

SALTA, 12 de noviembre de 2024

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 28 AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA

VISTO lo tramitado en el Expediente N° 242-6839/19 de la Auditoría General de la Provincia, caratulado Auditoría Financiera, de Legalidad y de Gestión - Ministerio de Economía - Secretaría de Ingresos Públicos-Ejercicio Financiero 2018 - Código de Proyecto N° II-02-19, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 169 de la Constitución Provincial dispone que la Auditoría General de la Provincia tiene a su cargo el control externo posterior de la Hacienda Pública Provincial y Municipal, cualquiera fuera su modalidad de organización.

Que en cumplimiento del mandato Constitucional y conforme lo dispuesto por la Ley N° 7.103, se ha efectuado una Auditoría de Gestión y Legalidad en el Ministerio de Economía, Secretaria de Ingresos Públicos, Dirección General de Rentas y que tuvo como objetivo: "Evaluar la gestión de recaudación de impuestos provinciales. Subprograma Grandes Contribuyentes. Procesos: Compensación. Repetición de Impuestos. Cesión de créditos. Certificados de créditos fiscales por promociones. Devoluciones o compensaciones de percepciones bancarias en el marco de las Resoluciones Generales (DGR) N° 06/2010 Y 32/2018. Exclusión de los padrones - Período auditado: 2017, 2018 y 2019.

Que por Resolución A.G.P.S N° 36/19 se aprobó el Programa de Acción Anual de Auditoría y Control de la Auditoría General de la Provincia - Año 2019, correspondiendo la presente auditoría al Proyecto II-02-19 del mencionado Programa.

Que por Resolución AGPS N° 56/21 se amplía el período auditado, el que comprenderá los períodos 2017, 2018 y 2019.

Que por Resolución AGPS N° 97/21 se modifica el Programa de Acción Anual de Auditoría y Control, año 2019, respecto al Área de Control N° II, en lo correspondiente al Objetivo de la Auditoría Financiera, de



Legalidad y de Gestión - DGR - Evaluación de la recaudación de tributos - Régimen de recaudación bancaria - Código de Proyecto N° II-02-19", el que quedará redactado de la siguiente manera: "Evaluar la gestión de recaudación de impuestos provinciales. Subprograma Grandes Contribuyentes. Compensación, repetición de impuestos y cesión de crédito. Cesión de créditos fiscales por promociones. Devoluciones o compensaciones de Percepciones Bancarias en el marco de la Resolución General N° 06/2010 y 32/2018 de la Dirección General de Rentas (DGR) Exclusión de los Padrones."

Que, con fecha 26 de octubre de 2022 el Colegio de Auditores Generales, resolvió aprobar la solicitud efectuada por la Sra. Auditora General del Área de Control N° II, modificando el tipo de Auditoria a Legalidad y Gestión.

Que con fecha 16 de abril de 2.024, el Área de Control N° II, emitió Informe Definitivo correspondiente a la Auditoría de Gestión y Legalidad en la Dirección General de Rentas.

Que el Informe Definitivo ha sido emitido de acuerdo al objeto estipulado, con los alcances y limitaciones que allí constan, habiéndose notificado oportunamente el Informe Provisorio al ente auditado a fin de conceder la oportunidad de formular las aclaraciones, observaciones y/o comentarios que estime convenientes dentro del plazo establecido.

Que, puestas las actuaciones a consideración del Auditor General Presidente, Dr. Gustavo Adolfo Ferraris, expresó:

Puesto a mi consideración el Expediente N° 242-6839/19, caratulado "Auditoría Financiera, de Legalidad y de Gestión - Ministerio de Economía - Secretaría de Ingresos Públicos- Ejercicio Financiero 2018 - Código de Proyecto N° II-02-19", no comparto el Informe de Definitivo elaborado por el Área II actuante bajo su exclusiva competencia, en los términos del art. 42 de la Ley 7.103 de Sistema, Función y Principios del Control no Jurisdiccional de la Gestión de la Hacienda Pública.



Principalmente, no comparto la metodología aplicada para el desarrollo del cumplimiento de los objetivos de auditoría, que - de acuerdo con lo que surge de la tramitación del expediente - se proponía abordar la dimensión de la eficacia en determinados procesos asociados a la gestión de recaudación de la Dirección General de Rentas.

Sin embargo, en su gran mayoría la tarea estuvo enfocada en la revisión de procedimientos definidos en el "Manual de Calidad" de la Dirección General de Rentas, con la finalidad de evaluar el cumplimiento de los requerimientos establecidos para cada uno de ellos.

Debe tenerse presente, que la fiscalización de sistemas o procedimientos se trata de una modalidad distinta de auditoria de gestión que la fiscalización de eficacia, orientada, de acuerdo a lo establecido en el punto B IV a.2.) - AUDITORIA DE EFICACIA de la Resolución A.G.P.S. Nº 61/01 de Normas Generales y Particulares de Auditoría Externa, a determinar el grado en que se están cumpliendo los objetivos, resultados o beneficios preestablecidos, donde principalmente se evalúan los productos - bienes producidos y servicios prestados o el impacto social de un programa o servicio público.

Asimismo, no comparto la profundidad y cobertura del trabajo efectuado tendiente a recoger la evidencia que sustenta la opinión, ya que difiero en el criterio utilizado, que abarca en promedio una revisión del 2,98% del universo a examinar.

Adicionalmente, el Informe incumple otros puntos previstos en la mencionada Resolución A.G.P.S. N° 61/01, de acuerdo a lo siguiente:

Punto B IV a.) - CLASES DE AUDITORIA DE GESTIÓN: apartado I. del informe, no se identifica la clase de auditoría de gestión a llevar a cabo, durante la tramitación de las actuaciones se aclara que el análisis fue dirigido sobre la dimensión de la eficacia, brindando una opinión en el punto V del Informe.



Punto B IV c.) - OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA DE GESTIÓN y Punto B IV d.1.)- OBJETIVO DEL TRABAJO DE AUDITORÍA: apartado I del informe, los objetivos no se encuentran redactados siguiendo las disposiciones del inciso B IV c.) y no reúnen las características enunciadas en el inciso B IV d. 1.).

Punto A.III.c.1.1 CONTENIDO. 3) Identificación del Objeto de Auditoria: en el informe se define como objeto de auditoria la "información contendida en expedientes referida a la recaudación de impuestos provinciales...". Sin embargo, la evaluación del desempeño se efectúa sobre la gestión de recaudación, no reduciéndose solamente a la información contenida en los expedientes de la muestra.

Asimismo, esta sección de identificación del objeto carece de concordancia con lo señalado en el apartado de consideraciones y explicaciones generales, donde se precisa que el termino proceso resulta relevante ya que cada uno de los aspectos mencionados en el objeto de auditoria (compensación, repetición, etc.) se configuran nítidamente como procesos, por lo que su examen se realizó desde tal enfoque.

Punto A III c.1.1) - CONTENIDO 4) Alcance del Trabajo de Auditoria. Punto B IV d. 5.) - ALCANCE DEL TRABAJO DE AUDITORIA DE GESTION

No surge del informe una explicación clara de las técnicas empeladas para obtener y analizar la evidencia necesaria para cumplir los objetivos de la auditoria. No se indicaron todas las hipótesis establecidas durante la ejecución de la auditoria, las técnicas comparativas aplicadas ni se expusieron los criterios e indicadores utilizados para la evaluación de la eficacia que se propone realizar.

Asimismo, no se incluyen en el Marco Normativo las leyes de presupuesto de los ejercicios 2017, 2018 y 2019, que contienen metas de cumplimiento para la Dirección General de Rentas para la actividad de recaudación de impuestos provinciales. En consonancia, no se analizó la vinculación de dichos objetivos con la gestión objeto de auditoria.



Punto A III c.1.1) - CONTENIDO, 5) Aclaraciones Previas a la Opinión: apartado III del informe, Cumplimiento de la Legislación Aplicable: no surge de la tarea que se haya prestado atención a la legislación que tenga relación con los objetivos de los planes o actividades de la entidad sujetos a evaluación, a fin de obtener una seguridad razonable de que el ente auditado cumple con leyes, regulaciones y normas.

Punto A III b) - EVIDENCIA, los resultados y conclusiones expuestos en el apartado IV Observaciones y Comentarios, no se encuentran apoyados por un apropiado análisis e interpretación de la evidencia, la cual debe ser suficiente, confiable, relevante y útil para lograr el cumplimiento efectivo de los objetivos de la auditoría.

Punto B IV g.1) CONCLUSIONES: No coincido con la opinión vertida en el informe, atento a que no se advierte cual es el criterio aplicado para alcanzarla, ya que se califican como "eficaces" procesos contienen similares observaciones que otros a los que se los excluye de dicha conclusión.

Así voto.

Que, vueltas las actuaciones a la Auditora General del Área de Control ${\tt N}^{\circ}$ II, Dra. Elsa Pereyra Maidana, dijo:

"Leído el extenso voto del señor Presidente de la AGPS y en honor a la máxima brevedad posible, advierto innecesario contestar cada una de las observaciones efectuadas como parte de la disidencia planteada en esta instancia, sin perjuicio de sí considerar necesario y pertinente efectuar algunas aclaraciones sobre la labor de auditoría realizada por el Área de Control a mi cargo y el procedimiento llevado a cabo en la misma.

Cabe tener presente que las normas internas de la AGPS establecen dos oportunidades en las cuales el señor Presidente puede hacer observaciones y disentir con el Informe de Auditoría elaborado por las



Áreas de Control. La primera, de forma previa a la emisión del Informe de Auditoría Provisorio (IAP), pues, en este momento, pueden sugerirse modificaciones -sin carácter vinculante-, a los fines de su notificación al ente auditado; y la segunda, se realiza para la aprobación del Informe de Auditoría Definitivo (IAD).

En el presente Informe se efectuó la primera remisión a Presidencia de la AGPS, realizando ésta treinta y siete (37) observaciones al Informe de Auditoría Provisorio del Área a mi cargo. Sin perjuicio de ello, una vez realizada la segunda remisión a Presidencia del Informe para la elaboración del Definitivo, se sumaron otras observaciones expresadas en el voto precedente, las cuales no fueron advertidas oportunamente por el área que realiza el control interno de la Institución (primera remisión), y sobre la que se basa el señor Presidente para emitir sus votos.

Lo descripto hasta aquí, llevó a una demora innecesaria en el procedimiento y en la emisión del Informe de Auditoría Definitivo, tornándolo inoportuno y desnaturalizando la finalidad de un proceso de control.

En atención a lo manifestado, no considero oportuno -en esta instancia- contestar cada una de las observaciones planteadas precedentemente por el señor Presidente, no obstante disentir absolutamente con sus fundamentos. Así voto".

Que, el Auditor General Presidente, Dr. Gustavo Adolfo Ferraris dijo:

Considerada la posición de la Sra. Auditora General Dra. Elsa Pereyra Maidana, en donde califica de "innecesario" expresarse respecto de la argumentación de mi voto en disidencia sobre la aprobación del informe sujeto a tratamiento, quiero dejar sentada mi posición con relación al valor de la pluralidad y diversidad de ideas.



La Auditoría General de la Provincia es un órgano dirigido por un cuerpo colegiado, se trata, por definición, de un espacio donde se deliberan distintas perspectivas, y los votos en disidencia reflejan esa diversidad de opiniones. La pluralidad en la toma de decisiones es crucial para evitar el pensamiento homogéneo o la tiranía de la mayoría. Los votos disidentes aseguran que se escuchen y registren opiniones alternativas, lo que enriquece la discusión y puede conducir a soluciones más matizadas y bien pensadas. Estos votos contribuyen a un debate más robusto y saludable dentro del órgano.

Sabido es, que de acuerdo con el artículo 42 de la Ley 7.103 de Sistema, Función y Principios del Control no Jurisdiccional de la Gestión de la Hacienda Pública, los Auditores Generales se distribuyen los distintos sectores o áreas de actuación, estableciendo la operatoria para la emisión de informes, la cual resulta reglada y aprobada por la Resolucion AGPS N° 10/11. Cada sector es responsabilidad del respectivo Auditor General, en este caso y de acuerdo Resoluciones A.G.P.S. N° 71/20, 97/20, 104/20, 82/21, 04/22 y 40/22, la Dra. Elsa Pereyra Maidana resulta a cargo del Área de Control N° II, con competencia en el expediente que nos ocupa.

Asimismo, el referido artículo 42 expresa que los Auditores Generales no estarán constituidos como cuerpo colegiado para la aprobación de los informes elaborados por los técnicos asignados a cada área, siendo incumbencia exclusiva de dicho Auditor General y del Auditor General Presidente la aprobación de los mismos, sin que puedan ser sometidos a votación entre los demás Auditores Generales, a excepción del supuesto previsto en el artículo 34 de esta ley.

Ergo, la aprobación de informes que no se somete a un procedimiento colegiado, conserva y resalta el espíritu plural, al estar prevista la intervención de dos Auditores Generales. Ahora bien, la Resolucion A.G.P.S N° 10/11 que reglamenta este articulo prevé la preminencia de la posición del Área de Control actuante, ya que si esta desestima la propuesta del Auditor General Presidente, el Informe de Auditoría



Definitivo se considerará igualmente aprobado a los fines del artículo 42° de la Ley N° 7.103, tanto por el Área de Control como por el señor Auditor General Presidente, con las observaciones o consideraciones que los Auditores Generales resuelvan conveniente incorporar a manera de fundamentar su opinión.

Esto constituye una manifestación de la protección de la individualidad de criterio de la Presidencia, que, si bien no ejecuta las tareas de auditoría, tiene derecho a no estar de acuerdo con la postura del Área de Control actuante. En este sentido, la reglamentación asegura que la Presidencia tenga la oportunidad de expresar su posición de manera formal.

Los fundamentos de las disidencias son sumamente importantes, ya que tienen un potencial transformador. A menudo, los votos en disidencia ponen sobre la mesa cuestiones que no han sido suficientemente consideradas o anticipan problemas futuros. Estas posturas pueden ser la semilla de futuras reformas o cambios en las practicas del órgano.

Dichos votos, permiten un registro histórico y posibilidad de revisión futura, ya que quedan como constancia de una postura distinta en la toma de decisiones, actuando como una suerte de contrapeso.

Asimismo, la posibilidad de expresar una disidencia fomenta un diálogo continuo con las Áreas encargadas de llevar adelante el proceso de auditoría, obligándolas a justificar sus decisiones de manera más sólida y transparente. Este proceso enriquece el debate interno y fortalece el propio funcionamiento del órgano, al crear un espacio en el que la reflexión crítica es parte integral de la toma de decisiones. Las Áreas de Control que saben que su trabajo es supervisado en distintas instancias y pueden enfrentarse a disidencias, tienen más incentivos para perfeccionar sus argumentos y considerar más profundamente las consecuencias de sus decisiones.

Los Auditores Generales tenemos una responsabilidad no solo con la institución que representamos, sino también con nuestra propia



integridad ética y profesional. El voto en disidencia es una herramienta que nos permite expresar nuestros desacuerdos de manera constructiva y formal, por lo que no comparto la posición de la Sra. Auditora General que considera su análisis innecesario, sino que entiendo que se trata de un pilar fundamental para asegurar la legitimidad, transparencia y calidad de las decisiones colectivas.

Asimismo, y con respecto a la oportunidad en que se emite la disidencia, corresponde efectuar algunas aclaraciones ya que del voto de la Sra. Auditora General se vislumbran algunas imprecisiones.

En primer lugar, en el expediente analizado la Presidencia solicito el asesoramiento del Gerente General del Área de Control V, Cra. Gabriela de la Arena, en el marco de sus misiones y funciones y no del "área que realiza el control interno de la institución" como manifiesta la Sra. Auditora General.

Dicho asesoramiento, que la Gerencia General del Área de Control V brindo en el marco de la referida actividad consultiva constituye, para la Presidencia como autoridad llamada a decidir, un mero acto preparatorio de la voluntad administrativa, sin efecto decisorio y sin la aptitud de obligar por sí mismos al órgano, con competencia para resolver (conf. doc. esta Sala III in rebus "Aga Arg. S.A.C.I.F.I.M.R.", del 8-6-95 y "Saguier, Marcelo H. c/ E.N. -Min.del Interior- s/ empleo público", del 26-03-96; en el mismo sentido, esta Cámara, doc. Sala I in re "Barraza, Javier c/ UBA-Resol 5340/05 (expte 697711/00)", del 29-12-09), por lo que válidamente esta Presidencia puede apartarse del mismo o tomar nuevos elementos de juicio al momento de manifestar su voto.

Sentado esto, no es menos importante aclarar que ese posible apartamiento no es la circunstancia fáctica acontecida, ya que esta Presidencia ha compartido los informes de control de calidad emitidos.

Tampoco es precisa la expresión de la Sra. Auditora General cuando refiere a que no se advirtieron oportunamente algunas observaciones.



Esto, por cuanto las únicas que podrían considerarse novedosas, son las referidas a la emisión de las conclusiones, que -claro estáno podrían haberse efectuado en la instancia anterior ("primera remisión") ya que dichas conclusiones no estaban allí contenidas.

Ahora bien, disiento con la conclusión - a mi criterio llamativade que la demora en la emisión del informe obedezca a ineficiencias exclusivamente de esta Presidencia, los tiempos de demora en el Área así lo confirman.

Veamos, la Planificación Especifica que fue elaborada por el Gerente General y aprobada por el Auditor General del Área (fj. 5), establece un plazo estimado de cuarenta (40) días para la elevación del Proyecto de Informe Provisorio, por lo que el mismo debió haberse emitido – aproximadamente – el día 07/10/2019, es decir novecientos sesenta y un (961) días hábiles antes de su "primera remisión" a la Presidencia, efectuada en fecha 12/06/2023, trescientos trece (313) días hábiles luego de haber asumido la Auditora General a cargo del Área de Control actuante.

Claro está, que la demora en el procedimiento y emisión del Informe no obedece como única causal a la atribuida por la Sra. Auditora General a la Presidencia, sino más bien, es necesaria una actitud más abierta y comprometida para definir la verdadera causa raíz del problema, ya que hacerlo erróneamente solo conducirá a diseñar e implementar acciones correctivas ineficaces y, lo que es peor, no se eliminará la posibilidad de repetición del incumplimiento.

Finalmente, insisto en la importancia de conocer la motivación de la decisión de la Sra. Auditora General de disentir con los fundamentos de mi voto, ya que solo ha expresado que no considera oportuno hacerlo, privándonos de la posibilidad de analizar el fundamento racional de su decisión.

Considero plenamente aplicable en el ámbito de la Auditoria General de la Provincia el principio constitucional de racionalidad de los



actos de gobierno, inherente a la forma republicana de gobierno adoptada en el art. 1° de la Constitución Nacional, que exige que todo acto estatal deba tener una explicación racional y obliga a los magistrados del Poder Judicial a dar a conocer las razones de sus decisiones (CFP 14216/2003 "Olivera Rovere", del 15 de octubre de 2020)

Así voto.

Que, vueltas las actuaciones a la Auditora General del Área de Control N° II, Dra. Elsa Pereyra Maidana, dijo:

"Leído lo agregado en disidencia por el señor Auditor General Presidente de la AGPS, quien se manifiesta ampliando su voto en términos explicativos con más de veinte párrafos, de los cuales, lamentablemente, tal como han sido expuestos, me generan la obligación de aclararlos.

En primer lugar, comparto plenamente lo señalado por el señor Presidente, en un extenso alegato, sobre el valor de la pluralidad y diversidad de ideas en los órganos colegiados y sobre la importancia de la disidencia.

Sin embargo, no advierto el motivo por el cual el señor Presidente considera que mis expresiones puedan ser lesivas del derecho a disentir o que, evitar fundamentaciones técnicas al momento de aprobar un informe de auditoría definitivo, vulneren de forma alguna la toma de decisión o el funcionamiento de la Auditoría General de la Provincia.

Sin lugar a dudas los auditores generales podemos fundamentar nuestras disidencias de la manera que mejor creamos conveniente, más aún si disentimos en cuestiones técnicas. Pero en mi opinión, no creo que sean las resoluciones aprobatorias de los informes de auditoría de las áreas, los espacios adecuados para exponer los distintos puntos de vistas que tienen los equipos técnicos de una misma institución.

Ante la insistencia del Señor Presidente de que exprese mi opinión en los votos manifiesto que no comparto la extensión desmedida en los considerandos de este tipo de resoluciones, aprobatorias de informes



de auditoría, más aún con discrepancias técnicas, que deben ser expuestas y resueltas en otras instancias (académicas, talleres, capacitaciones, debates, mediaciones, coaching, cambios de roles, dirigido a los cuerpos técnicos de ambos auditores generales, etc). Ello es así, porque se corre serio riesgo de confundir a los auditados y a la ciudadanía en general, con la diversidad de opiniones técnicas expuestas, atentando contra la claridad, precisión y utilidad que debe tener todo informe de control.

Por otra parte, cabe aclarar que los `tiempos de demora en el Área´ del expediente que nos ocupa, traducidos en novecientos sesenta y un (961) días hábiles, tal como observa el señor Presidente en su ampliación del voto, no se condicen con la realidad ni con lo expuesto en el propio considerando de esta resolución.

Como se señala en el sexto párrafo del considerando de la presente, en fecha 26 de octubre de 2022 el Colegio de Auditores Generales modificó el tipo del proceso de auditoría; por lo que, mal puede señalarse el plazo estimado para la elevación de un proyecto de Informe Provisorio, es decir el día 07/10/2019 (tres años antes), cuando en realidad las tareas que derivaron en el producto de la auditoría comenzaron a partir del día 26/10/2022.

De las constancias del expediente de marras surge que el proyecto de auditoría fue aprobado como parte del Programa de Acción Anual de Auditoría y Control de la AGPS en el año 2019. Asimismo, por Resolución AGPS N° 56/2021 se modificó y `amplió´ el periodo auditado. Posteriormente, también se modificó `el objetivo´ de la auditoría (Resolución AGPS N° 97/2021), para luego modificar `el tipo´, el día 26 de octubre de 2022.

Desde el 26/10/2022 hasta la primera remisión a Presidencia - efectuada en fecha 12/06/2023- transcurrieron aproximadamente ciento sesenta (160) días hábiles administrativos, lo que dista mucho del



`tiempo de demora del Área´ señalado en la disidencia del señor Presidente.

Lamentablemente se tienen que hacer estas aclaraciones porque de lo contrario quedarían sin aclarar expresiones imprecisas que podrían evitarse. Así voto".

Que, en virtud de lo expuesto, corresponde aprobar el Informe Definitivo de Auditoría, en los términos establecidos por el art. 42 de la Ley N° 7103 y art. 10 de la Resolución AGPS N° 10/11, dejándose expresa constancia de la disidencia por parte de la Presidencia.

Por ello,

EL AUDITOR GENERAL PRESIDENTE Y LA AUDITORA GENERAL DEL ÁREA DE CONTROL N° II DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA RESUELVEN:

ARTÍCULO 1º.- APROBAR el Informe de Auditoría Definitivo emitido por el Área de Control Nº II, correspondiente a la Auditoría de Gestión y Legalidad en el Ministerio de Economía, Secretaria de Ingresos Públicos, Dirección General de Rentas y que tuvo como objetivo: "Evaluar la gestión de recaudación de impuestos provinciales. Subprograma Grandes Contribuyentes. Procesos: Compensación. Repetición de Impuestos. Cesión de créditos. Certificados de créditos fiscales por promociones. Devoluciones o compensaciones de percepciones bancarias en el marco de las Resoluciones Generales (DGR) Nº 06/2010 Y 32/2018. Exclusión de los padrones - Período auditado: 2017, 2018 y 2019, obrante de fs. 443 a 514 del Expediente Nº 242-6839/19, dejándose constancia expresa de la disidencia del Sr. Presidente, Dr. Gustavo Adolfo Ferraris.

ARTÍCULO 2°.- NOTIFICAR a través del Área respectiva el Informe de Auditoría y la presente Resolución Conjunta, de conformidad con lo establecido por la Resolución A.G.P.S. N° 10/11.



ARTÍCULO 3°.- REGÍSTRAR, comunicar, publicar. Cumplido, archivar.



Documento Firmado Digitalmente por:

Dr. Gustavo Ferraris Auditor General Presidente Dra. Elsa Pereyra Maidana Auditora General