

PROGRAMA DE REPARACIÓN HISTÓRICA CASOS CON PROCESOS JUDICIALES Y SIN JUICIO

Período de revisión: Ejercicio 2018 a Julio 2019

GERENCIA DE CONTROL DEL SECTOR FINANCIERO Y RECURSOS

Departamento de Control de la Seguridad Social

Marco normativo aplicable/Normativa interna analizada

- Leyes: 18.037, 18.038, 24.241, 24.463, 27.260 y 27.574
- Decretos: 894/2016, 897/2016 y 1244/2016
- Normativa interna del organismo: Resoluciones de la Dirección Ejecutiva de ANSES y de la Dirección General Diseño de Normas y Procesos (DNYP), Manuales de Usuario, Circulares y Jurisprudencia.

Objeto

“Programa de Reparación Histórica casos con procesos judiciales y sin juicio – Ejercicio 2018 a julio 2019”

Objetivos

- Evaluar si el Programa redujo la emergencia en materia de litigiosidad previsional.
- Evaluar el alcance y nivel de aceptación del Programa en cuanto a las ofertas formuladas a los beneficiarios.
- Evaluar el grado de cumplimiento de los acuerdos suscriptos.
- Determinar el incremento promedio en términos nominales y porcentuales.
- Evaluar si el esquema de financiamiento del Programa es consecuente con el objetivo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo.
- Evaluar los costes y gastos incurridos por ANSES derivados del proceso judicial.

Hallazgos

1 Hallazgos

1.1 Relativos a la litigiosidad, alcance y nivel de aceptación del programa

El Programa no disminuyó la litigiosidad. Se evidencia un aumento de stock de expedientes judiciales. Asimismo, la mayor cantidad de acuerdos se dio en casos que no poseían juicio previo, que si bien corresponden al Programa no formaban parte de la litigiosidad.

Criterios vulnerados: Ley 27.260, Art. 2º: “*Declarase la emergencia en materia de litigiosidad previsional, a los únicos fines de la creación e implementación del programa dispuesto en la presente ley, con el objeto de celebrar acuerdos en los casos en que hubiera juicio iniciado, con o sin sentencia firme, y también en los que no hubiera juicio iniciado.*” Y Decreto 894/2016: “*Que dicha emergencia se debe a la existencia de gran cantidad de juicios iniciados contra la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), organismo descentralizado actuante en el ámbito del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, que se estiman en cerca de CUATROCIENTOS MIL (400.000) reclamos, como así también de potenciales nuevos reclamos de jubilados y pensionados, que podrían ascender a más de DOS MILLONES (2.000.000) de casos.*”

1.2 Relativos a la oferta

No se da cumplimiento a las ofertas efectuadas y hasta homologadas, dado que se aplican topes al haber que no fueron puestos en conocimiento de los beneficiarios al efectuar la oferta.

Criterio vulnerado: Ley 27.260, Art. 5º y 6º.

1.3 Relativo al incremento del haber

El haber promedio resultante de las ofertas en concepto de PNRH fue menor al haber promedio de pagos por juicios con sentencias no incluidos en PNRH.

Criterio vulnerado: Ley 27.260, Art. 5º y 6º.

1.4 Relativos al Presupuesto

No se presentan hallazgos relativos a la ejecución presupuestaria.

1.5 Relativos al esquema de financiamiento

Descapitalización en las inversiones en cuentas del FGS, producto de las necesidades financieras crecientes inherentes al PNRH. Esto por cuanto una vez reconocidas las diferencias en el haber, no son más que el nuevo haber previsional, que por lógica debe ser atendido con un recurso constante, y no por un recurso agotable, como lo son el gravamen y el FGS. El pago de diferencias mensuales, y que forman parte del haber previsional, atenta contra la finalidad del FGS en tanto resguardo y garantía del sistema. Criterio Vulnerado: Decreto 897/07 Art. 1º, Inc. C: “Contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo”.

1.6 Relativos a costes y gastos

No presentan hallazgos relativos a costes y gastos.

1.7 Relativos a Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Ausencia de acciones relacionadas al cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de los ODS que se consideren relacionados a la misión del Organismo en general y particular del FGS.

Criterio Vulnerado: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel Nacional.

Conclusión

El presente Informe, si bien refiere individualmente al Período 2018 a 07/2019, tal se indica en el apartado 3, a su vez, refiere a la etapa final del Programa Nacional de Reparación Histórica creado por la Ley 27.260, Libro I, Título I por el período 2016 a 07/2019, por lo que se exponen las conclusiones no sólo en el contexto del informe en particular, dado que los hallazgos del mismo se encuentran a su vez vinculados con los señalados en informes anteriores, se exponen las conclusiones también en el contexto del Programa en su conjunto.

Teniendo en cuenta el Objeto definido en el apartado 1, con la consideración señalada en el párrafo precedente, así como los Objetivos definidos en el apartado 2, con el Alcance determinado en el apartado 3, principalmente, respecto del Enfoque sostenido, y que el Programa ya se encuentra finalizado, con las Limitaciones identificadas en 3.1, en el marco de los Criterios identificados en el apartado 5, habiéndose verificado los Hallazgos puntualizados en los apartados 8.1 a 8.7, puede señalarse, respecto a cada objetivo, que:

a) Evaluar si el Programa redujo la emergencia en materia de litigiosidad previsional.

El Programa no disminuyó la litigiosidad. Tal como se señala en 7.1.2, la implementación de los acuerdos transaccionales generó nuevos supuestos de litigiosidad incidental, remitiéndonos a la exposición allí señalada para exponer las nuevas causales de los incidentes derivados de la aplicación del Programa, por lo que, en definitiva, se evidenció un aumento de stock de expedientes judiciales. Asimismo, la mayor cantidad de acuerdos se dio en casos que no poseían juicio previo, los que, si bien corresponden al Programa, no formaban parte de la litigiosidad, observándose asimismo que, si bien la aceptación del acuerdo fue alta, no fue total, quedando sin acuerdo una importante cantidad de beneficios que, hasta entonces, no habían planteado demanda judicial.

El fundamento considerado para la declaración de emergencia previsional, y su evaluación respecto de los más de 2.000.000 de potenciales nuevos reclamos no se vio adecuadamente salvaguardado por el programa, ya que la propia ejecución del mismo implicó un mayor colapso del fuero, agravando la situación de vulnerabilidad de los jubilados y pensionados que fuera considerada originariamente.

Por ello, tal como se indica finalmente en 7.1.2 y 7.1.3, si bien se redujo la cantidad de causas iniciadas por reajuste de haber durante la vigencia del Programa, la litigiosidad mutó y aumentó, desde un stock de 805.980 expedientes judiciales en 2015, a 1.862.206 expedientes judiciales al 2019, asumiendo dicho aumento, principalmente, naturaleza incidental, con referencia a grandes cuestiones derivadas de la ejecución de los acuerdos transaccionales, aplicación de topes con posterioridad a la aceptación de la oferta que alteraron la propuesta económica, o bien, cuando se perseguía mediante medidas cautelares la prohibición de retrotraer el haber con los conceptos del PNRH en los casos en que fueron puestos al pago en forma voluntaria, sin mediar aceptación por parte de los beneficiarios.

Asimismo, la liquidación de acuerdos homologados bajo el PNRH fue significativamente menor en comparación a las liquidaciones por Sentencias Judiciales no incluidas en el Programa.

Por su parte, de las cifras reveladas, surge claramente que el Stock de Expedientes Judiciales, descontado de los Acuerdos Transaccionales, Juicios No previsionales y las Liquidaciones Acumuladas de cada año, disminuyó en solamente un 2,61% de juicios (11.023 causas), y esa disminución se debió, principalmente, a la liquidación de juicios que no estaban incluidos en el PNRH.

b) Evaluar el alcance y nivel de aceptación del Programa en cuanto a las ofertas formuladas a los beneficiarios.

Conforme lo expuesto en 7.1.2, sólo el 51% de aquellos beneficiarios que tenían juicio y sentencia aceptaron el acuerdo, en tanto que lo hicieron el 54% de aquellos beneficiarios que se encontraban en juicio, pero que aún no contaban con sentencia al momento del acuerdo.

c) Evaluar el grado de cumplimiento de los acuerdos suscriptos.

La aplicación de topes al momento de poner al pago las sumas propuestas, implicó que los beneficiarios aceptantes no pudieran evaluar el alcance económico real de la oferta por carecer el detalle del beneficio reajustado de un elemento esencial: las detracciones en materia de topes y deducciones de distinta índole a los que estaría sometido el beneficio reajustado. Estas detracciones generaron diferencias en el haber neto esperado en base a la oferta formulada, en comparación con el que la ANSES

puso al pago, incumpliendo el organismo los términos económicos esenciales contenidos en los acuerdos celebrados y homologados, además de afectar el carácter de la cosa juzgada prevista en la Ley 27.260, art. 22.

Como consecuencia de la falta de publicidad de la aplicación de topes y deducciones sobre el beneficio reajustado, el procedimiento de oferta adoleció de falta de transparencia en cuanto a los procedimientos y cálculos para la recomponer el haber. La modificación de los términos del acuerdo ex post por parte de la ANSES, generó nuevos conflictos judiciales durante la etapa de ejecución de sentencia.

d) Determinar el incremento promedio en términos nominales y porcentuales.

Si bien no fue posible determinar la metodología de cálculo aplicada para determinar el reajuste a pagar, ya que las aplicaciones utilizadas, informadas para la realización del reajuste, ninguna permite ver los parámetros utilizados para efectuar la oferta de haber y retroactivo, en igual sentido, como se expone y señala en 7.3, las sumas ofrecidas a los beneficiarios por el organismo no tuvieron la misma entidad que las emergentes de la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los precedentes “SANCHEZ, MARÍA DEL CARMEN”, “BADARO, ADOLFO VALENTÍN” y “ELLIFF, ALBERTO JOSÉ”; motivo por el cual sólo el 50% de las ofertas realizadas a los beneficiarios con juicio iniciado fueron aceptadas. Por lo que, quienes suscribieron el acuerdo finalmente cobraron una suma menor a la estimada que podrían haber perseguido de haber continuado con el juicio. Dicha falta de acceso a la metodología de cálculo de los reajustes efectuados, no permitió verificar la correcta evaluación de pautas de cuantificación colectivas que, en forma objetiva y normalizada, permitieran reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales.

Finalmente, y como se expone entre los hallazgos, no habiendo podido evaluar el funcionamiento del proceso del reajuste, no hemos podido verificar el cumplimiento de las pautas para el otorgamiento mediante procedimientos abreviados establecidos por el Decreto 894/16, en particular, el inc. b), ya que no se ha podido constatar que dichos reajustes arrojaran, efectivamente, un incremento del haber que no supere el 30% del haber mínimo garantizado.

e) Evaluar si el esquema de financiamiento del Programa es consecuente con el objetivo del FGS de contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo.

Del flujo de recursos y gastos del Programa se evidencia que los recursos fueron insuficientes para cubrir los gastos de la totalidad del Programa, siendo éste, el argumento que llevó a la sanción de la Ley 27.574 de Defensa de los Activos del FGS del SIPA, para proteger el valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo, producto de las necesidades financieras crecientes inherentes al PNRH. Esto por cuanto una vez reconocidas las diferencias en el haber, no son más que el nuevo haber previsional, que por lógica debe ser atendido con un recurso constante, y no por un recurso agotable, como lo son el gravamen y el FGS. El pago de diferencias mensuales, y que forman parte del haber previsional, atenta contra la finalidad del FGS en tanto resguardo y garantía del sistema.

f) Evaluar los costes y gastos incurridos por ANSES derivados del proceso judicial.

Si bien, del análisis efectuado, no se presentan hallazgos relativos a costes y gastos, no es menor señalar que, por imperio de la Ley 24.463, en las instancias ordinarias, la ANSES litiga sin costas, habiéndose establecido, para la ejecución del Programa, el reconocimiento de un honorario arancelado a los abogados patrocinantes, sin haberse considerado la importancia o extensión de las labores profesionales, no obstante lo cual, puede señalarse que, en relación a tal cuestión, hubo una amplia participación de letrados, no excediéndose del 0,5% por profesional sobre los expedientes liquidados.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

Dr. Juan Manuel Olmos

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Alejandro M. Nieva

Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA-
Argentina

Tel: (5411) 4124-3700

informacion@agn.gov.ar/www.agn.gov.ar

DR. JAVIER BOSCH
JEFE DE DEPARTAMENTO DE CONTROL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL
AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN

DRA. LUCIA INÉS AUAT
SUBGERENTE DE CONTROL DEL SECTOR
FINANCIERO Y RECURSOS
AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN

CR. ANDRÉS O. ATALLAH
GERENTE DE CONTROL DEL SECTOR
FINANCIERO Y RECURSOS
AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN