

INFORME DE AUDITORÍA

Julio de 2016

INFORME N° 32/2016

PROCESO SUSTANTIVO: DEFENSA Y REPRESENTACIÓN JURÍDICA DEL ESTADO

TEMA: AUDITORÍA DE JUICIOS

ORGANISMO: PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN - DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍA

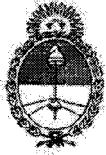
EQUIPO DE TRABAJO:

Adjunta General	Dra. Silvia FILOZOF
Supervisor Legal	Dra. María Victoria PIFARRE
Supervisor Informático	Lic. Nestor GRASSO
Jefe de Equipo	Dra. Maria Berta MARTIN
Auditor	Dr. Omar Armando D'ANGELO
Auditor	Sr. Marcelo LEVIT
Auditor	Dra. Valeria Paula GALLO
Auditor	Dr. Eduardo G. DUNAEVSKY



Unidad de Auditoría Interna
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

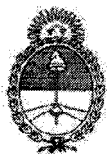
IF-2016-00485912-APN-UAI#MJ



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna*

ÍNDICE

ÍNDICE	2
RESUMEN EJECUTIVO	3
CONCLUSIÓN GENERAL DEL INFORME	3
OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES	5
INFORME ANALÍTICO	7
I. OBJETO DE LA AUDITORÍA	7
II. ALCANCE DE LA TAREA	7
III. MARCO DE REFERENCIA	8
IV. ACLARACIONES PREVIAS	10
V. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES	26
VI. CONCLUSIÓN	27



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna

RESUMEN EJECUTIVO

CONCLUSIÓN GENERAL DEL INFORME

Sobre la base de la tarea realizada, cabe concluir que la Dirección de Auditoría de la Procuración del Tesoro de la Nación, ejecuta de manera razonable los procesos de auditoría de las causas judiciales en las que el Estado Nacional es parte o tiene un interés comprometido y el de administración del SIGEJ y demás sistemas asociados, pudiendo advertirse algunas falencias, detalladas en el Punto V. Observaciones, que sin afectar en principio la seguridad de los resultados esperados, condicionan la eficacia y eficiencia de las funciones desempeñadas.

En tal sentido, se estima necesario, en primer término, aprobar formalmente los Instructivos de Trabajo en condición de proyectos, definiendo los circuitos operativos de las actividades, los responsables de ejecutarlas y las obligaciones involucradas en los procesos de registro y de auditoría, entendiendo que en la medida que se cuente con manuales o lineamientos que delimiten cada proceso, se promoverá la eficiencia y la eficacia en las operaciones.

En lo que al sistema SIGEJ se refiere, y siendo que el mismo constituye un recurso único y estratégico para el Estado Nacional por cuanto reúne información indispensable para la toma de decisiones en la gestión de gobierno, se recomienda adoptar las medidas necesarias para depurar los errores de registro o aquellos que se hubieran producido con motivo de la migración del sistema ADVOCATUS al nuevo aplicativo.

La integridad de la base de datos del SIGEJ, así como su correcta gestión, permitirá mejorar progresivamente la calidad de la defensa del Estado en juicio, en tanto el letrado asignado contará con una herramienta de gestión que le permitirá atender debidamente el juicio, el responsable del servicio podrá llevar a cabo una supervisión más adecuada, y la Procuración del Tesoro contará con información

IF-2016-00485912-APN-UAI#MJ



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna*

mas confiable para facilitar el ejercicio de su función de contralor sobre la litigiosidad estatal y la labor desarrollada por los integrantes del Cuerpo de Abogados del Estado, en los términos definidos en la Ley N° 12.954.

En cuanto a la disponibilidad de recursos humanos para una adecuada administración y mantenimiento del nuevo sistema de gestión judicial, y visto la reciente desafectación de personal con capacidades en informática y capacitación, debería analizarse la real necesidad a tal fin, de manera de asegurar una continua mejora en la utilización y prestaciones del SIGEJ.

En lo que respecta al registro de juicios y arbitrajes internacionales, si bien no afecta a los resultados de su gestión, entendemos que debiera definirse, y en su caso regularizarse normativamente, si dicha actividad es competencia de esta Dirección Nacional o de la Dirección Nacional de Asuntos y Controversias Internacionales.

También debiera considerarse la posibilidad y conveniencia de formalizar eventuales aperturas inferiores en función de la especificidad de las tareas desarrolladas, ya que tal formalización resultaría concordante con las procedimientos y/o instructivos que se definan y aprueben.

Por último, consideramos conveniente, desde el estricto punto de vista de las técnicas de la auditoría, incorporar algunas de ellas a las tareas desarrolladas, tales como la elaboración de una planificación estratégica basada en el análisis de riesgos, elaborar programas de trabajo cuando resulte procedente o realizar relevamientos en el universo de servicios jurídicos sujetos a control, en el entendimiento que su aplicación contribuirá a mejorar el conocimiento de la materia a ser auditada y la asignación y contribución de los recursos puestos a disposición.

Buenos Aires, 29 de julio de 2016.



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna

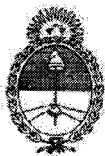
OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

<u>OBSERVACIONES</u>	<u>IMPACTO</u>	<u>RECOMENDACIÓN</u>
<p>Observación N° 1: Ausencia de manuales de procedimientos y/o instructivos formalmente aprobados.</p> <p>La Dirección Nacional de Auditoría de la Procuración del Tesoro de la Nación no cuenta con manuales de procedimientos y/o instructivos formalmente aprobados donde se describan en forma ordenada, secuencial y detallada las operaciones que se realizan en el área, precisando las tareas y responsabilidades inherentes a las actividades asignadas.</p>	<p>Medio</p>	<p>Con independencia de la necesidad de cumplimentar lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley N° 24156, se entiende conveniente formalizar los procedimientos relativos a los principales circuitos operativos, de manera de definir claramente los sectores que deben intervenir en cada uno de los procesos, sus tiempos de gestión y las acciones a desarrollar; además de que tales precisiones sean ampliamente conocidas y de cumplimiento obligatorio para los operadores. Para dicha tarea pueden tomarse como base los instructivos informales con los que cuenta el área, dotando a los mismos de la sistematización necesaria para su formalización.</p>



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna

<u>OBSERVACIONES</u>	<u>IMPACTO</u>	<u>RECOMENDACIÓN</u>
<p>Observación 2: Fallas de integridad en la base de datos del Sistema Informático Único de Gestión Judicial (SIGEJ).</p> <p>En el SIGEJ se verificó la existencia de inconsistencias en algunas de las tablas que conforman la base de datos, como valores inválidos, en blanco o en cero en el campo "n_expediente" de la tabla "Juicios", errores de secuencia en el campo "ID" de la misma tabla, el campo monto con valor negativo en algunos casos, entre otras cuestiones.</p>	Medio	Arbitrar los medios a fin de universalizar las pruebas efectuadas por esta UAI en el marco de la muestra seleccionada, dirigidas a detectar y corregir los errores de registro que pudieran surgir de tales procedimientos.



INFORME ANALÍTICO

I. OBJETO DE LA AUDITORÍA

Evaluar la organización y métodos de trabajo correspondientes al proceso de auditoría de las causas judiciales en que el Estado Nacional o sus entes son parte o tienen un interés comprometido, y el proceso de administración del sistema de información y registro único de juicios en los que intervengan los organismos de la Administración Pública centralizada, descentralizada y demás entes comprendidos en la Reglamentación del Capítulo IV de la Ley N° 25.344, contenida en el Decreto N° 1116/00 y los demás registros existentes, bajo responsabilidad de la DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍA de la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN, a fin de obtener una visión global de las condiciones existentes para el desarrollo de la gestión, en cumplimiento de las acciones y responsabilidades asignadas.

II. ALCANCE DE LA TAREA

Las labores de auditoría se desarrollaron conforme a las Normas de Auditoría Interna Gubernamental aprobadas por la Resolución N° 152/2002 SGN, tomando en consideración las Normas de Control Interno para Tecnología de Información - Resolución N° 48/05 SGN y teniendo en cuenta las Normas de Auditoría Generalmente aceptadas.

La auditoría estuvo orientada a obtener un diagnóstico sobre la organización y condiciones de funcionamiento del área auditoría y registro, focalizando el análisis en los componentes y sistemas más relevantes que hacen a su gestión, en el marco del cumplimiento de los objetivos y funciones institucionales que tiene asignada.

Las tareas contemplaron la realización de un análisis estructural, que refirió fundamentalmente a verificar que las funciones de la dirección se cumplan de acuerdo a principios de economía, eficiencia y eficacia, y se llevó a cabo mediante el



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna

estudio de las relaciones formales e informales existentes en la misma y de los procedimientos vigentes, contemplando las relaciones jerárquico-funcionales, la asignación de tareas, las funciones integrantes de los circuitos relevantes, la disposición física de los recursos humanos y materiales y el estudio de los métodos y tiempos de trabajo, a fin de determinar las eventuales debilidades y/u oportunidades de mejoras en los aspectos operativos de mayor relevancia.

Asimismo, se evaluaron los datos relativos al sistema de información de juicios y demás aplicativos utilizados por la Dirección, verificando los puntos de control interno existentes y realizando pruebas de consistencia mediante la utilización del software de auditoría ACL.

Las tareas de auditoría fueron ejecutadas con el objeto de identificar los asuntos de potencial importancia y, conforme las conclusiones a las que se arribó, se formularon recomendaciones tendientes a optimizar las condiciones en las que se desarrolla la gestión.

Aclaración: Teniendo en cuenta la especificidad de las tareas desarrolladas en el ámbito de la Dirección en lo que se refiere al control de los procesos judiciales, las capacidades y experiencias de que dispone para fiscalizar la actividad procesal y que se la puede considerar la autoridad de aplicación en la materia, esta Unidad de Auditoría Interna se ve inhibida de realizar comprobaciones y opinar con relación a la adecuación de la tarea ejecutada y a la eficacia de los resultados obtenidos.

III. MARCO DE REFERENCIA

- Decision Administrativa N° 483/16. Aprueba la Estructura Organizativa de primer nivel operativo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y mantiene en el art. 2° la vigencia del Decreto N° 1486/11 para la Procuración del Tesoro de la Nación.
- Decreto N° 1486/11. Estructura Organizativa del primer nivel operativo vigente para la Procuración del Tesoro de la Nación.
- Decreto N° 1755/08. Estructura Organizativa vigente de segundo nivel operativo de la Procuración del Tesoro de la Nación.



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna*

- Decreto N° 1116/00: Reglamenta diferentes aspectos de la Ley N° 25.344. Sistema Informático Único de Gestión Judicial (SIGEJ) de uso obligatorio para todos los integrantes del Sector Público Nacional.
- Ley 25.344. Deber de comunicar a la Procuración del Tesoro de la Nación los juicios deducidos contra organismos de la Administración Pública Nacional.
- Ley 24.769. Registro de Extinción de la Ley Penal.
- Resolución PTN N° 2/2000. Deber de información por parte de los servicios jurídicos permanentes del Cuerpo de Abogados del Estado y creación de los registros de Juicios de Relevante Significación Económica o Institucional y el Registro de Medidas Cautelares en el ámbito de la Dirección Nacional de Auditoría.
- Resolución PTN N° 40/2001. Implementación de las disposiciones contenidas en la Ley 25.344. Juicios de relevante significación económica.
- Resolución PTN N° 86/2002. Aprueba y ordena el uso del Programa Informático Sistema Informático Único de Gestión Judicial.
- Resolución PTN N° 48/2009. Se fija el plazo de 60 días hábiles contados desde la comunicación de la presente a efectos que los responsables de los servicios jurídicos integrantes del CAE procedan a la actualización de los datos remitidos al Sistema Informático Único de Gestión Judicial.
- Resolución PTN N° 96/2009. Prorroga hasta el 31/12/09 la actualización establecida en la Resolución PTN N° 48/2009.
- Resolución PTN N° 1/2012. Se aprueba el uso del programa informático denominado Sistema Informático Único de Gestión Judicial.
- Resolución PTN N° 4/2016. Sustituye los arts. 1 y 5 de la Resolución PTN 40/2001.



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna*

IV. ACLARACIONES PREVIAS

IV.1 ASPECTOS ESTRUCTURALES

La Dirección Nacional de Auditoría, desde su creación en 1991, ha desarrollado su actividad en los dos campos específicos fijados por la norma que le dio origen, el control y el registro de los juicios en que el Estado Nacional o sus entes son parte o tienen interés comprometido, asistiendo al Procurador del Tesoro en el control de la actividad desplegada por los letrados que integran el Cuerpo de Abogados del Estado y administrando el denominado Sistema Informático Único de Gestión Judicial (SIGEJ), de uso obligatorio para todos los integrantes del Sector Público Nacional (Decreto N° 1116/2000).

En la actualidad coexisten una serie de sistemas informáticos, tales como el Registro de Medidas Cautelares; el Registro de Juicios contra el Estado Nacional (Ley N° 25.344, art.8); el Registro de Extinción de la Acción Penal (Ley N° 24.769); entre otros, cuyos datos coadyuvan a la obtención de un cuadro claro de la litigiosidad estatal y conforman un sistema de información relevante para la toma de decisiones.

En lo que se refiere al análisis estructural, el Decreto N° 483/16 aprueba la Estructura Organizativa de primer nivel operativo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y mantiene en el art. 2° la vigencia del Decreto N° 1486/11 para la Procuración del Tesoro de la Nación.

En tal sentido, el Decreto N° 1486/11 establece como responsabilidad primaria de la Dirección Nacional de Auditoría la de asistir al Procurador del Tesoro de la Nación en el registro y auditoría de los juicios en los que la Administración Pública centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, es parte.

Entre sus principales acciones cabe destacar las siguientes:

- Mantener actualizados los datos del sistema de información y de registro único de juicios de la administración pública centralizada, descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado cualquiera fuera su naturaleza jurídica.

IF-2016-00485912-APN-UAI#MJ

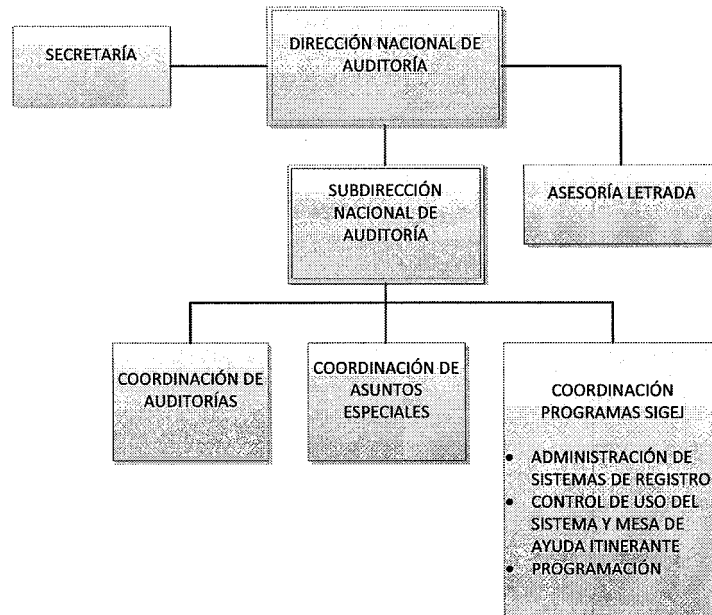


*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna*

- Mantener actualizada la información de los diversos sistemas de registro.
- Brindar información del registro de juicios a los distintos organismos de control que así lo requieran y producir informes estadísticos.
- Ejecutar auditorías individuales sobre las causas definidas como de relevante significación económica, y un control no permanente por muestreo de las que no tienen esa trascendencia, con la finalidad de perfeccionar la defensa judicial del Estado Nacional.
- Auditar la cartera de juicios, por organismo o por grupo de causas, radicados en jurisdicciones judiciales del interior del país.
- Asesorar sobre aquellas cuestiones puntuales de significativa relevancia institucional o económica que puedan ser consideradas como causas eficientes de litigiosidad presente o futura.
- Controlar y realizar el seguimiento del desarrollo de juicios de relevancia económica o institucional encomendados por el Procurador del Tesoro de la Nación.

Cabe señalar que si bien figura entre las acciones asignadas a la Dirección auditada el mantener actualizado el registro de juicios y arbitrajes internacionales, conforme lo informado por el auditado, el mismo es llevado actualmente por la Dirección Nacional de Asuntos y Controversias Internacionales, observándose una obsolescencia de la norma que aprueba la estructura organizativa de la PTN en lo que a éste aspecto se refiere.

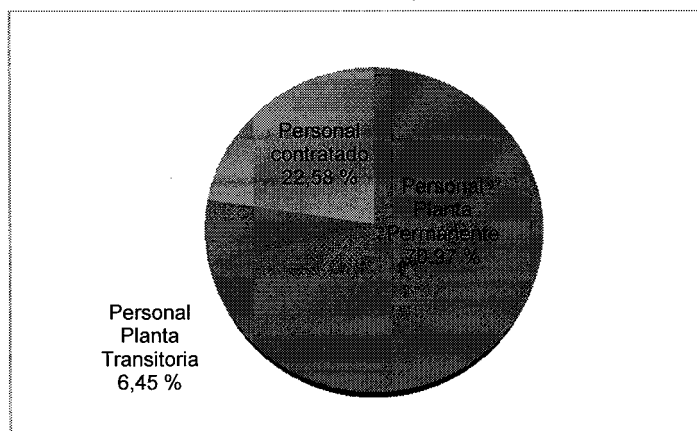
En lo que a sus aperturas inferiores se refiere, se detalla a continuación el organigrama con sus dependencias formales e informales. La Dirección Nacional de Auditoría tiene aprobados formalmente los cargos de Director y Subdirector Nacional (Decretos N° 1752/09 y N° 1130/12). Además, el Director Nacional de Auditoría, mediante Disposición interna, encomendó algunas tareas de supervisión y coordinación específicas a determinados agentes de la Dirección.



IV.2 RECURSOS HUMANOS

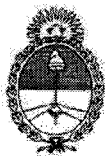
La Dirección Nacional de Auditoría cuenta, al momento de la presente auditoría, con treinta y un agentes, de los cuales: veintidos son de planta permanente, dos de planta transitoria y siete contratados bajo el régimen de la Ley de Contrato de Trabajo en el marco del Sistema de Cooperación Técnica y Financiera.

GRAFICO 1 – PLANTA DE PERSONAL A LA FECHA REALIZACIÓN AUDITORÍA



Los agentes están distribuidos conforme las siguientes funciones: Director y Subdirector, cuyas designaciones fueron prorrogadas por el Decreto N° 2648/15,;

IF-2016-00485912-APN-UAI#MJ



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna

trece abogados en el área de auditoría; cuatro abogados, tres administrativos y tres técnicos informáticos en el área de registro; y en el área secretaría se desempeñan cinco administrativos y un técnico informático.

Cabe aclarar que si bien no integra la planta de la Dirección, en el sector informático de la Procuración trabaja el ingeniero que desarrolló el programa plataforma web correspondiente al SIGEJ y realiza las tareas de mantenimiento. Al inicio de la implementación de este sistema, el citado profesional contaba con el apoyo de dos programadores, cuyos contratos fueron discontinuados hace poco más de un año. El Director informó que requirió la contratación de un nuevo programador, atento que, por el amplio universo de usuarios, las dificultades propias que resultan de la incorporación del nuevo sistema y las distintas necesidades que van surgiendo a medida que se lo va utilizando, resulta insuficiente el personal afectado a estas tareas.

Asimismo, y vinculado al tema, en diciembre de 2015 se dejaron sin efecto los contratos de los dos instructores que se encargaban de capacitar al personal de los servicios jurídicos en la utilización del SIGEJ, tarea que resulta de suma importancia no sólo para que los abogados responsables de la carga del sistema la realicen correctamente, sino además para dar a conocer las modificaciones o nuevas funcionalidades de dicho sistema.

Finalmente, en lo que al aspecto logístico se refiere, la Dirección Nacional de Auditoría tiene sus oficinas en la calle Córdoba 1367, piso 10, pero la Mesa de Entradas del Organismo se encuentra en Posadas 1641, por lo que tres integrantes de la Dirección están afectados a la recepción y análisis de las comunicaciones del artículo 8° de la Ley 25.344 en dicha sede, situación que, conforme lo informado por el auditado, genera algunas dificultades producto de la falta de inmediatez en el traslado de la documentación.

IV.3 DESARROLLO DE LOS PROCESOS

La Dirección Nacional de Auditoría de la Procuración del Tesoro de la Nación ejecuta las acciones asignadas por la normativa aplicable a través de diversos procesos, a saber:

IF-2016-00485912-APN-UAI#MJ



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna

PROCESO DE AUDITORÍA DE JUICIOS

La Dirección Nacional de Auditoría tiene entre sus competencias controlar la gestión judicial de la cartera litigiosa del Estado Nacional centralizado, descentralizado, entidades autárquicas, empresas del Estado, cualquiera fuera su naturaleza jurídica, bancos y entidades financieras oficiales nacionales, obras sociales del sector público, fuerzas armadas y de seguridad.

Como producto de la labor de auditoría de los juicios, la Dirección Nacional elabora:

- Informes de auditoría integrales
- Informes de auditorías por grupo de juicios
- Informes de revisión
- Auditorías individuales
- Informes especiales

Para llevar adelante esta tarea de control, elabora anualmente una "Proyección anual de actividades". En la citada proyección se describen los informes de auditoría individuales, por grupo de juicios y de revisión que se prevén emitir durante el año calendario. Cabe aclarar que la misma no es aprobada formalmente, ni es de cumplimiento estricto, sino que se va ajustando de acuerdo a los requerimientos que reciba la Dirección, ya sea a pedido del Procurador o de alguna otra autoridad del Poder Ejecutivo Nacional.

La función de auditoría jurídica se articula con la tarea de registro de la cartera litigiosa del Estado que realiza la Dirección a través del "SIGEJ", que le provee los datos objetivos que utiliza la Dirección para la elaboración de la "Proyección anual de actividades".

Conforme lo manifestado por el auditado, el universo de auditoría es toda la cartera judicial estatal, especialmente la que tramita en CABA. En el interior también realizan auditorías pero las mismas son más esporádicas por falta de disponibilidad de recursos humanos y limitaciones para realizar comisiones de servicios. A fin de poder incrementar las auditorías en el interior del país, la Dirección informó que está



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna*

trabajando en un proyecto, consistente en llevar a cabo convenios con las Universidades para que, a través del área correspondiente, se preste colaboración en los procesos de auditorías en el interior del país.

Cabe señalar que el Auditado no utiliza para el desarrollo de sus tareas prácticas de auditoría generalmente aceptadas.

Por ejemplo, no realiza un plan estratégico de auditoría que contemple un análisis de los riesgos involucrados a fin de determinar los juicios y servicios jurídicos que se incluirán en cada "proyección anual de actividades", ni tampoco tiene definido un ciclo de auditoría que permita determinar el tiempo que le demandaría efectuar un control del universo auditable. A su vez, la proyección anual de actividades no contempla el seguimiento de falencias registradas en anteriores informes, con el objeto de verificar la superación de eventuales desvíos o falencias detectadas oportunamente.

Si bien gran parte de la tarea desarrollada durante el año se origina en requerimientos puntuales, lo que implica que difícilmente pueda cumplirse una planificación anual, la posibilidad de contar con esta herramienta, fundamentada en una evaluación de los riesgos detectados, y su comparación con lo efectivamente ejecutado en función de los requerimientos ocurridos, posibilita mejorar el conocimiento del universo sujeto a control.

Otro aspecto a considerar en cuanto a las técnicas habituales de la auditoría, es la elaboración, en tanto resulte procedente por las características de las tareas a ser ejecutadas, de un Programa de Trabajo que defina preliminarmente el objeto y el alcance de los procedimientos o actividades a desarrollar, los responsables de llevarlas a cabo y los plazos estimados de ejecución, y la posterior comparación de lo efectivamente concretado con lo programado. Estos elementos permiten disponer de información para propiciar mejoras en la asignación y utilización de los recursos humanos y físicos disponibles.

En relación a la tarea desarrollada, la Dirección Nacional informó la realización durante el año 2015 de:



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna*

- 13 informes por grupo de juicio (o sea por servicio jurídico), dentro de los cuales se incluyeron 5 auditorías de revisión (son auditorías en las que se regresa a un servicio jurídico después de dos o tres años a fin de verificar si corrigieron los desvíos oportunamente observados en informes anteriores).
- 1 informe de la cartera activa del Estado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social
- 1 informe sobre Ejecuciones Fiscales de la AFIP.
- 765 auditorías sobre juicios individuales, entre los que se incluyen los juicios de Relevante Significación Económica (RSE) que no integraron informes de auditoría por grupo.

En lo que se refiere a los circuitos de los procesos de auditoría de juicios, la Dirección Nacional utiliza un instructivo interno que fue aprobado mediante Disposición interna, estableciendo su observancia de modo provisional hasta el 31 de diciembre del mismo año. Vencido dicho plazo se establecía que debía procederse a su revisión y eventual aprobación definitiva. En tales términos, a fines de 2015 y comienzos de 2016, los distintos sectores fueron proponiendo actualizaciones, elevándose un nuevo proyecto al Director Nacional en abril de 2016, el que no ha sido aún aprobado formalmente.

El proceso de auditoría comienza con la instrucción del Director Nacional, donde asigna un Coordinador para la tarea, que es quien selecciona los expedientes objeto de auditoría y elabora la Nota para requerir la solicitud de préstamo de tales expedientes judiciales a los respectivos tribunales, la que es elevada a la firma del Subdirector Nacional, el Director Nacional o el Subprocurador, según se establezca en cada caso.

Obtenida la firma, un procurador diligencia el préstamo en el juzgado hasta el efectivo retiro del expediente judicial original. En caso que la solicitud de préstamo sea denegada, o sometida a condiciones, debe notificar tal circunstancia al Coordinador que haya efectuado el pedido.



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna*

Obtenido el préstamo en el Tribunal, se retira el expediente. Personal administrativo procede a registrarlo en el COMDOC y, seguidamente, lo carga en un aplicativo informático que posee la Dirección Nacional en el que se consignan los datos del expediente (número, carátula, juzgado, etc.). Verifica también si el expediente de que se trata cuenta con instrucciones de la Dirección Nacional de Asuntos Judiciales, y en caso de que existan, agrega copia de ellas, sin incorporarlas físicamente al expediente.

Una vez reunida la documentación indicada, completa el Formulario N° 1 con los datos del expediente, lo imprime y lo entrega, juntamente con las actuaciones, la carátula de entrada al COMDOC y las instrucciones de la DNAJ, si las hubiere, a la Coordinación que hubiere iniciado el pedido. La entrega se registra en el mencionado aplicativo dejando constancia de la fecha de entrega e individualizando al Coordinador que lo recibió.

La Coordinación respectiva completará el Formulario N° 1 con el nombre del auditor designado, la fecha de asignación y la fecha límite para la entrega del proyecto de Informe de Auditoría. Asimismo, asienta en dicho formulario la cantidad y tipo de cuerpos que conformen las actuaciones (principal, cuadernos de prueba, incidentes, etc.), la cantidad de fojas de cada uno, con las aclaraciones de alteración en dicha numeración que pudiera haber, pudiéndose dejar constancia de cualquiera otra circunstancia que considere relevante respecto del estado del expediente.

Todos estos datos son ingresados también al aplicativo, luego se procede a entregar al auditor/a las actuaciones, con toda la documentación que se hubiere agregado y ficha del SIGEJ.

El auditor/a es quien analiza las actuaciones y confecciona el proyecto de Informe de Auditoría.

Para el cumplimiento de su tarea, el auditor/a realiza las siguientes verificaciones básicas, las que se encuentran incorporadas en el proyecto de Instructivo de Trabajo pendiente de aprobación:

- a) Relevamiento de datos
- b) Control de la foliatura de las actuaciones

IF-2016-00485912-APN-UAI#MJ



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna*

- c) Evaluación del marco legal concernido
- d) Análisis de las acciones y omisiones procesales
- e) Verificación del cumplimiento de las instrucciones de la DNAJ, que pudieran haberse elaborado.
- f) Constatación de la consistencia de datos volcados en las fichas del SIGEJ.
- g) Observaciones y recomendaciones
- h) Control del cumplimiento de las recomendaciones
- i) Comunicaciones a los organismos de control de la administración, sobre incumplimientos de entidad, que se detecten en la función de las verificaciones practicadas.

Si se formularan observaciones, en los casos de auditorías individuales, se confecciona, además, un proyecto de nota de comunicación al Servicio Jurídico. En las auditorías por Grupo de Juicios, las observaciones deben incluirse en un Informe Final.

Confeccionado el proyecto de Informe de Auditoría, el auditor responsable lo entrega, juntamente con el expediente y demás documentos al Coordinador, quien supervisa el informe y lo eleva al Director Nacional o Subdirectora Nacional para su revisión y aprobación, excepto que ello no fuera posible en razón de ser necesaria la devolución inmediata al Tribunal. En tal caso, informan al Director Nacional, quien decide si es necesario extraer fotocopias de alguna parte o de la totalidad de las actuaciones.

Una vez firmado el Informe por el Director Nacional, el sector administrativo lo registra y numera, confecciona la nota de devolución y procede a devolver el expediente al Tribunal correspondiente. Paralelamente, el auditor responsable carga en el aplicativo informático los datos faltantes, corrige los errores que hubiera y deja constancia de la existencia y tipo de observaciones. Las auditorías que no contengan observaciones son archivadas por el área administrativa.



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna*

En los casos de auditorías de juicios individuales que contengan observaciones, se comunica mediante Nota al Servicio Jurídico con copia de la auditoría individual de que se trate, certificada por un profesional.

En los casos de Auditorías por Grupo de Juicios, la Coordinación responsable elabora el proyecto de informe con las conclusiones de la auditoría realizada, el que es elevado al Director Nacional para su firma y es comunicado mediante Nota al Servicio Jurídico con copia del Informe.

Tanto las Notas comunicando auditorías individuales, como el informe por grupo de juicios, se anotan en una agenda, consignando la fecha de una eventual reiteración en el supuesto de no recibir respuesta respecto de las acciones correctivas encaradas por parte del servicio jurídico que tramita el juicio.

Teniendo en cuenta que las tareas de la Dirección se concentran en controlar la actividad procesal desarrollada en los expedientes judiciales en los que el Estado Nacional es parte, tal vez debiera, además, evaluarse la conveniencia de realizar relevamientos en aquellos servicios jurídicos en cuyos procesos judiciales y/o en la administración de la información del Sistema Informático Único de Gestión Judicial (SIGEJ) se hayan detectado mayor cantidad o mas importantes falencias, con el fin de obtener evidencias de eventuales causales organizativas o de recursos que estuvieran afectando los resultados esperados.

PROCESO DE REGISTRO Y SISTEMA SIGEJ

Entre otras acciones, la Dirección tiene a su cargo la administración del Sistema Informático Único de Gestión Judicial (SIGEJ), cuyo propósito principal es reunir los datos de los juicios de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, brindados por los distintos Servicios Jurídicos Públicos, de forma tal que posibilite contar con información completa, veraz y oportuna del cuadro de litigiosidad que involucra al Estado Nacional y sus entes.

Este aplicativo es de uso obligatorio en todos los Servicios Jurídicos que tengan a su cargo la representación y patrocinio del Estado Nacional (Conf. Decreto N° 1116/2000 y Resolución PTN N° 86/2002). Cada servicio jurídico debe proceder a la carga de sus propios juicios, recayendo esta responsabilidad en el/los abogados

IF-2016-00485912-APN-UAI#MJ



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna*

que tenga a su cargo la representación estatal en cada una de las causas. Los abogados acceden a través de la página web de la PTN al sistema (<https://sigej.ptn.gob.ar/ssj/login/login>) y desde allí proceden a realizar la carga de información.

Como la operación del sistema es vía web y su base de datos es común a todos los organismos, permite compartir información en caso de que una causa involucre más de un ente estatal y, por otro lado, saber si una persona física o jurídica tiene múltiples causas contra el Estado.

Además de aportar una herramienta eficaz para cumplir funciones de control y permitir el monitoreo por parte de los equipos de abogados de las causas que llevan, este sistema cobra gran relevancia como sistema auxiliar de gestión para los letrados, pues permite tanto la comunicación entre usuarios como poder vincular causas relacionadas, compartirlas y consultarlas. Dispone de diversas herramientas, como ser alertas automáticas de vencimientos y caducidades de instancia, agenda, editor de texto para generar modelos de escritos que se pueden autocompletar de manera automática, y generar informes.

Cada usuario dispone de un perfil vinculado a su contraseña, a través del cual se determina las funcionalidades a las que puede acceder dentro de la herramienta y la información a la que tiene acceso de acuerdo al organismo en el que preste servicios.

La Dirección Nacional cuenta con un servicio de Mesa de Ayuda, que se encuentra bajo la supervisión del responsable del programa de administración de Registro, disponible para todos los usuarios del SIGEJ, por el cual pueden realizar consultas relacionadas con el uso del sistema, ya sea por medio de la mensajería del sistema o a través de correo electrónico. Conjuntamente, es posible solicitar pedidos de capacitación. Todas las consultas deben responderse en el día, y las que no puedan resolverse serán enviadas al sector programación informándole al usuario consultante. La mensajería de la mesa de ayuda llega a todos los usuarios y a las autoridades de la Dirección, a fin de evitar duplicación de consultas.



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna

Por otro lado, la Dirección cuenta con un servicio itinerante de ayuda y capacitación que realiza visitas, tanto planificadas como a pedido, a los diferentes Servicios Jurídicos para aclarar y recoger dudas e inquietudes.

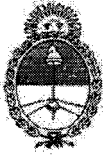
Como parte de las tareas de auditoría, se solicitó la remisión de información de una serie de campos, previamente seleccionados, correspondientes a las principales tablas que conforman la base del SIGEJ. Con dicha información se realizó, utilizando el software de auditoría ACL, una estratificación por monto de los juicios registrados, lo que arrojó el siguiente resultado:

Estratificación por monto informado de los juicios

monto	Recuento	Porc. de recuento
<1	286.098	56,55%
1 - 1.999	1.269	0,25%
2.000 - 4.999	241	0,05%
5.000 - 9.999	331	0,07%
10.000 - 99.999	13.746	2,72%
100.000 - 999.999	75.941	15,01%
1.000.000 - 4.999.999	63.449	12,54%
5.000.000 - 9.999.999	20.480	4,05%
10.000.000 - 50.000.000	31.049	6,14%
>50.000.000	13.273	2,62%
Totales	505.877	100%

De los guarismos que anteceden, surge que en el 56,55% de los casos el monto informado es 0 o negativo. En el 3,09% de los juicios el monto no supera los 10.000 pesos. En una cantidad representativa de los juicios con valores positivos (27,55%) los montos oscilan entre los 100.000 y 5.000.000 de pesos. Si bien los juicios con montos superiores a 50.000.000 pesos representan el 2,62% del total, en valores nominales asciende al 94,76% respecto del monto de la totalidad de los juicios.

Por otra parte, junto con el SIGEJ, coexiste un conjunto de aplicativos que conforman el sistema de registro a cargo de esta Dirección Nacional y cuya finalidad es la de registrar las causas judiciales discriminadas según se trate de medidas



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna

cautelares, juicios de relevante significación económica o institucional, registros de extinción de la acción penal y juicios y arbitrajes internacionales.

En virtud de ello, la Dirección administra también los siguientes aplicativos:

- Registro de Medidas Cautelares: es informado mediante una planilla Excel cuyo modelo obra en la página web de la PTN (Res. PTN N° 2/00, art. 3°).
- Registro de Juicios de Relevante Significación Económica o Institucional: esta Base de Datos actualmente es residual, ya que fue reemplazada por el SIGEJ (Res. PTN N° 2/00, art. 3°).
- Registro de Extinción de la Acción Penal (Ley N° 24.769).
- Registro de juicios y arbitrajes internacionales.
- Registro juicios artículo 6° Ley N° 25.344
- Registro juicios artículo 8° Ley N° 25.344

Registro de Medidas Cautelares

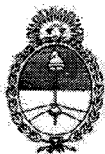
El Jefe del Servicio Jurídico respectivo debe comunicar a la Dirección Nacional la traba, modificación, sustitución o levantamiento de toda medida cautelar contraria a los intereses del Estado Nacional. Esta comunicación la realiza completando el formulario, que se encuentra en la página web de la PTN (www.ptn.gob.ar/page/formularios), y debe remitirse dentro de las 24 horas de notificada o conocida la medida cautelar, ya sea por correo electrónico o postal, fax o presentarlo directamente por Mesa de Entradas de la PTN. La Dirección carga la información en el Registro de Medidas Cautelares, verificando que no se encuentre ya incorporada a fin de evitar su duplicación.

Cabe destacar que dicho Registro de Medidas Cautelares es una base de datos MS ACCESS, desarrollada por el Organismo.

Por otra parte, las medidas cautelares que revistan relevancia institucional deben ser informadas a la Dirección de Asuntos Judiciales a través de un memo indicando en este Registro tal situación.

Juicios de Relevante Significación Económica (RSE) y Relevante Significación Institucional (RSI).

IF-2016-00485912-APN-UAI#MJ



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna

En este registro se asentaban los juicios que revestían relevante significación económica o institucional que, de acuerdo a lo dispuesto por las Resoluciones PTN Nos. 40/01, 73/07 y 66/10 eran enviados a la Dirección Nacional de Asuntos Judiciales (DNAJ) a fin de determinar si se asumiría el patrocinio o se elaboraban instrucciones.

A partir de febrero de 2012, esta base de datos fue reemplazada por funcionalidades del SIGEJ y sólo se sigue utilizando con fines de consulta.

Registro de Extinción Acción Penal Ley N° 24.769 (Ley Penal Tributaria)

El art 16 de la Ley N° 24.769 prevé la posibilidad de que la acción penal en determinados delitos tributarios se pueda extinguir por "única vez" si el obligado acepta la liquidación o, en su caso, la determinación realizada por el organismo recaudador, y regulariza y paga el monto de la misma en forma incondicional y total, antes de formularse el requerimiento fiscal de elevación a juicio.

La Resolución que declare extinguida la acción penal conforme dicha ley, debe ser comunicada a la Procuración del Tesoro de la Nación.

Dichas comunicaciones se reciben por Mesa de Entradas de la PTN y se registra el contribuyente y la referencia de la causa en un programa diseñado al efecto.

Las consultas que efectúen los jueces sobre el registro son respondidas mediante Nota suscripta por el Director Nacional.

Los antecedentes y las respuestas se archivan en biblioratos "Ley N° 24769".

Registro de juicios y arbitrajes internacionales

Conforme ya se indicó en el presente informe, si bien estructuralmente le correspondería llevar este registro a la Dirección Nacional de Auditoría, el mismo es administrado en la actualidad en el ámbito de la Dirección Nacional de Asuntos y Controversias Internacionales.

Registro de juicios artículo 6° Ley N° 25.344

Este sistema de registración fue desarrollado por el Organismo en una base de datos MS ACCESS para dar cumplimiento al artículo 6° de la Ley N° 25.344, con



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna

la finalidad de registrar todas aquellas causas judiciales en trámite antes del 30 de noviembre de 2000.

Dicho artículo establece que se suspenden los plazos procesales de las referidas causas hasta que el tribunal de oficio o la parte actora o su letrado comuniquen a la PTN su existencia, carátula, número de expediente, radicación, organismo interviniente, estado procesal y monto pretendido, determinado o a determinar.

Dicha comunicación podía realizarse por medio de oficio, del formulario *ad hoc* (www.ptn.gov.ar/images/files/formulario.gif) o por carta documento u otro medio fehaciente. Asimismo, este instrumento debía estar conformado por el Tribunal interviniente mediante la imposición del sello respectivo.

Recepcionadas en la Dirección, las comunicaciones se cargaban en el aplicativo en dos bases de datos separadas, por un lado los juicios de relevante significación económica (RSE) y, por otro, los que no revestían relevante significación económica.

En lo que respecta a los juicios RSE, una vez registrados y escaneados, se comunicaban a las autoridades de la PTN, para decidir su intervención.

Finalmente, las comunicaciones eran archivadas en biblioratos con la leyenda Artículo 6°.

Actualmente, conforme lo informado por el Auditado, se reciben algunas comunicaciones de art. 6° de manera esporádica.

Registro de juicios artículo 8° Ley N° 25.344

En este registro, desarrollado por el Organismo en una base de datos MS ACCESS, se cargan los datos de los juicios iniciados con posterioridad al 30 de noviembre de 2000.

Los obligados a remitir esta información son los actores que promuevan juicios contra el Estado Nacional, sus organismos o entidades, para lo cual deben presentar copia de la demanda y de la prueba documental, acompañado con el formulario del Anexo al Decreto N° 1116/00, disponible en la página web del



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna

Organismo (www.ptn.gob.ar/images/files/formulario.gif). Sin este requerimiento, cuya constancia debe constar en autos, no se correrá traslado de la demanda.

Como esta comunicación debe ser presentada antes de trabar la *litis*, permite tener un conocimiento previo del tipo de litigiosidad, hacer filtros y responder requerimientos de información consultando la base de datos. Asimismo, los juzgados pueden realizar consultas de este registro vía web.

Conforme lo dispuesto en las Res. PTN Nros. 40/01, 73/07, 66/10 y 7/16, se deben separar las comunicaciones de juicios que califiquen como de Relevante Significación Económica (RSE) o Relevante Significación Institucional (RSI), los que, previa intervención de la Dirección Nacional de Auditoría, son enviados a la Dirección Nacional de Asuntos Judiciales (DNAJ) para asumir eventualmente el patrocinio o impartir instrucciones al servicio jurídico competente.

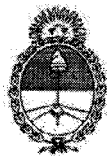
Por lo demás, una vez registradas las comunicaciones recibidas, la documentación es remitida a la Mesa de Entradas de PTN para su envío a los servicios jurídicos correspondientes.

PRUEBAS DE INTEGRIDAD DE LA BASE SIGEJ

A efectos de determinar la precisión, validez y coherencia de los datos y verificar la razonabilidad de los controles establecidos en el aplicativo para el ingreso y manipulación de los datos, se llevaron a cabo procedimientos de control de integridad sobre la base de datos que soporta el sistema SIGEJ.

Para la ejecución de la tarea, se solicitó la remisión de información de una serie de campos, previamente seleccionados, correspondientes a las principales tablas que conforman la base (*juicios, juicios_estados, juicios_estados_tipos, juicios_etapa_nom, juicios_objeto, juicios_relacionados, ssl_departamento*, entre otros).

Con esta información se efectuaron procedimientos de control de integridad, mediante la utilización de una herramienta de análisis de datos (ACL), verificándose para la tabla "Juicios" que la totalidad del universo ascendía a 505.877 registros a la fecha de recepción de la información.



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna

De las pruebas efectuadas surgieron las siguientes inconsistencias en la tabla "Juicios":

- 1) valores inválidos en el campo "n_expediente".
- 2) valores en blanco o con valor "0" en los campos "n_expediente" y "monto".
- 3) errores de secuencia en el campo "ID" de la tabla.
- 4) En dos casos, el campo monto posee un valor negativo (id 26397 y id 569258).

A partir de los resultados obtenidos de la totalidad de las pruebas realizadas, surge la posibilidad de un error en la migración de los datos del sistema ADVOCATUS al SIGEJ o, en su defecto, un acarreo de errores del sistema anterior de registro hacia el nuevo sistema.

Sin embargo, cualquiera sea el motivo que generó la existencia de las inconsistencias detectadas, esta Unidad de Auditoría Interna entiende que debería ser una labor prioritaria para el Organismo definir y ejecutar procedimientos dirigidos a detectar y corregir errores en la totalidad de los registros, de manera que la información en base a la cual se realizan estadísticas y se adoptan decisiones resulte confiable.

V. OBSERVACIONES

Observación N° 1: Ausencia de manual de procedimiento y/o instructivos formalmente aprobados.

La Dirección Nacional de Auditoría de la Procuración del Tesoro de la Nación no cuenta con manuales de procedimientos y/o instructivos formalmente aprobados donde se describan en forma ordenada, secuencial y detallada las operaciones que se realizan en el área, precisando las tareas y responsabilidades inherentes a las actividades asignadas.

Impacto: Medio

Opinión del Auditado: de acuerdo

Recomendación: Con independencia de la necesidad de cumplimentar lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley N° 24156, se entiende conveniente formalizar



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna

los procedimientos relativos a los principales circuitos operativos, de manera de definir claramente los sectores que deben intervenir en cada uno de los procesos, sus tiempos de gestión y las acciones a desarrollar; además de que tales precisiones sean ampliamente conocidas y de cumplimiento obligatorio para los operadores. Para dicha tarea pueden tomarse como base los instructivos informales con los que cuenta el área, dotando a los mismos de la sistematización necesaria para su formalización.

Observación N° 2: Fallas de integridad en la base de datos del Sistema Informático Único de Gestión Judicial (SIGEJ).

En el SIGEJ se verificó la existencia de inconsistencias en algunas de las tablas que conforman la base de datos, como valores inválidos, en blanco o en cero en el campo "n_expediente" de la tabla "Juicios", errores de secuencia en el campo "ID" de la misma tabla, el campo monto con valor negativo en algunos casos, entre otras cuestiones.

Impacto: Medio

Opinión del Auditado: de acuerdo

Recomendación: Arbitrar los medios a fin de universalizar las pruebas efectuadas por esta UAI en el marco de la muestra seleccionada, dirigidas a detectar y corregir los errores de registro que pudieran surgir de tales procedimientos..

VI. CONCLUSIÓN

Sobre la base de la tarea realizada, cabe concluir que la Dirección de Auditoría de la Procuración del Tesoro de la Nación, ejecuta de manera razonable los procesos de auditoría de las causas judiciales en las que el Estado Nacional es parte o tiene un interés comprometido y el de administración del SIGEJ y demás sistemas asociados, pudiendo advertirse algunas falencias, detalladas en el Punto V. Observaciones, que sin afectar en principio la seguridad de los resultados esperados, condicionan la eficacia y eficiencia de las funciones desempeñadas.

En tal sentido, se estima necesario, en primer término, aprobar formalmente los Instructivos de Trabajo en condición de proyectos; definiendo los circuitos



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna*

operativos de las actividades, los responsables de ejecutarlas y las obligaciones involucradas en los procesos de registro y de auditoría, entendiéndose que en la medida que se cuente con manuales o lineamientos que delimiten cada proceso, se promoverá la eficiencia y la eficacia en las operaciones.

En lo que al sistema SIGEJ se refiere, y siendo que el mismo constituye un recurso único y estratégico para el Estado Nacional por cuanto reúne información indispensable para la toma de decisiones en la gestión de gobierno, se recomienda adoptar las medidas necesarias para depurar los errores de registro o aquellos que se hubieran producido con motivo de la migración del sistema ADVOCATUS al nuevo aplicativo.

La integridad de la base de datos del SIGEJ, así como su correcta gestión, permitirá mejorar progresivamente la calidad de la defensa del Estado en juicio, en tanto el letrado asignado contará con una herramienta de gestión que le permitirá atender debidamente el juicio, el responsable del servicio podrá llevar a cabo una supervisión más adecuada, y la Procuración del Tesoro contará con información más confiable para facilitar el ejercicio de su función de contralor sobre la litigiosidad estatal y la labor desarrollada por los integrantes del Cuerpo de Abogados del Estado, en los términos definidos en la Ley N° 12.954.

En cuanto a la disponibilidad de recursos humanos para una adecuada administración y mantenimiento del nuevo sistema de gestión judicial, y visto la reciente desafectación de personal con capacidades en informática y capacitación, debería analizarse la real necesidad a tal fin, de manera de asegurar una continua mejora en la utilización y prestaciones del SIGEJ.

En lo que respecta al registro de juicios y arbitrajes internacionales, si bien no afecta a los resultados de su gestión, entendemos que debiera definirse, y en su caso regularizarse normativamente, si dicha actividad es competencia de esta Dirección Nacional o de la Dirección Nacional de Asuntos y Controversias Internacionales.

También debiera considerarse la posibilidad y conveniencia de formalizar eventuales aperturas inferiores en función de la especificidad de las tareas

IF-2016-00485912-APN-UAI#MJ



*Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Unidad de Auditoría Interna*

desarrolladas, ya que tal formalización resultaría concordante con los procedimientos y/o instructivos que se definan y aprueben.

Por último, consideramos conveniente, desde el estricto punto de vista de las técnicas de la auditoría, incorporar algunas de ellas a las tareas desarrolladas, tales como la elaboración de una planificación estratégica basada en el análisis de riesgos, elaborar programas de trabajo cuando resulte procedente o realizar relevamientos en el universo de servicios jurídicos sujetos a control, en el entendimiento que su aplicación contribuirá a mejorar el conocimiento de la materia a ser auditada y la asignación y contribución de los recursos puestos a disposición.

Buenos Aires, 29 de julio de 2016.