

“Algunas reflexiones sobre la estabilidad del auditor interno, en particular del AI titular”

**Lic. Carlos Eduardo Padin
Auditor Interno Titular de la
Universidad Nacional de la
Patagonia San Juan Bosco
Comodoro Rivadavia - Chubut**



Ya expuse este tema en las 1ras. Jornadas en Río IV en 2016

Pero "el público se renueva" y también ha habido cambios en las normas y realidades referentes a nuestro tema

Vale aclarar que expongo mi visión personal y no la opinión del Comité Coordinador que tuve el honor y placer de integrar.

Nuestra Red ha tenido coherencia en recibir a cada nuevo colega cuidando siempre ante todo de tener respeto por el profesional y por la Universidad que lo designó.

Los Auditores Internos Titulares miembros de esta Red, provenimos de distintos procesos:

-algunos permanecen desde el inicio del sistema de la LAF en 1993, o desde que inicia una nueva Universidad.

-otros han reemplazado a colegas que se jubilaron

-otros reemplazaron a colegas con el cambio de gestión, sin conflictos

-en otros casos, muy pocos el reemplazo se dio de manera conflictiva

Mi caso personal es una combinación de la primera situación y la última. He sido el primer AI de mi Universidad.

Fui removido del cargo luego de formular una denuncia penal, fui repuesto por una decisión judicial que además me confirió estabilidad.

Ampliaré esto

Desde luego mi historia personal me inclina a favor de la estabilidad del auditor, pero además creo que hay razones para sostener que es lo mejor para el sistema de control estatal.

Y desde luego también comprendo y respeto a quien tenga una opinión diferente.

Como dije este tema fue expuesto en las Jornadas de 2016, así que agregaremos algo de nostalgia.

PRIMERAS JORNADAS / TALLER DE
auditores **DE UNIVERSIDADES**
internos **NACIONALES**

26 y 27

de Mayo

2016



Nuestro Tema

- *La inestabilidad del Auditor Interno...*
- *....¿Será legal ...?*
- *....¿Será conveniente para el Sistema de Control Interno?*

¿Qué le sucede (a veces) al Auditor Interno?

- Practica procedimientos para evaluar procesos y situaciones
- Encuentra (a veces ...) situaciones irregulares de distinta gravedad
- Y luego debe expresar su evaluación con habilidad y equilibrio

¿Y que debe equilibrar ?

- El interés público, el respeto a la ley
- El interés institucional
- Los legítimos intereses particulares
- Su profesionalidad
- Sus propios legítimos intereses
- Su conciencia

Código Procesal Penal Actual (aprox. 2019)

ARTÍCULO 237.- Obligación de denunciar. Tendrán obligación de denunciar los delitos de acción pública:

(...)

d. Las personas que por disposición de la ley, de la autoridad o por algún acto jurídico tengan a su cargo el manejo, la administración, el cuidado o control de bienes o intereses de una institución, entidad o persona, respecto de los delitos cometidos en perjuicio de ésta o de la masa o patrimonio puesto bajo su cargo o control, siempre que conozcan del hecho por el ejercicio de sus funciones.

Código Procesal Penal Anterior

Art. 177. - Tendrán obligación de denunciar los delitos perseguibles de oficio:

1°) Los funcionarios o empleados públicos que los conozcan en el ejercicio de sus funciones.

¿Cómo comienza esta historia?

Ley N° 24.156 vigente desde 1/Ene/1993

Reemplazó casi completamente a la Ley de Contabilidad de 1956 [DECRETO-LEY N° 23.354](#)

Quedaron vigentes los regímenes de Contrataciones y de Gestión de Bienes

Fueron reemplazados respectivamente por

D. FLD 1023/01

Ley N° 27431 de 2018

Curiosidad:

Ha quedado un solo artículo vigente de la Ley de Contabilidad:

“Artículo 64.- Serán otorgadas ante la Escribanía General ...”

Algunos principios de la LAF (art. 4º)

a) Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos; (....)

d) Establecer como responsabilidad propia de la administración superior (...), la implantación y mantenimiento de: (...)

ii) Un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna;

El Sistema de Control Interno

- La SIGEN está encabezada por el Síndico General y los Adjuntos, funcionarios políticos
- Cuenta con una segunda línea de Gerencias, en la práctica funcionarios de carrera
- La 3ra. línea, que coordina a las UAIs, son funcionarios de carrera (con estabilidad)
- En la 4ta. línea los auditores internos
¡Carecen de Estabilidad!
- ¿Qué sucede en la 5ta. línea?

Artículo 14 bis.- El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; **estabilidad del empleado público**; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna

Constitución Nacional (reforma 1957)

La estabilidad del empleado público se ve vulnerada por determinadas prácticas.

Una de ellas es la contratación transitoria que se mantiene indefinidamente

Por cierto contribuye a esta práctica el ingreso sin concurso bajo la modalidad de contrato.

Tomemos la SIGEN como un ejemplo que nos resulta cercano y con datos disponibles.

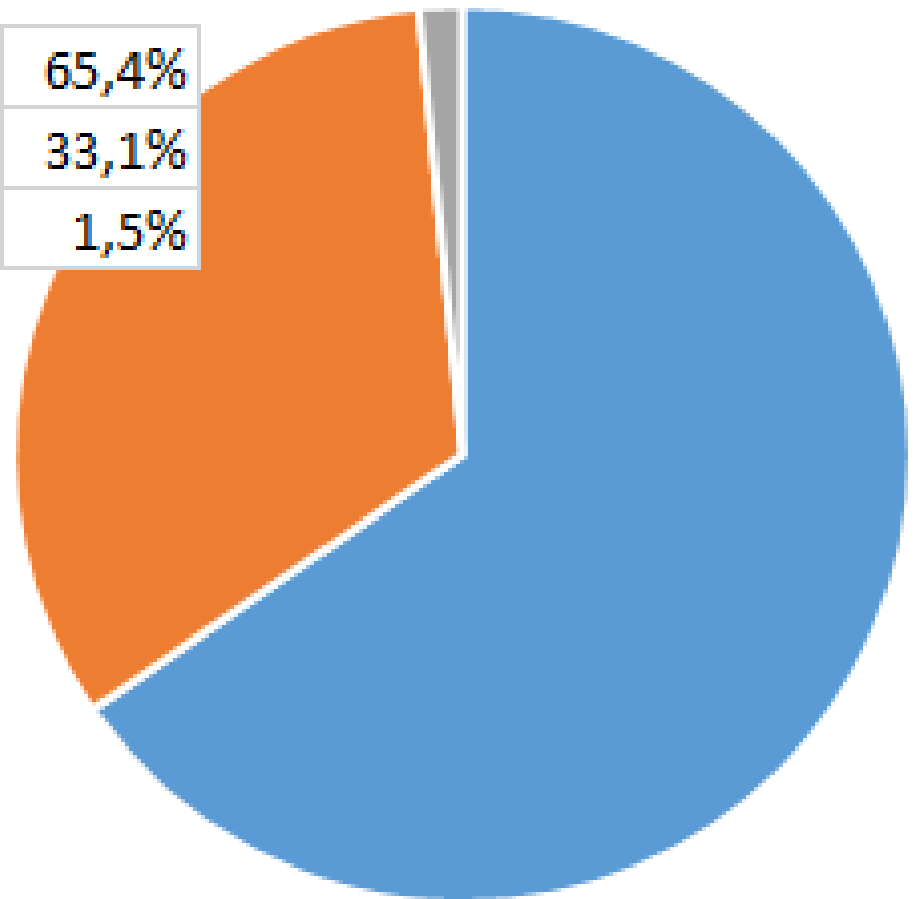
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/11/listado de personal al 1-7-2021.xlsx](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/11/listado_de_personal_al_1-7-2021.xlsx)

Personal de la SIGEN - Julio 2021

Total : 523

Planta Permanente	342	65,4%
Personal Contratado	173	33,1%
Autorid y Otros	8	1,5%

- Planta P ermanente
- Personal Contratado
- Autorid y Otros



Surgimiento y evolución de la inestabilidad del AI

Sancionada la LAF, uno de sus reglamentos fue el [D. 971/93](#), en su art. 5º introduce la inestabilidad del AI, sin que nada en la ley le diera sustento, ni tampoco en la discusión parlamentaria se mencionase.

Este decreto tiene la particularidad que define el nivel salarial de los AI aún en las UUNN, en su redacción original establece que “podrá” ser equiparado al nivel de Secr. de Univ. DE, luego por D. 2147/09 modifica a “será equiparado”

Tema debatible y debatido en el marco de la LES de 1995

El Auditor Interno no es un funcionario político

- Muchos dictámenes y decretos así lo dicen
- La UAI es una estructura permanente, similar a la Tesorería, la Dirección de Contabilidad, de Presupuesto o al Servicio Jurídico (Asesor Letrado)

El caso:

“PADIN CARLOS EDUARDO c/UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PATAGONIA SAN JUAN BOSCO s/ORDINARIO”, Expte. Nro. 42.751/2003

Inicios – Contexto

- En 1994 fui designado AI de la UNPSJB, desde 1982 tuve antecedentes por haber sido Secr. Administrativo un año y docente varios años, en el año 1993 tuve otro cargo de gestión***
- Transcurrido el período del Rector que me nombró permanecí con el siguiente, en 1995, sin mediar renuncia de mi parte***
- Ese Rector obtuve su reelección en 1998 por un período que expiraría en 2001***
- A fines de 1999 el Rector decide contratar una empresa por varias obras por \$6.115.000 (equiv.=U\$S)***

- *A fines de 1999 el Rector decide contratar una empresa por varias obras por \$6.115.000 (equiv.=U\$S)*
- *No existía proyecto de obra aprobado al momento de contratar, no hubo siquiera compulsas de precios, salvo consultas sin proyectos.*
- *La Univ. pagaba la obra emitiendo pagarés que serían descontados en el Banco del Chubut*
- *En reunión del CS a menos de un mes antes del inicio de obra el Rector informó que seguían las tratativas para obtener financiamiento de obras. Los consiliarios se enteran del contrato cuando el contratista comienza con los trabajos. En esa circunstancia un consiliario solicita al Rector que intervenga el AI.*
- *Intervine sabiendo que tenía pocos días para estudiar el expediente, tuve tiempo de pedir una cotización de referencia que me indicaba un sobreprecio de 30% aprox.*

- *El informe dio cuenta de la carencia absoluta de procedimiento de contratación de OP y del presunto sobreprecio*
- *Envié la habitual copia del informe a SIGEN, y también copia a la FIA y la OA, cuyos responsables estaban al final del ciclo de gobierno nacional.*
- *Durante 2000 hice seguimiento y en reiteradas ocasiones solicité instrucciones a SIGEN*
- *Durante 2000 el Rector solicita al CS un concurso para AI, lo obtiene, el concurso requería título de Contador, yo soy Lic. en Economía, presenté recurso administrativo, anularon el concurso*
- *Hacia febrero de 2001, en un viaje a CABA entrevisté a la Síndica Jurisdiccional, me proporcionó copia de actuaciones de SIGEN*
- *Un memo de gerencia decía que el auditor debía hacer la denuncia penal, la presenté el viernes 16/Feb/2001*

- *Un memo de gerencia decía que el auditor debía hacer la denuncia penal, la presenté el viernes 16/Feb/2001*
- *El lunes 19/Feb/2001 me notifican la resol. de remoción*
- *Presenté reclamo administrativo contra la remoción*
- *Denegado el recurso en Abr/2001, inicié la acción del Art. 32 LES ante la Cámara Federal de Ap. De Comodoro Rivadavia*
- *Rechazada la acción por la Cámara inicié juicio ordinario ante el Juzg. Federal de Comodoro R. Tuvimos la inspiración de recusar a la titular y la suerte que finalmente quedó a cargo de un juez que tomo en serio su rol (ver sentencia)*
- *En junio de 2005, en razón de mis denuncias, una orden judicial impidió al Rector (el mismo que había asumido en 1995) que continuara en su cargo, asumió la vicerrectora.*
- *El juicio atravesó diversas circunstancias, hasta que el 29/Sep/2006 se dictó sentencia favorable, ver link*
- *https://drive.google.com/drive/folders/1_ti6YnNByV0eWmayhzZ0nVDEcqd-fDRF?usp=sharing*

- *El fallo anuló la remoción del cargo, dictó la inconstitucionalidad del art. 5º del D.971/93 y ordena reponer en el cargo al auditor*
- *Apeló la Univ. –ya con otro Rector-, y para hacerlo tuvo que convocar a abogados de la PTN, por una cuestión procesal.*
- *Concedida la apelación, finalmente en 21/Ago/2008 se confirmó la sentencia de 1er. Grado que quedó firme*
- *Volví al cargo el 12/Sep/2008, después de 7 años, 6 meses, y 21 días*
- *Desde ese entonces he trabajado con cuatro rectores teniendo con ellos una relación de colaboración y respeto*

OTRAS PÁGINAS DE ESTA HISTORIA

- *Luego de la denuncia que precedió a mi remoción presenté otras, la administración empeoró el personal sufría viendo ese desastre y me acercaba las pruebas.*

- *La Tesorera fue condenada sin prisión efectiva por sustraer fondos con firmas falsas*
- *Aquel Rector fue condenado sin prisión efectiva por pagar un abogado particular con fondos de la Univ.*
- *Por la contratación de \$6.115.000 el proceso llegó a juicio y prescribió*
- *Otros dos hechos fueron a juicio, el TOF sobreseyó en voto dividido, la instrucción había sido tan defectuosa que un juez pidió elevar todo al Consejo de la Mag.*
- *Por la remoción me requirieron DJ final, me negué formando un expte. dado que impugnaba la baja, me denunciaron como si estuviese obligado a presentar DJ y no hubiera respondido el requerimiento. Obtuve el sobreseimiento*
- *Mi reemplazante fue un profesional honesto, duró poco tiempo, el siguiente fue un abogado local que había disparado cinco tiros contra un vecino luego de una discusión*
- *En una radio comenté la calidad de “pistolero” de mi sucesor, presentó querrela, perdió por prescripción.*

EL FALLO DE 1ra. INSTANCIA – Citas

“antes de abordar el caso quiero expresar mis sentimientos más íntimos por el rol que me ha sido conferido, al considerarme honrado de cumplir con la elevada misión de actuar en la causa en calidad de juez, habiendo percibido en toda su dimensión la trascendencia de la labor encomendada, comprometiendo en la tarea mis valores más preciados”

“estas actitudes que encubren motivaciones distintas a las que se expresan formalmente”

“la concepción de la norma en estos términos es absurda e irracional al otorgar poder al órgano que designa y lo controla, con absoluta discrecionalidad”

“el Rector desplazó al demandante de su cargo, por el estorbo que éste representaba al cuestionar su desempeño en la conducción de la institución educativa, incurriendo en consecuencia en un desvío manifiesto de poder”

“se ha violado el régimen superior con la implementación del decreto reglamentario que establece carácter transitorio e inestable del auditor interno, otorgando potestades a la autoridad superior del organismo o entidad auditada”

“la doctrina general relacionada a la estabilidad en el empleo público ha expresado: “El agente público debe estar cubierto de las presiones que recibe de continuo de sus jefes y de los “influyentes” que pretenden torcer su voluntad para obligarles a realizar actos contrarios a la ley o al menos no de acuerdo con su criterio”

“este es el caso de autos, toda vez que nítidamente se advierte que la función del Auditor Interno lejos está de constituirse en un cargo político o de confianza del funcionario de turno”

PARTE RESOLUTIVA DEL FALLO DE 1ra INSTANCIA

1ro) declarando la nulidad de la resolución rectoral nro. 001/2001, y de las actuaciones posteriores, las resolución nro. 004/2001 del Consejo Superior de la Universidad, y la resolución interlocutoria nro. 793/02, dictada por la Excma. Cámara Federal de Apelaciones

2do) ... reincorporación del actor ...

3ro) Declarar la inconstitucionalidad del art. 5to. del decreto nacional nro. 971/93

4ta) Remitir copia certificada de las presentes actuaciones al Sr. Fiscal Federal ..

EL FALLO DE CÁMARA CONFIRMÓ LA SENTENCIA –Citas-

“si la cuestión sometida a conocimiento de la alzada con motivo del remedio instituido por el art. 32 ley 24.521 resulta de un limitado marco cognoscitivo, nada impide el posterior juicio de conocimiento donde la amplitud de debate es mayor, pudiendo el actor agotar la totalidad de las facetas involucradas en el conflicto”

“exige también la Ley de Procedimientos Administrativos en su art.7 inc. d) el dictamen jurídico previo. En el caso, el tenor de la decisión que acarrea el dictado del acto impugnado, requería sin dudas de dicho dictamen”

“Madorrán” no solo ha reiterado el carácter operativo de la “estabilidad del empleado público” señalando que la reglamentación no puede alterarlo a fin de no admitir resultados inadmisibles como que la Constitución Nacional “no resulta más que un promisorio conjunto de sabios consejos” (considerando 10) fulminando de invalidez a cualquier fuente jurídica de la que provenga”

CONCLUSIÓN

- La nulidad alcanzó a la resolución del Rector, la res. del CS que la confirmó e incluso a la resolución de la Cámara de Ap. que desechó la acción art. 32 de la LES***
- Declara la inconstitucionalidad del Art. 5º del D.971/93 (vigente en ese entonces)***
- La Cámara confirma la procedencia del juicio ordinario, y refuerza los argumentos de la inconstitucionalidad***

DESDE EL D.971/93 AL D. 72/18

- ***El D.72/18 “muda” el art. 5ª del D.971/93 al reglamento de la LAF (Art. 102 del Anexo al D. 1344/07)***
- ***No solo reproduce la inestabilidad, la aumenta al limitar el desempeño del AI a cuatro años prorrogables por igual término***
- ***Introduce un virtual cambio de dependencia del AI ¿acaso designar y remover no es propio de la dependencia jerárquica?, esto a mi criterio vulnera la LAF***
- ***Contra este decreto interpuse acción de amparo argumentando que al “mudar” la estabilidad de un decreto a otro y darle esas facultades a la SIGEN estaba en peligro la estabilidad que obtuve judicialmente. No prosperó***

INCIDENCIA DEL D.72/18 EN LAS UUNN

- *Dejo a los colegas analizar la normativa de SIGEN sobre el perfil del AI, no la he estudiado suficientemente*
- *El CIN declaró que ese decreto no es aplicable a las UUNN*
- *Las UUNN en su mayoría continúan designando sus AI, dando noticia posterior a SIGEN*

ALGUNAS CUESTIONES DE LA RELACIÓN SIGEN – UUNN

- *Desde 2010 el CS de la UBA dispuso un régimen de su Auditoría General, el AI depende del CS que aprueba su planeamiento, declara que a la SIGEN no le corresponde supervisar el control interno.*
- *La UN Luján adoptó un régimen similar, pero perjudicó a sus auditores que han obtenido un fallo que parcialmente corrige esta situación*
- *La UN Arte hizo una acción parecida, sin conflictos conocidos*

NO SE CONOCEN ACCIONES DE LA SIGEN EN CONTRA

ENFOQUE DE ALGUNAS UUNN SOBRE LA ESTABILIDAD DEL AI

- *Algunas UUNN, no la mayoría, contemplan en su estatuto mecanismos de intervención necesaria del CS para la designación y remoción del AI*
- *En otros casos existen normas del CS sobre el tema*
- *En algunos casos hay “estabilidad de hecho” dado que los AI permanecen sin cambiar junto a las autoridades*
- *En otros casos con el cambio de autoridades cambia el AI*
- *En algún caso la Univ. recurrió a la SIGEN para designar al AI*
- *En algún caso el AI removido ha reclamado judicialmente la aplicación del D.72/18*

POSIBLE PROPUESTA PARA IMPULSAR LA ESTABILIDAD

- *Esta Red y/o la REDAI podrían tener un programa para elaborar una propuesta de Buenas Prácticas en materia de control interno de la UUNN, que incluyan la estabilidad del AI*
- *Puede destacarse que la inestabilidad atenta contra la formación de los AI, si la función va a ser desempeñada por cuatro años tiene menos tiempo y menos tranquilidad*
- *Una posibilidad es impulsar un régimen de concurso para cubrir el cargo*
- *Una cuestión es el nivel escalafonario, yo insisto en el paralelismo con el Asesor Letrado, que por lo general es de planta permanente con un cargo de máximo nivel*
- *A lo largo de los años hubo en mi caso situaciones en que los colaboradores de la UAI podían ganar más que el AI*
- *Otra cuestión es el régimen de incompatibilidad para quienes somos docentes*

Y hasta aquí llego hoy

Les cuento que “he tenido una revelación”

Dos halcones posados frente al mar, cerca de mi oficina, que linda excusa para iniciar los trámites de jubilación con los que venía , y ya lo hice



Entonces, si la ANSES quiere, quizás logre navegar algo más de lo que lo hice hasta ahora

UN GRAN ABRAZO