existe una falta de seguridad en el sistema informático de la DGAJ debido a que no se encuentra integrado a la red del Ministerio y no hay configurados usuarios con requisitos mínimos de seguridad.

– No se prevé clave alguna para el ingreso a la CPU que tiene implementado el sistema en el sector, y cualquier persona puede acceder a la información disponible.

– No se realiza un back up en soporte magnético removible, que a su vez se guarde en lugar adecuado.

– La carga de información es realizada por personal administrativo y no existe en el sector un operador con conocimientos jurídicos suficientes que intervenga en el ingreso de los datos (monto de la demanda, probabilidad de sentencia favorable, etcétera).

– Los abogados del organismo, en ocasiones no informan las modificaciones de los estados procesales, aduciendo la gran carga de tareas que soportan.

– En relación con los juicios que tramitan en el interior del país, los letrados informan sobre la iniciación del proceso y las sentencias, omitiendo la carga de las etapas intermedias.

– Se constató que no existen en la base de datos montos que sí figuran en las carpetas de juicios.

– Se verificó que existen en la base de datos números de expedientes judiciales que no coinciden con los que figuran en dos casos.

– El estado procesal que surge de la base de datos difiere del que consta en las carpetas y en los expedientes judiciales.

Situación actual:

Se verificó que aún no se integró el sistema de la DGAJ a la red del ministerio; sólo se encuentran conectadas las computadoras del área de informática –no las de los abogados– para la carga de datos. Tampoco se

configuró clave alguna para ingresar a la base de datos, quedando de esta forma la información a disposición de cualquier persona que acceda a su uso.

En cuanto al *back up* de las bases de datos y el sistema, diariamente se realizan entre dos y tres procedimientos, los que son copiados en distintos discos rígidos de las computadoras del sector; también realizan un resguardo diario por parte del proyecto informático del ministerio en un disco remoto que se utiliza a tal efecto.

La carga de información continúa siendo realizada por personal administrativo y no existe en el sector un operador con conocimientos jurídicos suficientes que intervenga en todo el proceso de carga.

Se pudo verificar que la base de datos incluye datos incorrectos respecto de las causas judiciales, atento que se ha constatado que: no existen en dicha base montos que sí figuran en las carpetas de juicios o que difieren de los obrantes en las carpetas y expedientes judiciales; que existen en la base de datos números de expedientes judiciales que no coinciden con los que figuran en las carpetas, como así también que el estado procesal que surge de la base de datos difiere del que consta en las carpetas y en los expedientes judiciales.

Asimismo, respecto de las causas judiciales relacionadas con el reordenamiento del sistema financiero (corralito), el sistema Advocatus no contiene todas las causas que administra la DGCJ. El sistema tiene cargadas 755 causas, mientras que la Dirección informó por nota 3.231/06 que administra 2.914; esta situación se produce debido a que la carga de los juicios al sistema se hace de manera paulatina y se encuentra en proceso de actualización.

Las manifestaciones vertidas por el auditado en su descargo no evidencian elementos suficientes que permitan conmovir las conclusiones a que se arribó en su oportunidad, salvo en lo concerniente a la necesidad de la realización de un back up periódico y bajo resguardo.

Por tal motivo, se mantienen en consecuencia las recomendaciones formuladas.

Observación 4.5. Obligación de informar a la Procuración del Tesoro de la Nación

– No existen elementos que acrediten la remisión –o recepción– de los informes mensuales que deben enviarse a la Procuración del Tesoro de la Nación ni de los proyectos de demanda iniciadas por el Ministerio de Economía.

– El auditado informó que la remisión de información se concreta por vía de correo electrónico, sin elementos que la certifiquen, con lo que no se garantiza la inviolabilidad de los datos.

Situación actual:

Se constató que el organismo envía mensualmente la información sobre la cartera de juicios a la P.T.N., la

que es remitida en soporte magnético (CD) y con clave de seguridad. Se verificaron constancias de la remisión y recepción de los informes enviados.

Por ello, se considera que el organismo ha cumplido con la recomendación efectuada.

Observación 4.6. Juicios a cargo del ministerio

Cantidad de abogados - Montos involucrados en los procesos.

- No hay concordancia entre la cantidad de profesionales que surge del soporte magnético (base de datos al 31/12/01) suministrado por la DGAJ (56), y el informado mediante nota, lo que motivó un pedido de aclaración, informando el auditado que el total ascendía a 49.

En todos los casos se excluyeron los pertenecientes al ex Ministerio de Infraestructura.

- No concuerda el monto total de los juicios que surge del soporte magnético entregado por el auditado (\$3.807.552.696,17) con el total de juicios informado (\$2.068.315.238,84) ni con el comunicado al momento de solicitar aclaraciones (nota DGAJ 3.479 \$3.738.414.207,59).

En todos los casos se excluyeron los correspondientes al grupo "Infra".

Carpetas de antecedentes judiciales.

a) Se verificó una falta de uniformidad entre la información que surge de la base de datos Advocatus, el contenido de las carpetas internas y el estado procesal de los juicios en sede judicial.

b) Existen carpetas cuyo contenido se encuentra desordenado.

c) No todos los escritos presentados en sede judicial tienen su correspondiente copia en las carpetas.

d) En el 5% de las carpetas se encontró agregada documentación relacionada con otros juicios.

e) Se verificó en el 23% de las carpetas la falta de escritos y resoluciones judiciales.

f) Las carpetas que se tuvieron a la vista no cuentan con una hoja de ruta que permita conocer las etapas judiciales cumplidas.

El sistema de gestión procesal, junto a las observaciones señaladas precedentemente, revela serias falencias en el control interno de la DGAJ.

En autos "Edesur S.A c/Estado Nacional - Dirección Nacional de Bienes del Estado s/escrituración", la actora reclamó la escrituración de inmuebles, con base en un boleto de compraventa celebrado con el Estado.

El Ministerio de Economía solicitó el rechazo de la demanda con imposición de costas a la contraria.

Se celebraron luego tres audiencias convocadas por el juez; en la última, el Estado manifestó estar en condiciones de cumplir con la pretensión principal de Edesur, sin efectuar propuesta alguna relativa a la forma de imposición de las costas, las que al 14 de mayo de 1999 ascendían a \$834.150.

Pudo el Estado allanarse y eximirse de las costas, o bien intentar acordar la distribución por su orden en la tercera audiencia mencionada.

Situación actual:

Cantidad de abogados - Montos involucrados en los procesos.

No se han observado diferencias entre la cantidad de profesionales que surgen de la base de datos y lo informado por nota DG CJ 3.231/06 del 25/8/06.

Tampoco se han verificado diferencias entre el monto total de los juicios que surge de la base de datos Advocatus y el informado en soporte papel, por lo que no corresponde observación alguna en estos puntos.

Carpetas de antecedentes judiciales.

a) Se verificó una falta de uniformidad entre la información que surge de la base de datos Advocatus, el contenido de las carpetas internas y el estado procesal de los juicios en sede judicial.

b) Existen carpetas cuyo contenido se encuentra desordenado.

c) No todos los escritos presentados en sede judicial tienen su correspondiente copia en las carpetas.

d) Se verificó en el 26% de las, carpetas la falta de escritos y resoluciones judiciales.

e) Las carpetas que se tuvieron a la vista no cuentan con una hoja de ruta que permita conocer las etapas judiciales cumplidas.

Por lo expuesto, la AGN indica que deben mantenerse las recomendaciones efectuadas oportunamente.

Observación 4.7. Información remitida a la Contaduría General de la Nación

Debido a la falta de actualización de la base de datos, los cuadros remitidos por el auditado a la C.G.N., en cumplimiento del artículo 10 de la Disposición C.G.N. 38/01, no contendrían información fidedigna respecto de los montos de las sentencias y de los juicios en trámite.

Situación actual:

Se constató falta de uniformidad entre los montos que surgen de la base Advocatus y los que se observaron en las carpetas y en expedientes judiciales. La información que la DGAJ extrae de su base de datos y emite en cumplimiento de disposiciones normativas, no refleja de manera fidedigna, integral y actual el estado y los valores comprometidos en los juicios a su cargo.

Al responder el auditado las observaciones efectuadas, reconoce la discordancia entre los montos cargados en el sistema informático Advocatus y los que constan en las carpetas, habiendo tomado debida nota para su regularización, por lo que la AGN mantiene la observación formulada y la consecuente recomendación emitida en su oportunidad.

La AGN señala que para la elaboración del informe, se tuvo en consideración el descargo producido por el auditado en aquellos casos en los que se consideró pertinente.

La AGN concluye que si bien no puede dejar de reconocer las particularidades que presenta la gestión desarrollada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos en procesos judiciales al momento del informe objeto de seguimiento y del actual, con motivo de la normativa dictada para lograr el reordenamiento del sistema financiero, la que incrementó exponencialmente el número de causas a atender, de las tareas de auditoría efectuadas surgen los siguientes aspectos a destacar:

En lo referido a la estructura orgánica, se ha constatado que en el ámbito de la Coordinación de Juicios de Trascendencia Económica e Institucional, se ha modificado el esquema de distribución formal de tareas imposibilitando una adecuada asignación de funciones y responsabilidades.

Se encontraron falencias en el control de la facturación de los estudios contratados mediante concursos públicos de abogados 1/93, 1/95 y 2/95 permitiendo situaciones que sugieren la reformulación de las pautas de control. Por otra parte, no se ha tenido evidencia de la existencia de un sistema de seguimiento de las causas adjudicadas a los estudios, a fin de evaluar los resultados de la gestión.

Del relevamiento de juicios en base a una muestra, surgieron evidencias relacionadas con la gestión judicial de la DGCJ que sustentan falencias en la gestión

procesal, y que requieren efectuar el correspondiente deslinde de responsabilidades.

Con relación al seguimiento de las recomendaciones oportunamente efectuadas en el informe de auditoría aprobado por la resolución 171/2003-AGN, y habiéndose dado cumplimiento a algunas de ellas, han quedado pendientes de cumplimiento las siguientes:

- Elaboración de un manual de normas de procedimientos en el ámbito de la DGAJ.

- Implementación de un sistema de control que permita verificar la gestión procesal de los juicios.

- Integrar el sistema informático de la DGAJ a la red del Ministerio.

- Mantener actualizada la base de datos y modificar el sistema de ingreso de datos, de manera que cada abogado ingrese los referentes a las causas bajo su gestión.

- Actualizar la información de la base de datos Advocatus, en coordinación con el contenido de las carpetas internas y el estado real de los juicios.

- Mantener las carpetas ordenadas, actualizadas y completas, de manera que permitan conocer en forma acabada el estado de las causas.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

ANTECEDENTES

Ver expedientes 4.880-D.-2011 y 272-O.V.-2008.