

Universidad de Buenos Aires

Auditoría General – UBA

Informe de Auditoría Interna N° 285

***Verificación cumplimiento del Dec. N°1819/02
Cumplimiento límites del Dec. N°23/01 y sus modificatorios***

Auditoría Especial

INFORME DE AUDITORIA INTERNA N° 285

De: Auditoría General UBA

A: Sindicatura Jurisdiccional "II"

Ref.: Verificación Correcto Cumplimiento de lo Establecido en el Decreto 1819/2002.
Cumplimiento Límites Impuestos por el Decreto N° 23/01 y sus Modificatorios.

Con el fin de ordenar y facilitar la lectura del presente informe, se expone a continuación la clasificación temática del mismo:

1. Objetivos de la Auditoría.
2. Alcance y Metodología del Trabajo.
3. Limitaciones al Alcance.
4. Procedimientos de Auditoría.
5. Resultado de la Auditoría.
6. Opinión del Auditado.
7. Opinión del Auditor.

1. OBJETIVOS DE LA AUDITORIA

Esta auditoría se realizó en cumplimiento a la solicitud formulada por el Síndico Jurisdiccional del la SJU "II" Cr. Gonzalo J. Plaza en su nota N° 190/2003-SJU "II".

Por lo expuesto, nuestros objetivos se hallaron orientados a constatar lo siguiente:

- ✓ Verificar la presentación certificada por el SAF, dentro de los 30 días posteriores a la entrada en vigencia de la Decisión Administrativa N° 8/03 de la deuda al 31-12-02, originada por la aplicación del Decreto 896/01.
- ✓ Verificar el pago íntegro de los haberes del personal de planta, a partir del 01-01-03, sin la reducción del 13 %. (Decreto N° 1819/2002, art. 1°).
- ✓ Comprobar la correcta determinación de la deuda presentada por el SAF de acuerdo al art. 4° de la Decisión Administrativa N° 8/03, verificando que los importes calculados no incluyan conceptos no previstos en la normativa (por ejemplo: deducciones no realizadas, adicionales no contemplados).
- ✓ Verificar para los haberes sujetos a la retención del Decreto 896/01, la consideración del límite dispuesto en el Decreto N° 23/01, durante su período de vigencia (arts. 1° y 2°).
- ✓ En caso de considerar aplicable al límite del Decreto N° 23/01:
 - a verificar los ahorros de partidas efectivizados según el Decreto N° 157/2002 como alternativa.
 - b verificar el cálculo realizado a los funcionarios políticos, con arreglo al tope previsto en las prescripciones del Decreto N° 172/2002.

- ✓ Establecer los incumplimientos del Decreto 23/01, detallando los mismos y su significación económica particular y total, e incluirlos en el respectivo informe.
- ✓ Informar los cursos de acción adoptados por el ente a fin de regularizar los incumplimientos, recuperar los importes indebidamente liquidados y/o iniciar las acciones sumariales a fin de deslindar responsabilidades, de corresponder.

Cabe aclarar que los procedimientos de auditoría aplicados no estuvieron orientados a detectar falencias que pudieran existir en los procesos empleados por la Dependencia, por lo tanto en el presente Informe no se exponen, como es habitual y en caso de corresponder, las observaciones, sus consecuencias y recomendaciones.

No obstante lo expuesto y debido a los problemas detectados, exponemos en forma breve comentarios al respecto.

2. ALCANCE Y METODOLOGIA DEL TRABAJO

El presente trabajo fue realizado de acuerdo con las Normas de Auditoría Interna Gubernamental establecidas por la SIGEN en su Resolución SGN N° 152/02.

En tal sentido y a efectos de cumplir los objetivos enunciados, se auditaron los sectores involucrados con la liquidación de haberes y certificación de la deuda originada por la aplicación del Decreto 1819/02, a saber: Secretaría de Hacienda y Administración, y el Sistema Universitario de Computación (SUC) de la Universidad de Buenos Aires.

El período sujeto a revisión abarcó los meses de vigencia del Decreto N° 896/01, es decir desde Agosto de 2001 a Diciembre de 2002.

La metodología de trabajo empleada, consistió en:

- 1) Verificar la documentación respaldatoria del proceso iniciado para el cumplimiento de la Decisión Administrativa N° 8/03.
- 2) Constatar el cumplimiento de la normativa vigente (Decretos N° 896/01, 23/01, 157/02, 172/02 y 1819/02).
- 3) Ejecutar pruebas de procedimientos de cálculo de retenciones y total de deuda.

3. LIMITACIONES AL ALCANCE

No se presentaron limitaciones al alcance de nuestro trabajo.

4. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA

Conforme al alcance y metodología de trabajo, los procedimientos específicos de auditoría aplicados fueron los siguientes:

- ✓ Recopilación y Análisis de Antecedentes

Consistió en la investigación de antecedentes normativos:

- Ley N° 24.521 de Educación Superior.

- Decretos N° : 896/01, 23/01, 157/02, 172/02 y 1819/02
 - Decisión Administrativa N° 8/03.
 - Resoluciones de la Secretaría de Hacienda N° 192/01 y 56/03.
 - Dictámenes de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Universidad de Buenos Aires N° 17/02 y 1760/02
- ✓ Entrevistas
- Se realizaron entrevistas a las siguientes personas claves del organismo:
- Comp. Cient. Alicia Elsa Rosales (Sistema Universitario de Computación).
 - Lic. Roxana Becker (Sistema Universitario de Computación).
- ✓ Requerimiento de Documentación Respaldatoria
- Se realizó un requerimiento formal del listado de haberes liquidados durante el período considerado a los cargos que estarían comprendidos dentro del alcance del Decreto 23/01.
- Se procedió al análisis de las distintas etapas del proceso de verificación y reclamo de la deuda generada por la aplicación del Decreto 896/01, para lo cual se procedió a la revisión completa del expediente del Rectorado N° 29.144/03
- ✓ Uso de Respaldos Documentales no Formales
- Además, se solicitó para su verificación al Sistema Universitario de Computación la liquidación de haberes de 50 casos tomados aleatoriamente entre el listado de beneficiarios de los reintegros establecidos por la Decisión Administrativa N° 8/03, por el período comprendido por este trabajo, para realizar pruebas de verificación de las liquidaciones y los conceptos de retención y reintegros comprendidos en las mismas.

5. RESULTADO DE LA AUDITORIA

5.1 Cumplimiento del Art. 4° de la Decisión Administrativa 8/03

Al procederse a la verificación del cumplimiento del artículo 4° de la Decisión Administrativa N° 8/03, se constató la existencia de la aprobación por parte del SAF de los saldos pendientes de devolución por la aplicación del Decreto 896/01.

De la lectura del Expediente N° 29.144/2003, pudo verificarse que la aprobación de los importes a reintegrar en efectivo y en Bonos del Gobierno Nacional en Pesos 2% 2008, es posterior al límite del plazo determinado por el Art. 4° de la Decisión Administrativa 8/03 – 1 de marzo de 2003 -

Respecto a los reintegros en Bonos el trámite se inicia con la nota del S.U.C.¹ N° 348 del 14/07/03, la aprobación por parte del SAF (Secretaría de Hacienda y Administración del Rectorado) y su comunicación al Ministerio de Economía se efectuó, mediante remito N° 3392 de igual fecha.

En el caso de los reintegros en efectivo, el procedimiento de aprobación se inicia con una nota del S. U. C., de fecha 29/05/03, que culmina luego de tres recálculos

¹ Sistema Unico de Computación de la UBA

del monto de liquidación - como consecuencia de varios cambios en el criterio de fijación del monto límite alcanzado por el beneficio - mediante el envío de una nota definitiva (Remito 2019) al Ministerio de Economía, con fecha 01/10/03.

La Decisión Administrativa 8/2003, publicada el 31/01/03, establece en su artículo 5° que “El MINISTERIO DE ECONOMIA será la Autoridad de Aplicación, quedando facultado para dictar las normas aclaratorias, interpretativas y/o complementarias que requiera la presente Decisión Administrativa y, para el supuesto que la situación económico-financiera del Tesoro Nacional así lo permita, a adelantar los cronogramas de pago establecidos en la presente medida.

Las normas que establecieron el procedimiento de cálculo del reintegro en Bonos del Gobierno Nacional en Pesos 2% 2008, fueron emitidas conjuntamente por la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Finanzas (Resoluciones N° 56/03 y 16/03 respectivamente), en cumplimiento del artículo 5 de la Decisión Administrativa N° 8/03, con fecha 04/04/03, por lo que a priori se tornaría imposible para cualquier organismo de la Administración Pública Nacional cumplir en forma estricta con los plazos establecidos en el artículo 4° de la Decisión Administrativa N° 8/03..

5.2. Cumplimiento del Art. 1° del Decreto 1819/02

Esta Auditoría constató que la Universidad de Buenos Aires cumplió satisfactoriamente con el artículo 1° del Decreto 1819/02, abonando en moneda de curso legal y a partir del 01/01/03, las retribuciones del personal sin la reducción ordenada por el Decreto N° 866/01 y la Ley 25.453.

5.3. Verificación del Cálculo de la Deuda del Decreto 896/01

De la verificación del cálculo de la deuda originada por la aplicación del Decreto 896/01 en la Universidad de Buenos Aires, se constató una solicitud en exceso de Bonos del Gobierno Nacional en Pesos 2% 2008, por un monto de \$3.978.685,00 debido a un defecto en la interpretación de la Resolución Conjunta 56/03 y 16/03 de las Secretarías de Hacienda y Seguridad Social.

El error cometido consistió en informar como importe neto a pagar a los beneficiarios el total de la retención efectuada, sin detraer de ésta las deducciones por contribuciones (cuyos totales se detallan por separado), ni embargos, debido a que se consideró que dicha deducción sería realizada por el emisor de los títulos.

En tal sentido, se verificó la existencia de la nota N° 412 de fecha 19/08/03, emitida por el Sistema Universitario de Computación, donde reconoce tal situación, y funda el origen del error, en la aplicación - para el caso de devolución en Bonos - del mismo criterio utilizado para el cálculo de los montos de devoluciones en efectivo, del cual existen instrucciones escritas emitidas por la Oficina Nacional de Presupuesto, de fecha 20/05/03.

En cuanto al procedimiento aritmético de cálculo del monto bruto del total de las retenciones efectuadas por la aplicación del Decreto 896/02, luego de efectuar las verificaciones pertinentes, esta Auditoría no tiene comentarios que realizar.

Independientemente del procedimiento aplicado para la determinación del monto a reintegrar, la base de cálculo utilizada incorpora todos los conceptos salariales remunerados, a los que se le aplicó en su momento la retención del 13%.

5.4. Verificación de la Aplicación del Decreto 23/01 y sus Modificatorios

5.4.1. Aplicabilidad a la UBA de los Decretos N° 23/01 y 172/02

El Decreto 23/01 establece en su artículo 2° que “(...) los funcionarios y empleados de planta permanente, contratados, temporarios, y vinculados mediante cualquier otra forma de contratación de servicio u obra, de la Administración Nacional (...) Universidades y demás organismos integrantes de la Administración Pública Nacional, cualquiera fuere su naturaleza jurídica, integren o no el Presupuesto de la Administración Pública Nacional, no podrán percibir por todo concepto, una retribución superior a la asignada al Presidente de la Nación”, el cual es fijado en un monto tope de \$3.000,00 por el artículo 1 del mismo.

Dicho Decreto fue publicado en el Boletín Oficial con fecha del 27/12/01, por lo que la reducción salarial tendría efectos recién a partir del 1° de Enero de 2002.

Con fecha 21/01/02, se emite el Decreto 157/02, que en su artículo 1° dispone que “(...) a partir del 1° de enero de 2002, las retribuciones de los funcionarios, empleados y demás personas vinculadas con la Administración Pública Nacional y comprendidas en los alcances del artículo 2° del Decreto N° 23 del 23 de diciembre de 2001 deberán adecuarse, según cada caso, a los lineamientos contemplados en el marco normativo vigente con anterioridad al dictado de esta última norma”.

De hecho, esta norma deroga la aplicación del Decreto 23/01 para todos aquellos organismos que cuenten con normativa salarial propia, tal como es el caso de las Universidades Nacionales, de acuerdo a lo establecido por el artículo 59 de la Ley de Educación Superior N° 24.521 (“Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional. En ese marco corresponde a dichas instituciones: (...) b) Fijar su régimen salarial y de administración de personal (...).”).

Por lo tanto, la restricción salarial fijada por el Decreto 23/01 para las Universidades Nacionales (entre otros organismos), no llegó a tener vigencia, por lo expresado en el artículo 1° del Decreto 157/02.

Independientemente del alcance establecido en la Ley 24.521 a las prerrogativas económico financieras de las Universidades Nacionales, existe dictamen adverso a la aplicación del Decreto 23/01 dentro del ámbito de la Universidad de Buenos Aires, emitido por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la misma, con número 17/02 de fecha 7 de Enero de 2002.

Las mismas consideraciones son aplicables respecto del Decreto 172/02, que en su artículo 2° restablece la restricción salarial del Decreto 23/01, pero para “(...) Jefe de Gabinete de Ministros, de los Ministros, Secretarios, Subsecretarios, autoridades superiores y miembros de Directorios o representantes del PODER EJECUTIVO NACIONAL en los organismos autárquicos o descentralizados en cuya economía participe el Estado Nacional en forma mayoritaria, así como la de cualquier otro funcionario que desempeñe un cargo político en cualquier otro ente público, no podrá superar bajo ningún concepto, la suma indicada en el artículo anterior.

A este respecto, corresponde aclarar que la Universidad de Buenos Aires tiene un régimen de personal propio dentro de lo establecido por la Ley 24.521, y no está

encuadrada dentro del Marco Regulatorio del Empleo Público Nacional (Ley 25.164), por lo que éste Decreto no sería aplicable.

Además, el Decreto no hace mención de aquellos organismos que, como las Universidades Nacionales son autónomos (artículo 75 de la Constitución Nacional), sino de organismos autárquicos y descentralizados.

Con respecto a la cuestión de si los cargos superiores de la Universidad de Buenos Aires son políticos o no, las designaciones surgen de un procedimiento establecido por el Estatuto de la misma (aprobado por Ley 23.068), que se basan en consideraciones de índole académica y científica, y no atienden a razones políticas o administrativas del Poder Ejecutivo Nacional, por lo que deben ser considerados como personal en relación de dependencia de planta permanente, habiendo sido designadas las actuales autoridades en sus cargos previamente a la promulgación del Decreto N° 23/01 y del 157/02.

Independientemente de lo volcado en los párrafos anteriores, existe dictamen N° 1760/02 de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la UBA, que entiende que el Decreto 172/02 es aplicable solamente a los agentes de la Administración Pública Nacional (regidos por la Ley 25.164), por lo que es inaplicable al ámbito de la Universidad de Buenos Aires, no rigiendo en la misma los topes salariales así establecidos.

5.4.2. Aplicación del Artículo 3° del Decreto 157/02

Independientemente de la aplicación de los topes salariales fijados en los Decretos 23/01 y 172/02, el Decreto 157/02 establece para aquellos organismos que quedan comprendidos dentro del artículo 2° del primero, y que por su artículo 1° quedan excluidos del tope consignado, que:

“Art. 2°: Establécese que lo dispuesto en el artículo anterior no podrá implicar de manera alguna la disminución de los niveles de ahorro en el gasto del presupuesto jurisdiccional correspondiente, prevista en el precitado decreto.

Art. 3°: Aclárase que con el propósito de cumplimentar el objetivo referido precedentemente, las distintas jurisdicciones, entidades, organismos o dependencias involucrados deberán efectuar reducciones en las distintas partidas presupuestarias asignadas, de forma de compensar lo dispuesto por el artículo 1° del presente acto y asegurar, a la vez, que no se vea afectado en modo alguno el normal funcionamiento del servicio.”

Estos artículos no aclaran la partida específica, ni la fuente de financiamiento en la cual deben realizarse los ahorros, no obstante lo cual, la Universidad de Buenos Aires tuvo en el período de vigencia de dicho Decreto, ahorros de ejecución en las partidas de Fuente 11 superiores a los montos que surgirían de aplicar el artículo 1° del Decreto 172/02.

6. OPINIÓN DEL AUDITADO

Como procedimiento habitual, esta Auditoría recaba la opinión del auditado con relación a las observaciones efectuadas en los informes.

En este caso, dada las características de la materia auditada y atento a los sectores involucrados en la auditoría efectuada, la opinión será emitida por la Dependencia, con posterioridad a la evaluación del contenido del presente Informe.

7. OPINION DEL AUDITOR

En función a los objetivos establecidos, al alcance y metodología del trabajo empleados, a las limitaciones al alcance y a los procedimientos de auditoría aplicados, es opinión de la Auditoría General, que la Universidad de Buenos Aires;

- a. Cumplió razonablemente con los plazos de presentación a que se refiere la Decisión Administrativa 8/03.
- b. Cumplió satisfactoriamente con lo dispuesto por el art. 1 del Dec. N° 1819/02
- c. Por error en la interpretación del marco normativo, sobre estima la deuda generada por aplicación del Dec. N° 896/01 - a reintegrar en bonos - e informa erróneamente al Ministerio de Economía. Se destaca que la Secretaría de Hacienda del Rectorado ha elaborado un proyecto de Resolución (SHA) solicitando al Sr. Rector gestionar la acción correctiva en coordinación con el Ministerio de Economía, para resolver el mecanismo y los plazos para la devolución de los montos pagados de más
- d. El auditado cumple con los Decretos. 23/01, 157/02 y 172/02, efectuando el ahorro necesario, para cubrir las diferencias entre el tope establecido por la normativa citada y el sueldo neto cobrado por las autoridades de la Universidad, según lo expresado en el punto 5.4. del presente informe.

Buenos Aires, 13 de noviembre de 2003.