



**SUPERINTENDENCIA
DE SERVICIOS DE SALUD**



Ministerio de
Salud
Presidencia de la Nación

INFORME DE AUDITORIA N° 07/15

**“INFORME DE AUDITORIA
PROCEDIMIENTO SUMARIAL Y EJECUCION DE SANCIONES”**

**UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA
Año 2015**

INFORME DE AUDITORIA N° 07 / 2015

INFORME DE AUDITORIA
PROCEDIMIENTO SUMARIAL Y EJECUCIÓN
DE SANCIONES

I. OBJETO

El presente informe tiene por objeto el análisis de los controles existentes en el circuito de gestión de cobro de las sanciones pecuniarias, aplicadas a las entidades OBRAS SOCIALES que forman parte del Sistema Nacional de Seguro de Salud, a la fecha normado por Resolución N° 075/98, N° 077/98 y N° 1379/2010 SSSALUD, Decreto N° 643/2004, en concordancia con las Leyes 23660 y 23661 y su Decreto reglamentario.

Asimismo, se procedió a la evaluación y análisis de la implementación de la Resolución N° 1379/2010 SSSALUD que establece un régimen de graduación de sanciones para los casos de incumplimientos de la normativa en vigencia.

Dicho informe se presenta para dar cumplimiento a lo previsto en el planeamiento de Auditoría del Organismo correspondiente al ejercicio 2015.

II. MARCO DE REFERENCIA

La actividad auditada estuvo centrada en la tarea desarrollada por el Organismo a través de sus áreas específicas competentes.

El área correspondiente es la Coordinación de Sumarios, dependiente de la Subgerencia de Asuntos Contenciosos, en la órbita de la Gerencia de Asuntos Jurídicos, la que tiene a su cargo intervenir en los sumarios a los Agentes de Seguro de Salud por incumplimientos normativos; competencias y acciones descritas en la Resolución N° 2621/13 SSSALUD. Asimismo, se requirió la intervención de la Subgerencia de Administración a fin de informar sobre las tareas a su cargo en lo referente a las registraciones de la operatoria y cobro automático de sanciones.

III. ALCANCE DE LA TAREA

Se procedió al análisis de la consistencia de la información volcada en las planillas de movimiento de sumarios contra Obras Sociales (Resol. 077/98 SSSalud) durante el segundo semestre del ejercicio 2014 y primer semestre del ejercicio 2015 provisto por la Coordinación de Sumarios, con las planillas y con el detalle de las Obras Sociales Sumariadas y de los movimientos asentados en los registros sistematizados del Diario y Mayores de la Contabilidad, remitidos por la Subgerencia de Administración.

Se verificó el circuito de aplicación de sanciones pecuniarias, registraci3n de los créditos derivados de las mismas, gesti3n de cobro, imputaci3n de los ingresos correspondientes, como así también, la correcta registraci3n, exposici3n y valuaci3n en la contabilidad del organismo de la operatoria descripta.

Asimismo, se requiri3 a la Subgerencia de Administraci3n, informaci3n con respecto a la metodologí de implementaci3n y las características del circuito relativo a la operatoria establecida por el Decreto N° 643/2004 de fecha 21/05/04, específicamente en el cobro automático de las sanciones.

Selecci3n de la Muestra

A los fines de verificar los aspectos referidos al análisis de los controles existentes en el circuito de gesti3n de cobro de las sanciones pecuniarias, en lo relativo a la aplicaci3n de sanciones a las entidades que forman parte del sistema y que se encuentra normado por Resoluci3n N°075/98 y 077/98 SSSALUD, Decreto N° 643/2004 y su concordancia con las Leyes 23660 y 23661 y su Decreto reglamentario, sobre un universo total de 105 Expedientes de aplicaci3n de sanciones cuyas resoluciones fueron dictadas durante los periodos indicados precedentemente, correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015, se procedi3 a la selecci3n de una sub muestra integrada por ocho (8) Expedientes de Sumarios, que agregados a (6) expedientes ajenos al universo indicado, constituyen un total de la muestra de (14) expedientes relevados.-

La elecci3n de la presente muestra de expedientes fue efectuada sobre la base de encontrarse algunos obrados en el Archivo del Organismo, mientras que otros fueron recabados a la Coordinaci3n de Sumarios, en su mayorí con trámite completo de inicio a fin, que nos remite a una etapa pre-sumarial, otra sumarial propiamente dicha, y una tercera, correspondiente al proceso de débito de la multa en cuesti3n.-

Para el análisis de los cobros de las multas impuestas, además de considerar las correspondientes al periodo auditado, también se procedi3 a la verificaci3n del universo de multas pendientes de cancelaci3n de periodos anteriores, todas ellas con fecha de corte al 15/09/2015.

Durante las etapas de planificaci3n, ejecuci3n de las actividades de auditoría y elaboraci3n del informe correspondiente se han considerado los preceptos determinados en las Normas de Auditoria Interna Gubernamental aprobada por Resoluci3n N° 152/02 SGN y normas complementarias. Asimismo, se han incorporado a las acciones descriptas, los contenidos de interés detallados en el Manual de Control Interno Gubernamental emitido por la Sindicatura General de la Naci3n, en diciembre de 2010.

IV. Normativa Aplicable

La normativa que resulta de aplicaci3n es la que a continuaci3n se detalla:



El artículo 28 y concordantes de la Ley 23.660 y el artículo 42 y concordantes de la Ley 23.661, tipifican, genéricamente, las infracciones pasibles de sanción en las que pudieren incurrir los Agentes del Seguro y los Prestadores inscriptos en el Registro Nacional de Prestadores de esta Superintendencia de Servicios de Salud.

El Decreto N° 576/93 PEN —Anexos I y II— al reglamentar las normas legales citadas en el párrafo precedente, también califica, en particular, determinadas infracciones como "*faltas graves especiales*" en la reglamentación del art. 28 de la Ley 23.660 y de "*máxima gravedad*" en la reglamentación del art. 42 de la Ley 23.661.

El Decreto N° 1615/96 establece en su artículo 1° la fusión, en jurisdicción del Ministerio de Salud y Acción Social, del INOS, la DINOS y la ANSSAL, constituyendo la Superintendencia de Servicios de Salud.

La Resolución N° 75/98 SSSalud, aprueba un procedimiento administrativo de reclamos. Frente a hechos o actos de los agentes del Seguro de Salud, que afecten o puedan afectar la normal prestación médico asistencial.

La Resolución N° 77/98 SSSalud, ha reglamentado el procedimiento sumarial que deberá observarse para la investigación de infracciones y aplicación de sanciones, estipulando en su artículo 16° pautas generales a las que deberá ajustarse el instructor sumariante a los efectos de proceder a la graduación de la sanción que se aconseje.

El Decreto 643/2004 estableció un mecanismo de aplicación de las sanciones pecuniarias dispuestas por actos administrativos emitidos por el Superintendente de Servicios de Salud, de conformidad con lo previsto por el artículo 28 inc. b) de la Ley N° 23.660 y artículo 43 inc. b) de la Ley N° 23.661, que se hará efectiva mediante el débito automático de la cuenta de la Obra Social sancionada, una vez firme la resolución que la dispone, comunicando a la Administración Federal de Ingresos Públicos las sumas a debitar de los importes recaudados pertenecientes a la Obra Social sancionada, debiendo aquella adoptar las medidas necesarias para transferir las sumas comunicadas por la Superintendencia de Servicios de Salud y debitadas al Agente del Seguro de Salud, conforme el procedimiento de recaudación, a la cuenta cuya titularidad detente este Organismo.

La Resolución N° 1379/2010 SSSALUD, que asegura el conocimiento generalizado de las pautas y criterios que esta Superintendencia utilizará para la graduación y aplicación de sanciones, con la finalidad de promover conductas de cumplimiento y aminorar los efectos del impacto de la actividad punitiva de esta autoridad de aplicación sobre los sujetos pasibles de ser sancionados.

La Resolución N° 2621/13 SSSALUD que organiza las competencias del Área Coordinación de Sumarios, cuyas acciones son las siguientes:

1. Sustanciar y dictaminar las actuaciones sumariales que la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD inicie u ordene.



2. Aconsejar, cuando así corresponda, la promoción de investigaciones sumarias sobre irregularidades y/o infracciones cometidas por los Agentes del Sistema Nacional de Seguro de Salud y/o las Entidades de Medicina Prepaga a la normativa vigente en la materia.
3. Proponer la aplicación de sanciones debidamente fundadas, una vez realizada la investigación sumaria y producida la prueba, de acuerdo con los regímenes y los procedimientos para la aplicación de sanciones respectivas aprobados por la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD, para los Agentes del Sistema Nacional de Seguro de Salud y para las Entidades de Medicina Prepaga.
4. Redactar en forma clara, completa, autosuficiente y ejecutiva los proyectos de actos administrativos por el que se aprueban las sanciones y proceder a su elevación a la Gerencia.
5. Llevar y mantener actualizado un registro de entidades, obras sociales y entidades de medicina prepaga, donde conste las sanciones aplicadas por la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD, las infracciones cometidas y toda otra información, relacionada con esta materia, que la autoridad determine como necesaria.
6. Mantener informadas a las áreas de la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD de las sanciones aplicadas a los Agentes del Sistema Nacional de Seguro de Salud y a las Entidades de Medicina Prepaga.
7. Aconsejar, cuando así corresponda, la promoción de investigaciones sumarias sobre irregularidades y/o infracciones cometidas por el personal de la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD.
8. Proponer la aplicación de sanciones debidamente fundadas, una vez realizada la investigación sumaria y producida la prueba, de acuerdo con los regímenes y los procedimientos para la aplicación de sanciones respectivas aprobados por el ESTADO NACIONAL para el personal de la administración pública nacional.

V. TAREA REALIZADA

Las tareas de auditoria correspondientes al presente proyecto fueron desarrolladas entre los meses de Agosto y Octubre del 2015 y los procedimientos particulares aplicados son los que a continuación se detallan:

- Se han relevado los procedimientos de recaudación y fiscalización de multas.
- Se observaron las Resoluciones por las cuales se aplicaron sanciones, partiendo de la información enviada por el Departamento de Sumarios y Sindicatura.
- Se verificaron las resoluciones por las cuales se aplicaron sanciones durante el transcurso del segundo semestre del año 2014 y primer semestre del año 2015.-



- Conciliación del universo de multas aplicadas, según el punto anterior con lo informado por la Gerencia de Administración con relación a las multas cobradas y adeudadas por dichos periodos.-
- Se verificó el cumplimiento por parte de la Gerencia de Administración con lo establecido por el Decreto N° 643/2004, ello es, una vez recibido el expediente del Servicio Jurídico, indicándose que la sanción se encuentra firme, se proceda a solicitar a la AFIP la retención de la totalidad de las sanciones.
- Se ha cruzado la información del cobro de multas con su registro en la contabilidad.
- Hemos verificado la aplicación de la Resolución N° 1379/2010 SSSalud (modificada por la Res. N° 1535/10-SSSalud) que estableció un régimen de Graduación de Sanciones a fin de aplicarse a los Agentes del Seguro de Salud y a los Prestadores Inscriptos en el Registro Nacional de Prestadores que incurran en las infracciones tipificadas por la normativa vigente.

ANÁLISIS JURÍDICO

Se han relevado 14 (catorce) expedientes, recibidos (10) del Sector Archivo (109769, 120458, 109370, 91303, 217870, 185268, 15543, 204526, 172416, 209949) y 4 (cuatro) del área Coordinación de Sumarios (198471, 92919, 108825, 124408), de los cuales (9) corresponden a obrados con Resolución de Cierre con aplicación de sanción de multa, (2) con Resolución de cierre por pago voluntario, (1) sin sanción, y (2) expedientes sin Resolución de Cierre.-

Sobre todos los expedientes citados se han efectuado los controles de legalidad generales pertinentes a la luz de la ley 19549 (LNPA) y de su decreto reglamentario 1759/72, respecto de los actos administrativos dictados en los mismos, en cuanto a la existencia de sus elementos esenciales, que hacen a su validez, a saber: competencia, causa, finalidad, motivación, procedimientos, objeto, forma, como así también los relativos a su eficacia, ello es la notificación en debida forma, a los agentes de Salud en sumario.

El análisis específico jurídico se centró en tres campos u objetos bien definidos, a saber:

1) CONTROL DE TRAMITE SUMARIAL (Resol. N° 077/98 SSSALUD) En este ámbito se puso especial atención en los aspectos normativos y su grado de cumplimiento, que seguidamente se detallan:

- 1.1) Consideración de infracciones, 1) violación de disposiciones legales, 2) violación de prestadores de condiciones de las contrataciones de servicios, 3) Negativa a proporcionar documentación informativa, 4) incumplimiento de directivas impartidas, 4) Falta de presentación de documentación en tiempo y forma.- (art. 42 ley 23661)
- 1.2) Autoridad competente para ordenar la iniciación de sumario, en cabeza del Superintendente de Servicios de Salud (art. 1, Res.077/98 SSSALUD).



- 1.3) Designación de funcionarios instructores (art. 3, Res. 077/98 SSSALUD)
- 1.4) Notificación del acto que ordena la instrucción del sumario (art. 6º, Resolución N° 077/98 SSSALUD).
- 1.5) Requerimiento de sumario o dictámen de liberación de responsabilidad (art. 7º y 8º, Resol. 077/98 SSSALUD)
- 1.6) Notificación de traslado de requerimiento al Agente de Salud sumariado (art. 9, Res.077/98 SSSALUD)
- 1.7) Dictámen sumarial de aplicación de sanción o de liberación de responsabilidad por parte del instructor sumariante (art. 15, Res 077/98 SSSALUD)
- 1.8) Criterio legal de aplicación de sanción, según gravedad, reincidencia y conducta atribuida (art. 16, Res 077/98 SSSALUD)
- 1.9) Dictamen jurídico previo, en cumplimiento del inc. d) del art. 7 de la ley 19549 (art. 17, Res 077/98 SSSALUD)
- 1.10) Autoridad de aplicación de sanción (Superintendente de Servicios de Salud) (art. 17 Res 077/98 SSSALUD)
- 1.11) Cumplimiento del art. 6 del Decreto 504/98 art. 19 Res 077/98 SSSALUD)
- 1.12) Escala de multa desde una (1) vez el monto del haber mínimo de jubilación ordinaria del régimen de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia, hasta cien (100) veces el monto del haber mínimo de dicha jubilación, vigente al momento de hacerse efectiva la multa (ley 23660 art. 28 inc. a, ley 23661 art. 43º inc. b)
- 1.13) Recurso directo dentro de los diez (10) días hábiles de notificadas por el órgano de aplicación, las sanciones aplicadas, ante la Justicia Competente.- (ley 23660 art. 29º, ley 23661, art. 45º y art. 20º Resolución 077/98 SSSALUD)

Sobre el particular, los controles enumerados en 1.1 a 1.13, reseñados precedentemente, no merecieron ninguna observación sobre los aspectos legales indicados verificados uno a uno en los obrados, circunscribiendo a los fines del control temporal del trámite, la descripción en grandes hitos de procedimiento administrativo, en lo que respecta a expedientes que han completado su derrotero administrativo de principio a fin, pasando por las siguientes etapas, a saber:

- 1) **Resolución de inicio**, dictada por la máxima autoridad del Organismo cuyo objeto es la iniciación del trámite sumarial, respecto del cual se hicieron los controles generales de legalidad y los específicos indicados en 1.1, 1.2 y 1.3
- 2) La **notificación** del citado acto resolutivo, en los términos indicados en 1.4
- 3) El **Requerimiento** de continuación de trámite sumarial, dictado por el Área de Sumarios (1.5)
- 4) La **notificación** de dicho requerimiento (1.6)
- 5) **Dictamen sumarial** de sanción (1.7 y 1.8)
- 6) **Dictamen Jurídico Previo** (1.9)
- 7) **Acto Administrativo de sanción** (1.10, 1.11 y 1.12)
- 8) **Notificación** de dicho acto administrativo.-
- 9) **Comunicación a la AFIP** de la multa firme, a los fines del decreto 643/04



- 10) **Débito** de la multa, y consiguiente **acreditación** en cuenta del Organismo, conforme extracto bancario

En Anexo I adjunto al presente, se detallan los 14 (expedientes) relevados, y las observaciones, en su caso, al pie de cada análisis particular.-

2.- CONTROL DE GRADUACION DE SANCIONES (RESOLUCION N° 1379/2010 SSSALUD)

Con base en la muestra seleccionada, el análisis versó sobre los siguientes aspectos de la normativa, a saber:

- 2.1) Debido encuadramiento de la falta o infracción (art. 3° Resol. 1379/2010)
- 2.2) Aplicación de escalas de punición (art. 8° Resol. 1379/2010)
- 2.3) Cantidad de módulos de sanción aplicados (art. 5° Resol. 1379/2010).
- 2.4) Verificación de concurrencia o concursos de incumplimientos, conforme la pauta del art. 7° Resol.1379/2010.
- 2.5) Graduación propiamente dicha, teniendo en consideración atenuantes y agravantes (art. 2° y 8° Resol. 1379/2010).
- 2.6) Cumplimiento de la correcta aplicación del beneficio de pago voluntario para infracciones formales (art. 9° Resol. 1379/2010).

En cuanto al encuadramiento de la falta o infracción, la normativa distingue incumplimientos sustanciales o de fondo, de aquellos que son formales.

Los primeros se encuentran constituidos por cuestiones globales de cobertura asistencial mínima para el conjunto de beneficiarios, déficit financiero que pueda comprometerla, violación de disposiciones legales, la falta de cobertura específica, de cobertura prestacional básica, falta de integración de los porcentajes mínimos establecidos por ley para la atención de las necesidades de salud, exceso en gastos administrativos por encima del porcentaje fijado por ley, violación a las normas de opción de cambio, rechazo injustificado de afiliación de beneficiarios, falta o reticencia de cobertura farmacéutica, en discapacidad, y en reintegros.

A su turno los incumplimientos formales nos remiten a la negativa a proporcionar documentación, incumplir directivas, no presentar cartillas, planes, documentación económica y contable, contratos prestacionales, o con falta de requisitos, no contestar vistas y traslados, tener autoridades con mandato vencido.

Los encuadramientos de las resoluciones objeto de examen han sido correctamente dispuestos de acuerdo al citado artículo 3°, en cuanto a la gravedad, y con arreglo al art. 8° se han aplicado las escalas correspondientes, entre una penalidad de multa mínima y máxima expresada en módulos, sumándose las sanciones de multa, en cumplimiento del art. 7° del citado cuerpo legal, en caso de que concurrieren más de un incumplimiento, cuidando de no exceder el máximo de cien módulos, con arreglo al art. 5° de la Resolución 1379/2010, graduación definitiva que se efectuó teniendo en cuenta la consideración de atenuantes y

agravantes, diferenciados según tenga lugar faltas graves o de fondo y formales, conforme los artículos 2º y 8º de la indicada normativa.

3) CONTROL DE DEBITO AUTOMATICO DE MULTAS (Decreto N° 643/04).

El aspecto normativo analizado nos remite al cumplimiento de la citada norma.

3.1) Comunicación a la AFIP de sumas a debitar en concepto de multas (art. 2º Decreto 643/04).

3.2) Transferencia de la AFIP a la Superintendencia de Servicios de Salud de las sumas comunicadas y debitadas (art. 3º Decreto 643/04).

3.3) Cuadro de multas aplicadas y cobradas correspondiente a los periodos segundo semestre año 2014, y primer semestre año 2015.

Habiéndose efectuado un análisis de las Actuaciones Sumariales con sanciones pecuniarias, su aplicación, estado y cobro, hemos obtenido el siguiente resumen:

PERIODO 2º SEMESTRE 2014 - 1º SEMESTRE 2015	
CONCEPTO	IMPORTE EN \$
Multas Impuestas	7.664.183,41
IMPAGAS	6.745.529,51
PAGAS	918.653,90

Del cuadro que antecede se determina que en el periodo verificado y con fecha de corte al 17/09/2015, sobre el total de multas impuestas estaban impagas el 88% y pagas el 12%.

Es del caso destacar y de acuerdo con la información brindada por la Gerencia de Administración y las verificaciones de auditoria efectuadas, el bajo porcentaje de multas cobradas se produce como consecuencia que se procede a su contabilización una vez protocolizadas la resoluciones respectivas y se registra su cobro cuando el área de Sumarios remite el correspondiente expediente, una vez finalizadas todas las instancias intermedias en cumplimiento del art. 45 de la ley 23.661 y el art. 20 de la Resolución N° 77/98 – SSSalud, que indican que las multas en sede administrativa no quedan firmes sino hasta el vencimiento del plazo para recurrir la sanción ante la Justicia o cuando quede firme el pronunciamiento dictado en sede judicial.

De la verificación de la documentación aportada referida a las multas pendientes de cancelación al 15/09/2015, que incluye el periodo auditado y los periodos anteriores, se ha determinado que el monto total asciende a la suma de \$ 22.676.356,64 encontrándose entre estas multas aquellas anteriores al Decreto N° 643/04, las de débito automático Decreto N° 643/04, multas a obras sociales en concurso

preventivo, multas recurridas y multas a Obras Sociales dadas de baja informadas al Área de Crisis para su cobranza.

VI. Hallazgos:

1- **A)** En (1) expediente (109370/06) que concluyera con resolución de aplicación de sanción pecuniaria (Resolución N° 1016/14) se observa inactividad administrativa por causa de actuaciones traspapeladas, desde el 21/05/2009 al 19/11/2013. **B)** El citado expediente (109370/06), habiendo Resolución de Aplicación de Sanción, dictada por la máxima autoridad del organismo, se encontraba en **ARCHIVO**, sin notificar la multa al Agente de Salud sumariado **OBRA SOCIAL PARA EL PERSONAL DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS (RNOS 0-0120-1)**, girado al Archivo por la Coordinación de Sumarios en fecha 4/06/15, por providencia simple, en los siguientes términos: "Atento el tiempo transcurrido desde el hecho típico archívese".

2- **A)** En (1) expediente (92919/05) que concluyera con resolución de aplicación de sanción pecuniaria (Resolución N° 1179/14) se observa una primera inactividad administrativa desde el 18/09/2006 hasta el 12/06/2009 sin razón documental justificada; una segunda inactividad administrativa desde el 27/07/2009 al 19/11/2013, por causa de actuaciones traspapeladas; y una tercera inactividad administrativa desde el 07/07/2014 al 04/06/2015, **B)** El citado expediente (92919/05), habiendo Resolución de Aplicación de Sanción, dictada por la máxima autoridad del organismo, se encontraba en **COORDINACION SUMARIOS**, sin notificar la multa al Agente de Salud sumariado **OBRA SOCIAL DEL PERSONAL DE LA INDUSTRIA MOLINERA (RNOS 1-1260-8)**, con providencia de giro al Archivo de fecha 04/06/2015, en los siguientes términos: "Atento el tiempo transcurrido desde el hecho típico archívese".

3- **A)** En (1) expediente (91303/05) se observa inactividad administrativa en periodos discontinuos, desde el 03/03/2006 al 21/01/2010 y desde el 17/02/2010 al 08/08/2012, sin razón documental justificada.- **B)** El citado expediente (91303/05) que tramitaba con Dictamen Sumarial de Cierre y Sanción (11/06/13), Dictamen Jurídico Previo de convalidación de Cierre y Sanción (11/09/2013), y providencia de Gerencia General de Cierre y Sanción (13/11/14) elevando actuaciones a la UNIDAD SUPERINTENDENCIA, se encontraba en **ARCHIVO**, sin proseguirse las actuaciones según su estado, contra el sumariado **OBRA SOCIAL DE OBREROS Y EMPACADORES DE FRUTA DE RIO NEGRO Y NEUQUEN (RNOS 1-0670)**, girado por la Coordinación de Sumarios, mediante providencia de fecha 04/06/2015, en los siguientes términos: "Atento el tiempo transcurrido desde el hecho típico archívese".

4- **A)** En (1) expediente (109769/06) se observa inactividad administrativa en periodos discontinuos, desde el 11/02/2010 al 03/09/2012 y desde el 31/10/2013 al 04/09/2015, sin razón documental justificada - **B)** El citado expediente (109769/06) que tramitaba con Dictamen Jurídico de Inicio de actuaciones sumariales (30/08/13 y 31/10/13) y providencia de Gerencia General de Inicio de Actuaciones Sumariales

(13/09/13) se encontraba en **ARCHIVO**, sin proseguirse las actuaciones según su estado, contra el sumariado **OBRA SOCIAL DE TRABAJADORES VIALES Y AFINES DE LA REPUBLICA ARGENTINA (RNOS 1-2730)**, girado por la Coordinación de Sumarios, mediante providencia de fecha 04/09/2015, en los siguientes términos: "A tenor del tiempo transcurrido desde que tuviera lugar el incumplimiento, archívese".

5- En (1) expediente (108825/06) que concluyera con resolución de aplicación de sanción pecuniaria (Resolución N° 1533/14) se observa inactividad administrativa en periodos discontinuos desde el 24/07/2009 al 19/11/2013, sin razón documental justificada, y desde el 31/10/2014 a la fecha de requerimiento de los obrados por parte de esta UAI (03/09/15), sin notificar al Agente de Salud sumariado **OBRA SOCIAL DE AGENTES DE PROPAGANDA MEDICA DE LA REPUBLICA ARGENTINA (RNOS 1-1820-0)** la indicada resolución de multa, encontrándose el citado expediente en poder de la **COORDINACION DE SUMARIOS:-**

6- A) En (1) expediente (124408/07) que concluyera con resolución de aplicación de multa (Resolución N° 1331/14) se observa inactividad administrativa en periodos discontinuos desde el 25/08/08 al 19/06/09, y desde el 5/08/09 al 13/12/13, sin razón documental justificada. B) El citado expediente (124408/07) que se encontraba en **COORDINACIÓN SUMARIOS** al tiempo de relevamiento por parte de esta UAI, obrando resolución de cierre y aplicación de multa dictada en fecha 22/08/14 por la máxima autoridad del organismo, con última actuación de fecha 15/10/14, de notificación al agente de salud sumariado **OBRA SOCIAL DEL PERSONAL DE LA EMPRESA NACIONAL DE CORREOS Y TELEGRAFOS S.A. Y DE LAS COMUNICACIONES DE LA REPUBLICA ARGENTINA (RNOS 2-0040-0)**, su trámite se hallaba sin movimiento a la fecha, y sin proseguirse las actuaciones dirigidas al débito de la multa.-

7- En (1) expediente (198471/11) tramitaron actuaciones sumariales distintas, en único trámite, acumuladas contra dos Agentes de Salud, **OBRA SOCIAL PARA LA ACTIVIDAD DOCENTE (RNOS 0-0110-2)** y **OBRA SOCIAL DE RECIBIDORES DE GRANOS Y ANEXOS (RNOS 1-1880-4)**, dictándose única Resolución de Cierre y Aplicación de Multa en fecha 25/06/2015 (N° 515/15 SSSALUD).-

8- De los (7) expedientes restantes que concluyeran (4) con resolución de aplicación de sanción pecuniaria, (2) con resolución de cierre por pago voluntario, y (1) con resolución sin sanción, en tan solo (2) se han detectado hallazgos vinculados con inactividad administrativa (Expedientes N° 172416 y 120458). En este último expediente se observa también –especialmente- demora en el débito de la multa, diferido por actuaciones vinculadas al cobro de honorarios judiciales del abogado interviniente en representación del organismo, por un lapso de 14 meses.-

VII. Recomendaciones

1) Advirtiéndose expedientes remitidos al archivo por la Coordinación de Sumarios, sin resolución debidamente fundada o paralizados en su trámite, mediando Resolución de Cierre y aplicación de multa o decisiones de trámite

emanadas de autoridades superiores a dicha área, temperamento asumido habida cuenta el tiempo transcurrido desde el incumplimiento o reclamo, en muchos casos acaecido en los años 2005 y 2006, pudiendo estar comprometida la garantía de “plazo razonable”, de duración de un sumario, se recomienda proseguir las actuaciones según su estado, dirigidas a la notificación de las resoluciones de cierre, y su posterior trámite de débito ante el área competente, o –eventualmente- si hubiere alguna razón legal que obstara a la prosecución de dicho trámite, como la indicada, se aconseja recabar opinión legal, elevándose las actuaciones para decisión -debidamente fundada- de la autoridad competente, o en su caso determinadas la cantidad de actuaciones en tales condiciones, requerir instrucción general, en tal sentido.-

2) Advirtiéndose un expediente con actuaciones sumariales acumuladas en único trámite, contra distintos agentes de salud, se recomienda procesos disciplinarios especiales de aplicación de multa separados, a fin de no comprometer el principio de legalidad de las actuaciones administrativas, y evitar diferencias de trámite que podrían presentarse con dos partes sumariadas en el mismo expediente, garantizándose de ese modo el debido proceso y el derecho de defensa.-

3) En todos los expedientes sumariales, hayan o no concluido con resolución de aplicación de sanción pecuniaria, se debería reducir el tiempo de demora en el trámite, evitando el impacto negativo de incurrir en exceso de todo plazo o pauta temporal razonable de duración de un sumario, situación que podría colocarnos en instancia judicial de revocación de la multa, con el consiguiente perjuicio fiscal, que ello implica.-

Efecto real y potencial de las observaciones

Las demoras en los trámites detectadas resienten el espíritu sancionador del régimen en examen, cuyo eje principal es el ejercicio del poder de policía por parte del organismo, dirigido a los Agentes de Salud que incumplen las normas legales especiales que rigen la materia, proceso que debe aplicarse en tiempo y forma, a fin de desalentar futuros incumplimientos, de manera igualitaria a todos los incumplidores, tratando de evitar procedimientos que difieran en el término de su conclusión.-

Si bien el proceso de aplicación de multas no tiene finalidad recaudadora la demora o la falta de su cobro repercute en los ingresos del organismo, claro está, en relación a su incidencia, generando perjuicio fiscal.-

VIII. Opinión del Auditado:

Cabe consignar que el auditado COORDINACION DE SUMARIOS, ha transmitido a esta UAI, y ha consignado en alguno de los estado de los expedientes observados en VII, HALLAZGOS, acápite 1 a 6, que los mismos forman parte de

un análisis especial que se estaría llevando a cabo, acerca de eventuales excesos de la garantía de “plazo razonable” en la tramitación de actuaciones sumariales, máxime el fallo adverso al Organismo recaído en la Cámara Contencioso Administrativo Federal, Sala III, en autos “OBRA Social Unión Personal Civil de la Nación c/SSSALUD” Expte. N° 617/14, entre otros, declarando prescripta la acción de imposición de multa.-

Asimismo el auditado ha puesto en conocimiento de esta UAI, la necesidad de requerir a la Superioridad una instrucción general sobre el temperamento a observar -dadas las especiales circunstancias apuntadas-, y que han sido expuestas en el proyecto de memorándum que dicha área COORDINACION DE SUMARIOS elevara a la SUBGERENCIA DE ASUNTOS CONTENCIOSOS, a sus fines, obrante como papel de trabajo, destacándose la inmediata acción impulsada por el auditado, concordante con la recomendación señalada en el presente informe.-

IX. Conclusión

Se hace necesario resolver las situaciones planteadas en cuanto a las demoras en la tramitación de expedientes con el objeto de evitar los efectos que las mismas producen. Asimismo se considera que una vez formalizada la instrucción general a la que se hace referencia en el punto anterior, se encontraría regularizada la observación relacionada con los expedientes remitidos al archivo, sin resolución debidamente fundada o paralizados en su trámite. No obstante lo expuesto, esta Unidad de Auditoria Interna, considera que en términos generales, se hallan cumplimentadas las responsabilidades y acciones correspondientes a la operatoria de Procedimiento Sumarial y Ejecución de Sanciones.

BUENOS AIRES, Octubre 2015.-

PAPELES DE TRABAJO

Legajo Principal: N° 01.20- 07/15-SSSALUD



J. P. ALEJANDRO C. FERRARI
Auditor Interno
Superintendencia de Servicios de Salud

ANEXO 1 – DETALLE DE (14) EXPEDIENTES RELEVADOS.-**1) Expte. N° 109370/06 (MULTA SIN COBRAR)**

OBRA SOCIAL PARA EL PERSONAL DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS (RNOS NRO.01-0120-1)

Fs. 1		Reclamo	04/09/06
Fs. 35/36		Resolución de Inicio	24/07/08
Fs. 42		Notificación	16/09/08
Fs. 43/44		Requerimiento	26/09/08
Fs. 49		Notificación	02/10/08
Fs. 51/53		Dictamen de Sanción	31/10/08
Fs. 54	(1)	Vista al Reclamante	22/05/09
Fs. 60	(1)	Providencia-Traspapelados	19/11/13
Fs. 62/68		Dictamen Jurídico Previo	21/03/14
Fs. 75	(1)	Resolución con Sanción	09/06/14
Fs. 78	(1) (2)	Sumarios Archiva	04/06/15

Observacion: (1) Inactividad, 2) Archivo dispuesto

2) Expte. N° 92919/05 (MULTA SIN COBRAR)

OBRA SOCIAL DEL PERSONAL DE LA INDUSTRIA MOLINERA (RNOS 1-1260-8)

Fs. 1		Reclamo	22/06/05
Fs. 78		Resolución de inicio	30/05/06
Fs. 81		Notificación	14/06/06
Fs. 86		Requerimiento	19/07/06
Fs. 91		Notificación	25/07/06
Fs. 93	(1)	Dictamen de Sanción	18/09/06
Fs. 96	(1)	Providencia Unidad Análisis	2/09/09
Fs. 99		Nuevo dictamen sumarial	02/07/09
Fs. 101	(1)	Giro a Jurídicos	27/07/09
Fs. 102	(1)	Providencia Jurídicos	19/11/13
Fs. 103		Providencia sumarios	14/01/14
Fs. 107		Dictamen Jurídico Previo	20/03/14
Fs. 109	(1)	Resolución de Sanción	07/07/14
Fs. 117	(1) (2)	Sumarios Archiva	04/06/15

Observacion: (1) Inactividad administrativa, 2) Archivo dispuesto-

3) Expte. N° 91303/05 (TRAMITE SIN RESOLUCION DE MULTA)

OBRA SOCIAL DE OBREROS Y EMPACADORES DE FRUTA DE RIO NEGRO Y NEUQUEN (RNOS 1-0670)

Fs. 1		Reclamo/incumplimiento	12/05/05
Fs. 13	(1)	Giro a Jurídicos	03/03/06
Fs. 14	(1)	Providencia Jurídicos	21/01/10
Fs. 17	(1)	Giro a Jurídicos	17/02/10
Fs. 18	(1)	Dictamen Jurídicos	08/08/12
Fs. 23/25		Resolución de inicio	20/01/13
Fs. 31		Notificación	13/02/13
Fs. 32		Requerimiento	18/03/13
Fs. 38		Notificación	28/03/13
Fs. 40/42		Dictamen de Sanción	11/06/13
Fs. 44		Dictamen Jurídico Previo	11/09/13
Fs. 46		Proyecto de Sanción	07/03/14
Fs. 51	(1)	Gcia. Gral eleva a Unidad	13/11/14
Fs. 52	(1) (2)	Sumarios Archiva	04/06/15

Observacion (1) Inactividad administrativa, 2) Archivo dispuesto

4) Expte. N° 109769/06 (TRAMITE SIN RESOLUCION DE MULTA)

OBRA SOCIAL DE TRABAJADORES VIALES Y AFINES DE LA REPUBLICA ARGENTINA (RNOS 1-2730)

Fs. 1		Reclamo/incumplimiento	14/09/06
Fs. 22/104		Etapa pre sumarial	22/12/09
Fs. 106	(1)	Giro a Jurídicos	11/02/10
Fs. 107/108	(1)	Providencia de intimación	03/09/12
Fs. 116		Dictamen Jurídico de Inicio	30/08/13
Fs. 117		Gcia.Gral. Providencia inicio	13/09/13
Fs. 119/120	(1)	Dictamen Jurídico de Inicio	31/10/13
Fs. 121	(1) (2)	Sumarios Archiva	04/09/15

Observación: (1) Inactividad administrativa, 2) Archivo dispuesto

5) Expte. N° 108825/10 (MULTA SIN COBRAR)

OBRA SOCIAL DE AGENTES DE PROPAGANDA MEDICA DE LA REPUBLICA ARGENTINA (RNOS 1-1820-0)

Fs. 1		Reclamo	22/08/06
Fs.128/129		Resolución de inicio	24/07/08
Fs. 131		Notificación	04/08/08
Fs. 135		Requerimiento	25/08/08
Fs. 138		Notificación	19/08/08
Fs. 146/152		Dictamen de Sanción	03/11/08
Fs. 159	(1)	Providencia Unidad Análisis	24/07/09
Fs. 160	(1)	Providencia Traspapelado	19/11/13
Fs. 166		Dictamen Jurídico Previo	16/06/14
Fs. 173	(2)	Resolución de Sanción	31/10/14

Observación: (1) Inactividad Administrativa (2) Tramite paralizado

6) Expte. N° 124408/07 (MULTA SIN COBRAR)

OBRA SOCIAL DEL PERSONAL DE LA EMPRESA NACIONAL DE CORREOS Y TELEGRAFOS S.A. Y DE LAS TELECOMUNICACIONES DE LA REPUBLICA ARGENTINA (RNOS 2-0040-0)

Fs. 1		Reclamo	21/09/07
Fs. 39		Resolución de inicio	09/06/08
Fs. 42		Notificación	23/06/08
Fs. 43		Requerimiento	07/07/08
Fs. 49		Notificación	17/07/08
Fs. 67		Unidad de Análisis	19/06/09
Fs. 70	(1)	Vista de actuaciones	05/08/09
Fs. 71	(1)	Providencia Traspapelado	13/12/13
Fs. 72		Dictamen de adecuación	18/12/13
Fs. 73		Dictamen Jurídico Previo	28/03/14
Fs. 80/82		Resolución de Sanción	22/08/14
Fs. 83	(2)	OFICIO de Notificación	
		Librado no diligenciado	15/10/14

Observación: (1) Inactividad administrativa (2) Tramite paralizado

7) Expte. N° 198471/11 (MULTA SIN COBRAR JUDICIALIZADA)

OBRA SOCIAL PARA LA ACTIVIDAD DOCENTE (RNOS 0-0110-2)
OBRA SOCIAL DE RECIBIDORES DE GRANOS Y ANEXOS (RNOS 1-1880-4)

Fs. 2/4		Inspección/incumplimiento	08/11/11
Fs. 128/129		Resolución de inicio	25/04/14
Fs. 138		Requerimiento	25/09/14
Fs. 155/156		Dictamen de Sanción	sin fecha
Fs. 158		Dictamen Jurídico Previo	03/03/15
Fs. 165/168		Resolución de Sanción	25/06/15
Fs. 171		Recurso Granos	-----
Fs. 201		Recursos Osplad	-----

Observación: Actuaciones sumariales acumuladas contra (dos) agentes de Salud

8) Expte. N° 120458/07 (MULTA COBRADA)

INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS (RNOS 5-0080)

Fs. 1		Reclamo	21/06/07
Fs. 141		Resolución de inicio	16/06/10
Fs. 147		Notificación	29/06/10
Fs. 148		Requerimiento	20/07/10
Fs. 167/171		Dictamen de Sanción	04/08/10
Fs. 172	(1)	Giro para Adecuación 1379	09/05/12

Fs. 173		Providencia de Adecuación	15/05/12
Fs. 174	(1)	Dictamen Jurídico Previo	04/02/13
Fs. 179		Resolución de Sanción	07/03/13
Fs. 368/370		Resolución judicial confirma	29/04/14
Fs. 376		Pide intimación honorarios	29/05/14
Fs. 391		Constancia de cobro honor.	09/10/14
Fs. 392		Pide proseguir con debito	28/03/15
Fs. 394		Devolución a SSSALUD	20/03/15
Fs. 401	(2)	Debito multa	17/06/15

Observación: 1) Inactividad administrativa, 2) Demora en debito por trámite cobro honorarios abogado organismo

9) Expte. N° 172416/10 (MULTA COBRADA)

OBRA SOCIAL DE LA FEDERACION GREMIAL DE LA INDUSTRIA DE LA CARNE Y SUS DERIVADOS (RNOS 1-2600)

Fs. 2		Reclamo	28/12/09
Fs. 3/132	(1)	Etapas pre-sumarial	15/11/11
Fs. 133	(1)	Dictamen jurídico de inicio	11/01/13
Fs. 138		Resolución de inicio	05/03/13
Fs. 144		Notificación	21/03/13
Fs. 145/146		Requerimiento	16/04/13
Fs. 151		Notificación	24/04/13
Fs. 153/158		Dictamen de Sanción	13/06/13
Fs. 159	(2)	Dictamen Jurídico Previo	11/09/13
Fs. 168	(2)	Resolución de Sanción	17/10/14
Fs. 172		Notificación	04/02/15
Fs. 178		Comunicación Débito AFIP	01/06/15
Fs. 180		Débito	16/06/15

Observación: 1) inactividad administrativa 2) demora administrativa

- 10) Expte. N° 209949/12 - Sin observaciones
- 11) Expte. N° 217870/12 - Sin observaciones
- 12) Expte. N° 155543/09 - Sin observaciones
- 13) Expte. N° 204526/12 - Sin observaciones
- 14) Expte. N° 185268/11 - Sin observaciones