



Auditoría General de la Nación

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Informe de Auditoría

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
(ANSES)

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

Índice

1	OBJETO.....	1
2	OBJETIVOS	1
3	ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	2
3.1	Limitaciones al alcance	3
3.1.1	<i>Acceso a los sistemas</i>	<i>3</i>
3.1.2	<i>Otras limitaciones recurrentes de informes anteriores.....</i>	<i>5</i>
4	ANÁLISIS PRELIMINAR.....	5
4.1	Marco Normativo de la Entidad.....	5
4.2	Marco Normativo Relacionado con el Objeto	6
4.2.1.	<i>Reajuste anticipado</i>	<i>9</i>
4.2.2.	<i>Topes</i>	<i>12</i>
4.2.3.	<i>Casos con juicio y sin sentencia firme al 30/05/2016.....</i>	<i>12</i>
4.2.4.	<i>Financiamiento.....</i>	<i>14</i>
5	CRITERIOS	16
6	RESUMEN DEL TRABAJO DE AUDITORÍA REALIZADO	21
7	RESULTADOS.....	22
7.1	Litigiosidad previsional, alcance y nivel de aceptación del Programa	22
7.1.1	<i>Génesis de la alta litigiosidad en materia previsional</i>	<i>23</i>
7.1.2	<i>Modificación de la litigiosidad en materia previsional con la implementación del PNRH.....</i>	<i>25</i>
7.1.3	<i>La litigiosidad previsional al concluir el PNRH</i>	<i>30</i>
7.2	Ofertas.....	32
7.3	Incremento promedio del haber	33
7.4	Análisis Presupuestario	35
7.5	Esquema de Financiamiento	38



Auditoría General de la Nación

7.6	Costes y gastos incurridos por ANSES derivados del proceso judicial	42
7.7	Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	43
8	HALLAZGOS.....	44
8.1	Relativos a la litigiosidad, alcance y nivel de aceptación del programa	44
8.2	Relativos a la oferta.....	45
8.3	Relativo al incremento del haber.....	45
8.4	Relativos al Presupuesto	45
8.5	Relativos al esquema de financiamiento	45
8.6	Relativos a costes y gastos	46
8.7	Relativos a Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	46
9	RECOMENDACIONES	46
9.1	Relativas a la litigiosidad, alcance y nivel de aceptación del programa	46
9.2	Relativas a la oferta	46
9.3	Relativas al incremento del haber	47
9.4	Relativas al Presupuesto.....	47
9.5	Relativas al esquema de financiamiento	47
9.6	Relativas los costos y gastos	47
9.7	Relativas a Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).....	47
10	CONCLUSIÓN.....	48
	ANEXO I - COMENTARIOS DEL ORGANISMO AUDITADO	53
	ANEXO II - ANÁLISIS DE LOS COMENTARIOS	78

SIGLARIO

AGN: Auditoría General de la Nación.

ANME: Sistema Gestión de expediente de ANSES.

ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social.

BO: Boletín Oficial.

CFSS: Cámara Federal de la Seguridad Social.

CSJN: Corte Suprema de Justicia de la Nación.

DNU: Decreto de Necesidad y Urgencia.

DNYP: Dirección General de Diseño de Normas y Procesos de ANSES.

DP: Dirección de Prestaciones de ANSES.

DPaYT: Dirección Procesos Administrativos y Técnicos de ANSES.

FGS: Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

GCAU: Sistema de Causas Judiciales de ANSES.

GCSFyR: Gerencia de Control del Sector Financiero y de Recursos.

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

ISBIC: Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción.

MAUS: Manuales de Usuario.

MTEySS: Ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social actual Ministerio de Capital Humano.

PAP: Prestación Adicional por Permanencia.

PC: Prestación Complementaria.

PEN: Poder Ejecutivo Nacional.

PJN: Poder Judicial de la Nación.

PNRH: Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados.

PTN: Procuración del Tesoro de la Nación.

RIPTE: Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables.

SSS: Secretaría de Seguridad Social.

SIGEN: Sindicatura General de la Nación.



Auditoría General de la Nación

SIPA: Sistema Integrado Previsional Argentino.

UAI: Unidad de Auditoría Interna.



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORIA
ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES)
REPARACIÓN HISTÓRICA
PROYECTO 3052700

Al Director Ejecutivo de la
Administración Nacional de la
Seguridad Social
Lic. Fernando Omar Bearzi
Av. Córdoba 720
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En virtud de las funciones conferidas por el Art. 85 de la Constitución Nacional y en uso de las facultades establecidas por la Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, Art. 118; la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (AGN), procedió a efectuar un examen en el ámbito de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), referido al objeto indicado en el apartado 1, y con los objetivos enunciados en el apartado 2.

1 Objeto

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

2 Objetivos

- a) Evaluar si el Programa redujo la emergencia en materia de litigiosidad previsional.
- b) Evaluar el alcance y nivel de aceptación del Programa en cuanto a las ofertas formuladas a los beneficiarios.

- c) Evaluar el grado de cumplimiento de los acuerdos suscriptos.
- d) Determinar el incremento promedio en términos nominales y porcentuales.
- e) 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.
- f) Evaluar los costes y gastos incurridos por ANSES derivados del proceso judicial.

3 Alcance de la auditoría

El examen se desarrolló de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental para la AGN, aprobadas por Resolución 26/15, como marco General y por su norma complementaria, de Control Externo de la Gestión Gubernamental (Resolución 186/16), como marco Particular, dictadas en virtud de las facultades conferidas por la Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, en su Art. 119, inc. d).

La presente auditoría, en orden al Objeto y Objetivo previamente expuestos, revisten el carácter de “Auditoría de Gestión” y, por tal razón, la AGN ha centrado la obtención de evidencias en la observancia de lo prescripto en el marco normativo aplicable para cada caso, realizando el análisis de la información disponible, considerando el enfoque por resultados.

Teniendo en cuenta lo expuesto en cuanto a los objetivos de esta auditoría y con el fin de avanzar sobre el alcance de la misma es importante resaltar que el Programa se encuentra finalizado.

El período auditado comprende entre el 01/01/2018 y julio de 2019. Las tareas de campo en sede del Organismo se desarrollaron desde el 05/07/2021 al 19/08/2024. Las mismas se han desarrollado en un contexto mundial en el que, a raíz de la caracterización del Coronavirus SARS-CoV-2 (COVID 19) como pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 325/20 de fecha 31/03/2020, y sus siguientes prórrogas, estableciendo que los trabajadores y trabajadoras pertenecientes a las jurisdicciones, organismos y entidades del sector público



Auditoría General de la Nación

nacional deberán cumplir con el aislamiento social preventivo y obligatorio y abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo, pero deberán realizar sus tareas desde el lugar donde cumplan el aislamiento ordenado. Con posterioridad, en virtud del Decreto 875/20, y sus siguientes prórrogas, se implementó el distanciamiento social, preventivo y obligatorio.

La AGN, en línea con lo estipulado por el PEN, instruyó a su personal a no concurrir al lugar de trabajo, y de llevar adelante sus tareas de manera remota, utilizando las herramientas informáticas provistas por el Departamento de Sistemas de AGN, y siguiendo las indicaciones, modalidad y forma de prestación de las tareas, que determinasen los responsables de cada área en el ámbito de sus respectivas competencias. No obstante ello, a partir del mes de febrero 2022, se ha retomado la presencialidad en forma completa.

En cuanto al organismo auditado, dicha situación afectó especialmente a la puesta a disposición de la información necesaria, por cuanto ello implicó la necesidad de efectuar reemplazos de equipo, reconfiguración y definición de usuarios y accesos, además de proporcionarse un acceso VPN¹ a cada uno de los equipos de los agentes afectados a la tarea, situación que se mantuvo hasta marzo de 2022.

El proyecto de informe fue comunicado al auditado para que formule las observaciones y/o comentarios que estime pertinentes (cfr. Res. 77/02-AGN, Art. 22), habiéndose recibido los comentarios que han sido incorporados como Anexo I al presente, encontrándose el análisis de los mismos como Anexo II al presente (cfr. Res. 77/02-AGN, Art. 23).

3.1 Limitaciones al alcance

3.1.1 Acceso a los sistemas

Con fecha 15/06/2022 se solicitó mediante Nota AGN 70/22 el acceso a los aplicativos necesarios para el Proyecto. Ante la falta de respuesta, se reiteró mediante Nota AGN 85/22

¹ VPN: Virtual Private Network (Red Privada Virtual, por sus siglas en inglés). Es una tecnología de red que permite conectar uno o más equipos en una red privada virtual, a través de una red pública como Internet, sin necesidad de que dichos equipos estén conectados físicamente entre sí o de que estén en un mismo lugar.

con fecha 12/08/2022. Luego de varios reclamos ante la UAI y la Dirección de Seguridad Informática, se acuerda definir perfiles únicos con acceso a todos los aplicativos y se solicita dicho requerimiento mediante Nota AGN 92/22 de fecha 30/08/2022.

Pese a la Nota enviada, el 23/09/2022 se dieron de baja todos los usuarios del Emulador de los agentes de AGN. Ante dicha limitación, con fecha 30/11/2022 mediante Nota 60/2022-GCSFyR se solicitó coordinar una reunión con los responsables de la Dirección de Seguridad Informática, a fin de definir un plan de acción a seguir para la solicitud de accesos al Emulador y Aplicaciones de Intranet necesarias para cada proyecto.

Ante la falta de respuesta y al no contar con una solución a la limitación antes mencionada, se envió Nota 01/2023-GCSFyR reiterando el pedido de reunión. Como respuesta a la Nota, se coordinaron reuniones el 29/03/2023 y el 28/06/2023, a fin de acordar procedimientos alternativos ante la imposibilidad del acceso. En respuesta a los reclamos, el Organismo puso a disposición una estación de trabajo ubicada en la sede de ANSES sita en la calle Chacabuco para realizar las consultas necesarias de todos los proyectos.

En el marco de las reuniones llevadas a cabo, se coordinó la primera visita a la “Estación de trabajo Chacabuco” el día 04/08/2023. La misma contaba con una sola persona que no estaba capacitada para ingresar a todos los aplicativos necesarios para realizar las consultas.

Ante la limitación de la estación de trabajo dispuesta, el Organismo se comprometió a capacitar agentes propios para poder resolver todas las consultas. Se realizaron dos visitas más a la “Estación de trabajo Chacabuco” con fecha 17/10/2023 y 25/10/2023. Pese a las pruebas efectuadas, dicha modalidad de trabajo no resultó satisfactoria. Dada la magnitud de las muestras y la complejidad de los análisis en cada aplicación, no fue posible obtener la información necesaria para realizar las tareas sustantivas de los proyectos en curso. El 01/03/2024 se informó esta situación en Nota 02/2024-GCSFyR, solicitando la rehabilitación de los accesos.

Luego de una solicitud de prórroga y como respuesta a la misma, el 30/05/2024 se llevó a cabo una reunión con responsables de la Dirección General de Diseño de Normas y Procesos, Dirección General de Tecnología de la Información y Comunicaciones, la Dirección General



Auditoría General de la Nación

de Innovación de Procesos y la UAI, en la que se trataron los pendientes detallados en Nota 02/2024-GCSFyR y se acordó otorgar el acceso al Emulador y Aplicaciones de Intranet en “Modo Consulta” para sólo 15 agentes. Con fecha 06/06/2024 se envió Nota AGN 68/24 con el detalle de los 15 agentes seleccionados y los respectivos aplicativos necesarios por Proyectos. Si bien con fecha 05/08/2024 se otorgaron las claves del Emulador a cada uno de los usuarios rehabilitándose los accesos solicitados, no fueron restituidos los accesos a las Aplicaciones de Intranet necesarias para el Proyecto “Programa de Reparación Histórica casos con procesos judiciales y sin juicio – Ejercicio 2018 a julio 2019”.

Dicha limitación imposibilitó la realización de algunos procedimientos sustantivos de auditoría planificados, específicamente la consulta de las muestras seleccionadas, no obstante lo cual, deberá considerarse lo señalado en el apartado 7.2.2 del presente.

3.1.2 Otras limitaciones recurrentes de informes anteriores

- a) De las aplicaciones informadas, ninguna permite ver los parámetros utilizados para efectuar la oferta de haber y retroactivo.
- b) No se puede identificar la fecha en que se efectuó la oferta, lo que impide el análisis global del universo ofertado.
- c) Falta de acceso al expediente digital, impidiendo esto el acceso a la fecha de solicitud de turno, la firma del acuerdo, la remisión al PJN, etc.
- d) Falta de acceso a los expedientes judiciales (www.pjn.gov.ar) y su consulta vía web cuando estos tramitaron en otras jurisdicciones.

4 Análisis Preliminar

4.1 Marco Normativo de la Entidad

La ANSES es un Organismo Descentralizado que desarrolla sus funciones en el ámbito del actual Ministerio de Capital Humano. Creado en 1991 a través del Decreto 2.741/91, tiene a su cargo la administración de las prestaciones y los servicios de la Seguridad Social en la

República Argentina, como así también administrar con eficacia y responsabilidad social el FGS. Su creación fue ratificada por la Ley 24.241, del SIJP, en su Art. 167.

No obstante, su creación como Organismo Descentralizado, su asignación y distribución presupuestaria, de acuerdo con la Ley 27.467, de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2019, en su Art. 128, se realiza incorporándola a las restantes Instituciones de la Seguridad Social.

En virtud del reordenamiento de Ministerios dispuesto por el Decreto 08/2023, el Art. 10° estableció que el Ministerio de Capital Humano es continuador, a todos sus efectos, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), en las competencias relativas a la seguridad social, debiendo considerarse modificada por tal su denominación cada vez que se hace referencia a las carteras ministeriales citadas en segundo término.

4.2 Marco Normativo Relacionado con el Objeto

La Ley 27.260, Libro I, Título I (BO de fecha 22/07/2016), crea el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados (PNRH); con el objeto de implementar una alternativa conciliatoria, por medio de la suscripción de acuerdos transaccionales, que permitan mediante la utilización de pautas de cuantificación colectivas objetivas y normalizadas, reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales con aquellos beneficiarios que reúnan los requisitos establecidos por la propia normativa.

En su Art. 2°, se declara la emergencia en materia de litigiosidad previsional, a los únicos fines de la creación e implementación de dicho Programa, determinando que la emergencia tendrá vigencia por tres (3) años a partir de la promulgación de la ley.

La emergencia, de acuerdo a las consideraciones del Decreto Reglamentario, se fundamentó en la existencia de gran cantidad de juicios iniciados contra la ANSES, que se estiman en cerca de 400.000 reclamos, como así también de potenciales nuevos reclamos de jubilados y pensionados, que podrían ascender a más de 2.000.000 de casos y que, dado su



Auditoría General de la Nación

incremento exponencial, ha generado largos y costosos procesos administrativos y judiciales, provocando un colapso en la justicia y agravando la situación de vulnerabilidad de los jubilados y pensionados.

La ley determina que la celebración de los acuerdos transaccionales abarca dos grandes grupos: a) en primer lugar, el colectivo que se vincula con aquellos beneficiarios que hubieran iniciado juicios de reajuste de haberes, sean casos con o sin sentencia firme; b) un segundo grupo que se relaciona con todos los beneficiarios que no hubieran iniciado acciones judiciales.

Los requisitos que deben cumplir los titulares que voluntariamente decidan ingresar al programa, se encuentran expuestos en su Art. 3º y circunscribe la materia de dicha transacción, según corresponda el caso, a la redeterminación del haber inicial y/o su movilidad, indicando, que una vez homologado, el acuerdo transaccional tendrá valor de cosa juzgada dándose por concluido el proceso judicial.

Los acuerdos transaccionales, se materializan mediante una oferta que se efectúa a los beneficiarios, quienes deben aceptarla o rechazarla asistidos por un letrado patrocinante, el contenido de la propuesta de pago será conforme el estado de los reclamos, de acuerdo a lo expresado en el art. 7 de la ley:

“a) Para los casos en los que hubiere recaído sentencia firme con anterioridad al 30 de mayo de 2016, se realizará una propuesta que contemple abonar las diferencias devengadas desde los dos (2) años previos a la notificación de la demanda;

b) Para los casos en los que hubiere juicio iniciado con anterioridad al 30 de mayo de 2016, y que carezcan de sentencia firme a dicha fecha, se realizará una propuesta que contemple abonar las diferencias devengadas desde los dos (2) años previos a la notificación de la demanda y hasta un máximo de cuarenta y ocho (48) meses de retroactivo, tomándose en este último supuesto, los meses anteriores inmediatos a la fecha de aceptación de la propuesta;

c) Para los casos en los que no hubiere juicio iniciado con anterioridad al 30 de mayo de 2016, se realizará una propuesta que contemple abonar las diferencias devengadas desde la presentación de la solicitud de ingreso al Programa (aceptación de la oferta por parte del

titular). Los honorarios que correspondan tanto por la celebración de los acuerdos transaccionales como por su correspondiente homologación consistirán en una suma fija que se determinará en la reglamentación y será gratuito para los beneficiarios del presente inciso.”

La ley designa a la ANSES como autoridad de aplicación del Programa con facultad para dictar las normas necesarias para su implementación.

Por otra parte, la ley es reglamentada por el Decreto 894/2016 (BO de fecha 28/07/2016), el cual establece la implementación del programa a través de procedimientos informáticos, habilitando una página web y la necesidad de contar con la Clave de Seguridad Social, a fin que cada titular de beneficio acceda a la propuesta, en los casos que corresponda.

Así también, fija la actualización de las remuneraciones a partir de la aplicación del índice combinado establecido en el Anexo I de la Resolución 6/2016 de la Secretaría de la Seguridad Social (SSS).

Asimismo, fija los requisitos mínimos que debe contener el acuerdo, la competencia Federal para la tramitación de las homologaciones y la forma en que ANSES podrá efectuar la recomposición del haber, en el caso que falte en la base de datos el detalle de las remuneraciones o algún elemento necesario.

Por último, faculta a la ANSES a establecer procedimientos abreviados para aquellos beneficiarios que: a) sean mayores de 80 años o padezcan una enfermedad grave; b) o que el resultado del procedimiento de reajuste arroje un incremento del haber que no supere el 30 % del haber mínimo garantizado y un haber reajustado inferior a dos veces y medio dicho haber mínimo. Dicho procedimiento abreviado posee un procedimiento especial, el que se encuentra plasmado en la Resolución 305/2016.

Por dicha Resolución, se establece el procedimiento que se deberá observar a fin de poder homologar los acuerdos transaccionales.

A la vez se crea la plataforma “Reparación Histórica” en el sitio web del Organismo, a los fines de instrumentar por vía electrónica, los acuerdos transaccionales a homologarse judicialmente en expedientes digitales.



Auditoría General de la Nación

Asimismo, establece un procedimiento general, para ingresar al PNRH que los titulares de los beneficios y sus abogados deben cumplir, accediendo mediante la utilización de la Clave de la Seguridad Social a la página de ANSES, plataforma de “Reparación Histórica” y aceptando la oferta tanto el titular como el abogado, conforme los requisitos previstos en el Anexo I de la mencionada Resolución.

En la misma reglamentación se implementa el sistema de identificación biométrica por huella dactilar, a los fines de agilizar la aceptación del acuerdo tanto del titular como del abogado patrocinante.

A partir del ingreso a la página web, el beneficiario verifica sus datos, e informa los datos del abogado que intervendrá. La pantalla mostrará el Acuerdo Transaccional y su contenido, incluyendo el importe del haber reajustado, y el monto de las acreencias, en caso de corresponder.

Aceptada la propuesta en la plataforma electrónicamente, dentro de los 30 días de suscripto el acuerdo, deberán concurrir a la ANSES a fin de convalidar el acuerdo previamente aceptado y proceder a la homologación judicial la cual también se realizará electrónicamente. Homologado el acuerdo judicialmente, ANSES registra la novedad en sus bases de datos y efectúa la liquidación correspondiente.

Por último, implementa el procedimiento de reajuste anticipado, siendo su característica principal que el reajuste del haber lo efectúa ANSES con anticipación a la celebración del acuerdo, y una vez reajustado, el titular del beneficio previsional prestará su consentimiento electrónicamente y homologará tanto administrativa como judicialmente, conforme el procedimiento general detallado.

4.2.1. Reajuste anticipado

El Decreto 894 de fecha 27/07/2016 aprobó la reglamentación de La Ley 27.260, facultando a la ANSES a establecer y aplicar procedimientos abreviados para los beneficiarios del PNRH que se encuentren en situaciones de mayor vulnerabilidad, como ser, aquellas

personas mayores de 80 años de edad, los que padecen alguna enfermedad grave, y los que tengan un haber que no supere el 30% del haber mínimo garantizado, y un haber reajustado inferior a dos veces y medio dicho haber mínimo.

En ese sentido, en la Resolución de ANSES 305/16, ANEXO II, se establecieron procedimientos abreviados para los beneficiarios que requieren un tratamiento más urgente.

Posteriormente, el Decreto 1244 de fecha 07/12/2016, facultó a la ANSES a establecer y aplicar los procedimientos abreviados para beneficiarios del PNRH que tengan cumplidos 75 años de edad, que requieran una solución más urgente, o cuyos incrementos sean de escasa significación económica, con el objeto de reajustar los haberes en forma anticipada, condicionado a la posterior homologación judicial.

La Resolución 17-E de fecha 03/02/2017 dispuso que las previsiones del Decreto 1244 serían de aplicación para las liquidaciones que se practiquen en el mensual enero 2017.

La Resolución 76-E de fecha 27/04/2017 en su Art. 1° establece un procedimiento abreviado, aplicable a los titulares de un beneficio previsional que, con anterioridad al 01/04/2017; a) hayan prestado conformidad y suscripto el acuerdo en las condiciones de la Resolución 305/16, ANEXO I, hubieren iniciado juicio o no. b) tengan cumplido 80 años de edad, hubieran iniciado juicio o no, y no hayan rechazado la propuesta a través de la plataforma. c) hayan prestado conformidad en la plataforma o d) acrediten la condición de exentos del programa Mi Huella.

En el Art. 3° de la misma Resolución estableció que aquellos beneficiarios que tengan un incremento del haber superior al 30% del haber mínimo legal, deberán prestar conformidad y suscribir el acuerdo en las condiciones de la Resolución, dentro del plazo 6 meses, contados a partir del primer día del mes posterior al del reajuste practicado. Si los beneficiarios fueron incorporados a un procedimiento abreviado en virtud de las Resoluciones 305/16 o 17/17, el plazo se contará desde el dictado de las mismas. Una vez suscripto el acuerdo, debía ser enviado al Poder Judicial de la Nación para su homologación. Cuando el incremento del haber no superase el porcentaje referido, los beneficiarios debían prestar su consentimiento en la plataforma “Reparación Histórica” dentro del plazo de 6 meses, contados a partir del primer día



Auditoría General de la Nación

del mes posterior al del reajuste practicado, en caso de no haberlo hecho previamente. Vencidos los plazos previstos sin la conformidad del beneficiario en los términos requeridos, ANSES podrá dejar sin efecto la recomposición.

Por Resolución 224-E/2017 de fecha 30/11/2017 se estableció que el procedimiento abreviado previsto en el la Resolución 76-E, Art. 1º, aplicable a los titulares de un beneficio previsional que cumplan con los requisitos indicados en los incisos a), b), y d) de dicho artículo, con anterioridad al 01/03/2018. Por otra parte, fijó el 28/02/2018 como fecha de vencimiento de los plazos establecidos en el Art. 3º.

La Resolución 100/2018 de fecha 26/06/2018 en su Art 1º estableció que el procedimiento abreviado previsto en la Resolución 76-E, Art. 1º, será aplicable a los titulares de un beneficio previsional que cumplan con los requisitos indicados en los incisos a), b), y d) de dicho artículo y en su Art 2º fijó el vencimiento de los plazos del Art. 3º para el 31/08/2018.

Por último, la Resolución 135/2018 de fecha 31/08/2018 en su Art. 1º estableció la continuidad del pago anticipado hasta el mensual octubre 2018 inclusive, para aquellos titulares de beneficios que hayan manifestado su consentimiento en el aplicativo del programa referido. Por Art. 2º se estableció la continuidad del pago anticipado previsto para aquellos titulares de beneficios que se encuentren impedidos de movilizarse o tengan una enfermedad grave o terminal, debidamente acreditada al 31/08/2018, conforme normativa vigente de la ANSES, o sean mayores de 90 años. El Art. 3º estableció que los titulares de los beneficios que dejen de percibir el pago anticipado por el vencimiento del plazo fijado en la Resolución 100/2018, y que acrediten las condiciones mencionadas en el artículo precedente desde el 03/09/2018 en adelante, percibirán el pago anticipado a partir de la siguiente liquidación. Por último, el Art. 4º de la resolución faculta a la Secretaría legal y Técnica a reglamentar los artículos precedentes y extender la fecha de vencimiento.

4.2.2. Topes

En autos “Di Giorgio Dominga c/ ANSES S/ acuerdo transaccional”² El Juzgado Federal de la Seguridad Social 1, entendió que ANSES no tuvo en cuenta al momento de firmar el Acuerdo Transaccional el tope al que hace alusión al momento del efectivo pago, con lo cual y en virtud de la teoría de los actos propios, la Sala I de la CFSS ha sostenido que: “(...) *una de las reglas jurídicas de aplicación corriente a los particulares y al propio Estado es la concerniente a la llamada teoría de los actos propios, fundada en el principio cardinal de la buena fe, que impide ponerse en contradicción con dichos actos o cambiar a discreción la postura exteriorizada.*” (cfr. Sala I CFSS “Góngora Torrecillas, José Manuel c/ ANSES s/ Ejecución Previsional”, sentencia del 13/04/2012. Boletín de Jurisprudencia 54) (cfr. CSJN, sentencia del 05/05/92, “Francisco Cacik e Hijos SA c/D.N.V.”). Por otro lado, nos encontramos en una situación que por ley posee el efecto de cosa juzgada (Ley 27.260, Art. 6°), ya que el Acuerdo Transaccional fue homologado el 21/06/2017, el que se encuentra firme y consentido. La causa se encuentra apelada por la ANSES.

En igual sentido el mismo juzgado se expidió en autos “Chan María Cristina c/ ANSES S/ acuerdo transaccional”³ esta causa se encuentra firme debido a la extemporaneidad de la apelación formulada por la ANSES.

4.2.3. Casos con juicio y sin sentencia firme al 30/05/2016

Respecto a estos casos, distintos juzgados del fuero de la seguridad social con asiento en la Ciudad de Buenos Aires comenzaron a aplicar los índices dispuesto por la Ley 27.260 para actualizar las remuneraciones utilizadas para el cálculo de la PC y PAP, apartándose del fallo ELLIFF de la CSJN.

En otras causas en que se aplicó el precedente ELLIFF fue la ANSES quien interpuso recurso de apelación contra la sentencia de grado cuestionando la determinación del haber inicial y solicitó que se apliquen los índices previstos en la Ley 27.260.

² Expediente N° 57584/2017.

³ Expediente N° 49193/2017.



Auditoría General de la Nación

En la causa “BLANCO LUCIO ORLANDO c/ ANSES s/REAJUSTES VARIOS” La Sala II de la CFSS resolvió lo siguiente; *Con respecto a la petición de la demandada referida a la sustitución del ISBIC por el RIPTE como pauta de movilidad para la determinación del primer haber jubilatorio, cabe recordar que este índice fue instituido por la ley 27.260 para actualizar los haberes y cancelar las deudas previsionales de todos aquellos jubilados y pensionados del régimen nacional de previsión que adhiriesen en forma voluntaria al denominado Programa Nacional de Reparación Histórica mediante acuerdos transaccionales suscriptos con la Administración Nacional de Seguridad Social (art. 4). Como lo señalara uno de los más preclaros civilistas argentinos, “ ... la transacción implica sustancialmente un reconocimiento parcial y una renuncia parcial de derechos. En otras palabras, se renuncia parcialmente a un derecho para obtener el reconocimiento y consolidación del resto de la pretensión” no consta en autos, ni fue alegado por ninguna de las partes, que el actor haya adherido al referido Programa de Reparación Histórica, ni suscripto el acuerdo transaccional que la ley 27.260 reglamenta, por lo que deviene a todas luces improcedente aplicar el contenido hipotético de un contrato contemplado en esta ley –o cualquiera de sus componentes- a un tercero que no lo ha suscripto. De ello se deriva que -por idénticas razones- no corresponde aplicar en la presente causa el mecanismo de actualización previsto en el art. 5° de la ley 27.260 (RIPTE), toda vez que el actor no adhirió al referido programa de Reparación Histórica ni suscribió el acuerdo transaccional que ella reglamenta”.*

El fallo transcribe el considerando 6° de la sentencia “Elliff Alberto José c/ANSES s/Reajustes Varios” (Fallos: 332:1914) que: “...el empleo de un indicador salarial en materia previsional no tiene como finalidad compensar el deterioro inflacionario sino mantener una razonable proporción entre los ingresos activos y pasivos, que se vería afectada si en el cálculo del haber jubilatorio no se reflejaran las variaciones que se produjeron en las remuneraciones (causas "Sánchez" y "Monzo") (...) “La prestación previsional viene a sustituir el ingreso que tenía el peticionario como consecuencia de su labor, de modo que el nivel de vida asegurado por la jubilación debe guardar una relación justa y razonable con el que le proporcionaban al trabajador y a su núcleo familiar las remuneraciones que venía recibiendo y que definían la cuantía de sus aportes, lo que ha llevado a privilegiar como principio el de la necesaria

proporcionalidad entre los haberes de pasividad y de actividad.” (Considerando 11°) “En orden a lo anterior, no parece justo ni equitativo sustituir el índice elegido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación como pauta de actualización de los haberes devengados, por otro que representa una mera secuela de la renuncia de derechos litigiosos que toda transacción entraña y que, por otra parte, no resulta consubstancial con esta doctrina constitucional. Dicho módulo, por lo demás, se ajusta a su inveterada doctrina sobre el contenido y alcance de la garantía constitucional de movilidad y de las dos pilastras en las cuales se sustenta la misma, a saber, los principios de proporcionalidad y de substitutividad (C.N. art. 14 bis), que obligan al legislador y al juez –cada uno en su ámbito de actuación o zona de reserva constitucional- a cuantificar la tasa de sustitución razonable que corresponde aplicar, tanto para la determinación del haber inicial, cuanto para su movilidad futura”.

En consecuencia, las remuneraciones devengadas hasta el mensual de febrero de 2009 inclusive, se ajustarán por el Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción (ISBIC) y los posteriores la Ley 26.417, Art. 2° y hasta la fecha de adquisición del derecho, sin perjuicio de que al practicar la liquidación se descuenten las actualizaciones de las remuneraciones ya efectuadas hasta la entrada en vigencia de la Ley 26.417. Para el caso de que estas resulten mayores a las del procedimiento indicado, deberá estarse a las mismas. Por estas razones el fallo revoca la sentencia en lo que aquí decidía.

Con fecha 18 de diciembre la CSJN en el precedente "BLANCO LUCIO ORLANDO" por un lado el decisorio del fallo, y por otro, la utilización del ISBIC hasta tanto el Congreso de la Nación sancione una ley al respecto.

4.2.4. Financiamiento

La Ley 27.260 en su Art.51 dispone que el producido del gravamen establecido en el Art. 41 se destinará a la ANSES, organismo descentralizado en el ámbito del MTEySS, para atender al PNRH, y no deberá ser considerado a los fines del cálculo de la movilidad dispuesta por la Ley 26.417.



Auditoría General de la Nación

Por otra parte, el Art. 28 dispone que para obtener los recursos se deberá tener en cuenta lo siguiente:

“a) Para el pago a beneficiarios del SIPA que hayan homologado judicialmente acuerdos con la ANSES bajo el Programa establecido en la presente ley, podrá ser atendido con lo producido del FGS creado por el decreto 897/07 y modificatorios. En el caso que lo producido sea insuficiente para atender el pago de las sumas previstas en el artículo 6° podrá disponerse la realización de activos, lo cual deberá ser informado a la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social;

b) Asimismo, lo producido por el FGS creado por el decreto 897/07 y modificatorios, podrá ser aplicado mensualmente al pago de la diferencia entre:

i. Los haberes reajustados en cada caso particular en virtud de los acuerdos individuales con la ANSES homologados judicialmente bajo el Programa establecido en la presente ley y,

ii. Los haberes que cada beneficiario del Programa hubiera percibido en caso de no haber arribado a un acuerdo en los términos del Programa, a cuyos efectos podrá disponerse la realización de activos, lo cual deberá ser informado a la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social.

c) En los casos en que los recursos del FGS destinados a estos fines en un mes determinado no sean suficientes para atender los pagos previstos en la presente ley, los mismos serán cubiertos con los recursos enumerados por el artículo 18 de la ley 24.241 y sus modificatorias y las partidas específicas asignadas para tal cometido, establecidas por las leyes de presupuesto.”

Cabe mencionar que, con posterioridad al cierre del PNRH, se sanciona la Ley 27.574, de Defensa de los activos del FGS que sustituye el Art. 28 antes enunciado por el siguiente:

“A los fines de obtener los recursos necesarios para el Programa se establece que el pago de las sumas previstas en el artículo 6° a beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) que hayan homologado judicialmente acuerdos con la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) bajo el programa establecido en la presente ley, debe ser cubierto en su totalidad, sin poder fijarse límites a los pagos, con los recursos enumerados

por el artículo 18 de la ley 24.241 y sus modificatorias, y las partidas específicas asignadas para tal cometido, establecidas por las leyes de presupuesto.”

5 Criterios

a) Normas publicadas en el Boletín Oficial:

- Ley 27.260, Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados.
- Ley 18.037, Sistema integrado de Jubilaciones y Pensiones, trabajadores en relación de dependencia.
- Ley 18.038, Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, trabajadores autónomos.
- Ley 24.241, Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.
- Ley 24.463, Solidaridad Previsional.
- Ley 27.574, Defensa de los Activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Argentino.
- Decreto 894/2016, Reglamentación Ley 27.260.
- Decreto 897/2016, Creación y Fines del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto. Integración. Organización.
- DNU1.244/2016. Faculta a la ANSES a establecer procedimientos abreviados para beneficiarios del PNRH de 75 años o más.
- Resolución SSS 6/2016. Índice de actualización.
- Resolución ANSES 305/2016. Aprueba procedimientos PNRH.
- Resolución ANSES 306/2016. Se aprueba Anexo I: Acuerdo transaccional para su posterior homologación.
- Resolución CFSS 53/16. Propuesta de reglamentación del procedimiento de homologación judicial.
- Acordada CSJN 33/16. Aprueba la implementación del Expediente Judicial Electrónico.
- Acordada CSJN 38/16. Aprueba el reglamento presentado por la Cámara Federal de la Seguridad Social para la implementación del expediente judicial electrónico en la tramitación de los acuerdos transaccionales.



Auditoría General de la Nación

- Resolución ANSES 17-E/2017. Reglamenta el Decreto 1.244/2016, Art. 6.
- Resolución ANSES 69-E/2017. Prorroga por 6 meses desde el 01/4/2017 el plazo para que los titulares que obtuvieron reajuste anticipado en septiembre, octubre o noviembre de 2016, acepten el PNRH.
- Resolución ANSES 76-E/2017. Establece nuevos supuestos de procedimiento abreviado de PNRH.
- Resolución ANSES 185-E/2017. Prorroga plazos de emisión del consentimiento en acuerdos de pago anticipado establecidos por la Resolución ANSES 305/2016 hasta el 28/2/2018.
- Resolución ANSES 224-E/2017. Fija finalización de plazo para el procedimiento abreviado de la Resolución ANSES 76-E/2017 para el 1/3/2018.
- Resolución ANSES 25/2018. Prorroga plazos para la suscripción de acuerdos del PNRH hasta el 30/6/2018.
- Resolución ANSES 100/2018. Fija finalización del plazo para el procedimiento abreviado para el 31/7/2018.
- Resolución ANSES 135/2018. Continuidad del pago anticipado para quienes hayan prestado el consentimiento de acuerdo a los mecanismos de la Res. ANSES 305/2018 ANEXO I, hasta el mensual octubre 2018.
- Resolución CFSS 28/2017. Expedientes digitales. Reglamentación ordenatoria. Presentación de escritos en papel. Carácter excepcional.

b) Normas no publicadas en el Boletín Oficial: MAUS (Manuales de Usuario). Todos vigentes sin modificaciones al 27/8/2024.

- MAUS 62-01 del 28/07/16: consulta Reparación Histórica.
- MAUS 62-02 del 13/9/16: procedimiento de reajuste anticipado.
- MAUS 62-03 del 13/09/16: procedimiento de reajuste anticipado con aceptación previa.
- MAUS 62-04 del 14/12/16: proceso de homologación.
- MAUS 62-05 del 03/11/16: firma de acuerdo con huella digital en UDAI.

- MAUS 62-06 del 17/4/2017: pago de honorarios a escribanos
- MAUS 62-07 del 24/08/17: firma de acuerdo ológrafa para exentos.

c) Dirección General Diseño de Normas y Procesos (DNYP)

- DNYP 06-01 del 22/11/16: solicitud de exención de registro biométrico programa “Mi Huella”.
- DNYP 07-01 del 07/10/16: procedimiento general suscripción presencial del acuerdo con huella.
- DNYP 07-02 del 24/8/17: procedimiento general suscripción presencial del acuerdo con firma ológrafa.
- DNYP 07-03 del 03/10/17: pago de honorarios a escribanos reemplaza a norma homónima aprobada por resolución DNYP 029-2017.
- DNYP 07-04 del 21/4/17: validación del pago de honorarios.

d) Circulares:

- Consideraciones generales: Circular DP 47/16 del 13/09/2016. Reemplaza Circulares DP 38/16 del 17/08/2016, 36/16 del 11/08/2016 y DP 26/16 del 12/07/2016.
- Pautas de aplicación de la Resolución ANSES 305/2016 (y Resolución 17/2017 y 76/2017): Circular DP 27/17 del 5/5/2017. Reemplaza Circular DP 45/16 del 13/09/2016 y DP 69/16 del 22/12/2016.
- Mi huella: Circular DPAyT 23/2016 del 03/08/2016. Reemplaza circulares DPAyT 16/16 y 21/16.
- Aplicativo de consulta: Circular DP 31/16 del 28/07/2016.
- Aplicación de Resolución 56/97: Circular DP 32/16 del 29/07/2016.
- Turnos para asesoramiento: Circular DPAyT 27/16 del 09/08/2016.
- Reajuste anticipado: liquidaciones practicadas en el mensual 9/2016: Circular DP 46/16 del 13/9/2016.



Auditoría General de la Nación

- Información para el servicio jurídico sobre el tratamiento respecto del PNRH: Circular DPAyT 32/16 del 21/9/2016.
- Enrolamiento / Acreditación de abogados – Aclaraciones reemplaza a la circular DPAyT 24/16 - DPAyT 34/16 del 05/10/2016.
- Residentes en el exterior: Circular DPAyT 36/16 del 13/10/2016.
- Turnos firma de convenio: Circular DPAyT 39/16 del 28/10/2016. Reemplaza Circular DPAyT 35/16 del 12/10/2016.
- Errores en la suscripción del acuerdo mediante la utilización de la huella. Reemplaza a la Circular DPAyT 41/16 – Circular DPAyT 43/16 del 1/12/2016.
- Sistema de identificación biométrica – Mi Huella: Circular DPAyT 01/17 del 05/01/2017.
- Suscripción del acuerdo en tótems: Circular DPAyT 02/17 del 01/02/2017.
- Enrolamiento / acreditación de Defensores - Aclaraciones: Circular DPAyT 12/17 del 07/04/2017.
- Prórroga Procedimiento Abreviado: Circular DP 29/17 del 10/05/17. Reemplaza Circular DP 24/17 del 27/04/2017.
- Recordatorio Firma de Convenio para Titulares Exentos al Programa Mi Huella: Circular DPAyT 13/17 del 28/04/2017.
- Pautas para el tratamiento de solicitudes de reajuste de haber en beneficios incluidos en el PNRH: Circular DP 36/17 del 07/06/2017.
- Pago de honorarios a abogados – Circular DPAyT 26/17 del 07/07/2017.
- Pago de honorarios a abogados – Circular DPAyT 28/17 del 13/07/2017.
- Tratamiento del TTR 274 - RH Respaldo documental reemplaza a la Circular DPAyT 37/17 – Circular DPAyT 39/17 del 23/08/2017.
- Pago de periodos retenidos con concepto del programa de reparación histórica. Circular DP 60/17 del 11/09/2017.
- Procedimiento en beneficios a cargo de la dirección general de prestaciones descentralizadas – Circular DP 61/17 del 22/09/2017.
- RUB WEB – Circular DP 05/18 del 07/02/2018.

- Tratamiento del Expediente 274 “RH Respaldo documental” Circular DPAyT 18/18 del 17/04/2018.
- Pautas a seguir para la transformación de prestaciones en los casos en que el beneficio vigente percibe el concepto PNRH. Reemplaza a la Circular DP 35/17. Circular DP 23/18 del 14/05/2018.
- Pautas a seguir para la rehabilitación de prestaciones en las cuales se liquidaba el concepto del PNRH. Reemplaza a la Circular DP 34/17 – Circular DP 24/18 del 14/05/2018.
- Pautas a seguir para el tratamiento de solicitudes de reajustes de haber en beneficios incluidos en PNRH. Reemplaza a la Circular DP 76/17. Circular DP N° 25/18 del 14/05/2018.
- Suscripción de acuerdo de Reparación Histórica con huella digital en Terminales de Autoconsulta. Circular DPAyT 34/18 del 21/06/2018.
- Pautas de aplicación de la Resolución DEA 305/2016. Reemplaza a la Circular DP 13/18 y Circular DP 52/2016. Circular DP 37/18 del 05/07/2018.
- Pautas de aplicación Resolución DEA 135/2018 y pautas generales vigentes a partir del 01/09/2018 – Circular DPAyT 48/18 del 06/09/2018.
- Tratamiento para expedientes 274 - RH FALLECIDOS – Circular DPAyT 65/18 del 22/11/2018.
- Liquidación manual de casos: Circular DP 32/19 del 02/05/2019 reemplaza a la circular DP 20/17.

e) Jurisprudencia

- “Sánchez, María del Carmen c/ANSES s/Reajustes varios” (CSJN Fallos: 328:1602) 17/5/2005;
- “Pellegrini, Américo c/ ANSES s/Reajustes varios” (CSJN Fallos 329:5525), 28/11/2006;
- “Badaro Adolfo Valentín c/ANSES s/Reajustes varios” (CSJN Fallos 329:3089), 8/8/2006;



Auditoría General de la Nación

- “Badaro Adolfo Valentín c/ANSES s/Reajustes varios” (CSJN Fallos: 330:4866), 26/11/2007;
- “Elliff Alberto José c/ANSES s/Reajustes varios” (CSJN Fallos: 332:1914), 11/8/2009;
- “Blanco, Lucio Orlando c/ANSES s/Reajustes varios” (CSJN Fallos: 341:1924), 18/12/2018.

A su vez se ha contemplado el cumplimiento de diversas normas generales, de orden público, cuya mención excede la especificidad del objeto de auditoría.

6 Resumen del trabajo de auditoría realizado

Planteado el objeto y definidos los objetivos, se llevaron adelante los siguientes procedimientos de auditoría:

- Relevamiento normativo: identificación y análisis de las normas relevantes y vigentes a los fines de los objetivos de la auditoría.
- Lectura de Manuales de Procedimientos.
- Seguimiento de observaciones de auditorías anteriores.
- Revisión de los informes de Auditoría Interna (UAI) y de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).
- Cruces entre las distintas bases de información de la ANSES (GCAU) a fin de determinar muestras de los distintos grupos definidos como objeto de revisión (casos con sentencia firme, casos sin sentencia firme y casos sin juicio).
- Circularización a la CFSS y PTN, solicitando la totalidad de juicios en que ANSES es parte demandada.
- Análisis de la evolución de Stock de Juicios Previsionales.
- Recálculo de las ofertas homologadas.
- Inspección de los aplicativos.
- Consulta a los sistemas que muestran el efectivo pago.

- Análisis de la significatividad económica del beneficio otorgado, respecto a su haber sin el ajuste.
- Análisis de la base correspondiente a casos ofertados a fin de poder determinar el porcentaje de casos aceptados y homologados.
- Análisis de los expedientes determinados por muestra.
- Análisis de los fondos erogados por el Programa.
- Inspección de la registración Contable y Presupuestaria.
- Relevamiento de los principales hechos posteriores a la finalización del Programa.

7 Resultados

7.1 Litigiosidad previsional, alcance y nivel de aceptación del Programa

Ley 27.260 en su Art. 2º, al poner en vigor el PNRH declaró la emergencia en materia de litigiosidad previsional:

“ARTÍCULO 2º — Declárase 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. El estado de emergencia tendrá vigencia por tres (3) años a partir de la promulgación de la presente ley.”

Asimismo, el segundo considerando del Decreto 894/2016 -reglamentario de la Ley 27.260- ciñó la motivación de dicho programa como un mecanismo para conjurar la emergencia referida: *“Que, en el Título I del Libro I de la Ley precedentemente mencionada, se creó el PROGRAMA NACIONAL DE REPARACIÓN HISTÓRICA PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS, en adelante el PROGRAMA, como respuesta a la emergencia existente en materia de litigiosidad previsional.”*



Auditoría General de la Nación

El tercer considerando del Decreto 894/2016 estimó una cuantificación de la contingencia en términos patrimoniales: *“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.”* E incluso se expresa respecto a la necesidad del programa: *“Que asimismo, hay una gran cantidad de jubilados que se encuentran en situaciones de gran vulnerabilidad, como ser, aquellos de mayor edad, los que padecen una enfermedad grave, y los que perciben haberes de menores montos. Que por dichos motivos, y por el riesgo que implicaría prolongar el reajuste de sus haberes, dichos jubilados requieren una solución con la mayor urgencia posible”*.

7.1.1 Génesis de la alta litigiosidad en materia previsional

En virtud de doctrina de la CSJN que convalidó un sistema de normas que vedaban el progreso de los reajustes en tiempos de la Ley de Convertibilidad, o los limitaban con pautas de cuantificación ceñidas a dichas normas, prohibición de indexar y repotenciar deudas (fallo “CHOCOBAR SIXTO CELESTINO” 27/12/1996) y lo prescripto por la Ley 10.966, Art. 11 inciso 1), la posición asumida por la ANSES implicó transitar el litigio hasta las últimas etapas procesales.

La nueva composición de la CSJN desde el año 2004, asumió una revisión de los criterios históricos en materia de derecho previsional bajo una posición pro justicia social, que comenzó a cambiar el rumbo de la jurisprudencia con los fallos “SANCHEZ, MARÍA DEL CARMEN” (17/5/2005), “ITZCOVICH MABEL” (29/3/2005), “BADARO, ADOLFO VALENTIN” (8/8/2006), “MONZO FELIPE MIGUEL” (15/8/2006), “PELLEGRINI AMERICO” (28/11/2006), “LÓPEZ JUAN CARLOS” (11/11/2008) y “ELLIFF” (11/8/2009) entre muchos otros, donde retomó viejas doctrinas que admitían diversos criterios de ajuste de las prestaciones previsionales, como la razonable proporción entre la base salarial sobre la cual

se realizaron los aportes durante la etapa de actividad, con el haber de pasividad; y el mantenimiento de un nivel de vida razonable, equiparable al nivel contributivo alcanzado durante la actividad.

En ausencia de una norma legal emanada del Poder Legislativo, la CSJN dictó el fallo conocido como BADARO 1 en agosto del año 2006, una sentencia exhortativa hacia el Poder Legislativo que -de alguna manera- intimaba a los legisladores a cumplir la manda constitucional de dictar la ley de movilidad previsional.

Al no haberse sancionado una norma específica en materia de movilidad previsional, el 26/11/2007 la CSJN dictó el fallo conocido como BADARO 2, declarando la inconstitucionalidad de la Ley 24.463, Art. 7º, Inciso 2º -que limitaba el ejercicio del ajuste por movilidad a la existencia de recursos disponibles en el presupuesto general- estableciendo los mecanismos de movilidad con relación a los beneficios otorgados durante la vigencia de la Ley 18.037, de forma pretoriana⁴, por aplicación del Índice de Salarios Nivel General elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) entre el 01/01/2002 y el 31/12/2006.

Para asegurar el requisito de suficiencia del haber previsional, en el fallo ELLIFF, y con relación a la prestación compensatoria de un beneficio previsional adquirido durante la vigencia de la Ley 24.441, la CSJN dispuso que la actualización de las remuneraciones se realizara de acuerdo al sistema de la Resolución ANSES 140/1995, con el Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción (ISBIC).

De esta manera, el sistema de actualización de remuneraciones y movilidad se ajustarían de acuerdo a los criterios de la CSJN y, luego de la sanción de la Ley 26.417 -el 01/10/2008-, se utilizarían los mecanismos provistos por dicha norma.

Los mecanismos de la Ley 26.417 diferían de las pautas provistas por la CSJN en los precedentes citados, pero cumplía con la manda constitucional de legislar sobre la materia.

⁴ Voz de Derecho Pretoriano en Juan Ramírez Gronda, Diccionario jurídico, Claridad, Buenos Aires, 1976: En Roma, «el que por razón de utilidad pública introdujeran los pretores para ayudar, suplir o corregir el derecho civil» (Dig.) Por analogía, hoy se dice de las reglas de Derecho creadas por la jurisprudencia al margen de la ley.



Auditoría General de la Nación

En el nuevo contexto jurisprudencial, se inician numerosos reclamos fundados en los criterios de la CSJN, que, sumados a los expedientes en trámite, colapsan el Fuero Federal de la Seguridad Social, que cuenta sólo con 10 juzgados con 2 secretarías cada uno de ellos y sólo 3 Salas integran el tribunal de alzada.

Si bien los juicios en materia de reajuste previsional fundados en el régimen general – los que están sometidos al ámbito de aplicación del PNRH- no tienen una gran cantidad de medios de prueba que producir, porque la prueba esencial la constituye el expediente administrativo que otorgó la prestación previsional, cuyo reajuste se persigue y la normativa aplicable al momento de su otorgamiento, se da la situación paradójica que, debido al incumplimiento crónico de la ANSES como una pauta general -frente al beneficiario litigante de avanzada edad y en situación de alta vulnerabilidad-, la etapa de ejecución de sentencia suele superar holgadamente a la etapa de conocimiento.

Expedientes que transitan muchos años desde que la causa se encuentra en situación de ser ejecutada, cuyas retroactividades se perciben luego de varias intimaciones por parte de los juzgados y mediante embargos parciales a cuenta del total, hasta que el organismo demandado cumpla con la obligación emergente de la sentencia y procede a reajustar el beneficio previsional.

Por ende, la causa de la enorme litigiosidad puede dividirse en dos grandes fuentes: las causas con radicación originaria ante los juzgados federales de la seguridad social y los juzgados federales del interior, y las que permanecen largos años en ejecución derivadas de la contumacia de la ANSES.

7.1.2 Modificación de la litigiosidad en materia previsional con la implementación del PNRH

Al decretarse la emergencia en materia de litigiosidad previsional, se realizaron propuestas para concluir con los procesos en trámite. Las ofertas alcanzaron a los siguientes

grupos: beneficiarios con juicio y con sentencia (176.869) beneficiarios con juicio y sin sentencia (56.011) y beneficiarios sin juicio (1.311.840).

Nivel de aceptación de la oferta por tipo de beneficiario

Tipo de Beneficiarios	Ofertas	Aceptación del Acuerdo	Aceptación del Acuerdo %	Significatividad
Beneficiarios con juicio y con sentencia	176.869	90.203	51%	9%
Beneficiarios con juicio y sin sentencia	56.011	30.246	54%	3%
Beneficiarios sin juicio	1.311.840	931.406	71%	88%
Total Beneficiarios alcanzados	1.544.720	1.051.856	68%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de la Base del PNRH suministrada por el Organismo.

Del grupo de beneficiarios con juicio y con sentencia firme, un 51% aceptó la propuesta (9% del total de acuerdos aceptados). Respecto del grupo de casos con juicio y sin sentencia firme, aceptaron la propuesta un 54% (3% del total de acuerdos aceptados).

Sin embargo, el grupo de mayor aceptación fue el de aquellos beneficiarios incluidos en la Ley 27.260, Art 7, Inc. c), casos en los que no había juicio iniciado, alcanzando un 71% de aceptación (89% del total los acuerdos aceptados).

Considerando el universo relevado mediante las bases de casos existentes, el 68% aceptó la propuesta del PNRH.

La implementación de los acuerdos transaccionales por medio de los cuales se materializó el reconocimiento de la nueva cuantificación del nuevo derecho, generó nuevos supuestos de litigiosidad incidental⁵:

⁵ El detalle de los Fallos consignados desde el punto a) al t) surgen de los boletines de jurisprudencia de las Cámaras Federales de la Seguridad Social en materia del PNRH. Por los tiempos procesales propios de cada juzgado o sala la fecha de la sentencia puede ser posterior al período auditado, pero dentro del período en el que se llevaron a cabo las tareas de campo.



Auditoría General de la Nación

- a) Demoras injustificadas en las homologaciones o rechazo del pedido de homologación por existir sentencia firme (CFSS Sala II, Expte. 18520/2008 “FARIAS RAMON c/ ANSES s/ Incidente” sentencia del 22/09/2017);
- b) Inaplicabilidad de los mecanismos de actualización de la Ley 27.260, Art. 5° a quienes no suscribieron el acuerdo ni aceptaron la propuesta del PNRH (CFSS Sala II, Expte. 5694/2010, “SOLIS, ANGELA RAMONA c/ ANSES s/ Reajustes varios”, sentencia del 17/05/2018);
- c) Inaplicabilidad de los mecanismos del Decreto 807/2016 y Resolución SSS 6/2016 a los beneficios adquiridos con anterioridad a la vigencia de la Ley 27.260, Art. 5° (alta del haber al mensual agosto de 2016) (CFSS Sala II, Expte. 5694/2010, “SOLIS, ANGELA RAMONA c/ ANSES s/ Reajustes varios”, sentencia del 17/05/2018);
- d) Admisión de medida cautelar de no innovar cuando se sometió compulsivamente al sistema del PNRH al beneficiario –que no aceptó la propuesta- con la puesta al pago del suplemento por el PNRH (CFSS, Sala I, Expte. 69809/2012, “GUARCO OSCAR RICARDO c/ ANSES s/ Reajustes varios”, sentencia del 7/6/2018);
- e) Admisión de medida cautelar de no innovar cuando se abonó voluntariamente el suplemento del PNRH y posteriormente el beneficiario inició juicio de reajuste, hasta tanto recaiga sentencia definitiva (CFSS Sala II, Expte. 94604/2016, “DE PIANO, ROSA ANGELA c/ ANSES s/ Medidas cautelares”, Sentencia interlocutoria del 12/6/2018);
- f) Inconstitucionalidad del tope de la Ley 18.037, Art. 79, cuando la aplicación de topes luego de la fórmula del PNRH representa una merma en el haber de una cuantía (50%) que violenta el derecho de propiedad del beneficiario, resultando inaplicable el tope “Tope acumulación beneficio RH” pretendido por la ANSES (CFSS Sala I, Expte. 15159/2017, “MOLAS MARIA EMILIA c/ ANSES s/ Acuerdo transaccional”, Sentencia interlocutoria del 7/6/2018);
- g) Necesidad de realizar un pormenorizado análisis del encuadre constitucional para fundar el rechazo de la homologación por inexistencia de justa composición de derechos e intereses (CFSS Sala I, Expte. 83338/2012, “AGUILAR NICOLAS RAUL c/ ANSES s/ Incidente de acuerdo transaccional”, Sentencia interlocutoria del 5/9/2018);

h) Procedencia de la homologación del acuerdo transaccional existiendo sentencia firme, anterior en el expediente (CFSS Sala III, Expte. 41412/2008, “MOHAMED, ROBERTO c/ ANSES s/ Incidente”, Sentencia interlocutoria del 5/7/2018);

i) Incompetencia del Tribunal de Alzada como tribunal originario para entender en la tramitación de una medida cautelar de no innovar que persigue que no se retrotraiga la suma otorgada en virtud del procedimiento abreviado previsto en el Decreto 894/2016, Art. 8° y regulado, en lo pertinente, en el anexo II de la Resolución 305/16 de ANSES (CFSS Sala III, Expte. 91150/2017, “ZUNINO ALCIDES HECTOR c/ ANSES s/ Medidas cautelares”, Sentencia interlocutoria del 30/8/2018) y (CFSS Sala I, Expte. 64401/2015, “ATENCIO HUGO NORBERTO c/ ANSES s/ Reajuste varios”; Sentencia interlocutoria del 7/9/2018);

j) Improcedencia de la cautelar innovativa que persigue el reajuste y pago a cuenta de los montos que resultarían del reconocimiento del PNRH, en el caso de haber iniciado juicio de reajuste y no haber aceptado la propuesta del PNRH (CFSS Sala III, Expte. 95494/2009, “SILVA ENRIQUE JORGE c/ ANSES s/ Reajustes varios”, Sentencia definitiva del 29/12/2017) y (CFSS Sala III. Expte. 27070/2016 “PUGA JUANA DEL CARMEN c/ ANSES s/ Reajustes varios”, Sentencia interlocutoria del 13/9/2018);

k) Admisión de medida cautelar de no innovar que persigue la imposibilidad de afectar el pago efectuado voluntariamente por la ANSES en concepto del PNRH y retrotraer el haber, concepto que es tenido como un reconocimiento de la deuda y un pago a cuenta, para el beneficiario que no aceptó la propuesta y optó por continuar el litigio (CFSS Sala I, Expte. 25733/2009, “BUCKO JUAN CARLOS c/ ANSES s/ Incidente”, Sentencia interlocutoria del 24/9/2018);

l) Improcedencia de la medida cautelar de no innovar que persigue la imposibilidad de afectar el pago efectuado voluntariamente por la ANSES en concepto del PNRH y retrotraer el haber, concepto que es tenido como un reconocimiento de la deuda y un pago a cuenta, para el beneficiario que no aceptó la propuesta y optó por continuar el litigio (CFSS Sala III, Expte. 975/2012, “CERBIN EDITH c/ ANSES s/ Incidente”, Sentencia interlocutoria del 26/3/2019),



Auditoría General de la Nación

- m) Procedencia de la acción de amparo que persigue continuar percibiendo el haber de pensión con el PNRH (CFSS Sala III, Expte. 95837/2018, “LARIA NELIDA DEL VALLE c/ ANSES s/ Amparos y sumarísimos”, Sentencia interlocutoria, 24/4/2019)
- n) Invariabilidad de las condiciones pactadas en el acuerdo transaccional y plena ejecutabilidad del mismo sobre las condiciones originales de contratación CFSS Sala II Expte. 12933/2017. “COVELO IRMA BEATRIZ c/ ANSES s/ Acuerdo transaccional”, Sentencia interlocutoria del 20/07/2020;
- ñ) Falta de legitimación del causahabiente pensionado para solicitar la ejecución del acuerdo transaccional suscripto por el causante, sin haber mediado homologación del mismo “CFSS, Sala II, Expte. 66787/2012 “YRANZO ALCIBIADES MANUEL c/ ANSES s/ Incidente de acuerdo transaccional”, Sentencia interlocutoria del 20/07/2020;
- o) Imposición de costas de ejecución del acuerdo transaccional a la ANSES que incumplió los términos pactados “CFSS Sala II, Expte. 17382/2019, “GER ROLANDO CESAR c/ ANSES s/ Acuerdo transaccional”, Sentencia interlocutoria, del 14/05/2021)
- p) Declara inoficiosa etapa de ejecución previsional ante la homologación del acuerdo transaccional “CFSS Sala III, Expte. 62690/2010, “CECCARELLI ANTONIO c/ ANSES s/ Reajustes varios”, Resolución simple 14/06/2021); (CFSS Sala III, Expte. 103561/2009, “BONFRANCESCHI MARIO ANDINO c/ ANSES s/ Reajustes varios”, Resolución de presidencia, 28/09/2021) y CFSS Sala III, Expte. 81764/2017 “TOBARES MIRTA c/ ANSES s/ Reajustes varios”, Providencia simple del 18/4/2022);
- q) Rechazo de homologación del acuerdo transaccional suscripto bajo condiciones de hecho inexistentes, por existir incidentes no denunciados por el beneficiario (CFSS Sala I, Expte. 27396/2018, “PONCELIZ NORMA BEATRIZ c/ ANSES s/ Acuerdo transaccional”, Sentencia interlocutoria del 8/9/2021);
- r) Validez del procedimiento de inscripción como proveedor del Estado del letrado que persigue el cobro de sus honorarios emergentes del procedimiento del PNRH (CFSS Sala II, Expte.

137679/2017, “MANGIARANO MARIA ALBA c/ ANSES s/ACUERDO TRANSACCIONAL”, Sentencia interlocutoria del 23/02/2022);

s) Posibilidad de que el causahabiente titular del derecho de pensión ejercite el derecho de aceptar la propuesta del PNRH formulada al causante, en el caso que no medió aceptación ni rechazo por parte del mismo: (CFSS Sala I, Expte. 11946/2020, “DE GIORGI, CARLOS GUSTAVO c/ ANSES s/ Amparos y sumarísimos”, Sentencia definitiva, del 31/08/2021);

t) Inaplicabilidad del tope de la Ley 18.037, Art. 79 con posterioridad a la propuesta, en virtud de que se trata de una fórmula contractual que, si el beneficiario no puede modificar, tampoco le asiste ese derecho a la ANSES mediante la aplicación del tope referido: (CFSS Sala II, Expte. 46012/2018, “CHETRAN MARIA CARMEN ROSARIO c/ ANSES s/ Acuerdo Transaccional”, Sentencia definitiva del 23/03/2022);

Como hemos visto con la reseña de causas que antecede, la litigiosidad mutó, asumiendo 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 que fueron puestos al pago en forma voluntaria sin mediar aceptación por parte de los beneficiarios.

7.1.3 La litigiosidad previsional al concluir el PNRH

La litigiosidad al momento de finalizar el PNRH puede resumirse en dos sucesos: se redujo la cantidad de causas iniciadas por reajuste de haber en instancia originaria durante la vigencia del PNRH entre 2016 y 2019, pero se dieron de alta numerosos incidentes de acuerdos transaccionales.



Auditoría General de la Nación

Análisis de Stock de expedientes Judiciales

	2015	2016	2017	2018	2019
Stock de Expedientes Judiciales (GCAU)	805.980	861.571	1.108.034	1.645.450	1.862.206
Acuerdos transaccionales (Sin Juicio que suscribieron PNRH) ¹	-	(377)	(201.988)	(695.360)	(875.453)
Juicios No Previsionales	(138.680)	(122.955)	(133.832)	(133.315)	(136.635)
Juicios Liquidados Acumulados	(246.382)	(299.887)	(349.222)	(390.699)	(440.223)
Juicios Previsionales Pendientes de Liquidación	420.918	438.352	422.992	426.076	409.895
Variación Interanual		17.434	(15.360)	3.084	(16.181)
Justificación de la Variación Interanual	2015	2016	2017	2018	2019
Nuevos Juicios por Reajuste de haberes ²		47.502	41.312	32.888	24.384
Nuevos Juicios Otros Objetos		7.712	8.511	8.777	9.687
Liquidaciones Juicios no incluidos en PNRH		(31.632)	(32.728)	(27.510)	(37.686)
Liquidaciones PNRH		(6.148)	(32.455)	(11.071)	(12.566)
Variación Interanual		17.434	(15.360)	3.084	(16.181)
Liq. Juicios no incluidos en PNRH/ Stock Pendientes de Liq.		7,22%	7,74%	6,46%	9,19%
Liq. PNRH/ Stock Pendientes de Liq.		1,40%	7,67%	2,60%	3,07%

Fuente: elaboración propia a partir de la Bases suministrada por el Organismo (GCAU), validada con información de la PTN, Base de PNRH y Base de Juicios Previsionales. ¹Acuerdos transaccionales: Son todos aquellos acuerdos homologados dentro del PNRH que no tenían Juicios previo. La diferencia respecto de la cantidad total de “Acuerdos transaccionales” (875.453) del Cuadro “Nivel de Aceptación de la oferta por tipo de beneficiario” (931.406) corresponde a que no se incluyen los acuerdos por reajuste anticipado ni aquellos acuerdos aceptados que no llegaron a homologarse. ² Reajuste de haber: corresponde a nuevos juicios iniciados por reajuste de haber.

Puede observarse que el stock de expedientes judiciales al 31/12/2015, antes del comienzo del Programa, ascendía a 805.980. La tendencia creciente de este Stock se debe a que la base incluye los acuerdos transaccionales correspondientes a los beneficiarios del PNRH sin Juicio previo, durante la vigencia del mismo, por un total 875.453.

En el cuadro precedente puede observarse la evolución de los Juicios Previsionales Pendientes de Liquidación, es decir, el Stock de Expedientes Judiciales descontado de los Acuerdos Transaccionales, Juicios No previsionales y las Liquidaciones Acumuladas de cada año. Durante la vigencia del Programa el Stock de Juicios Previsionales pendientes de Liquidación disminuyó en 11.023 juicios (2,61%). Sin embargo, la justificación de esta

disminución se debe principalmente a la liquidación de juicios que no están incluidos en el PNRH. Las liquidaciones por PNRH solo ascendieron a 62.240 juicios, mientras que los no incluidos ascendieron a 129.556 al cierre del ejercicio 2019.

Como se indica en apartado 7.1.2, en el Cuadro “*Nivel de aceptación de la oferta por tipo de beneficiario*”, 120.449 beneficiarios con juicio aceptaron la oferta del PNRH, pero solo 62.240 fueron liquidados, es decir, pusieron fin al expediente principal iniciado con anterioridad al 30/05/2016. Los restantes quedaron registrados como un pasivo al cierre de ejercicio 2019 y continuaron pagándose en los años siguientes.

El Programa no logró disminuir la litigiosidad durante su vigencia, por el contrario, si a dicha situación se agregan los acuerdos transaccionales, se advierte una gran cantidad de causas nuevas que, si bien corresponden al Programa, no poseían juicio previo como se mencionó anteriormente y no formaban parte de la litigiosidad que justificó la declaración de emergencia en materia previsional, y que hoy aumenta el caudal de trabajo de un fuero que conforme el propio Decreto Reglamentario 894/16 se encuentra colapsado, lo que continúa agravando la situación de vulnerabilidad. Asimismo, la liquidación de acuerdos homologados bajo el PNRH fue significativamente menor en comparación a las liquidaciones por Sentencias Judiciales no incluidas Programa.

7.2 Ofertas

No obstante la limitación señalada en el apartado 3.1.1 de acceso a los sistemas, del conocimiento adquirido en los exámenes previos aprobados por Resolución 186/2022 AGN⁶ y 192/2020 AGN⁷, se mantiene la situación por la cual no fue posible determinar la metodología de cálculo aplicada para determinar el reajuste a pagar.

⁶ Resolución 186/2022 AGN - Programa Nacional de Reparación Histórica Casos con Procesos Judiciales y sin Juicio Iniciado. (Período 01/01/17 Al 31/12/17).

⁷ Resolución 192/2020 AGN - Programa de Reparación Histórica Casos con Procesos Judiciales y sin Juicio Iniciado de la Administración Nacional de la Seguridad Social. (Período 22/07/16 Al 31/12/16).



Auditoría General de la Nación

Es decir, que tal como fuera señalado en los informes aprobados por dichas resoluciones, si bien los mismos refieren a períodos anteriores al presente, los procedimientos efectuados fueron realizados con posterioridad a la finalización del programa, no resulta posible expedirnos sobre la razonabilidad de las sumas ofrecidas, ya que, de las aplicaciones informadas, ninguna permite ver los parámetros utilizados para efectuar la oferta de haber y retroactivo conforme la limitación indicada en el apartado 3.1.2.

Asimismo, en virtud de las muestras analizadas en los proyectos anteriores antes mencionados, se mantiene la observación en cuanto la oferta efectuada se ve reducida al momento del pago por el tope de acumulación de beneficios. Es necesario destacar que este descuento es el único que se pone en conocimiento al formular la propuesta en la plataforma y no resulta claro respecto a sus alcances. La oferta efectuada se ve reducida al momento del pago por aplicarse el descuento de la Ley 24.463, Art. 9°.

7.3 Incremento promedio del haber

En particular, la Ley 27.260 en su Art. 5°, respecto de la actualización de remuneraciones y movilidad se centró en dos cuestiones:

I. Redeterminación del haber inicial:

a) En los casos de beneficios otorgados al amparo de la Ley 18.037 (t.o. 1976) y sus modificatorias, las remuneraciones consideradas para el cálculo del salario promedio serán actualizadas según lo establecido por el Art. 49 de dicha norma, hasta el 31/03/1995, o la fecha de adquisición del derecho si fuere anterior, con el índice Nivel General de las Remuneraciones (INGR);

b) En los casos de beneficios otorgados al amparo de la Ley 24.241 y sus complementarias y modificatorias, las remuneraciones mencionadas en el inciso a) del Art. 24, y las mencionadas en el Art. 97, serán actualizadas hasta la fecha de adquisición del derecho, de acuerdo a un índice combinado. El mismo contemplará las variaciones INGR desde el 1° de abril de 1991

hasta el 31 de marzo de 1995, luego del índice RIPTE hasta el 30 de junio de 2008, y desde allí las equivalentes a las movilidades establecidas en la Ley 26.417.

A su vez, el Decreto 894/2016, Art. 2°, estableció que las remuneraciones mencionadas serán actualizadas de acuerdo al índice combinado establecido en el Anexo I de la Resolución SSS 6 de fecha 18/07/2016.

II. Movilidad de los haberes:

a) En los casos de beneficios otorgados al amparo de las Leyes 18.037 (t.o. 1976) y sus modificatorias y 18.038, o de un régimen general anterior, los haberes se reajustarán con el INGR hasta el 31 de marzo de 1995;

b) En los casos de beneficios que entre el 01/01/ 2002 y el 31/12/2006 se hubieran regido, en cuanto a la movilidad, por la Ley 24.463, Art. 7°, Inciso 2° y sus modificaciones, los haberes se reajustarán durante dicho período, según las variaciones anuales del índice de Salarios, Nivel General, elaborado por el INDEC deduciéndose las sumas que pudieran haberse abonado en cumplimiento de las disposiciones de los Decretos 1.199 del año 2004 y 764 del año 2006.

Del análisis de las ofertas realizadas en concepto del PNRH y de los pagos realizados en concepto de Juicios no incluidos en el mismo, surge que 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. Es decir que quienes suscribieron el acuerdo cobraron una suma menor a la estimada en caso de continuar con el juicio, según el siguiente Cuadro:

Evolución del Haber promedio

Haber promedio	Con Sentencia		Sin sentencia
	Sin PNRH	Con PNRH	Con PNRH
2017	545.585	199.801	130.684
2018	780.464	184.840	127.349
2019	975.344	185.315	133.100
2020	1.348.251	192.274	137.379

Fuente: elaboración propia en base a la información brindada por el Organismo para el cálculo de la Previsión.



7.4 Análisis Presupuestario

El Programa creado por la Ley 27.260, durante los años 2018 y 2019, ha tenido crédito y ejecución presupuestaria en los en los Programas 1 Actividad 16 Dirección Superior por los gastos en Juicios y Mediaciones, el Programa 16 Actividad 43 Reparación Histórica de Haberes por el Inciso 5, correspondió a la actualización del haber de aquellos casos de acuerdos efectivamente aceptados y homologados, y el Programa 98 Actividad 43 Reparación Histórica de Deuda Previsional que ejecutó el Inciso 7 correspondió a la deuda retroactiva de estos mismos acuerdos. Asimismo, en dicho inciso se incluye el pago de sentencias de aquellos casos en que, habiéndose efectuado una oferta en el marco del programa, la misma no fue aceptada, continuando la causa judicial original.

Créditos ejecutados mediante Inciso 5

Ejer	Pg	Ac	In	Pp	Pc	Parcial Desc.	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Compromiso	Devengado	Pagado
2018	16	43	5	1	1	Jubilaciones y/o retiros	45.412,63	44.412,63	17.039,35	17.439,76	17.438,81
					2	Pensiones	24.452,96	25.452,96	11.132,33	11.422,62	11.422,27
2019	16	43	5	1	1	Jubilaciones y/o retiros	71.148,98	54.148,98	50.962,00	50.961,55	50.960,69
					2	Pensiones	38.310,99	34.310,99	33.570,03	33.569,94	33.569,75
Total general							179.325,56	158.325,56	112.703,71	113.393,87	113.391,52

Fuente: elaboración propia a partir de e-SIDIF.

El PNRH, para los ejercicios bajo análisis, poseía un crédito presupuestario de \$179.325,56 millones que, sufrió modificaciones en disminución del crédito vigente al cierre del ejercicio en \$158.325,56 millones de pesos.

De dicha suma, se ejecutó en la etapa del Compromiso el 71,18% del crédito resultante luego de las modificaciones del ejercicio.

Respecto de dicho Compromiso, se observa una ejecución del Devengado del 100,61%, importando ello la afectación en forma completa al ejercicio bajo análisis, sin traslado al siguiente ejercicio (cfr. Ley 24.156, Art. 42).

En cuanto a la ejecución del Pagado, el 99,99% del devengado ha sido Pagado en el ejercicio, resultando una Deuda Exigible de \$ 2,35 millones de pesos.

Créditos ejecutados mediante Inciso 7

Ejer	Pg	Ac	In	Pp	Pc	Parcial Desc.	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Compromiso	Devengado	Pagado
2018	98	43	7	1	4	Cancelación de la Deuda no Financiera en Moneda Nacional	15.916,00	15.916,00	5.468,24	5.468,24	5.468,24
2019	98	43	7	1	4	Cancelación de la Deuda no Financiera en Moneda Nacional	10.016,80	10.016,80	6.123,62	6.123,62	6.123,62

Fuente: elaboración propia a partir de e-SIDIF.

En cuanto al pago de la deuda retroactiva bajo la ejecución del Inciso 7, puede observarse que se devengó \$5.468,24 millones para el ejercicio 2018 y \$6.123,62 millones para 2019. Siendo la sub ejecución de 65,64% y 38,87%, respectivamente.

A continuación, se presenta un análisis del total devengado bajo Inciso 5 por provincia, comparativo con el total de Jubilaciones y Pensiones y con el universo alcanzado por el PNRH:

Devengado por Jurisdicción en millones de pesos

Jurisdicción	Devengado 2018/2019	%	Total Jubilados y Pensionados	%	Jubilados y Pensionados (PNRH)	%	Cobertura por Provincia
Buenos Aires	40.687,54	35,88%	2.672.494	38,55%	381.967	38,50%	14,29%
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	25.740,66	22,70%	848.399	12,24%	170.592	17,20%	20,11%



Auditoría General de la Nación

Jurisdicción	Devengado 2018/2019	%	Total Jubilados y Pensionados	%	Jubilados y Pensionados (PNRH)	%	Cobertura por Provincia
Catamarca	771,27	0,68%	58.087	0,84%	9.843	1,00%	16,95%
Chaco	946,10	0,83%	115.144	1,66%	8.777	0,90%	7,62%
Chubut	1.801,77	1,59%	69.755	1,01%	12.322	1,20%	17,66%
Córdoba	7.735,19	6,82%	595.554	8,59%	80.745	8,10%	13,56%
Corrientes	1.172,28	1,03%	123.716	1,78%	10.755	1,10%	8,69%
Entre Ríos	2.282,59	2,01%	198.375	2,86%	22.799	2,30%	11,49%
Formosa	284,03	0,25%	51.727	0,75%	2.708	0,30%	5,24%
Jujuy	1.270,39	1,12%	97.698	1,41%	14.614	1,50%	14,96%
La Pampa	1.010,95	0,89%	58.620	0,85%	7.802	0,80%	13,31%
La Rioja	599,68	0,53%	47.979	0,69%	7.826	0,80%	16,31%
Mendoza	4.778,15	4,21%	333.642	4,81%	42.383	4,30%	12,70%
Misiones	1.070,53	0,94%	122.340	1,76%	9.513	1,00%	7,78%
Neuquén	1.394,83	1,23%	65.688	0,95%	9.766	1,00%	14,87%
Río Negro	2.564,79	2,26%	122.475	1,77%	19.470	2,00%	15,90%
Salta	2.333,60	2,06%	168.715	2,43%	18.573	1,90%	11,01%
San Juan	1.602,75	1,41%	120.050	1,73%	16.917	1,70%	14,09%
San Luis	1.019,51	0,90%	72.143	1,04%	10.704	1,10%	14,84%
Santa Cruz	713,64	0,63%	23.986	0,35%	4.303	0,40%	17,94%
Santa Fe	8.610,26	7,59%	587.727	8,48%	78.983	8,00%	13,44%
Santiago del Estero	1.360,93	1,20%	128.810	1,86%	13.469	1,40%	10,46%
Tierra del Fuego	371,39	0,33%	15.945	0,23%	2.374	0,20%	14,89%
Tucumán	3.271,03	2,88%	233.996	3,38%	33.892	3,40%	14,48%
Total General	113.393,87	100,00%	6.933.065	100,00%	991.097	100,00%	14,30%

Fuente: elaboración propia a partir de e-SIDIF, Libro estadístico ANSES diciembre -2019 y DESS septiembre-2019.

Puede observarse que, en términos generales, el total devengado por Provincia se relaciona con el Universo de Jubilaciones y Pensiones de cada una de ellas, y a su vez con el

universo de beneficiarios alcanzados por el Programa. Asimismo, se puede ver que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue la que alcanzó una mayor cobertura (20,11%); siendo Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones las provincias con menor cobertura (inferior al 10%).

7.5 Esquema de Financiamiento

Con la entrada en vigencia de la Ley 27.260, se crea PNRH, y a su vez, se establece un Régimen de Sinceramiento Fiscal que crea un gravamen que se imputa específicamente al Programa.

Conforme lo establecido en su Art. 51, el producido del gravamen creado por el Régimen de Sinceramiento Fiscal, será destinado a la ANSES para atender el PNRH. Por otra parte, el Art. 28 describe los recursos aplicables estableciendo que el pago de las sumas reconocidas por el Programa podrá ser atendido con lo producido del FGS y que, en el caso de que dicho producido sea insuficiente para atender dichas sumas podrá disponerse la realización de activos, debiendo informarse dicha situación a la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social.

Lo recaudado por el Sinceramiento Fiscal fue de \$103.530 millones en el año 2016 y \$ 44.810 millones en el año 2017. El monto neto recaudado por el Sinceramiento Fiscal ascendió a \$ 148.341 millones.

A medida que la ANSES fue percibiendo lo recaudado por el Sinceramiento Fiscal el organismo tomó decisiones de inversión de estos fondos en las que se destacan la Suscripción de Letras del Tesoro Nacional, la colocación en PASES, la colocación en cuentas remuneradas BCRA y la Compra de moneda extranjera. El 26/06/2019 la Tesorería de ANSES central efectuó el traspaso al FGS del saldo de lo recaudado por Sinceramiento Fiscal, siguiendo la Ley 27.467, Art. 39. El remanente consistió en los siguientes activos:

- Letras del Tesoro por 79.000 millones de pesos de Valor Nominal Original (VNO) con vencimiento al 26/12/2019. Se debieron precancelar parcialmente en función de las necesidades del PNRH.



Auditoría General de la Nación

- Una Cuenta en Dólares con USD 18,10 millones de dólares. Se estipuló que se mantendrán en dicha cuenta hasta que sea necesaria su venta para afrontar pagos del PNRH (una vez agotados los pesos), o hasta que se considere conveniente venderlos o invertirlos.
- Cuentas en Pesos con \$15.865,82 millones de pesos, que se transfirieron en el mismo día a ANSES Central para afrontar pagos del PNRH.

En los primeros días de julio se cobraron intereses de las cuentas de inversión efectuadas hasta el 26/06 por ANSES Central, los cuales se transfirieron a ANSES Central en el mismo día del cobro.

Saldos Transferidos al FGS en millones

Cuenta	Saldo Transferido
Letra del Tesoro Precancelable	79.000,00
BNA C/C en U\$S N°64075/15 (U\$S 18,11 millones -TC \$42,53-)	770,05
BNA C/A REMUNERADA en \$ N° 653432/5	4.708,55
BNA C/C en \$ N° 54734/07 (renta letra)	11.157,28
Total Transferido	95.635,88

Fuente: Elaboración propia en base a información extraída de Extractos Bancarios.

Desde la fecha de traspaso hasta el cierre del ejercicio, en virtud de la Ley 27.260, Art. 28, el FGS transfirió mensualmente a la Tesorería una suma total de \$60.385,11 millones para atender los gastos del PNRH. Para ello puso a disposición la Cuenta Corriente BNA en pesos N° 53802/80, la cual constaba en su inventario, las cajas de ahorro remuneradas utilizadas por la ANSES y las cuentas corrientes remuneradas.⁸

Origen y aplicación de fondos por el FGS en millones de pesos- PNRH

Origen de fondos	
BNA C/A REMUNERADA en \$ N° 653432/5	4.708,55
BNA C/C en \$ N° 54734/07 (renta letra)	11.157,28

⁸ Las Cuentas Remuneradas son cuentas bancarias que generan intereses diariamente. Los mismos se acreditarán en la cuenta en forma automática el primero de cada mes.

Intereses	15.193,28
Rescate anticipado de VN letra	29.326,00
Total	60.385,11

Aplicación de fondos

Transferencias a ANSES - PNRH	60.385,11
Total	60.385,11

Fuente: Datos del FGS, elaborado por AGN.

Como ya se mencionó en el apartado 7.4, esta auditoría ha podido identificar que el gasto destinado al PNRH fue incluido en el programa 16 “Prestaciones Previsionales”, inc. 5.1.1 (Transferencias al sector privado para financiar gastos corrientes-Jubilaciones y/o retiros) y 5.1.2 (Transferencias al sector privado para financiar gastos corrientes Pensiones) actividad “Reparación Histórica de Haberes” y programa 98 “Aplicaciones Financieras” inc. 7.1.4 (Cancelación de la deuda no financiera en moneda nacional) actividad 3 “Reparación Histórica de Haberes”.

Requerimientos del programa y recursos disponibles en millones de pesos

	2016	2017	2018	2019
Bancos en pesos	15.926	6	15.000	-
Bancos en moneda extranjera	-	102	679	1.085
Pases	-	7.656	-	-
Letras	85.169	125.075	92.000	76.659
Activo PNRH	101.095	132.838	107.679	77.744

Juicios y Mediaciones	-	123	470	544
Diferencia nuevo haber	2.996	41.599	64.429	84.531
Cancelación de la Deuda no financiera	-	2.012	5.468	6.124
Erogaciones	2.996	43.734	70.368	91.199
% Erogaciones/ Activo	2,96%	32,92%	65,35%	117,31%

Fuente: Elaboración propia AGN.

Del análisis integral de los datos obtenidos sobre la recaudación, inversión, rentabilidad y aplicación de fondos para hacer frente a las obligaciones que surgen del Programa, se observa que los recursos encuentran su punto máximo durante el año 2017. Si bien los servicios financieros generados por los diferentes instrumentos acrecientan los recursos disponibles, las



Auditoría General de la Nación

erogaciones relacionadas con el Programa aumentan a un ritmo mayor. Es por ello, que se comienza a ver una descapitalización en los stocks de letras (pre cancelaciones) y en el disponible invertido en cuentas remuneradas producto de las necesidades financieras crecientes inherentes al programa, quedando al cierre de 2019 los USD 18,10 millones de dólares y una Letra de \$ 76.323,53 VN Letras del Tesoro en pesos Precancelables FGS Vto. 23/06/2020.

Resultado financiero del Programa de Reparación Histórica desde el inicio al 2019 por totales en millones de pesos

Recaudación Sinceramiento Fiscal	148.341
Rendimiento Inversiones	137.701
Total de Recursos	286.042
Gastos PNRH	(208.298)
Remanente al 31/12/2019	77.744

Cabe mencionar, que el Acta 173 del Comité Ejecutivo remarca que, al transferirle al FGS el remanente de las letras ANSES usadas para financiar el PNRH, se excedió el 50% de la cartera del FGS invertida en Inc. a) Operaciones de Crédito Público de la Nación. Se le pidió dictamen al Procurador del Tesoro de la Nación al respecto, que indicó que, “*el plazo de readecuación de 4 años finalizará el día 23 de julio de 2020*”. Por lo tanto, el Comité Ejecutivo “*considera prudente establecer un Plan de Readecuación con el objeto de alcanzar el cumplimiento de los limites dispuestos*”.

No surge evidencia de que exista un Plan de Readecuación. Esto indica la ausencia de medidas para adecuarse al tope de inversiones en Inc. a) Operaciones de Crédito Público de la Nación, o en el porcentaje mínimo de Inc. l) Proyectos Productivo o de Infraestructura, una vez vencida la dispensa de cumplir esos porcentajes mínimos de inversión.

Como se mencionó en el apartado 4.2.4, el 19/11/2020 se aprueba la Ley 27.574, Defensa de los Activos del FGS del SIPA, mediante la cual se establece una modificación en el esquema de financiamiento del PNRH con el objetivo de proteger los activos del FGS. Se sustituye el

Art. 28 de la Ley 27.260 referido a la obtención de recursos para la aplicación de pagos por el siguiente texto: *“A los fines de obtener los recursos necesarios para el Programa se establece que el pago de las sumas previstas en el artículo 6° a beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) que hayan homologado judicialmente acuerdos con la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) bajo el programa establecido en la presente ley, debe ser cubierto en su totalidad, sin poder fijarse límites a los pagos, con los recursos enumerados por el artículo 18 de la ley 24.241 y sus modificatorias, y las partidas específicas asignadas para tal cometido, establecidas por las leyes de presupuesto.”*

7.6 Costes y gastos incurridos por ANSES derivados del proceso judicial

La ANSES litiga sin costas en las instancias ordinarias por imperio de la Ley 24.463 Art. 21, motivo que induce un análisis respecto de cuál ha sido el fundamento real tenido en miras por el Decreto 894/2016 Art. 6°, al reconocer un honorario arancelado de antemano (\$500) -ajustable por movilidad- a los abogados patrocinantes de los beneficiarios en los acuerdos conciliatorios, sin considerar la importancia o extensión de las labores profesionales, ni teniendo una diferente regulación respecto de quién tiene juicio pendiente con sentencia firme, sin sentencia firme o sin juicio, contraviniendo expresamente la norma citada.

Sin perjuicio de lo expuesto, la Ley 27.260, en su Art. 7, Inc. c), último párrafo, contiene previsiones sobre el pago de honorarios, para casos que no tuvieran juicio iniciado.

El abogado es necesario como herramienta de validación del consentimiento del jubilado o pensionado, ya que no se puede transigir, litigar ni pedir la homologación de un acuerdo sin patrocinio letrado.

Los honorarios del letrado que correspondan tanto por la celebración de los acuerdos transaccionales como por su correspondiente homologación, consistieron en una suma fija que se determinó en la reglamentación, y fue gratuito para los beneficiarios del Art. 7°, Inciso c).

Ejecución del Inciso 386 – Juicios y Mediaciones en millones de pesos



Auditoría General de la Nación

Ejer	Pg	Ac	In	Pp	Pc	Parcial Desc.	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Compromiso	Devengado	Pagado
2018	1	1	3	8	6	Juicios y Mediaciones	481,60	651,60	231,43	231,42	209,04
2019	1	1	3	8	6	Juicios y Mediaciones	458,02	648,02	543,79	543,79	543,71
Total general							939,62	1.299,62	775,21	775,21	752,75

Fuente: Elaboración propia AGN a partir de datos de e-SIDIF.

En el transcurso del Ejercicio 2018 y 2019, la ANSES registró un total de 15.679 letrados que actuaron en representación de los beneficiarios, en un total de 510.870 expedientes que fueron puestos al pago por los honorarios. Según la base que tuvo acceso se destacó una amplia participación, como máximo hubo una participación por letrado del 0,5% sobre el total de expedientes liquidados.

7.7 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

A fin de analizar el avance y la adaptación del Organismo a los ODS y teniendo en cuenta la finalidad del PNRH de dar solución a la situación de vulnerabilidad de los jubilados y pensionados, se consultó al Organismo su participación en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030 (ODS) mediante Nota AGN 004-22. Como respuesta a la misma el Organismo manifiesta: “(...) *cabe destacar que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), al no integrar la Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), no es organismo responsable de cumplimiento de metas.*”

El último informe de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) sobre ODS se trata del informe 2/19 “Objetivos de Desarrollo Sostenible” a pedido de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), el que concluye que “*Si bien el organismo aún no ha articulado tareas con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), se observan estrechos puntos de relación entre los Objetivos Organizacionales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*”. Asimismo, informan que el Informe País se ha valido de información estadística e indicadores que la ANSES publica en sus sitios web.

El Reporte UAI 6/2019 en sus aspectos más importantes indica que no se definieron los Planes, Programas y Proyectos que contribuyen al cumplimiento de las metas relativas a ODS y que no existen responsables definidos de remitir información al CNCPS. Entre otras cuestiones también informan:

- Que la ANSES no ha firmado un compromiso formal con el CNCPS.
- Que no ha analizado la forma en la cual orientar su actividad hacia el cumplimiento de los ODS. Como consecuencia no existió contacto con el CNCPS.
- El organismo no cuenta con una decisión formal e institucional que resuelva al respecto.
- No se han clasificado ni determinado fehacientemente los programas/proyectos – dentro de la organización - para identificar a aquellos que afectan el cumplimiento de las metas comprometidas en el marco de los ODS.

8 Hallazgos

8.1 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: *“Declárase 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)*



Auditoría General de la Nación

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.”

8.2 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. 5° y 6°.

8.3 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. 5° y 6°.

8.4 Relativos al Presupuesto

No se presentan hallazgos relativos a la ejecución presupuestaria.

8.5 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”.

8.6 Relativos a costes y gastos

No presentan hallazgos relativos a costes y gastos.

8.7 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.

9 Recomendaciones

Las recomendaciones siguen la numeración utilizada para los hallazgos, por lo que deben ser leídas en conjunto con éstos.

9.1 Relativas a la litigiosidad, alcance y nivel de aceptación del programa

Si bien el Programa se encuentra finalizado, se recomienda al Organismo que se efectúe un análisis del impacto del Programa en cuanto al grado de: aceptación de las ofertas y, litigiosidad, de manera de contar con mayores elementos de juicio para la toma de decisiones respecto de futuros programas de similares objetivos

9.2 Relativas a la oferta



Auditoría General de la Nación

Para todos los programas en general se recomienda que el organismo cuente con aplicaciones que permitan visualizar los parámetros utilizados para llegar a las sumas reconocidas / pagadas.

Se recomienda que los topes sean aplicados antes del ofrecimiento, de forma tal que el beneficiario vea y decida sobre la propuesta real.

9.3 Relativas al incremento del haber

Considerando que el Programa se encuentra culminado, no se efectúa recomendación.

9.4 Relativas al Presupuesto

No se presentan recomendaciones relativas a la ejecución presupuestaria.

9.5 Relativas al esquema de financiamiento

Si bien este hallazgo fue subsanado mediante Ley 27.574, de Defensa de los activos del FGS con fecha 19/11/2020, se recomienda que previo a la implementación de un nuevo programa se efectúe un informe actuarial que determine el impacto del programa en el FGS y en el SIPA; que determine en definitiva si los gastos del programa pueden ser atendidos con los recursos provenientes de la Ley 24.241, Art 18°.

9.6 Relativas los costos y gastos

Considerando que no presenta hallazgo, no se efectúa recomendación.

9.7 Relativas a Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

En virtud de los compromisos asumidos por nuestro país, se recomienda que el Organismo evalúe la posibilidad de implementar acciones relacionadas al cumplimiento de las disposiciones vigentes en la materia siguiendo las pautas de los ODS que se consideren relacionados a la misión del Organismo en general.

10 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



Auditoría General de la Nación

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 vió 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



Auditoría General de la Nación

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 Fondo de Garantía de Sustentabilidad (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.

Buenos Aires, 29 octubre de 2024.

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

DRA. LUCIA INÉS AUAT
SUBGERENTA 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



Auditoría General de la Nación

ANEXO I - COMENTARIOS DEL ORGANISMO AUDITADO



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Informe

Número: IF-2024-142607370-ANSES-DIYT#ANSES

CIUDAD DE BUENOS AIRES

Lunes 30 de Diciembre de 2024

Referencia: EX-2024-139904101- -ANSES-DDE#ANSES - AGN N° 14/2024 CSCSFyR - Act. N° 204/2021 - Programa de Reparación Histórica, casos con procesos judiciales y sin juicio iniciado - Ejercicio 2018 a julio 2019

A LA AUDITORA GENERAL

LIC. MARIA GRACIELA DE LA ROSA

AUDITORIA GENERAL DE LA NACION

S/D

Me dirijo a usted con el objeto de dar respuesta a la presentación efectuada en el marco de la Nota, AGN N° 14/2024 CSCSFyR - Act. N° 204/2021 toda vez que vuestro organismo está llevando a cabo una auditoria sobre Programa de Reparación Histórica, casos con procesos judiciales y sin juicio iniciado - Ejercicio 2018 a julio 2019.

Que, en conformidad con lo solicitado, las siguientes áreas han dado respuesta a su pedido la Subdirección Ejecutiva de Operación del FGS; la Dirección General de Planeamiento, Estudios y Estadísticas de la Seguridad Social; la Dirección General de Prestaciones Centralizadas; la Dirección General de Finanzas; la Dirección General de Asuntos Jurídicos y la Dirección General de Diseño de Procesos y Normas por medio de las siguientes notas NO-2024-138260992-ANSES-SEOFGS#ANSES; NO-2024-138908392-ANSES-DGPEYE#ANSES; NO-2024-139974247-ANSES-DGPC; NO-2024-141417674-ANSES-DGF#ANSES y NO-2024-142014334-ANSES-DEAJ#ANSES y NO-2024-141286332-ANSES-DGDPYN respectivamente.

Sin otro particular, saludo a usted atentamente.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.30 14:20:28 -03:00

Forconi Fernando Anibal
Director
Dirección Integridad y Transparencia
Administración Nacional de Seguridad Social

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.30 14:20:27 -03:00



Auditoría General de la Nación



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Nota

Número: NO-2024-138260992-ANSES-SEOFGS#ANSES

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Martes 17 de Diciembre de 2024

Referencia: Nota AGN N° 14/2024 CSCSFyR - Act. N° 204/2021 - Programa de Reparación Histórica, casos con procesos judiciales y sin juicio iniciado - Ejercicio 2018 a julio 2019

A: María Agustina Teribile Riva (DDE#ANSES),

Con Copia A: Julio Antonio Marino (DGAYT#ANSES), Rodolfo Martín Pellegrini (UAI#ANSES), Paola Pronotto (DDE#ANSES), María Fernanda Cocco (DDE#ANSES), Gastón Ignacio Marra (SEOFGS#ANSES), FABIO EZEQUIEL VENTRE (DGI#ANSES), Marcos Gaston Tarifa (UAI#ANSES),

De mi mayor consideración:

Por medio de la presente, me dirijo a Ud. con relación a su nota NO-2024-134238397-ANSES-UAI#ANSES, a fin de dar cumplimiento a lo requerido respecto de los puntos que alcanzan a esta Subdirección Ejecutiva de Operación del FGS.

En ese sentido se adjunta a la presente, como archivo embebido, NO-2024-137902753-ANSES-DGI#ANSES conteniendo la información pertinente.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.17 13:13:19 -03:00

FERNANDO OMAR BEARZI
Subdirector Ejecutivo
Subdirección Ejecutiva de Operación del FGS
Administración Nacional de Seguridad Social

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.17 13:13:19 -03:00



Auditoría General de la Nación

En respuesta a NO-2024-137880185-ANSES-SEOFGS#ANSES, recibida el día 16/11/2024

Referencia: Nota AGN N° 14/2024 CSCSFyR - Act. N° 204/2021 - Programa de Reparación Histórica, casos con procesos judiciales y sin juicio iniciado - Ejercicio 2018 a julio 2019.

Se detallan seguidamente las respuestas del FGS al Proyecto de Informe AGN – ANSES – Programa de Reparación Histórica Casos con Procesos Judiciales y Sin Juicio – Ejercicio 2018 a Julio 2019.

- **Punto 8 “Hallazgos”**
- **Punto 8.5 Relativos al esquema de financiamiento**

Respuesta FGS

Se rechaza el “hallazgo” por no haberse incurrido en ningún incumplimiento normativo ni deterioro patrimonial para el FGS, existiendo en el examen efectuado varios errores y desenfoques normativos que concluyen en escenarios y opiniones irreales sin basamento alguno, como se expone seguidamente:

1. El artículo N° 28 de la Ley N° 27.260 establece que “el pago de las sumas reconocidas en el Programa de Reparación Histórica “podrá ser atendido” con lo producido del FGS y que, en el caso que dicho producido sea insuficiente para atender dichas sumas “podrá disponerse la realización de activos”, debiendo informarse dicha situación a la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social; por lo que se establece una posibilidad y no una obligación. La norma dice “podrá”, no dice “deberá”.

El vocablo “podrá” implica una hipótesis potencial que puede o no cumplirse y no resulta imperativo de un deber o exigencia inexcusables.

Por lo expuesto en los párrafos anteriores, nunca el FGS tuvo la obligación de pagar las sumas reconocidas en el Programa ni la obligación de realizar activos.

La ANSES como autoridad de aplicación evaluó esta situación sin haber utilizado nunca fondos o activos del FGS para el pago de las sumas reconocidas en el Programa, dichos pagos fueron efectuados con fondos provenientes del Sinceramiento Fiscal; por lo que el FGS nunca debió calcular posibles pagos contingentes ni reservar o presupuestar fondos por este motivo, como señala la AGN. Contrariamente, la reserva de fondos para situaciones imprevistas hubiera generado en el FGS un stock de fondos ociosos financieramente improductivos y realmente se hubiera vulnerado el criterio de “rentabilidad” del FGS de haberse actuado como la AGN señala debió haberse hecho.

2. El FGS nunca compró activos para afectar a los pagos previstos en el Programa, solamente el 26/06/19 la Tesorería de ANSES traspasó al FGS el saldo de lo recaudado por Sinceramiento Fiscal, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo N° 39 de la Ley N° 27.467. El traspaso incluyó una Letra del Tesoro Precancelable, que no ingresó para

NO-2024-137902753-ANSES-DGI#ANSES

financiar al FGS como una inversión hasta su vencimiento, sino que tenía el objeto específico de utilizarse para pagos previstos en el Programa, razón por lo que se precanceló a pedido de ANSES y se transfirieron los fondos a su Tesorería.

Por lo expuesto en el párrafo anterior, al no haber ingresado la Letra del Tesoro Precancelable al FGS por compra directa para obtener una capitalización por rendimiento financiero, sino que tenía destino de precancelación a solicitud de ANSES, el acto de su precancelación jamás y bajo ningún aspecto puede considerarse como una descapitalización de las inversiones del FGS; y además se cumplió con lo dispuesto obligatoriamente por una Ley, cuya correcta observancia por el FGS no puede ser considerada como justificación para enunciar una presunta e inexistente descapitalización en el stock de Letras en las inversiones del FGS.

3. Con respecto al exceso del límite máximo de tenencia del 50% de la Cartera de Inversiones en Títulos Públicos (Inciso A) como consecuencia del traspaso al FGS de la Letra del Tesoro Precancelable, cabe mencionar lo siguiente:

- El exceso no se produce por una compra del FGS, sino por un traspaso realizado por ANSES en cumplimiento obligatorio de una Ley.
- Al tratarse de una Letra del Tesoro Precancelable con destino específico de afectar a los pagos previstos en el Programa, es decir que tenía destino de precancelación a solicitud de ANSES, el exceso mencionado solo cabe ser considerado como “transitorio”, y debe distinguirse esta Letra del resto de las Letras de la Cartera de Inversiones del FGS que tienen por objeto generar capitalización por rendimiento financiero y que no fueron utilizadas para los pagos previstos en el Programa.
- El exceso “transitorio” del límite, al ser Precancelable a solicitud de ANSES la Letra del Tesoro, la característica de precancelable es en sí misma el Plan de Readecuación al límite vigente, al realizarse su precancelación y transferirse los fondos a la Tesorería de ANSES, por lo que no correspondió haberse formulado ningún otro Plan de Readecuación por parte del FGS.

La Ley N° 27.574/2020 Defensa de los Activos del FGS del SIPA modificó el esquema de financiamiento del Programa, desafectando definitivamente al FGS de la posibilidad de atender pagos con sus recursos.

4. Con respecto al déficit mencionado sobre el límite inferior del 5% de la Cartera de Inversiones para el Inciso L de Instrumentos Financieros con destino de fondos Proyectos Productivos o de Infraestructura, si bien es cierto que las mencionadas Inversiones han disminuido transitoriamente por debajo del 5%, no es menos cierto que se trata de incumplimiento transitorio pasivo sin responsabilidad alguna del FGS, dado que no se han emitido por parte de los tomadores de fondos instrumentos financieros en oferta pública con destino de los fondos Proyectos Productivos o de Infraestructura, por lo que no han existido posibilidades de realizar inversiones por parte del FGS en este tipo de instrumentos financieros.

La AGN no señala la existencia de instrumentos financieros en oferta pública con destino de los fondos Proyectos Productivos o de Infraestructura en los cuales el FGS hubiera tenido posibilidades de invertir.

NO-2024-137902753-ANSES-DGI#ANSES



Auditoría General de la Nación

- **Punto 8.7 Relativos a Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS)**

Respuesta FGS

Se rechaza el "hallazgo" por no haberse incurrido en ningún incumplimiento normativo ni deterioro patrimonial para el FGS.

Los Objetivos del FGS están definidos por Leyes, Decretos y normativa propia del FGS.

El Plan Anual de Inversiones del FGS contempla expresamente la realización de inversiones en proyectos productivos (Inciso L), que incluye energía sustentable entre otros, requiriéndose para cada proyecto productivo un análisis de impacto macroeconómico que contempla el correspondiente impacto ambiental sustentable, con estimación sobre la generación de puestos de trabajo e impuestos a recaudar por el consumo de bienes y servicios.

Cabe mencionar que el FGS no es fuente de información de los indicadores establecidos para los ODS.



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Nota

Hoja Adicional de Firmas

Número: NO-2024-137902753-ANSES-DGI#ANSES

CIUDAD DE BUENOS AIRES

Lunes 16 de Diciembre de 2024

Referencia: En respuesta a NO-2024-137880185-ANSES-SEOFGS#ANSES - Ref.: Nota AGN N° 14/2024
CSCSFyR - Act. N° 204/2021 - Programa de Reparación Histórica, casos con procesos judiciales y sin juicio
iniciado - Ejercicio 2018 a julio 2019.

A: FERNANDO OMAR BEARZI (SEOFGS#ANSES),

Con Copia A: Gastón Ignacio Marra (SEOFGS#ANSES),

De mi mayor consideración:

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 3 pagina/s.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.16 17:43:00 -03:00

Ricardo Lopez Antonelli
Director
Dirección de Estrategia de Activos Financieros
Administración Nacional de Seguridad Social



Auditoría General de la Nación

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.16 17:45:59 -03:00

FABIO EZEQUIEL VENTRE
Director General
Dirección General de Inversiones
Administración Nacional de Seguridad Social

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.16 17:46:00 -03:00



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Nota

Número: NO-2024-138908392-ANSES-DGPEYE#ANSES

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Miércoles 18 de Diciembre de 2024

Referencia: Nota AGN N° 14/2024 CSCSFyR - Act. N° 204/2021 - Programa de Reparación Histórica, casos con procesos judiciales y sin juicio iniciado - Ejercicio 2018 a julio 2019

A: Rodolfo Martin Pellegrini (UAI#ANSES),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

Por medio de la presente se informa que en lo referido al hallazgo 8.7 destacado en nota NO-2024-134238397-ANSES-UAI#ANSES, esto no es competencia de esta Administración Nacional su cumplimiento, como así también se hace saber que no tiene participación en la plataforma de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Sin otro particular saluda atte.



Auditoría General de la Nación

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.18 15:56:55 -03:00

MATIAS JULIAN BELLIARD
Director General
Dirección General Planeamiento, Estudios y Estadísticas
Administración Nacional de Seguridad Social

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.18 15:56:55 -03:00



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Nota

Número: NO-2024-1399/424/-ANSES-DGPC#ANSES

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 20 de Diciembre de 2024

Referencia: Nota AGN N° 14/2024 CSCSFyR - Act. N° 204/2021 - Programa de Reparación Histórica, casos con procesos judiciales y sin juicio iniciado - Ejercicio 2018 a julio 2019.

En respuesta a: NO-2024-134238397-ANSES-UAI#ANSES

A: María Agustina Terribile Riva (DDE#ANSES),

Con Copia A: Julio Antonio Marino (DGAYT#ANSES), Maria Fernanda Cocco (DDE#ANSES), Forconi Fernando Anibal (DIYT#ANSES), Paola Pronotto (DDE#ANSES), Rodolfo Martin Pellegrini (UAI#ANSES), Marcos Gaston Tarifa (UAI#ANSES),

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud., a fin de responder la NOTA N° 14/2024 - CSCSFyR, dando cuenta de nuestras aclaraciones sobre los puntos 8.2 y 8.3 del Proyecto de Informe de Auditoria del "Programa de Reparación Histórica, casos con procesos judiciales y sin juicio iniciado - Ejercicio 2018 a julio 2019".

Tratándose de un extenso informe que refiere a diversas situaciones vinculadas al Programa Reparación Histórica, se concluye que amerita brindar respuesta sobre los dos puntos aludidos, ya que se refieren a cuestiones inherentes al ámbito de competencia de la Coordinación Reparación Histórica.

Por ese motivo, se responde sobre los puntos:

8.2 Relativos a las ofertas:

"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.



Auditoría General de la Nación

Criterio vulnerado: Ley 27.260, Art. 5° y 6°.”

Comentarios:

En respuesta al hallazgo señalado en el punto aludido, es conveniente mencionar que el artículo 5° de la Ley 27.260, en su punto b dice: “...El haber reajustado no podrá superar el haber máximo previsional ni los topes vigentes en cada período. La presente ley no modifica los haberes mínimos ni máximos previsionales, ni los topes y máximos establecidos en la ley 24.241, sus complementarias y modificatorias.”

A la luz del texto citado, la aplicación de topes de ley general a las propuestas y/o las liquidaciones de Reparación Histórica, no resulta contradictorio con lo normado en la Ley 27.260.

Cabe mencionar, que todos los acuerdos de RH suscriptos por el titular y su letrado, mencionan en el punto “2. RESULTADO” la siguiente afirmación: “...El haber reajustado informado en este punto recibirá las movilidades establecidas en la normativa vigente, y no podrá superar el haber máximo previsional ni los topes vigentes en cada período (artículos 55 y 79 de la ley 18.037, 156 de la ley 24.241, 9 de la ley 24463, entre otros), conforme se establece en el artículo 5° de la Ley N°27.260.”

Atento lo expuesto, esta instancia entiende que la norma deja en claro que el PNRH ya tiene establecido que los haberes reajustados están alcanzados por los topes vigentes conforme las disposiciones legales.

8.3 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. 5° y 6°.”

Comentarios:

El espíritu de la Ley 27.260 no contempla que los montos liquidados mediante este Programa, deban ser iguales o superiores respecto a lo actuado por la Dirección General de Análisis y Liquidación de Sentencias Judiciales.

El PNRH fue creado con el objeto de implementar acuerdos que permitan reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales con respecto a casos en que hubiera juicio iniciado, con o sin sentencia firme, y también en los que no hubiera juicio iniciado, pero para los que comprenden solo una de las temáticas del universo de reclamos que se encuentran judicializados.

Como bien describe la ley y también el presente informe, los cálculos efectuados en relación al PNRH son en relación a la redeterminación del haber inicial y la movilidad de los haberes.

Con respecto a la determinación del haber inicial, en el supuesto de los beneficios otorgados al amparo de la ley 18.037 (t.o. 1976) y sus modificatorias, las remuneraciones consideradas para el cálculo del salario promedio serán actualizadas según lo establecido por el artículo 49 de dicha norma, hasta el 31 de marzo de 1995, o la fecha de adquisición del derecho si fuere anterior, con el índice Nivel General de las Remuneraciones (INGR).

En los casos de beneficios otorgados al amparo de la ley 24.241 y sus complementarias y modificatorias, las

remuneraciones serán actualizadas hasta la fecha de adquisición del derecho, de acuerdo a un índice combinado. El mismo contemplará las variaciones del índice Nivel General de las Remuneraciones (INGR) desde el 1° de abril de 1991 hasta el 31 de marzo de 1995, luego del índice de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE) hasta el 30 de junio de 2008, y desde allí las equivalentes a las movilidades establecidas en la ley 26.417

Con respecto a la Movilidad de los haberes: En los casos de beneficios otorgados al amparo de las leyes 18.037 y 18.038, o de un régimen general anterior, los haberes se reajustarán con el Índice Nivel General de las Remuneraciones (INGR) hasta el 31 de marzo de 1995.

En los casos de beneficios que entre el 1° de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2006 se hubieran regido, en cuanto a la movilidad, por el inciso 2 del artículo 7° de la ley 24.463 y sus modificaciones, los haberes se reajustarán durante dicho período, según las variaciones anuales del índice de Salarios, Nivel General, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Es decir, que estos cálculos sólo representan una pequeña fracción de los cálculos que se resuelven en la Dirección General de Análisis y Liquidación de Sentencias Judiciales, que abarcan supuestos donde se ordena la aplicación de precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como “Sánchez, María del Carmen c/ ANSeS s/ reajustes varios”, el fallo “Villanustre, Raúl Félix”, la devolución del Impuesto a las Ganancias, la liberación y devolución de topes, etc., utilizando multiplicidad de índices con los que aquí no trabajamos.

Más allá de los reclamos “estandarizados”, existen liquidaciones ordenadas en las sentencias dictadas en los Juzgados Federales de la Seguridad Social, donde se estipulan combinación de índices y períodos, habitualmente ejecutadas en dicho sector.

Con lo afirmado, entendemos que la diferencia en las liquidaciones de haberes ejecutadas en el marco del PNRH, que se efectúan conforme los lineamientos determinados por la Ley 27.260, pueden no coincidir con las pautas dictadas en las causas judiciales materializadas en sentencias condenatorias.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.20 15:58:28 -03:00

Ines Di Pasquale
Directora General
Dirección General de Prestaciones Centralizadas
Administración Nacional de Seguridad Social

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.20 15:58:28 -03:00



Auditoría General de la Nación



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Nota

Número: NO-2024-14141/6/4-ANSES-DGF#ANSES

CIUDAD DE BUENOS AIRES

Jueves 26 de Diciembre de 2024

Referencia: Nota AGN N° 14/2024 CSCSFyR - Act. N° 204/2021 - Programa de Reparación Histórica, casos con procesos judiciales y sin juicio iniciado - Ejercicio 2018 a julio 2019

A: María Agustina Terribile Riva (DDE#ANSES), Julio Antonio Marino (DGAYT#ANSES),

Con Copia A: Rodolfo Martín Pellegrini (UAI#ANSES), Marcos Gastón Tarifa (UAI#ANSES), María Fernanda Cocco (DDE#ANSES), Soledad Marisol Tolone (DDE#ANSES), Paola Pronotto (DDE#ANSES), Pulichino Laura (DGF#ANSES), Patricio Alejandro Aprea (DCO#ANSES),

De mi mayor consideración:

Me dirijo a Usted con relación al tema de la referencia y en respuesta al requerimiento efectuado por nota NO-2024-134238397-ANSES-UAI#ANSES, que remite el proyecto de informe sobre el Programa de Reparación Histórica, casos con procesos judiciales y sin juicio iniciado - Ejercicio 2018 a julio 2019, recibido mediante nota AGN N° 14/24.

Respecto del hallazgo 8.2, sobre el que se solicita un descargo de esta Dirección General, se informa que no corresponde emitir respuesta ya que la Dirección General de Finanzas no tiene competencias en el proceso involucrado en ese punto.

Para un mejor proveer, se transcribe el mencionado punto a continuación.

8.2.

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. 5° y 6°.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.26 16:18:06 -03:00

Martin Pierrepont
Director General
Dirección General de Finanzas
Administración Nacional de Seguridad Social

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.26 16:18:07 -03:00



Auditoría General de la Nación



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Nota

Número: NO-2024-142014334-ANSES-DGEAJ#ANSES

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 27 de Diciembre de 2024

Referencia: Nota N° NO-2024-134238397-ANSES-UAI#ANSES - Nota N° 14/2024 - CSCSFyR - Act. N° 204/2021 - AGN - "Programa de Reparación Histórica, casos con procesos judiciales y sin juicio iniciado - Ejercicio 2018 a julio 2019".

En respuesta a: NO-2024-134238397-ANSES-UAI#ANSES

A: Maria Agustina Terribile Riva (DDE#ANSES),

Con Copia A: Rodolfo Martín Pellegrini (UAI#ANSES),

De mi mayor consideración:

Me dirijo a Ud. en respuesta a la nota de la referencia, relacionada con el Proyecto de Informe de Auditoría del "Programa de Reparación Histórica, casos con procesos judiciales y sin juicio iniciado - Ejercicio 2018 a julio 2019" (Nota N° 14/2024 - CSCSFyR - Act. N° 204/2021 - AGN), remitido a esta instancia por la UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA mediante Nota N° NO-2024-134238397-ANSES-UAI#ANSES, a efectos de la realización del correspondiente descargo respecto del hallazgo descripto en el punto 8.1 del aludido informe ("Relativos a la litigiosidad, alcance y nivel de aceptación del programa").

A tal fin, se remiten como archivos embebidos las respuestas brindadas por la DIRECCIÓN DE ASUNTOS CONTENCIOSOS CAPITAL FEDERAL y por la DIRECCIÓN DE ASUNTOS CONTENCIOSOS INTERIOR pertenecientes a esta DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.27 17:22:45 -03:00

Enrique Mario Buscio
Director General
Dirección General de Asuntos Jurídicos
Administración Nacional de Seguridad Social

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.27 17:22:46 -03:00



Auditoría General de la Nación



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Nota

Número: NO-2024-13996/028-ANSES-DACI#ANSES

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 20 de Diciembre de 2024

Referencia: NO-2024-134238397-ANSES-UAI#ANSES

En respuesta a: NO-2024-137863852-ANSES-DGEAJ#ANSES

A: Enrique Mario Buscio (DGEAJ#ANSES),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

Me dirijo a Ud., con motivo de la derivación efectuado por vuestra Dirección mediante Nota NO-2024-137863852-ANSES-DGEAJ#ANSES en relación con la remisión efectuada por la Unidad de Auditoría Interna en virtud del informe cursado por la Auditoría General de la Nación denominado “Programa Nacional de Reparación Histórica casos con procesos judiciales y sin juicio iniciado – Ejercicio 2018 a julio 2019”. Analizado el hallazgo descrito en el punto 8.1, corresponde señalar liminarmente que esta instancia no participo en el diseño los parámetros y validaciones sistémicas vinculadas al Programa de Reparación Histórica, no obstante no se encuentra punto que amerite realizar un descargo.

Por lo expuesto, se cumple en remitir la presente a los fines de su conocimiento e intervención de su competencia.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.20 15:46:36 -03:00

Maria del Carmen Alegre
Directora
DIRECCION DE ASUNTOS CONTENCIOSOS INTERIOR
Administración Nacional de Seguridad Social

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.20 15:46:36 -03:00



Auditoría General de la Nación



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Nota

Número: NO-2024-14123599/-ANSES-DACCF#ANSES

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Jueves 26 de Diciembre de 2024

Referencia: Nota N° NO-2024-134238397-ANSES-UAI#ANSES - Nota N° 14/2024 - CSCSFyR - Act. N° 204/2021 - AGN - "Programa de Reparación Histórica, casos con procesos judiciales y sin juicio iniciado - Ejercicio 2018 a julio 2019"

En respuesta a: NO-2024-137863852-ANSES-DGEAJ#ANSES

A: Enrique Mario Buscio (DGEAJ#ANSES),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

Me dirijo a Ud. en respuesta a la nota de la referencia, relacionada con el Proyecto de Informe de Auditoría del "Programa de Reparación Histórica, casos con procesos judiciales y sin juicio iniciado - Ejercicio 2018 a julio 2019" (Nota N° 14/2024 - CSCSFyR - Act. N° 204/2021 - AGN), remitido a esa instancia por la Unidad de Auditoría Interna mediante la Nota N° NO-2024-134238397-ANSES-UAI#ANSES, a efectos de la realización del correspondiente descargo respecto del hallazgo descripto en el punto 8.1 del aludido informe ("Relativos a la litigiosidad, alcance y nivel de aceptación del programa").

Al respecto, se informa que dicho hallazgo resulta ajeno a la competencia de esta Dirección, dado que esta instancia no participó en la definición del alcance del programa.

Sin embargo, no puede dejar de señalarse que la inclusión en el programa de los casos sin juicio iniciado no vulnera ningún criterio de la Ley N° 27.260, ni del Decreto N° 894/2016, desde que la ley expresamente establece que la implementación del programa tiene por objeto celebrar acuerdos "en los casos en que hubiera juicio iniciado, con o sin sentencia firme, y también en los que no hubiera juicio iniciado" (art. 2°); y el decreto expone en sus considerandos que la emergencia se debe a la existencia de gran cantidad de juicios iniciados contra ANSES, "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" (párr. 3º de los considerandos).

Por otra parte, en relación a lo expuesto en el punto 4.2.2 del aludido informe respecto de la causa **"DI GIORGIO Dominga c/ ANSES s/ acuerdo transaccional"** (Expte. N° CSS 57.584/2017), se aclara que la Cámara Federal de la Seguridad Social (Sala 3), mediante sentencia del 08/09/2022, resolvió declarar formalmente admisible el recurso de apelación deducido por ANSES, ordenando al Organismo *"que liquide, una vez firme el decisorio, el haber reajustado de conformidad al Acuerdo Transaccional, con las limitaciones cuyas normas no hayan sido declaradas inconstitucionales y que mantienen plena vigencia, conforme asimismo, fuera expresamente considerado por las partes en el Acuerdo arribado [...]"*. El 17/11/2022 la Cámara rechazó los recursos de aclaratoria y revocatoria *in extremis* interpuestos por la actora; y el 01/03/2024 rechazó el recurso extraordinario interpuesto por la accionante.

Respecto de lo expuesto en el punto 4.2.3 del informe, se aclara que luego del fallo recaído en la causa **"BLANCO Lucio Orlando c/ ANSES s/ reajustes varios"** (Expte. N° CSS 42.272/2012), donde el actor había adquirido el beneficio jubilatorio en el año 2003, varias jurisdicciones se vienen expidiendo en el sentido que *"desde la entrada en vigencia de las leyes 27.426 y 27.609, se evidencia una clara decisión legislativa en orden al índice que corresponde considerar a los fines de la actualización de las remuneraciones, por lo tanto, la pretensión de la parte actora referida a la aplicación al caso de autos de los precedentes 'Elliff, Alberto c/ Anses s/ Reajustes Varios', sentencia del 11 de agosto de 2009, CSJN, y 'Blanco Lucio Orlando c/ ANSeS s/ Reajustes Varios', del 18 de diciembre de 2018, CSJN, debe rechazarse"* (CFSS, Sala 1, **"GONZALEZ Ricardo Raúl c/ ANSES s/ reajustes varios"**, Expte. N° 8521/2024, sentencia del 18/12/2024).

Por último, en relación al punto 7.6 del informe en cuanto señala que *"ANSES litiga sin costas en las instancias ordinarias por imperio de la Ley 24.463 Art 21"*, se aclara que el art. 36 de la Ley N° 27.423 (BO 22/12/2017) establece que *"[e]n las causas de seguridad social los honorarios se regularán sobre el monto de las prestaciones debidas. Las costas se impondrán de acuerdo a lo normado por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en la parte general, libro I, título II, capítulo V; con excepción de aquellos casos en que los jubilados, pensionados, afiliados o sus causahabientes resultaren vencidos, en cuyo caso se impondrán las costas en el orden causado"*.

Y si bien el art. 3º del DNU N° 157/2018 derogó el art. 36 de la Ley N° 27.423, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mediante sentencia del 22/06/2023, confirmó la declaración de inconstitucionalidad del primero de los artículos mencionados en la causa **"MORALES Blanca Azucena c/ ANSES s/ impugnación de acto administrativo"** (Expte. N° FCR 21049166/2011).

Es todo cuanto tengo para informar.

Sin otro particular saluda atte.



Auditoría General de la Nación

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.26 12:23:10 -03:00

Jose Luis Alvarez
Director
Dirección de Asuntos Contenciosos Capital Federal
Administración Nacional de Seguridad Social

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.26 12:23:10 -03:00



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Nota

Número: NO-2024-141286332-ANSES-DGDPYN#ANSES

CIUDAD DE BUENOS AIRES

Jueves 26 de Diciembre de 2024

Referencia: Respuesta a Nota N° NO-2024-134238397-ANSES-UAI#ANSES - Nota AGN N° 14/2024 CSCSFyR - Act. N° 204/2021 - Programa de Reparación Histórica, casos con procesos judiciales y sin juicio iniciado

A: María Agustina Terrible Riva (DDE#ANSES),

Con Copia A: Rodolfo Martín Pellegrini (UAI#ANSES), Cristian Nicolás Villani (DGAYTE#ANSES), Gustavo Daniel Gioia (DPAYT#ANSES), Adrián César González (DPR#ANSES),

De mi mayor consideración:

Me dirijo a Usted, en el marco de las Notas N° NO-2024-113578271-ANSES-UAI#ANSES y AGN N° 86/24, a fin de dar respuesta a la intervención solicitada a esta Dirección General de Diseño de Procesos y Normas.

8.1 - 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. 2°: *"Declárase 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*



Auditoría General de la Nación

reclamos de jubilados y pensionados, que podrían ascender a más de DOS MILLONES (2.000.000) de casos."

Respuesta:

Las normas correspondientes se actualizarán en el marco de la vigencia de la Resolución RESOL-2024-222-ANSES-ANSES.

8.2 - Relativos a las ofertas.

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. 5° y 6°.

Respuesta:

Las normas correspondientes se actualizarán en el marco de la vigencia de la Resolución RESOL-2024-222-ANSES-ANSES.

8.3 - 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. 5° y 6°.

Respuesta:

No se detecta competencia de esta Dirección General de Diseño de Procesos y Normas.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.26 13:17:56 -03:00

MARIA ALEJANDRA BERGAMASCHI
Directora General
Dirección General Diseño de Procesos y Normas
Administración Nacional de Seguridad Social

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.26 13:17:56 -03:00

ANEXO II

ANÁLISIS DE LOS COMENTARIOS

RESULTADOS Y HALLAZGOS	OPINIÓN DEL AUDITADO	ANÁLISIS DE LA OPINIÓN CON FUNDAMENTO
8.1 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: “Declárase 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	Al respecto, se informa que dicho hallazgo resulta ajeno a la competencia de esta Dirección, dado que esta instancia no participó en la definición del alcance del programa. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que la inclusión en el programa de los casos sin juicio iniciado no vulnera ningún criterio de la Ley N° 27.260, ni del Decreto N° 894/2016, desde que la ley expresamente establece que la implementación del programa tiene por objeto celebrar acuerdos “en los casos en que hubiera juicio iniciado, con o sin sentencia firme, y también en los que no hubiera juicio iniciado” (art. 2º); y el decreto expone en sus considerandos que la emergencia se debe a la existencia de gran cantidad de juicios iniciados contra ANSES, “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” (párr. 3º de los	Se mantiene el hallazgo. El presente documento corresponde a un informe de gestión con enfoque en resultados, es decir, que sus hallazgos no se limitan solo al incumplimiento normativo. Asimismo se aclara que en el análisis del stock de juicios previsionales mediante el cual se evidencia el aumento de la litigiosidad, se excluyen los acuerdos transaccionales de aquellos beneficiarios sin juicio, aclarándose, asimismo, que el pago del PNRH solo responde a un 3% del Stock de Juicios previsionales. Los puntos 4.2.2 y 4.2.3 corresponden al análisis preliminar que no derivan en un hallazgo presentado al auditado. La Resolución RESOL-2024-222-ANSES-ANSES mencionada por la Dirección General de Diseño de Procesos y Normas se emitió fuera del período auditado, por lo que el análisis sobre su aplicación será objeto de futuras tareas. En la opinión del auditado no se menciona



Auditoría General de la Nación

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.”	considerandos). Por otra parte, en relación a lo expuesto en el punto 4.2.2 del aludido informe respecto de la causa “DI GIORGIO Dominga c/ ANSES s/ acuerdo transaccional” (Expte. N° CSS 57.584/2017), se aclara que la Cámara Federal de la Seguridad Social (Sala 3), mediante sentencia del 08/09/2022, resolvió declarar formalmente admisible el recurso de apelación deducido por ANSES, ordenando al Organismo “que liquide, una vez firme el decisorio, el haber reajustado de conformidad al Acuerdo Transaccional, con las limitaciones cuyas normas no hayan sido declaradas inconstitucionales y que mantienen plena vigencia, conforme asimismo, fuera expresamente considerado por las partes en el Acuerdo arribado [...]”. El 17/11/2022 la Cámara rechazó los recursos de aclaratoria y revocatoria in extremis interpuestos por la actora; y el 01/03/2024 rechazó el recurso extraordinario interpuesto por la accionante. Respecto de lo expuesto en el punto 4.2.3 del informe, se aclara que luego del fallo recaído en la causa “BLANCO Lucio Orlando c/ ANSES s/ reajustes varios” (Expte. N° CSS 42.272/2012), donde el actor había adquirido el beneficio jubilatorio en el año 2003, varias jurisdicciones se vienen expidiendo en el sentido que “desde la entrada en vigencia de las leyes 27.426 y 27.609, se evidencia una clara decisión	particularmente qué modificación de los Manuales y Procedimientos que incluye la Resolución impactan directamente en el hallazgo de referencia.
--	---	--

	legislativa en orden al índice que corresponde considerar a los fines de la actualización de las remuneraciones, por lo tanto, la pretensión de la parte actora referida a la aplicación al caso de autos de los precedentes ‘Elliff, Alberto c/ Anses s/ Reajustes Varios’, sentencia del 11 de agosto de 2009, CSJN, y ‘Blanco Lucio Orlando c/ANSeS s/Reajustes Varios’, del 18 de diciembre de 2018, CSJN, debe rechazarse” (CFSS, Sala 1, “GONZALEZ Ricardo Raúl c/ ANSES s/ reajustes varios”, Expte. N° 8521/2024, sentencia del 18/12/2024). Por último, en relación al punto 7.6 del informe en cuanto señala que “ANSES litiga sin costas en las instancias ordinarias por imperio de la Ley 24.463 Art 21”, se aclara que el art. 36 de la Ley N° 27.423 (BO 22/12/2017) establece que “[e]n las causas de seguridad social los honorarios se regularán sobre el monto de las prestaciones debidas. Las costas se impondrán de acuerdo a lo normado por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en la parte general, libro I, título II, capítulo V, con excepción de aquellos casos en que los jubilados, pensionados, afiliados o sus causahabientes resultaren vencidos, en cuyo caso se impondrán las costas en el orden causado”. Y si bien el art. 3° del DNU N° 157/2018 derogó el art. 36 de la Ley N° 27.423, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mediante sentencia del 22/06/2023, confirmó la declaración de inconstitucionalidad del primero de los artículos mencionados en la causa “MORALES Blanca	
--	--	--



Auditoría General de la Nación

	Azucena c/ ANSES s/ impugnación de acto administrativo” (Expte. N° FCR 21049166/2011). (Dirección de Asuntos Contenciosos Capital Federal). Las normas correspondientes se actualizarán en el marco de la vigencia de la Resolución RESOL-2024-222-ANSES-ANSES. (Dirección General Diseño de Procesos y Normas).	
8.2 RELATIVOS A LAS OFERTAS		
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. 5° y 6°.	En respuesta al hallazgo señalado en el punto aludido, es conveniente mencionar que el artículo 5° de la Ley 27.260, en su punto b dice: “(...) El haber reajustado no podrá superar el haber máximo previsional ni los topes vigentes en cada período. La presente ley no modifica los haberes mínimos ni máximos previsionales, ni los topes y máximos establecidos en la Ley 24.241, sus complementarias y modificatorias.” A la luz del texto citado, la aplicación de topes de ley general a las propuestas y/o las liquidaciones de Reparación Histórica, no resulta contradictorio con lo normado en la Ley 27.260.	Se mantiene el hallazgo. Dadas las limitaciones mencionadas en el punto 3.1 esta auditoría, así como que el auditado en su descargo no aporta nuevos elementos de juicio a fin de verificar lo mencionado por el Organismo a instancias del descargo: “(...)El haber reajustado informado en este punto recibirá las movilidades establecidas en la normativa vigente, y no podrá superar el haber máximo previsional ni los topes vigentes en cada período (artículos 55 y 79 de la ley 18.037, 156 de la ley 24.241, 9 de la ley 24463, entre otros), conforme se establece en el artículo 5° de la Ley N°27.260”. La oferta brindada al beneficiario sin aplicación de topes, independientemente de la información brindada en el punto 2. del acuerdo,

	Cabe mencionar, que todos los acuerdos de RH suscriptos por el titular y su letrado, mencionan en el punto “2.RESULTADO” la siguiente afirmación: “(...)El haber reajustado informado en este punto recibirá las movilidades establecidas en la normativa vigente, y no podrá superar el haber máximo previsional ni los topes vigentes en cada período (artículos 55 y 79 de la ley 18.037, 156 de la ley 24.241, 9 de la ley 24463, entre otros), conforme se establece en el artículo 5° de la Ley N°27.260.“Atento lo expuesto, esta instancia entiende que la norma deja en claro que el PNRH ya tiene establecido que los haberes reajustados están alcanzados por los topes vigentes conforme las disposiciones legales. (Dirección General de Prestaciones Centralizadas). Las normas correspondientes se actualizarán en el marco de la vigencia de la Resolución RESOL-2024-222-ANSES-ANSES. (Dirección General Diseño de Procesos y Normas)	vulnera la transparencia del cálculo de la recomposición del haber. La Resolución RESOL-2024-222-ANSES-ANSES mencionada por la Dirección General de Diseño de Procesos y Normas se emitió fuera del período auditado. En la opinión del auditado no se menciona particularmente que modificación de los Manuales y Procedimientos que incluye la Resolución impactan directamente en el hallazgo de referencia.
8.3 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.	El espíritu de la Ley 27.260 no contempla que los montos liquidados mediante este Programa, deban ser iguales o superiores respecto a lo actuado por la Dirección General de Análisis y Liquidación de	Se mantiene el hallazgo. El presente documento corresponde a un informe de gestión con enfoque en resultados, es decir, que sus hallazgos no se limitan solo al incumplimiento normativo,



Auditoría General de la Nación

Criterio vulnerado: Ley 27.260, Art. 5° y 6°.	Sentencias Judiciales. El PNRH fue creado con el objeto de implementar acuerdos que permitan reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales con respecto a casos en que hubiera juicio iniciado, con o sin sentencia firme, y también en los que no hubiera juicio iniciado, pero para los que comprenden solo una de las temáticas del universo de reclamos que se encuentran judicializados. Como bien describe la ley y también el presente informe, los cálculos efectuados en relación al PNRH son en relación a la redeterminación del haber inicial y la movilidad de los haberes. Con respecto a la determinación del haber inicial, en el supuesto de los beneficios otorgados al amparo de la Ley 18.037 (t.o. 1976) y sus modificatorias, las remuneraciones consideradas para el cálculo del salario promedio serán actualizadas según lo establecido por el artículo 49 de dicha norma, hasta el 31 de marzo de 1995, o la fecha de adquisición del derecho si fuere anterior, con el índice Nivel General de las Remuneraciones (INGR). En los casos de beneficios otorgados al amparo de la ley 24.241 y sus complementarias y modificatorias, las remuneraciones serán actualizadas hasta la fecha de adquisición del derecho, de acuerdo a un índice combinado. El	debiendo ser de especial ponderación lo señalado por corresponder al período de finalización del programa, entendiéndose adecuado dejar de resalto que en el marco del programa se liquidaron ajustes que no recompusieron el haber. Si bien esta auditoría conoce que en los universos comparados pueden existir diferencias en las pautas utilizadas en las liquidaciones de haberes ejecutados. Es importante mencionar la notable diferencia de los haberes promedios liquidados entre el Programa y las sentencias judiciales, para evidenciar que las ofertas brindadas por el organismo a los beneficiarios no recomponen en su totalidad el haber; motivo por el cual hubo solo un 50% de aceptación de las ofertas realizadas.
--	--	--

	mismo contemplará las variaciones del índice Nivel General de las Remuneraciones (INGR) desde el 1° de abril de 1991 hasta el 31 de marzo de 1995, luego del índice de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) hasta el 30 de junio de 2008, y desde allí las equivalentes a las movilidades establecidas en la Ley 26.417 Con respecto a la Movilidad de los haberes: En los casos de beneficios otorgados al amparo de las leyes 18.037 y 18.038, o de un régimen general anterior, los haberes se reajustarán con el Índice Nivel General de las Remuneraciones (INGR) hasta el 31 de marzo de 1995. En los casos de beneficios que entre el 1° de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2006 se hubieran regido, en cuanto a la movilidad, por el inciso 2 del artículo 7° de la ley 24.463 y sus modificaciones, los haberes se reajustarán durante dicho período, según las variaciones anuales del índice de Salarios, Nivel General, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Es decir, que estos cálculos sólo representan una pequeña fracción de los cálculos que se resuelven en la Dirección General de Análisis y Liquidación de Sentencias Judiciales, que abarcan supuestos donde se ordena la aplicación de precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como “Sánchez, María del Carmen c/ ANSeS s/ reajustes varios”, el fallo “Villanustre, Raúl Félix”, la devolución del Impuesto a las Ganancias, la	
--	---	--



Auditoría General de la Nación

	liberación y devolución de topes, etc.;, utilizando multiplicidad de índices con los que aquí no trabajamos. Más allá de los reclamos “estandarizados”, existen liquidaciones ordenadas en las sentencias dictadas en los Juzgados Federales de la Seguridad Social, donde se estipulan combinación de índices y períodos, habitualmente ejecutadas en dicho sector. Con lo afirmado, entendemos que la diferencia en las liquidaciones de haberes ejecutadas en el marco del PNRH, que se efectúan conforme los lineamientos determinados por la Ley 27.260, pueden no coincidir con las pautas dictadas en las causas judiciales materializadas en sentencias condenatorias. (Dirección General de Prestaciones Centralizadas).	
8.5 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	Se rechaza el “hallazgo” por no haberse incurrido en ningún incumplimiento normativo ni deterioro patrimonial para el FGS, existiendo en el examen efectuado varios errores y desenfoques normativos que concluyen en escenarios y opiniones irreales sin basamento alguno, como se expone seguidamente:	Se mantiene el hallazgo. El presente documento corresponde a un informe de gestión con enfoque en resultados, es decir, que sus hallazgos no se limitan solo al incumplimiento normativo. En cuanto a los Puntos 1 y 2 de la opinión del auditado, es importante la mención sobre el flujo de los recursos y los gastos del Programa, ya que

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. El artículo N° 28 de la Ley N° 27.260 establece que “el pago de las sumas reconocidas en el Programa de Reparación Histórica “podrá ser atendido” con lo producido del FGS y que, en el caso que dicho producido sea insuficiente para atender dichas sumas “podrá disponerse la realización de activos”, debiendo informarse dicha situación a la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social; por lo que se establece una posibilidad y no una obligación. La norma dice “podrá”, no dice “deberá”. El vocablo “podrá” implica una hipótesis potencial que puede o no cumplirse y no resulta imperativo de un deber o exigencia inexcusables. Por lo expuesto en los párrafos anteriores, nunca el FGS tuvo la obligación de pagar las sumas reconocidas en el Programa ni la obligación de realizar activos. La ANSES como autoridad de aplicación evaluó esta situación sin haber utilizado nunca fondos o activos del FGS para el pago de las sumas reconocidas en el Programa, dichos pagos fueron efectuados con fondos provenientes del Sinceramiento Fiscal; por lo que el FGS nunca debió calcular posibles pagos contingentes ni reservar o presupuestar fondos por este motivo, como señala la AGN. Contrariamente, la reserva de fondos para situaciones imprevistas hubiera	evidencia un recurso insuficiente para cubrir los gastos del Programa, siendo éste, el argumento que lleva a la sanción de la Ley de Protección de los Activos de FGS, agregando que lo expuesto en los puntos señalados no cuestiona la oportunidad, mérito y conveniencia de las leyes, sino que evalúa si el esquema de financiamiento del Programa fue 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. En cuanto a los Puntos 4 y 5 de la opinión del auditado, el informe presentado no menciona en ninguna parte del documento el incumplimiento a los límites máximos y mínimos de los incisos a) y l) del FGS; siendo estos hallazgos correspondientes a otros informes referidos a la Gestión del FGS. Adicionalmente, y con especial vinculación a la respuesta brindada, no es materia de la AGN indicarle la existencia o no de cualquier tipo de instrumentos (financieros o no), como señala el organismo en su descargo, sino que es materia de competencia y responsabilidad exclusiva de los funcionarios a cargo de la gestión, en tanto que el auditor, en el desarrollo de su tarea, evalúa los hechos respecto del parámetro o sensor correspondiente.
---	--	--



Auditoría General de la Nación

	generado en el FGS un stock de fondos ociosos financieramente improductivos y realmente se hubiera vulnerado el criterio de “rentabilidad” del FGS de haberse actuado como la AGN señala debió haberse hecho. 2. El FGS nunca compró activos para afectar a los pagos previstos en el Programa, solamente el 26/06/19 la Tesorería de ANSES traspasó al FGS el saldo de lo recaudado por Sinceramiento Fiscal, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo N° 39 de la Ley N° 27.467. El traspaso incluyó una Letra del Tesoro Precancelable, que no ingresó para financiar al FGS como una inversión hasta su vencimiento, sino que tenía el objeto específico de utilizarse para pagos previstos en el Programa, razón por lo que se precanceló a pedido de ANSES y se transfirieron los fondos a su Tesorería. Por lo expuesto en el párrafo anterior, al no haber ingresado la Letra del Tesoro Precancelable al FGS por compra directa para obtener una capitalización por rendimiento financiero, sino que tenía destino de precancelación a solicitud de ANSES, el acto de su precancelación jamás y bajo ningún aspecto puede considerarse como una descapitalización de las inversiones del FGS; y además se cumplió con lo dispuesto obligatoriamente por una Ley, cuya correcta observancia por el FGS no puede ser	
--	--	--

	considerada como justificación para enunciar una presunta e inexistente descapitalización en el stock de Letras en las inversiones del FGS. 3. Con respecto al exceso del límite máximo de tenencia del 50% de la Cartera de Inversiones en Títulos Públicos (Inciso A) como consecuencia del traspaso al FGS de la Letra del Tesoro Precancelable, cabe mencionar lo siguiente: • El exceso no se produce por una compra del FGS, sino por un traspaso realizado por ANSES en cumplimiento obligatorio de una Ley. • Al tratarse de una Letra del Tesoro Precancelable con destino específico de afectar a los pagos previstos en el Programa, es decir que tenía destino de precancelación a solicitud de ANSES, el exceso mencionado solo cabe ser considerado como “transitorio”, y debe distinguirse esta Letra del resto de las Letras de la Cartera de Inversiones del FGS que tienen por objeto generar capitalización por rendimiento financiero y que no fueron utilizadas para los pagos previstos en el Programa. • El exceso “transitorio” del límite, al ser Precancelable a solicitud de ANSES la Letra del Tesoro, la característica de precancelable es en sí misma el Plan de Readecuación al límite vigente, al realizarse su precancelación y transferirse los fondos a la Tesorería de ANSES, por lo que no	
--	--	--



Auditoría General de la Nación

	correspondió haberse formulado ningún otro Plan de Readecuación por parte del FGS. La Ley N° 27.574/2020 Defensa de los Activos del FGS del SIPA modificó el esquema de financiamiento del Programa, desafectando definitivamente al FGS de la posibilidad de atender pagos con sus recursos. 4. Con respecto al déficit mencionado sobre el límite inferior del 5% de la Cartera de Inversiones para el Inciso L de Instrumentos Financieros con destino de fondos Proyectos Productivos o de Infraestructura, si bien es cierto que las mencionadas Inversiones han disminuido transitoriamente por debajo del 5%, no es menos cierto que se trata de incumplimiento transitorio pasivo sin responsabilidad alguna del FGS, dado que no se han emitido por parte de los tomadores de fondos instrumentos financieros en oferta pública con destino de los fondos Proyectos Productivos o de Infraestructura, por lo que no han existido posibilidades de realizar inversiones por parte del FGS en este tipo de instrumentos financieros. La AGN no señala la existencia de instrumentos financieros en oferta pública con destino de los fondos Proyectos Productivos o de Infraestructura en los cuales el FGS hubiera tenido posibilidades de invertir. (Dirección de Estrategia	
--	---	--

	de Activos Financieros y Dirección General de Inversiones).	
8.7 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.	Se rechaza el “hallazgo” por no haberse incurrido en ningún incumplimiento normativo ni deterioro patrimonial para el FGS. Los Objetivos del FGS están definidos por Leyes, Decretos y normativa propia del FGS. El Plan Anual de Inversiones del FGS contempla expresamente la realización de inversiones en proyectos productivos (Inciso L), que incluye energía sustentable entre otros, requiriéndose para cada proyecto productivo un análisis de impacto macroeconómico que contempla el correspondiente impacto ambiental sustentable, con estimación sobre la generación de puestos de trabajo e impuestos a recaudar por el consumo de bienes y servicios. Cabe mencionar que el FGS no es fuente de información de los indicadores establecidos para los ODS. (Dirección General de Inversiones). Por medio de la presente se informa que en lo referido al hallazgo 8.7 destacado en nota NO-2024-134238397- ANSES-UAI#ANSES, esto no es competencia de esta Administración Nacional su cumplimiento, como así también se hace saber que no tiene participación en la plataforma de	Se mantiene el hallazgo. La respuesta del auditado evidencia lo mencionado en el informe, en tanto el Organismo no cuenta con una decisión formal e institucional que permita orientar su actividad hacia el cumplimiento de los ODS, por lo tanto no se han clasificado ni determinado fehacientemente los programas/proyectos para identificar a aquellos que afectan el cumplimiento de las metas comprometidas en el marco de los ODS. El hallazgo se presenta a nivel general de ANSES, no refiriéndose en particular a las inversiones del FGS del el Inciso l), su impacto en los ODS es sujeto de análisis en el informe respectivo.



Auditoría General de la Nación

	seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). (Dirección General de Planeamiento, Estudios y Estadísticas).	
--	--	--



Auditoría General de la Nación

INFORME EJECUTIVO DE AUDITORÍA REPARACIÓN HISTÓRICA

A la Dirección Ejecutiva de la
Administración Nacional de la
Seguridad Social
Av. Córdoba 720
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En virtud de las funciones conferidas por el Art. 85 de la Constitución Nacional y en uso de las facultades establecidas por la Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, Art. 118; la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (AGN), procedió a efectuar un examen en el ámbito de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), referido al objeto indicado en el apartado 1, y con los objetivos enunciados en el apartado 2.

1. Objeto

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

2. Objetivo

- a) Evaluar si el Programa redujo la emergencia en materia de litigiosidad previsional.
- b) Evaluar el alcance y nivel de aceptación del Programa en cuanto a las ofertas formuladas a los beneficiarios.
- c) Evaluar el grado de cumplimiento de los acuerdos suscriptos.
- d) Determinar el incremento promedio en términos nominales y porcentuales.

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

3. Alcance del Examen

El examen se desarrolló de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental para la AGN, aprobadas por Resolución 26/15, como marco General y por su norma complementaria, de Control Externo de la Gestión Gubernamental (Resolución 186/16), como marco Particular, dictadas en virtud de las facultades conferidas por la Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, en su Art. 119, inc. d).

La presente auditoría, en orden al Objeto y Objetivo previamente expuestos, revisten el carácter de “Auditoría de Gestión” y, por tal razón, la AGN ha centrado la obtención de evidencias en la observancia de lo prescripto en el marco normativo aplicable para cada caso, realizando el análisis de la información disponible, considerando el enfoque por resultados.

Teniendo en cuenta lo expuesto en cuanto a los objetivos de esta auditoría y con el fin de avanzar sobre el alcance de la misma es importante resaltar que el Programa se encuentra finalizado.

El período auditado comprende entre el 01/01/2018 y julio de 2019. Las tareas de campo en sede del Organismo se desarrollaron desde el 05/07/2021 al 19/08/2024. Las mismas se han desarrollado en un contexto mundial en el que, a raíz de la caracterización del Coronavirus SARS-CoV-2 (COVID 19) como pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 325/20 de fecha 31/03/2020, y sus siguientes prórrogas, estableciendo que los trabajadores y trabajadoras pertenecientes a las jurisdicciones, organismos y entidades del sector público nacional deberán cumplir con el aislamiento social preventivo y obligatorio y abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo, pero deberán realizar sus tareas desde el lugar donde cumplan



el aislamiento ordenado. Con posterioridad, en virtud del Decreto 875/20, y sus siguientes prórrogas, se implementó el distanciamiento social, preventivo y obligatorio.

La AGN, en línea con lo estipulado por el PEN, instruyó a su personal a no concurrir al lugar de trabajo, y de llevar adelante sus tareas de manera remota, utilizando las herramientas informáticas provistas por el Departamento de Sistemas de AGN, y siguiendo las indicaciones, modalidad y forma de prestación de las tareas, que determinasen los responsables de cada área en el ámbito de sus respectivas competencias. No obstante ello, a partir del mes de febrero 2022, se ha retomado la presencialidad en forma completa.

En cuanto al organismo auditado, dicha situación afectó especialmente a la puesta a disposición de la información necesaria, por cuanto ello implicó la necesidad de efectuar reemplazos de equipo, reconfiguración y definición de usuarios y accesos, además de proporcionarse un acceso VPN a cada uno de los equipos de los agentes afectados a la tarea, situación que se mantuvo hasta marzo de 2022.

3.1 Limitaciones al alcance

3.1.1 Acceso a los sistemas

Con fecha 15/06/2022 se solicitó mediante Nota AGN 70/22 el acceso a los aplicativos necesarios para el Proyecto. Ante la falta de respuesta, se reiteró mediante Nota AGN 85/22 con fecha 12/08/2022. Luego de varios reclamos ante la UAI y la Dirección de Seguridad Informática, se acuerda definir perfiles únicos con acceso a todos los aplicativos y se solicita dicho requerimiento mediante Nota AGN 92/22 de fecha 30/08/2022.

Pese a la Nota enviada, el 23/09/2022 se dieron de baja todos los usuarios del Emulador de los agentes de AGN. Ante dicha limitación, con fecha 30/11/2022 mediante Nota 60/2022-GCSFyR se solicitó coordinar una reunión con los responsables de la Dirección de Seguridad Informática, a fin de definir un plan de acción a seguir para la solicitud de accesos al Emulador y Aplicaciones de Intranet necesarias para cada proyecto.

Ante la falta de respuesta y al no contar con una solución a la limitación antes mencionada, se envió Nota 01/2023-GCSFyR reiterando el pedido de reunión. Como respuesta a la Nota, se coordinaron reuniones el 29/03/2023 y el 28/06/2023, a fin de acordar

procedimientos alternativos ante la imposibilidad del acceso. En respuesta a los reclamos, el Organismo puso a disposición una estación de trabajo ubicada en la sede de ANSES sita en la calle Chacabuco para realizar las consultas necesarias de todos los proyectos.

En el marco de las reuniones llevadas a cabo, se coordinó la primera visita a la “Estación de trabajo Chacabuco” el día 04/08/2023. La misma contaba con una sola persona que no estaba capacitada para ingresar a todos los aplicativos necesarios para realizar las consultas.

Ante la limitación de la estación de trabajo dispuesta, el Organismo se comprometió a capacitar agentes propios para poder resolver todas las consultas. Se realizaron dos visitas más a la “Estación de trabajo Chacabuco” con fecha 17/10/2023 y 25/10/2023. Pese a las pruebas efectuadas, dicha modalidad de trabajo no resultó satisfactoria. Dada la magnitud de las muestras y la complejidad de los análisis en cada aplicación, no fue posible obtener la información necesaria para realizar las tareas sustantivas de los proyectos en curso. El 01/03/2024 se informó esta situación en Nota 02/2024-GCSFyR, solicitando la rehabilitación de los accesos.

Luego de una solicitud de prórroga y como respuesta a la misma, el 30/05/2024 se llevó a cabo una reunión con responsables de la Dirección General de Diseño de Normas y Procesos, Dirección General de Tecnología de la Información y Comunicaciones, la Dirección General de Innovación de Procesos y la UAI, en la que se trataron los pendientes detallados en Nota 02/2024-GCSFyR y se acordó otorgar el acceso al Emulador y Aplicaciones de Intranet en “Modo Consulta” para sólo 15 agentes. Con fecha 06/06/2024 se envió Nota AGN 68/24 con el detalle de los 15 agentes seleccionados y los respectivos aplicativos necesarios por Proyectos. Si bien con fecha 05/08/2024 se otorgaron las claves del Emulador a cada uno de los usuarios rehabilitándose los accesos solicitados, no fueron restituidos los accesos a las Aplicaciones de Intranet necesarias para el Proyecto “Programa de Reparación Histórica casos con procesos judiciales y sin juicio – Ejercicio 2018 a julio 2019”.

Dicha limitación imposibilitó la realización de algunos procedimientos sustantivos de auditoría planificados, específicamente la consulta de las muestras seleccionadas, no obstante lo cual, deberá considerarse lo señalado en el apartado 7.2.2 del presente.



3.1.2 Otras limitaciones recurrentes de informes anteriores

- a) De las aplicaciones informadas, ninguna permite ver los parámetros utilizados para efectuar la oferta de haber y retroactivo.
- b) No se puede identificar la fecha en que se efectuó la oferta, lo que impide el análisis global del universo ofertado.
- c) Falta de acceso al expediente digital, impidiendo esto el acceso a la fecha de solicitud de turno, la firma del acuerdo, la remisión al PJN, etc.
- d) Falta de acceso a los expedientes judiciales (www.pjn.gov.ar) y su consulta vía web cuando estos tramitaron en otras jurisdicciones.

4. Criterios identificados

Normas publicadas en el Boletín Oficial:

- Ley 27.260, Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados.
- Ley 18.037, Sistema integrado de Jubilaciones y Pensiones, trabajadores en relación de dependencia.
- Ley 18.038, Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, trabajadores autónomos.
- Ley 24.241, Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.
- Ley 24.463, Solidaridad Previsional.
- Ley 27.574, Defensa de los Activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Argentino.
- Decreto 894/2016, Reglamentación Ley 27.260.
- Decreto 897/2016, Creación y Fines del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto. Integración. Organización.
- DNU1.244/2016. Faculta a la ANSES a establecer procedimientos abreviados para beneficiarios del PNRH de 75 años o más.
- Resolución SSS 6/2016. Índice de actualización.
- Resolución ANSES 305/2016. Aprueba procedimientos PNRH.
- Resolución ANSES 306/2016. Se aprueba Anexo I: Acuerdo transaccional para su posterior homologación.

- Resolución CFSS 53/16. Propuesta de reglamentación del procedimiento de homologación judicial.
- Acordada CSJN 33/16. Aprueba la implementación del Expediente Judicial Electrónico.
- Acordada CSJN 38/16. Aprueba el reglamento presentado por la Cámara Federal de la Seguridad Social para la implementación del expediente judicial electrónico en la tramitación de los acuerdos transaccionales.
- Resolución ANSES 17-E/2017. Reglamenta el Decreto 1.244/2016, Art. 6.
- Resolución ANSES 69-E/2017. Prorroga por 6 meses desde el 01/4/2017 el plazo para que los titulares que obtuvieron reajuste anticipado en septiembre, octubre o noviembre de 2016, acepten el PNRH.
- Resolución ANSES 76-E/2017. Establece nuevos supuestos de procedimiento abreviado de PNRH.
- Resolución ANSES 185-E/2017. Prorroga plazos de emisión del consentimiento en acuerdos de pago anticipado establecidos por la Resolución ANSES 305/2016 hasta el 28/2/2018.
- Resolución ANSES 224-E/2017. Fija finalización de plazo para el procedimiento abreviado de la Resolución ANSES 76-E/2017 para el 1/3/2018.
- Resolución ANSES 25/2018. Prorroga plazos para la suscripción de acuerdos del PNRH hasta el 30/6/2018.
- Resolución ANSES 100/2018. Fija finalización del plazo para el procedimiento abreviado para el 31/7/2018.
- Resolución ANSES 135/2018. Continuidad del pago anticipado para quienes hayan prestado el consentimiento de acuerdo a los mecanismos de la Res. ANSES 305/2018 ANEXO I, hasta el mensual octubre 2018.
- Resolución CFSS 28/2017. Expedientes digitales. Reglamentación ordenatoria. Presentación de escritos en papel. Carácter excepcional.

b) Normas no publicadas en el Boletín Oficial: MAUS (Manuales de Usuario). Todos vigentes sin modificaciones al 27/8/2024.



Auditoría General de la Nación

- MAUS 62-01 del 28/07/16: consulta Reparación Histórica.
- MAUS 62-02 del 13/9/16: procedimiento de reajuste anticipado.
- MAUS 62-03 del 13/09/16: procedimiento de reajuste anticipado con aceptación previa.
- MAUS 62-04 del 14/12/16: proceso de homologación.
- MAUS 62-05 del 03/11/16: firma de acuerdo con huella digital en UDAI.
- MAUS 62-06 del 17/4/2017: pago de honorarios a escribanos
- MAUS 62-07 del 24/08/17: firma de acuerdo ológrafa para exentos.

c) Dirección General Diseño de Normas y Procesos (DNYP)

- DNYP 06-01 del 22/11/16: solicitud de exención de registro biométrico programa “Mi Huella”.
- DNYP 07-01 del 07/10/16: procedimiento general suscripción presencial del acuerdo con huella.
- DNYP 07-02 del 24/8/17: procedimiento general suscripción presencial del acuerdo con firma ológrafa.
- DNYP 07-03 del 03/10/17: pago de honorarios a escribanos reemplaza a norma homónima aprobada por resolución DNYP 029-2017.
- DNYP 07-04 del 21/4/17: validación del pago de honorarios.

d) Circulares:

- Consideraciones generales: Circular DP 47/16 del 13/09/2016. Reemplaza Circulares DP 38/16 del 17/08/2016, 36/16 del 11/08/2016 y DP 26/16 del 12/07/2016.
- Pautas de aplicación de la Resolución ANSES 305/2016 (y Resolución 17/2017 y 76/2017): Circular DP 27/17 del 5/5/2017. Reemplaza Circular DP 45/16 del 13/09/2016 y DP 69/16 del 22/12/2016.
- Mi huella: Circular DPAyT 23/2016 del 03/08/2016. Reemplaza circulares DPAyT 16/16 y 21/16.
- Aplicativo de consulta: Circular DP 31/16 del 28/07/2016.

- Aplicación de Resolución 56/97: Circular DP 32/16 del 29/07/2016.
- Turnos para asesoramiento: Circular DPAyT 27/16 del 09/08/2016.
- Reajuste anticipado: liquidaciones practicadas en el mensual 9/2016: Circular DP 46/16 del 13/9/2016.
- Información para el servicio jurídico sobre el tratamiento respecto del PNRH: Circular DPAyT 32/16 del 21/9/2016.
- Enrolamiento / Acreditación de abogados – Aclaraciones reemplaza a la circular DPAyT 24/16 - DPAyT 34/16 del 05/10/2016.
- Residentes en el exterior: Circular DPAyT 36/16 del 13/10/2016.
- Turnos firma de convenio: Circular DPAyT 39/16 del 28/10/2016. Reemplaza Circular DPAyT 35/16 del 12/10/2016.
- Errores en la suscripción del acuerdo mediante la utilización de la huella. Reemplaza a la Circular DPAyT 41/16 – Circular DPAyT 43/16 del 1/12/2016.
- Sistema de identificación biométrica – Mi Huella: Circular DPAyT 01/17 del 05/01/2017.
- Suscripción del acuerdo en tótems: Circular DPAyT 02/17 del 01/02/2017.
- Enrolamiento / acreditación de Defensores - Aclaraciones: Circular DPAyT 12/17 del 07/04/2017.
- Prórroga Procedimiento Abreviado: Circular DP 29/17 del 10/05/17. Reemplaza Circular DP 24/17 del 27/04/2017.
- Recordatorio Firma de Convenio para Titulares Exentos al Programa Mi Huella: Circular DPAyT 13/17 del 28/04/2017.
- Pautas para el tratamiento de solicitudes de reajuste de haber en beneficios incluidos en el PNRH: Circular DP 36/17 del 07/06/2017.
- Pago de honorarios a abogados – Circular DPAyT 26/17 del 07/07/2017.
- Pago de honorarios a abogados – Circular DPAyT 28/17 del 13/07/2017.
- Tratamiento del TTR 274 - RH Respaldo documental reemplaza a la Circular DPAyT 37/17 – Circular DPAyT 39/17 del 23/08/2017.



Auditoría General de la Nación

- Pago de periodos retenidos con concepto del programa de reparación histórica. Circular DP 60/17 del 11/09/2017.
- Procedimiento en beneficios a cargo de la dirección general de prestaciones descentralizadas – Circular DP 61/17 del 22/09/2017.
- RUB WEB – Circular DP 05/18 del 07/02/2018.
- Tratamiento del Expediente 274 “RH Respaldo documental” Circular DPAyT 18/18 del 17/04/2018.
- Pautas a seguir para la transformación de prestaciones en los casos en que el beneficio vigente percibe el concepto PNRH. Reemplaza a la Circular DP 35/17. Circular DP 23/18 del 14/05/2018.
- Pautas a seguir para la rehabilitación de prestaciones en las cuales se liquidaba el concepto del PNRH. Reemplaza a la Circular DP 34/17 – Circular DP 24/18 del 14/05/2018.
- Pautas a seguir para el tratamiento de solicitudes de reajustes de haber en beneficios incluidos en PNRH. Reemplaza a la Circular DP 76/17. Circular DP N° 25/18 del 14/05/2018.
- Suscripción de acuerdo de Reparación Histórica con huella digital en Terminales de Autoconsulta. Circular DPAyT 34/18 del 21/06/2018.
- Pautas de aplicación de la Resolución DEA 305/2016. Reemplaza a la Circular DP 13/18 y Circular DP 52/2016. Circular DP 37/18 del 05/07/2018.
- Pautas de aplicación Resolución DEA 135/2018 y pautas generales vigentes a partir del 01/09/2018 – Circular DPAyT 48/18 del 06/09/2018.
- Tratamiento para expedientes 274 - RH FALLECIDOS – Circular DPAyT 65/18 del 22/11/2018.
- Liquidación manual de casos: Circular DP 32/19 del 02/05/2019 reemplaza a la circular DP 20/17.

e) Jurisprudencia

- “Sánchez, María del Carmen c/ANSES s/Reajustes varios” (CSJN Fallos: 328:1602) 17/5/2005;

- “Pellegrini, Américo c/ ANSES s/Reajustes varios” (CSJN Fallos 329:5525), 28/11/2006;
- “Badaro Adolfo Valentín c/ANSES s/Reajustes varios” (CSJN Fallos 329:3089), 8/8/2006;
- “Badaro Adolfo Valentín c/ANSES s/Reajustes varios” (CSJN Fallos: 330:4866), 26/11/2007;
- “Elliff Alberto José c/ANSES s/Reajustes varios” (CSJN Fallos: 332:1914), 11/8/2009;
- “Blanco, Lucio Orlando c/ANSES s/Reajustes varios” (CSJN Fallos: 341:1924), 18/12/2018.

A su vez se ha contemplado el cumplimiento de diversas normas generales, de orden público, cuya mención excede la especificidad del objeto de auditoría.

5. Hallazgos

5.1 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: *“Declárase 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.”*



5.2 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. 5° y 6°.

5.3 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. 5° y 6°.

5.4 Relativos al Presupuesto

No se presentan hallazgos relativos a la ejecución presupuestaria.

5.5 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. 1°, Inc. C: *“Contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo”*.

5.6 Relativos a costes y gastos

No presentan hallazgos relativos a costes y gastos.

5.7 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.

6. 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,



Auditoría General de la Nación

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



Auditoría General de la Nación

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.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 26 de septiembre de 2024

DR. JAVIER BOSCH

JEFE DE DEPARTAMENTO DE CONTROL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL
AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN

DRA. LUCIA INÉS AUAT

SUBGERENTA 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

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

- a) Evaluar si el Programa redujo la emergencia en materia de litigiosidad previsional.
- b) Evaluar el alcance y nivel de aceptación del Programa en cuanto a las ofertas formuladas a los beneficiarios.
- c) Evaluar el grado de cumplimiento de los acuerdos suscriptos.
- d) Determinar el incremento promedio en términos nominales y porcentuales.
- e) 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.
- f) 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

Audidores 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