



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

Gestión patrimonial en los organismos públicos – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

AUTOR: EDUARDO E. FERNANDEZ (COHORTE: 2019)

DOCENTE DEL TALLER: CRISTINA ROLANDI

NOVIEMBRE 2020



Datos del Autor

El Dr. Eduardo Ezequiel Fernández es Contador Público egresado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires en el año 1993.

El autor actualmente presta servicios en la Unidad de Auditoría Interna del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS en el cargo de Auditor Adjunto desde el año 2009, habiendo desarrollado previamente otras funciones dentro de la organización como ser auditor senior, jefe de equipo y supervisor de auditoría.

Además, anteriormente trabajó en otras áreas y organismos de control gubernamental, como ser en el Tribunal de Cuentas de la Nación (1980 -1992) y en la Unidad de Auditoría Interna de la ex Secretaria de Desarrollo Social (1994 -1995).

En el año 2019 cursó la Especialización en Administración Financiera del Sector Público en la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

Resumen

El objetivo principal de esta investigación es proponer una serie de recomendaciones para mejorar la gestión patrimonial de las áreas intervinientes en la administración de los bienes de muebles e inmuebles del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS y de esa forma lograr que los registros propios del Servicio Administrativo Financieros y los administrados por la AGENCIA DE ADMINISTRACION DE BIENES DEL ESTADO reflejen correctamente la situación patrimonial de organismo, al igual que la información denunciada en la Cuenta de Inversión presentada anualmente ante la CONTADURIA GENERAL DE LA NACION (CGN).

El presente trabajo se basa en un diagnóstico consistente en determinar la problemática que origina la desactualización de los registros patrimoniales de los bienes del organismo e identificar si entre sus causales se encuentran las siguientes:

- a) La falta de elaboración y de actualización de sus normas de procedimientos internos, regulando la administración y registración de los bienes de uso.



- b) La inexistencia de un cronograma de inventarios de bienes muebles y su falta de ejecución por parte de las áreas internas de la organización.
- c) Sistemas de registración que no garantizan la integridad y confiabilidad de la información disponible en sus bases de datos.
- d) Deficientes mecanismos de contralor internos aplicados por parte del área responsable del cargo patrimonial del organismo.
- e) Falta de análisis de consistencia entre la información denunciada en los Cuadros de la Cuenta Inversión presentada anualmente ante la CONTADURIA GENERAL DE LA NACION y el cargo patrimonial al cierre de cada ejercicio.

A partir del diagnóstico determinado y del trabajo realizado, se procederá a formular una propuesta para eficientizar la gestión patrimonial del organismo y de esa forma garantizar que sus registros reflejen la situación real de sus bienes muebles e inmuebles.

Palabras Clave:

Las palabras de este trabajo que se asocian o se identifican con el código JEL de la American Economic Association son:

H41 – Bienes Públicos.

H82 – Propiedad Gubernamental.

H83 – Administración Pública: Contabilidad y Auditoría del Sector Público.



Índice

1. Introducción	6
1.1 Fundamentación	6
1.2 Planteamiento del problema	6
1.3 Objetivos	6
1.4 Aspectos metodológicos	7
2. Marco teórico	8
2.1 Marco regulatorio y bibliografía sobre Contabilidad Gubernamental en el Sector Público Nacional	8
2.1.1 Capítulo V – Ley de Contabilidad (decreto ley 23534/56)	8
2.1.2 La contabilidad acumulativa y por lo devengado - Dr. Alfredo Le Pera	10
2.1.3 Ley 24156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional	11
2.1.4 Decreto 1382/2012 – Creación de la Agencia de Administración de Bienes del Estado	15
2.1.5 Capítulo X – Ley 27431 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2018	19
2.1.6 Otras normas regulatorias de la administración y registración de los bienes del Estado	20
2.2 Normas aplicables en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	21
2.2.1 Estructuras organizativas de las áreas intervinientes en la administración y registración de bienes	21
2.2.2 Normas de procedimientos internas para la administración y registración de bienes	25
3. Diagnóstico	26
3.1 Descripción de la investigación	26
3.2 Problema diagnosticado	27
4. Propuesta	30
5. Conclusiones	33



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



6. Referencias Bibliográficas

34

7. Anexo

37



1. Introducción

1.1 Fundamentación

La elección del tema del presente trabajo denominado “La gestión patrimonial en los organismos públicos – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos”, está centrada en la idea de integrar los conocimientos de contabilidad gubernamental del autor, adquiridos durante su carrera de grado y su desarrollo profesional en el ámbito de la Administración Pública Nacional, con los conocimientos adquiridos durante el desarrollo de la Especialización en Administración Financiera, principalmente en las materias Administración de Bienes del Estado, Sistema de Contabilidad Gubernamental y Sistema de Control Interno.

1.2 Planteamiento del problema

En el presente trabajo se analizarán las actividades desarrolladas por el Departamento Patrimonio del Servicio Administrativo Financiero (SAF 332) del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, evaluando la eficiencia, eficacia y economía de su gestión.

Dentro de su evaluación, se pretenden identificar las causales que originan que los registros patrimoniales del área estén desactualizados y no reflejen la situación real de los bienes muebles e inmuebles administrados en la Jurisdicción Ministerial

A partir de su detección, se determinará un diagnóstico del trabajo realizado y a partir de allí se procederán a formular las acciones correctivas que deberán implementarse en el Departamento de Patrimonio para mejorar su gestión.

1.3 Objetivos



El objetivo principal de esta investigación es lograr que los registros patrimoniales del área se encuentren actualizados y a partir de allí poder reflejar correctamente la situación patrimonial de los bienes muebles e inmuebles del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS en los registros del Servicio Administrativo y en los administrados por la AGENCIA DE ADMINISTRACION DE BIENES DEL ESTADO como así también en la Cuenta de Inversión elaborada anualmente por la CONTADURIA GENERAL DE LA NACION (CGN).

Además, el presente trabajo tiene como objetivos específicos identificar si entre las causales que originan estas inconsistencias registrales, se encuentran las siguientes:

- Estructuras organizativas, en donde no se definan claramente la asignación de las responsabilidades específicas de las áreas patrimoniales del organismo.
- Falta de reglamentaciones específicas dictadas por los Órganos Rectores.
- Inexistencia de normas de procedimientos internos que regulen los procesos de captación, procesamiento y registración de los movimientos (altas, cambios de destinos y bajas) de los bienes muebles e inmuebles en la organización.
- Falta de aplicación por parte de los responsables patrimoniales, de las normas y procedimientos regulados.
- Inexistencia y/o deficientes mecanismos de control interno (por ejemplo: falta de inventarios de bienes y de conciliaciones entre los registros de los subresponsables patrimoniales y el responsable principal).
- Deficiencias en los mecanismos de comunicación de información con los Órganos Rectores (AABE y CGN).

1.4 Aspectos metodológicos

El método utilizado para la elaboración del diagnóstico del presente trabajo, es el siguiente:

Unidad de Análisis: Áreas intervinientes en la administración y registración de los bienes muebles e inmuebles del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS,



principalmente el Dpto. de Patrimonio del Servicio Administrativo Financiero, como área responsable del cargo patrimonial de los bienes de uso de la Jurisdicción Ministerial.

Principales variables a analizar: Para elaboración del presente trabajo se evaluaron, entre otras, las siguientes variables:

- Los procesos de captación, conciliación y registración de bienes muebles e inmuebles.
- Las registraciones del Sistema SIENA y del registro patrimonial de bienes muebles administrados por el Departamento de Patrimonio al 31/12/2019.
- Observaciones y recomendaciones formuladas en los informes de auditoría N.º 68/2014 “Proceso de Registro Patrimonial de Bienes Muebles”, 15/2016 “Administración del parque Automotor”, 21/2018 “Cuenta de inversión 2017” y 10/2020 “Cuenta de Inversión 2019”.

Principales técnicas de recolección de datos: Información suministrada por el Departamento Patrimonio y por la Unidad de Auditoría Interna, ambas reparticiones del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

Tipo de estudio previsto: enfoque cuantitativo y cualitativo, descriptivo y explicativo.

2. Marco teórico

2.1 Marco regulatorio y bibliografía sobre Contabilidad Gubernamental en el Sector Público Nacional

2.1.1 Capítulo V - Ley de Contabilidad (Decreto Ley 23534/56)

En el Capítulo V de la ex Ley de Contabilidad aprobada por el Decreto-Ley 23354/56, se definen las normas que rigen la administración, uso y registración de los bienes muebles e inmuebles del Estado, a saber:

Art. 51.- La administración de los bienes inmuebles del Estado estará a cargo del Ministerio de Hacienda, cuando no corresponda a otros organismos estatales. Los afectados a un servicio determinado se considerarán concedidos en uso gratuito a la respectiva jurisdicción, la que tendrá su administración. Tan pronto cese dicho uso deberán volver a la



jurisdicción del Ministerio de Hacienda. Los presupuestos de las dependencias usuarias deberán prever los créditos necesarios para atender los gastos de conservación.

Art. 52.- Cada jurisdicción tendrá a su cargo la administración de los bienes muebles y semovientes asignados a los servicios de su dependencia.

Art. 53.- La autoridad superior en cada poder podrá conceder el uso precario y gratuito de inmuebles afectados a su jurisdicción y que por razones circunstanciales no tengan destino útil, cuando le sean requeridos por organismos públicos o por instituciones privadas, legalmente constituidas en el país, para el desarrollo de sus actividades de interés general. Podrá, asimismo, autorizar la transferencia patrimonial, sin cargo, de materiales y elementos de una jurisdicción administrativa a otra. Cuando dicha transferencia deba realizarse dentro de una misma jurisdicción administrativa será dispuesta por la autoridad que a esos efectos se designe reglamentariamente. En caso de que dichos materiales y elementos estuvieran en desuso o en condición de rezago también podrán cederse sin cargo, previa autorización del Poder Ejecutivo y en jurisdicción de los poderes Legislativo y Judicial por el presidente de la pertinente Cámara o por el de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, respectivamente, a solicitud de organismos públicos o de instituciones privadas, legalmente constituidas en el país, para el desarrollo de sus actividades de interés general. Si el valor de esos materiales y elementos fuera hasta el cuádruple de la suma que autoriza a contratar directamente el Artículo 56, inciso 3, apartado a), la autorización referida podrá ser acordada por el ministro, comandante en jefe o secretario respectivo, Tribunal de Cuentas o autoridad superior en las entidades descentralizadas.

Art. 54.- Toda transferencia de dominio o cambio de destino de los bienes del Estado deberá comunicarse a la Contaduría General, acompañando los antecedentes que permitan efectuar las pertinentes registraciones, en la forma y oportunidad que determine el Poder Ejecutivo.

De su lectura, se desprende que la administración y uso de sus bienes muebles e inmuebles era responsabilidad de las Jurisdicciones mientras que su registración era responsabilidad de la Contaduría General de Nación.



2.1.2 La contabilidad acumulativa y por lo devengado

Antes de referirnos a las normas que regulan actualmente la administración y registración de los bienes del Estado, es importante efectuar una breve reseña de los conceptos señalados por el Dr. Alfredo Le Pera en el trabajo presentado en la XXIV Conferencia Interamericana de Contabilidad de Punta del Este Uruguay en el año 2001 denominado “La contabilidad acumulativa y por lo devengado - Necesidad apremiante para los Gobiernos” que se interrelacionan con el tema que nos ocupa, a saber:

La contabilidad acumulativa y por lo devengado es una necesidad apremiante para los gobiernos, fundamentando esta afirmación, entre otras, por las siguientes razones:

La legitimidad de los gobiernos, se basa en el cumplimiento de la Constitución y de las leyes (principio de la legalidad) y en la prestación de servicios eficientes, entendiendo como eficiencia el logro de los objetivos o propósitos con el máximo aprovechamiento de los factores productivos.

La necesidad de contar con vías de medición de la eficiencia de la producción de bienes y/o de la prestación de servicios que permitan compararse con estándares preestablecidos, entendiéndose como tales a los logros esperados, mediante una razonable asignación de factores productivos con su respectivo financiamiento.

La comparación de estándares (presupuesto) con los logros efectivos (bienes producidos y/o de servicios prestados) a fin de determinar y evaluar sus diferencias (desvíos) para justificarlas o cuestionarlas, teniendo en cuenta que los logros se consiguen mediante la aplicación de factores, es decir a partir de su disponibilidad (recepción del bien o de la prestación del servicio), momento del devengamiento del gasto.

La disponibilidad de los factores productivos y el uso de su financiamiento se perfecciona con la etapa del devengado, no así con las etapas previas presupuestarias (afectación preventiva y compromiso) ni tampoco con sus posteriores (liquidación y pago).

Además, el devengado es la única etapa del gasto que permite mediante un solo registro, imputar definitivamente la ejecución del presupuesto, registrar en la contabilidad



gubernamental el pasivo a favor del proveedor del bien o prestador del servicio, rubros de resultados y patrimoniales.

En resumen, se puede concluir que la eficiencia exigida por la población requiere de la medición de la actividad productiva pública y que dicha medición sólo se puede efectuar con el cómputo del devengado.

En ese marco, la Contabilidad Gubernamental acumulativa basada en lo devengado, constituye la herramienta tanto para la ciudadanía como para los responsables de la Administración Pública para evaluar la eficiencia de su gestión.

Por tal razón, la Contabilidad Gubernamental acumulativa basada en el devengado es la actualmente aplicada por la Administración Pública Nacional, a partir del dictado de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y su reglamentación y normas complementarias.

2.1.3 Ley 24156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

Antes del sistema de contabilidad gubernamental fijado en la Ley 24156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, la registración contable en el Estado, se efectuaba por ramas (presupuestaria y contable) en forma independiente sin una sistematización de la situación económica, financiera y patrimonial del sector gubernamental.

Además, la ex ley de Contabilidad (Decreto-Ley 23.354/56), consideraba al crédito presupuestario como gastado cuando nacía un compromiso jurídico (notificación de una orden de compra o suscripción de un contrato por obras y servicios) para el Estado y no con el “devengamiento del gasto” cuando se producía la entrega del bien o el cumplimiento de la prestación del servicio, momento en el que se debería dar el alta en su contabilidad patrimonial, situación desarrollada por el Dr. Alfredo Le Pera en su trabajo denominado “La Contabilidad acumulativa y por lo devengado” en donde concluye sobre la necesidad de contar con la Contabilidad Gubernamental acumulativa basada en lo devengado.



A partir de la vigencia de la Ley 24.156, se sistematizaron de normas y procedimientos administrativos, y en este marco jurídico se establece en su artículo 85° que el sistema de contabilidad gubernamental está integrado por el conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan afectar el patrimonio de las entidades públicas.

A su vez, en su artículo 86°, se define el objeto del sistema de contabilidad gubernamental:

- a) Registrar sistemáticamente todas las transacciones que produzcan y afecten la situación económico-financiera de las jurisdicciones y entidades;
- b) Procesar y producir información financiera para la adopción de decisiones por parte de los responsables de la gestión financiera pública y para los terceros interesados en la misma;
- c) Presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo ordenadas de tal forma que faciliten las tareas de control y auditoría, sean estas internas o externas;
- d) Permitir que la información que se procese y produzca sobre el sector público se integre al sistema de cuentas nacionales.

Por otra parte, en su artículo 87 se fijan las características del sistema de contabilidad gubernamental:

- a) Será común, único, uniforme y aplicable a todos los organismos del Sector Público Nacional;
- b) Permitirá integrar las informaciones presupuestarias, del Tesoro y patrimoniales de cada entidad entre sí y, a su vez, con las cuentas nacionales;
- c) Expondrá la ejecución presupuestaria, los movimientos y situación del Tesoro y las variaciones, composición y situación del patrimonio de las entidades públicas;
- d) Estará orientado a determinar los costos de las operaciones públicas;
- e) Estar basado en principios y normas de contabilidad y aceptación general, aplicables en el sector público.

Además, en su artículo 88 se establece que la Contaduría General de la Nación será el órgano rector del sistema de contabilidad gubernamental, y como tal responsable de



prescribir, poner en funcionamiento y mantener dicho sistema en todo el ámbito del Sector Público Nacional.

A su vez, en su artículo 91 se fija su competencia, a saber:

a) Dictar las normas de contabilidad gubernamental para todo el Sector Público Nacional. En ese marco prescribirá la metodología contable a aplicar y la periodicidad, estructura y características de los estados contables financieros a producir por las entidades públicas;

b) Cuidar que los sistemas contables que prescriba puedan ser desarrollados e implantados por las entidades, conforme a su naturaleza jurídica, características operativas y requerimientos de información de su dirección:

c) Asesorar y asistir, técnicamente a todas las entidades del sector público nacional en la implantación de las normas y metodologías que prescriba;

d) Coordinar el funcionamiento que corresponde instituir para que se proceda al registro contable primario de las actividades desarrolladas por las jurisdicciones de la administración central y por cada una de las demás entidades que conforman el sector público nacional;

e) Llevar la contabilidad general de la administración central, consolidando datos de los servicios jurisdiccionales, realizando las operaciones de ajuste y cierre necesarias y producir anualmente los estados contable-financieros para su remisión a la Auditoría General de la Nación;

f) Administrar un sistema de información financiera que permanentemente permita conocer la gestión presupuestaria, de caja y patrimonial, así como los resultados operativo, económico y financiero de la administración central, de cada entidad descentralizada y del Sector Público Nacional en su conjunto;

g) Elaborar las cuentas económicas del sector público nacional, de acuerdo con el sistema de cuentas nacionales;

h) Preparar anualmente la cuenta de inversión contemplada en el artículo 67, inciso 7 de la Constitución Nacional y presentarla al Congreso Nacional;

i) Mantener el archivo general de documentación financiera de la administración nacional;



j) Todas las demás funciones que le asigne el reglamento.

A su vez, la Ley 24156 en su artículo 95 establece que la Cuenta de Inversión que tiene que presentarse anualmente al Congreso Nacional debe contener como mínimo:

- a) Los estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional, a la fecha de cierre del ejercicio;
- b) Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la administración central;
- c) El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta;
- d) Los estados contable-financieros de la administración central;
- e) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros.

La Cuenta de Inversión además debe contener comentarios sobre:

- a) El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto;
- b) El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública;
- c) La gestión financiera del Sector Público Nacional.

En lo que hace a la registración presupuestaria, según su artículo 31, se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto, cuando se afecta definitivamente al devengarse un gasto. A su vez, en este artículo se establece que la reglamentación fijará los criterios y procedimientos para la aplicación de este artículo y corresponderá al Órgano Rector del sistema la regulación de los demás aspectos conceptuales y operativos que garanticen su plena vigencia.

Ahora bien, en el Decreto 1344/2007 (reglamentación del artículo 31 de la Ley 24156), se establece que la etapa del devengado del gasto opera cuando:

- a) Una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del patrimonio de la respectiva jurisdicción o entidad, originada por transacciones con gravitación económica y/o incidencia financiera.



b) El surgimiento de una obligación de pago mediante la recepción de conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados o por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación.

c) La liquidación del gasto y, cuando corresponda, la simultánea emisión de la respectiva orden de pago dentro de los TRES (3) días hábiles de devengado dicho gasto.

d) La afectación definitiva del crédito presupuestario que corresponde.

A su vez, en este articulado, se fija que la SECRETARÍA DE HACIENDA definirá —por cada inciso, partida principal y partida parcial— las condiciones necesarias para que operen las diferentes etapas de ejecución del gasto y la descripción de la documentación básica que deberá respaldar cada una de las operaciones de registro.

2.1.4 Decreto 1382/2012 – Creación de la Agencia de Administración de Bienes de Estado (AABE)

Antes de referirnos a las disposiciones contenidas en esta normativa, se efectúa una descripción de las causales que dieron origen a la necesidad del dictado de este decreto, que constan en sus fundamentos, a saber:

En primer lugar, es dable recordar lo establecido en el artículo 135 de la Ley 24.156 respecto de la necesidad de dictar una norma específica sobre la administración de los bienes del Estado.

En segundo lugar, la existencia de multiplicidad de normas que rigen en la materia para la administración y disposición de inmuebles, configurando un plexo normativo que no se ajusta a las necesidades de uso y registración de tales bienes en razón de su fragmentación normativa, generando la necesidad del PEN de delimitar las facultades y obligaciones a cargo de los organismos usuarios de inmuebles del Estado Nacional.

Además, de una importante dispersión de inmuebles en las distintas jurisdicciones que imposibilita su disposición y administración integral por parte del Estado Nacional que genera la necesidad de contar con una herramienta de administración y registración de inmuebles que posibilite su disposición de manera ágil y dinámica para la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos gubernamentales.



Por último, la necesidad de creación de un organismo gubernamental que tenga a su cargo la ejecución de las políticas, normas y procedimientos que regulen la disposición y administración de los bienes inmuebles del Estado en uso, concesionados y/o desafectados, llevando el registro pertinente de los mismos.

En este marco, a través del artículo 1° de este decreto, se crea la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) como un organismo descentralizado de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) con capacidad de actuar en el ámbito del derecho público y privado, y ejerciendo las facultadas establecidas en los artículos 51 y 53 de la Ley de Contabilidad (Decreto-Ley 23354/56).

A su vez, en su artículo 2° se establece que las disposiciones del presente decreto serán de aplicación al Sector Público Nacional, conforme lo establecido en el artículo 8° de la Ley 24.156, aun cuando sus estatutos sociales, cartas orgánicas o leyes especiales establezcan otros sistemas de administración.

Por otra parte, a través de su artículo 4° se crea en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado el “Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado (RENABE)” con el objeto de ingresar, registrar y dar de baja los inmuebles que integran el patrimonio del Estado Nacional.

Además, en el artículo 6° se fijan los objetivos de la Agencia de Administración de Bienes de Estado, a saber:

- La ejecución de las políticas, normas y procedimientos que rigen la disposición y administración de los bienes inmuebles del Estado Nacional en uso, concesionados y/o desafectados.
- La gestión de la información del Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado (RENABE), su evaluación y contralor.
- La coordinación de las políticas, normas y procedimientos relacionados con los bienes inmuebles del Estado Nacional, el control permanente de la actividad inmobiliaria estatal y la intervención en toda operación inmobiliaria de la totalidad de las jurisdicciones y entidades que conforman el Sector Público Nacional.



A su vez, en el artículo 8° se fijan las funciones específicas de la Agencia de Administración de Bienes de Estado, a saber:

1. Proponer las políticas, normas y procedimientos respecto de la utilización y disposición de los bienes inmuebles del Estado Nacional.

2. Coordinar la actividad inmobiliaria del Estado Nacional, interviniendo en toda medida de gestión que implique la celebración, ya sea a título oneroso o gratuito, de los siguientes actos (adquisición o enajenación; constitución, transferencia, modificación o extinción de otros derechos reales o personales; locación y asignación o transferencia de uso) con relación a inmuebles estatales.

3. Disponer, previa autorización pertinente conforme la normativa vigente, y administrar los bienes inmuebles desafectados del uso, declarados innecesarios y/o sin destino; asignar y reasignar los restantes bienes inmuebles que integran el patrimonio del Estado Nacional.

4. Coordinar con los Servicios Administrativos Financieros (SAF) correspondientes a las Jurisdicciones o Entidades las acciones conducentes al cumplimiento de las políticas y normas en la materia.

5. Fiscalizar y controlar los bienes inmuebles asignados en uso a los organismos y entidades del Sector Público Nacional.

6. Fiscalizar y controlar los bienes inmuebles concesionados a las empresas prestatarias de servicios públicos, en coordinación con los entes reguladores.

7. Transferir y enajenar, previa autorización pertinente conforme la normativa vigente, bienes inmuebles desafectados del uso con el fin de constituir emprendimientos de interés público, destinados al desarrollo y la inclusión social, en coordinación con las áreas con competencia específica en la materia.

8. Efectuar el saneamiento y perfeccionamiento dominial, catastral y registral de los títulos inmobiliarios estatales e instar el inicio de las acciones judiciales necesarias para la preservación del patrimonio estatal, en coordinación con las áreas con competencia específica en la materia.

9. Contratar obras y servicios que hagan al cumplimiento de sus misiones y funciones de conformidad a la normativa vigente.



10. Celebrar todo tipo de contratos y, en particular, contratos de concesión de uso, con o sin el derecho de introducir mejoras, de publicidad en los bienes a su cargo, de anticresis, de alquiler con derecho de compra, factoraje, fideicomiso, y cualquier otro contrato civil o comercial, típico o atípico, nominado o innominado, que fuera conducente para el cumplimiento de su objeto con personas físicas y/o jurídicas.

11. Adquirir bienes que resulten necesarios para el cumplimiento de sus misiones y funciones, de conformidad a la normativa vigente.

12. Aceptar donaciones o legados, con o sin cargo.

13. Administrar el REGISTRO NACIONAL DE BIENES INMUEBLES DEL ESTADO y monitorear su actualización permanente.

14. Diseñar, implementar y coordinar un Servicio de Auditoría de Bienes Inmuebles, encargado de relevar y verificar el estado de mantenimiento, ocupación, custodia, conservación y uso racional de los bienes inmuebles del Sector Público Nacional.

15. Definir y establecer estándares de uso racional, mantenimiento y conservación de los bienes inmuebles del Sector Público Nacional.

16. Promover las relaciones institucionales del Organismo y, en su caso, suscribir convenios con organizaciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para el logro de sus objetivos en coordinación con los organismos con competencia en la materia.

17. Asegurar la publicidad de sus decisiones, incluyendo los antecedentes en base a los cuales fueron tomadas.

18. Elevar anualmente a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS una memoria e informe sobre las actividades cumplidas en el año precedente, y su propuesta sobre las actividades a cumplir en el siguiente ejercicio.

19. Desafectar aquellos bienes inmuebles propiedad del ESTADO NACIONAL que se encontraren en uso y/o concesionados, cuando de su previa fiscalización resultare la falta de afectación específica, uso indebido, subutilización o estado de innecesidad. (*Inciso sustituido por art. 4° del Decreto N° 1416/2013*).

2.1.5 Capítulo X - Ley 27431 Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2018.



En el Capítulo X “De la administración de los bienes del Estado” de la Ley 27431 que aprueba el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2018 se deroga el Capítulo V de la ex Ley de Contabilidad y se definen las nuevas normas sobre la administración, uso y registración de los bienes muebles, semovientes e inmuebles del Estado, a saber:

Cada uno de los Poderes del Estado y el Ministerio Público tendrá a su cargo la administración de los bienes muebles y semovientes, asignados a cada una de sus Jurisdicciones y Entidades, quedando facultados para dictar el correspondiente marco normativo.

Toda transferencia patrimonial entre los Poderes Ejecutivo Nacional, Legislativo Nacional, Judicial de la Nación y el Ministerio Público o la cesión gratuita de bienes muebles y semovientes —aun con carácter transitorio— a organismos públicos o instituciones privadas legalmente constituidas en el país para el desarrollo de actividades de interés general, deberá ser autorizada expresamente por el titular del Poder Ejecutivo Nacional, el presidente de la cámara respectiva del Poder Legislativo Nacional, el presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el titular del Ministerio Público, según corresponda. En todos los casos deberá garantizarse la aplicación de los principios de razonabilidad, promoción de la concurrencia de interesados, transparencia, publicidad, difusión e igualdad de tratamiento.

La venta de bienes muebles o semovientes deberá ser autorizada por los titulares de los respectivos poderes del Estado, o del Ministerio Público los que determinarán, salvo norma expresa en contrario, el destino de los fondos.

A su vez a través de esta ley se le asigna a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), autarquía económica financiera con personería jurídica propia.

La Agencia de Administración de Bienes del Estado será el Órgano Rector, centralizador de toda la actividad de administración de bienes muebles e inmuebles del Estado Nacional, ejerciendo en forma exclusiva la administración de los bienes inmuebles del Estado nacional, cuando no corresponda a otros organismos estatales.



Además, en su articulado también se dispone que el Poder Ejecutivo Nacional, dentro de los CIENTO OCHENTA (180) días de promulgada la presente ley, deberá establecer los objetivos, acciones y facultades que deben regular a la Agencia de Administración de Bienes del Estado respecto de la administración y disposición de bienes muebles y semovientes.

Además, a través de esta ley se le incorporan a la Agencia de Administración de Bienes del Estado las siguientes funciones específicas, a saber:

20. Asignar, y reasignar los bienes inmuebles que integran el patrimonio del Estado Nacional. Los inmuebles asignados o afectados a un servicio determinado se considerarán concedidos en uso gratuito a la respectiva jurisdicción, la que tendrá su administración y custodia. Tan pronto cese dicho uso deberán volver a la jurisdicción de la Agencia de Administración de Bienes del Estado.

21. Conceder el uso precario y gratuito de bienes inmuebles propiedad del Estado Nacional, independientemente de su jurisdicción de origen, y que por razones circunstanciales no tengan destino útil, cuando le sean requeridos por organismos públicos o por instituciones privadas legalmente constituidas en el país, para el desarrollo de sus actividades de interés general.

22. Adquirir bienes inmuebles por sí o por cuenta y orden de los organismos y jurisdicciones detallados en el inciso a) del artículo 8° de la ley 24.156 y sus modificaciones.

2.1.6 Otras normas regulatorias de la administración registración de los bienes del Estado

Ante la inexistencia de un sistema de registración unificado para los organismos de la Administración Central, se ha habilitado a través del Decreto N.º 895/2018 en el ámbito de la AABE el Inventario de Bienes y Semovientes (IBIS) como registro único de los bienes muebles del Estado.

A su vez, a través de la Resolución N° 153/2019 AABE se aprueba el Reglamento de Bienes Muebles y Semovientes del Estado, cuya aplicación es obligatoria para todas las jurisdicciones y entidades del PODER EJECUTIVO NACIONAL comprendidas en el inciso



a) del artículo 8^a de la Ley 24.156, entre las cuales se encuentra el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

Además, la AGENCIA DE ADMINISTRACION DE BIENES DEL ESTADO (AABE) tiene habilitado un módulo denominado SIENA para el registro de bienes inmuebles del Estado mientras que las áreas patrimoniales de los organismos públicos, entre los cuales se encuentra este Ministerio, tienen la responsabilidad de mantener actualizados sus registros propios como así también la documentación de respaldo (planos, valuaciones fiscales) que sustenten dichas registraciones en el módulo SIENA.

2.2 Normas aplicables en el ámbito del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

2.2.1 Estructura Organizativa de las áreas intervinientes en la administración y registración de bienes

Por el Decreto N° 50/2019 se aprueba el Organigrama de Aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría, entre ellas las cuales están las dependientes del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS y entre ellas se encuentra la Subsecretaría de Gestión Administrativa, cuyos objetivos específicos son los siguientes:

- Asistir al ministro en el diseño de la política presupuestaria de la Jurisdicción y en la evaluación de su cumplimiento, coordinando la información proveniente de sus entidades descentralizadas y del Servicio Penitenciario Federal.
- Asistir a las unidades ejecutoras de las distintas categorías programáticas en la formulación y programación de la ejecución presupuestaria y en las modificaciones que se proyecten durante el ejercicio financiero.
- Entender en la administración y desarrollo de los recursos humanos de la Jurisdicción, y ordenar la instrucción de los sumarios administrativos y disciplinarios.
- Supervisar el desarrollo e implementación de los sistemas informáticos y de comunicaciones y sus condiciones de seguridad.



- Intervenir en la ejecución de las acciones necesarias para las contrataciones y compra de bienes, locación de obras y servicios y demás adquisiciones destinadas a la Jurisdicción, y coordinar la asignación y uso de los bienes patrimoniales, manteniendo actualizado el sistema de información respectivo.
- Entender en la gestión, seguimiento y registro de los actos administrativos dictados por el ministro y de los titulares de las demás dependencias de la Jurisdicción.
- Entender en la ejecución operativa y de los procesos de gestión administrativa, presupuestaria y financiera-contable de programas, proyectos, cooperaciones técnicas, donaciones y asistencias técnicas con financiamiento externo, como así también de proyectos de participación público-privada.
- Coordinar las actividades de auditoría y monitoreo de programas, proyectos, cooperaciones técnicas, donaciones y asistencias técnicas con financiamiento externo y/o proyectos de participación público privada.
- Coordinar el accionar del servicio jurídico de la Jurisdicción e intervenir en todos los proyectos de leyes, decretos, decisiones administrativas o resoluciones que introduzcan o modifiquen normas vinculadas con la actividad sustantiva de la Jurisdicción.

De su análisis, se desprende que la Subsecretaría de Gestión Administrativa es el área responsable de la coordinación de la asignación y uso de los bienes patrimoniales y de mantener actualizado su sistema de información, es decir la contabilidad patrimonial de los bienes de uso – muebles e inmuebles- del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

La nueva Estructura Organizativa de primer y segundo nivel operativo del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS es la aprobada por la Decisión Administrativa N° 1838/2020 JGM. En ella, se define a la Dirección General de Administración (DGA), como un área dependiente de la SUBSECRETARÍA DE GESTION ADMINISTRATIVA (SsGA), cuya responsabilidad primaria consiste en dirigir la programación y ejecución de los actos vinculados con la gestión económico-financiera, contable, patrimonial y de servicios del Ministerio.

Sus funciones específicas son las siguientes:



- Asistir en el diseño de la política presupuestaria de la Jurisdicción y en la evaluación de su cumplimiento.
 - Efectuar las registraciones dispuestas por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156.
 - Formular y coordinar la formulación del anteproyecto de presupuesto de la Jurisdicción.
 - Evaluar y llevar a cabo los distintos requerimientos de las dependencias de la Jurisdicción vinculados con la adquisición y contratación de bienes y servicios de la misma.
 - Administrar los ingresos y egresos de fondos de origen presupuestario y supervisar su movimiento y custodia.
 - Coordinar el tratamiento administrativo del pago de beneficios mediante bonos de consolidación.
 - Gestionar y administrar los aspectos financieros y contables de los programas y/o proyectos con financiamiento externo y de proyectos de participación público privada de la Jurisdicción.
 - Entender en el monitoreo y evaluación del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los proyectos con financiamiento internacional y de participación público privada del Ministerio.
 - Supervisar el registro, almacenamiento, conservación, distribución e inventario de suministro y la provisión de insumos necesarios para el funcionamiento y el desenvolvimiento de todas las áreas del Ministerio.
 - Gestionar la planificación estratégica de la Jurisdicción y los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos de ésta.

De su lectura, se desprende que la Dirección General de Administración es el área responsable de las registraciones dispuestas en la Ley 24.156 en el ámbito del Ministerio, entre las cuales se encuentra la contabilidad patrimonial de los bienes de uso de la Jurisdicción.

Dentro de las aperturas inferiores de la Dirección General de Administración se encuentra la Dirección de Programación y Control Presupuestaria y de esta última depende



el Departamento Patrimonio, cuyas funciones específicas, según lo establecido en la Resolución N° 107/2011 MJyDH, son las que se detallan a continuación:

- Efectuar las tramitaciones y el registro de ingresos, egresos, transferencias y donaciones de los bienes de uso, entendiéndose por tales a los bienes muebles y a los inmuebles de la Jurisdicción.
- Consolidar la información proveniente de las compras de bienes con las altas de los mismos y los registros contables.
- Realizar el control y la actualización de los vencimientos de los bienes entregados y/o recibidos por altas transitorias, orden judicial o convenios especiales.
- Proponer, elaborar y coordinar la realización de inventarios por parte de los encargados patrimoniales en las distintas dependencias del Servicio Administrativo Financiero y registrar la información proveniente de los mismos.
- Intervenir en la difusión de la normativa vigente entre las delegaciones patrimoniales de cada organismo de la Jurisdicción y orientar sobre su aplicación, brindando asistencia y capacitación a las mismas.
- Elaborar la información necesaria para los estados contables de cierre de ejercicio.
- Coordinar las actividades con la CONTADURIA GENERAL DE LA NACION (CGN) y con AGENCIA DE ADMINISTRACION DE BIENES DEL ESTADO (AABE).

Dichas funciones específicas se encuentran vigentes, conforme a lo estipulado en el artículo 6° de la Decisión Administrativa N° 1838/2020 JGM.

2.2.2 Normas de procedimientos internas para la administración y registración de bienes

Por intermedio de la Resolución N° 1908/2011 MJyDH, se han aprobado los lineamientos básicos del circuito administrativo para el registro patrimonial de bienes muebles del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

En el marco de estas normas de procedimientos, se establecen las áreas intervinientes en la administración y registración de bienes del Ministerio y los responsables y encargados patrimoniales de cada una de ellas, a saber:



- **Área Central de Administración Patrimonial (ACAP):** Es el Departamento de Patrimonio que tiene a su cargo el registro, actualización y control de la información referida a las características y ubicación de todos los bienes afectados a la Jurisdicción y que opera los sistemas de registro de datos de altas y bajas de los mismos, así como los cambios de ubicación. Es también el encargado de confeccionar, al cierre de cada ejercicio, los cuadros de movimientos de bienes que corresponder remitir a la CONTADURIA GENERAL DE LA NACION.

- **Unidad Organizativa Responsable (UOR):** Es la unidad operativa (organismo, dirección nacional o general, departamento o programa), cuya autoridad superior, jefatura o coordinación es susceptible de ser responsable patrimonial.

- **Responsable Patrimonial de Unidad Organizativa (RPUO):** Es la autoridad superior jefe o coordinador de cada UOR, identificado como responsable ante el ACAP. Su responsabilidad abarca, tanto el correcto uso y conservación de todos los bienes asignados a su unidad, como la obligación de comunicar toda novedad acontecida en el inventario de su repartición.

- **Encargado Patrimonial de Unidad Responsable (EPUR):** es el funcionario designado por el responsable patrimonial de la UOR que se encarga de realizar las actividades administrativas del sector patrimonio de cada unidad organizativa. Las acciones que tiene a su cargo abarcan: la confección, tramitación y archivo de los formularios de altas, de cambio de destino y de bajas de bienes; de la actualización de la base de datos de bienes inventariados y de la organización y el desarrollo de inventarios en su repartición.

En este instructivo además se fijan los procedimientos que tienen que aplicar los sectores intervinientes en la registración de altas, cambios de destino y bajas de bienes inventariables, como así también sus canales de comunicación e información y los mecanismos de conciliación entre las UORs y el Departamento Patrimonio. Para una mejor ilustración, se detallan en el Anexo I

En materia de administración y registración de bienes inmuebles, el organismo no cuenta con normas de procedimientos específicos.



3 Diagnóstico

3.1. Descripción de la investigación

A fin de poder identificar la problemática que origina la desactualización de los registros patrimoniales de los bienes muebles e inmuebles del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS y su errónea exposición en las cuentas de inversión anual del en el Servicio Administrativo Financiero 332 presentadas ante la CONTADURIA GENERAL DE LA NACION, se procedió a analizar los siguientes aspectos:

a) Estudio de la normativa específica dictada por los Órganos Rectores (CONTADURIA GENERAL DE LA NACION y AGENCIA DE ADMINISTRACION DE BIENES DEL ESTADO).

b) Verificar si en sus estructuras organizativas se encuentran definidas claramente las funciones del área responsable de la contabilidad patrimonial de la organización.

c) Análisis de las normas de procedimientos internos de la organización, constatando si las mismas se corresponden con la normativa dictada por los Órganos Rectores.

d) Comprobación de si en la organización se ejecutan los procedimientos regulados por los Órganos Rectores y definidos en sus normas de procedimientos específicos, verificando:

d.1. Los mecanismos de captación y procesamiento de las novedades (altas y bajas) de los bienes inmuebles y su registración y actualización del sistema SIENA y que esta información sustente las registraciones del sistema administrado por la AABE.

d.2. El circuito administrativo de captación y procesamiento de los movimientos (altas, cambio de destino y bajas) de los bienes muebles y su registración en los sistemas administrados en el organismo, constatando que efectúen recuentos físicos de bienes muebles como un mecanismo de actualización de sus registros patrimoniales.

e) Verificación de los mecanismos de información y de migración de datos a los Órganos Rectores (CGN y AABE).

El objeto de estudio fueron las registraciones (altas, cambios de destinos y bajas) que sustentan el cargo patrimonial de bienes muebles e inmuebles de la Jurisdicción Ministerial



al cierre del ejercicio 2019, tomando en consideración las observaciones y las recomendaciones formuladas por la Unidad de Auditoría Interna en esta área en informes anteriores.

3.2 Problema Diagnosticado

Del análisis de los datos relevados surgen entre las principales causales que originan la desactualización del cargo patrimonial de sus bienes muebles e inmuebles y su errónea exposición en los cuadros de Cuenta de Inversión anual, lo siguiente:

En lo que hace a la elaboración y actualización de sus normas de procedimientos internos se han detectado las siguientes deficiencias:

- a) La inexistencia de normas que regulen los procedimientos internos en materia de administración y registración de bienes inmuebles.
- b) La desactualización de los lineamientos básicos del circuito administrativo para el registro patrimonial de bienes muebles aprobado por la Resolución N° 1908/2011 MJyDH, a saber:

b.1 La falta de redefinición de las unidades organizativas responsables (UORs), conforme a las aperturas inferiores de las nuevas estructuras organizativas del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

A título ilustrativo, se pueden mencionar al CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PROMOCION DE LOS DERECHOS HUMANOS (SAF 206) y a la PROCURACION DEL TESORO DE LA NACION (SAF 349) que siguen como unidades responsables patrimonialmente dentro del ámbito de la Jurisdicción Ministerial cuando actualmente poseen servicios administrativos financieros propios y deberían contar con sus propios cargos patrimoniales de bienes.

b.2 La falta de actualización de los responsables y encargados patrimoniales de las UORs. Se han detectado agentes dados de baja (jubilaciones, renuncias o cambios de destino) que todavía siguen como responsables y/o encargados patrimoniales de unidades organizativas no habiendo sido debidamente reemplazados, de lo que se desprende que existen áreas que no cuentan con



agentes que se encarguen de realizar las actividades administrativas del sector patrimonio de la unidad organizativa.

b.3. Si bien en esta normativa interna se especifican los procedimientos administrativos para la administración y registración de las altas, cambios de destino y bajas de bienes inventariables, su descripción es genérica pues para el caso de altas de bienes no se definen procesos por separado según la modalidad de adquisición del bien (órdenes de compra o a través del sistema de fondos rotatorios) mientras que para el caso de bajas de bienes tampoco se definen circuitos independientes según la situación de origen (transferencia por desuso o rezago, venta o destrucción), con el agravante que no se han diseñado los flujogramas de dichos circuitos administrativos. Su falta de definición, conlleva a la adopción de criterios disímiles por parte de las áreas intervinientes en la administración y registración de sus bienes muebles.

b.4 No se contempla para la tramitación de sus actuaciones administrativas la obligación de utilización del sistema GDE. Como consecuencia de ello, se han verificado expedientes que se gestionan por fuera del sistema, lo que dificulta su identificación y seguimiento.

En lo que respecta a la programación y ejecución de recuentos físicos de bienes inventariables se ha verificado la inexistencia de la elaboración de un plan ciclo de toma de inventarios por parte del Departamento de Patrimonio y de su falta de ejecución por parte de los encargados patrimoniales de las unidades organizativas responsables, lo que genera la falta de actualización de sus cargos patrimoniales.

En lo que hace al sistema de registración de los bienes inventariables, se han detectado las siguientes deficiencias procedimentales y falencias de control interno, a saber:

- a) La falta de conciliaciones mensuales por parte del Departamento Patrimonio de los movimientos (altas, cambios de destinos y bajas) de bienes muebles denunciados por los responsables patrimoniales de las UORs con sus registraciones patrimoniales.



- b) La falta de conciliación por parte del Departamento Patrimonio de los inmuebles denunciados por el AABE en el módulo de conciliación del SIENA, lo que repercute en la desactualización de las registraciones del cargo patrimonial en el sistema.
- c) La utilización una base de datos en Excel, como registro patrimonial de sus bienes muebles, que no satisface los principios de confiabilidad e integridad de su información disponible.
- d) La falta de análisis de consistencia entre la información denunciada en los cuadros de Cuenta de Inversión presentados anualmente ante la CONTADURIA GENERAL DE LA NACION con el cargo patrimonial al cierre de cada ejercicio del Departamento Patrimonio.

Como consecuencia de ello, se han detectado en el cargo patrimonial de la Jurisdicción Ministerial, inconsistencias registrales como ser la inclusión de bienes muebles del CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PROMOCION DE LOS DERECHOS HUMANOS (SAF 206) y de la PROCURACION DEL TESORO DE LA NACION (SAF 349) cuando ambos organismos poseen actualmente servicios administrativos financieros propios y dichos bienes deberían ser parte integrante de sus propios cargos patrimoniales de bienes. Otro ejemplo son bienes muebles pertenecientes a la UNIDAD DE INFORMACION FINANCIERA (UIF), organismo dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA, que todavía se encuentran pendientes de transferencia e integran el cargo patrimonial de la Jurisdicción Ministerial.

Además, estas inconsistencias registrales repercuten en la información denunciada en los Cuadros de la Cuenta de Inversión presentada anualmente ante la CONTADURIA GENERAL DE LA NACION, no reflejando la real situación patrimonial del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS al cierre de cada ejercicio financiero.

4 Propuesta



Del trabajo realizado sobre el tema objeto de investigación surge como propuesta para eficientizar la gestión del Departamento Patrimonio dependiente de la Dirección de Programación y Control Presupuestaria de la Dirección General de Administración de la Subsecretaría de Gestión Administrativa del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS y garantizar que el cargo patrimonial de bienes muebles e inmuebles de la Jurisdicción esté debidamente actualizado y que la información denunciada en los Cuadros 4.2 y 4.4 de la Cuenta de Inversión presentada anualmente ante la CONTADURIA GENERAL DE LA NACION sea la correcta, la implementación de las siguientes acciones correctivas:

En primer lugar, es imprescindible la elaboración y actualización de las normas de procedimientos internas que regulan la administración y registración de los bienes de uso (muebles e inmuebles) en el ámbito del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Para tal fin, se propone:

- a) El dictado de un manual y/o instructivo interno, ante su inexistencia, que fije los procedimientos específicos que deben aplicar los sectores intervinientes en la administración y registración de sus bienes inmuebles, en línea con la reglamentación dictada por la AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO.
- b) La actualización de los lineamientos básicos del circuito administrativo para el registro patrimonial de bienes muebles, redefiniendo las unidades organizativas responsables (UORs) conforme a las nuevas estructuras de la Jurisdicción Ministerial.
- c) Designación de los responsables (RPUOs) y de los encargados patrimoniales (EPURs) de las unidades organizativas responsables (UORs), de acuerdo a sus dotaciones actuales de personal.
- d) La obligación de la utilización del sistema GDE como sistema de registración de sus actuaciones administrativas.
- e) La definición de procedimientos más específicos, principalmente para las altas y bajas de bienes muebles. Para las altas, deberían diseñarse procesos separados según la modalidad de adquisición (orden de compra o fondo rotatorio) y para



las bajas, circuitos independientes según su origen (transferencia por desuso o rezago, venta o destrucción)

- f) La incorporación de mecanismos de contralor interno (controles por oposición) entre los sectores intervinientes en la administración y registración de los bienes muebles e inmuebles.
- g) La diagramación de flujogramas que grafiquen los circuitos administrativos de los movimientos (altas, cambios de destino y bajas) de bienes muebles e inmuebles.

Dichos flujogramas facilitan la comprensión de las actividades a desarrollarse por parte de las áreas intervinientes en estos circuitos administrativos, especificando los soportes documentales y registrales a utilizarse con estas finalidades específicas y los mecanismos de control interno a aplicarse en su ejecución.

En segundo orden, se recomienda a fin de actualizar el cargo patrimonial de bienes muebles de la Jurisdicción Ministerial la definición de un cronograma (plan ciclo) de inventarios de bienes a desarrollarse en cada una de las unidades organizativas responsables (UORs) por parte de los responsables y encargados patrimoniales (EPUR), aplicando los siguientes procedimientos específicos:

- a) El Departamento Patrimonio le suministrará a los EPURs el cargo patrimonial de su unidad organizativa que surge de sus registraciones (base de datos en Excel) para que proceda a su validación.
- b) Los EPURs efectuarán el inventario de bienes en sus respectivas áreas y procederán a informar las novedades al Departamento de Patrimonio, adjuntando, de corresponder, los formularios de altas, cambios de destino y bajas de bienes habilitados con esta finalidad específica.
- c) El Departamento Patrimonio actualizará en su base de datos el cargo patrimonial de la unidad organizativa, en función a las novedades informadas por parte de los responsables patrimoniales sobre el resultado del inventario llevado a cabo en sus dependencias.



En tercer término y a fin de garantizar confiabilidad de la información disponible en su base de datos de bienes muebles, se recomienda su migración al sistema Inventario de Bienes y Semovientes instrumentado por la AGENCIA DE ADMINISTRACION DE BIENES DEL ESTADO, o en su defecto, la habilitación de un sistema informático que garantice la integridad, confiabilidad y disponibilidad de los datos referidos al cargo patrimonial de bienes muebles de la Jurisdicción Ministerial.

En cuarto lugar, se recomienda que se perfeccionen los mecanismos de control interno aplicados por parte de los sectores intervinientes en la administración y registración de bienes, principalmente aquellos aplicados por el Departamento Patrimonio, tales como las conciliaciones mensuales de los movimientos (altas, cambios de destinos y bajas) de bienes muebles denunciados por los responsables patrimoniales de las UORs como así también las de los inmuebles denunciados por el AABE en el módulo de conciliación del SIENA.

La aplicación de este procedimiento, le permitirá al área minimizar las inconsistencias registrales de su cargo patrimonial con las tenencias de bienes inventariables en las dependencias del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS y de esa forma mejorar la integridad y confiabilidad de la información disponible en la base de datos del Departamento Patrimonio.

Por último, a fin de garantizar una correcta exposición de la información denunciada en los cuadros de Cuenta de Inversión presentados anualmente ante la CONTADURIA GENERAL DE LA NACION, se sugiere que el Departamento Patrimonio perfeccione los mecanismos de consistencia entre esta información y el cargo patrimonial que surge de sus registros al cierre de cada ejercicio financiero.

5 Conclusiones

A partir del diagnóstico formulado y del trabajo realizado podemos afirmar que se lograron los objetivos propuestos en la presente investigación, al constatar que las causales que originan que los registros patrimoniales del Departamento de Patrimonio dependiente de la Dirección de Programación y Control Presupuestaria de la Dirección General de Administración de la Subsecretaría de Gestión Administrativa del MINISTERIO DE



JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS se encuentren desactualizados y no reflejen la situación real de los bienes muebles e inmuebles administrados por el organismo son las siguientes:

- f) La falta de elaboración y de actualización de sus normas de procedimientos internos regulando la administración y registración de los bienes de uso (muebles e inmuebles).
- g) La inexistencia de un cronograma (plan ciclo) de inventarios de bienes elaborado por el Departamento Patrimonio y de su ejecución por parte de cada una de las unidades organizativas responsables (UORs), a fin de actualizar sus cargos patrimoniales de bienes.
- h) Sistemas de registración administrados por el Departamento Patrimonio que no garantizan la integridad y confiabilidad de la información disponible en sus bases de datos y en el sistema SIENA administrado por la AABE.
- i) La falta de mecanismos de contralor internos eficientes aplicados por parte de los sectores intervinientes en la administración y registración de bienes, principalmente aquellos aplicados por el Departamento Patrimonio.
- j) Falta de análisis de consistencia entre la información denunciada en los Cuadros de la Cuenta Inversión presentada anualmente ante la CONTADURIA GENERAL DE LA NACION y el cargo patrimonial al cierre de cada ejercicio financiero que surge de las registraciones del Departamento Patrimonio.

Por tal razón, en el presente trabajo de investigación se ha sugerido para eficientizar la gestión del aludido Departamento Patrimonio y de esa forma garantizar que el cargo patrimonial de bienes muebles e inmuebles de la Jurisdicción Ministerial esté debidamente actualizado y que la información denunciada en los Cuadros 4.2 y 4.4 de la Cuenta de Inversión presentada anualmente ante la CONTADURIA GENERAL DE LA NACION sea la correcta, una serie de recomendaciones, entre ellas, la elaboración y actualización de sus normas de procedimientos específicos, la definición de cronogramas de inventarios de bienes y su ejecución, la habilitación de una base de datos confiable y el mejoramiento de sus procesos de registración, el perfeccionamiento de los mecanismos de contralor interno



instrumentados por los sectores intervinientes en la administración y registración de bienes muebles e inmuebles, haciendo hincapié en los análisis de consistencia de la información denunciada en los cuadros de la Cuenta de Inversión, a fin de asegurar que la misma se corresponda con la real situación patrimonial del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

Por último, se señala como una limitación del trabajo realizado, la imposibilidad de recabar información adicional de parte de los responsables de la gestión patrimonial de bienes en el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, debido a su falta de concurrencia presencial motivada por la emergencia sanitaria COVID19 declarada en el ámbito de la Administración Pública Nacional a través de la Ley 27.541, el Decreto N° 260/2020 y sus normas complementarias.

6 Referencias bibliográficas

A continuación se detalla el material bibliográfico y la normativa que se ha tenido en cuenta para la elaboración de este trabajo de investigación:

- Decisión Administrativa 1838/2020 – Aprobación de la estructura organizativa del primer y segundo nivel operativo del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.
- Decreto ley 23534/56 – Ley de Contabilidad (Capítulo V).
- Decreto 1344/2007 – Reglamentación de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
- Decreto 1382/2012 – Creación de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).
- Decreto 895/2018 – Creación del Inventario de Bienes y Semovientes (IByS) en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).
- Decreto 50/2019 - Aprobación de la estructura organizativa de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría.



- Harbin, Abelardo G. – Apuntes y material bibliográfico del curso “Administración de Bienes” de la Especialización Administración Financiera en el Sector Público (curso 2019).
- Le Pera, Alfredo – La Contabilidad acumulativa y por lo devengado: Necesidad apremiante para los Gobiernos, trabajo presentado en el Área Sector Gubernamental de la XXIV Conferencia Interamericana de Contabilidad de Punta del Este Uruguay (año 2001).
- Ley 24156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
- Ley 27431 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2018 (Capítulo X).
- Resolución 107/2011 MJyDH – Aperturas inferiores de la Dirección General de Administración de la ex – Subsecretaría de Coordinación del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.
- Resolución 1908/2011 MJyDH - Lineamientos básicos del circuito administrativo para el registro patrimonial de bienes muebles del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.
- Resolución 153/2019 AABE – Aprobación del Reglamento de Bienes Muebles y Semovientes del Estado.
- Suarez, María del Carmen - Apuntes y material bibliográfico del curso “Sistema de Contabilidad Gubernamental” de la Especialización Administración Financiera en el Sector Público (curso 2019).



ANEXO

Funciones específicas del Área Central de Administración Patrimonial (ACAP)

<p>1. Respecto del Registro en la base de datos.</p>	
<p>1.1. Registro de altas</p>	<p>1.1.1. Con la documentación recibida en función de los diferentes procedimientos de adquisición e incorporación de bienes, el ACAP carga en la base de datos la siguiente información: Cuenta, Sub-Cuenta, Número de Inventario, Tipo de Incorporación, Modalidad de Contratación, Descripción, Medidas y/o N° de Serie, Valor Unitario, Fecha de Recepción, UOR destinataria y toda otra información que considere pertinente y/o el sistema lo requiera o permita.</p> <p>1.1.2. Registrada el Alta, el ACAP emite el formulario de “Comunicación de Alta”, con los elementos correspondientes al mecanismo de identificación, y lo remite al Encargado Patrimonial de la Unidad (EPUR) receptora del bien. Una vez validado por el responsable (RPUO) vuelve el formulario de “Comunicación de Alta” y es archivado en el sector.</p>
<p>1.2. Registro de Cambios de Ubicación</p>	<p>1.2.1. ACAP recibe, interviene, carga la novedad en la base de datos y remite en devolución los formularios de “Cambio de Ubicación” debidamente conformados, archivando una copia en el sector.</p>



1.3. Respeto del Trámite de Baja	1.3.1. ACAP recibe, interviene, carga la novedad en la base de datos, y remite en devolución los formularios de “Solicitud de Baja”, procurando mantenerlos en reserva hasta que la cantidad de bienes amerite la ejecución del trámite de baja del Registro Patrimonial. Perfeccionado el trámite, se notifica a los Responsables Patrimoniales.
2. Respeto de la Conciliación con el Departamento Contable de la DGA	2.1. ACAP concilia mensualmente el total de Altas adquiridas por el Sistema Presupuestario Nacional, que consta en la base de datos, con el total imputado en el Inciso 4 por el Departamento Contable de la Dirección General de Administración (DGA), dependiente de la Subsecretaría de Coordinación. 2.2. Al cierre de cada ejercicio, luego de los análisis de consistencia pertinentes, estas Altas formarán parte de los cuadros de movimiento de bienes que se remiten a la Contaduría General de la Nación.



Funciones específicas del Encargado Patrimonial de la Unidad Responsable (EPUR)

En todos los casos, la documentación que la Unidad elabore y comunique, respecto de las novedades sobre tenencia o estado de bienes muebles, deberá encontrarse validada por el correspondiente responsable (RPUO).

1. Respetto del Formulario de “Comunicación de Alta”	1.1. Controla la concordancia de los datos de los Formularios de “Comunicación de Alta” y remite en devolución al ACAP, debidamente conformados, archivando una copia. 1.2. Identifica los bienes dados de Alta con los elementos recibidos del ACAP.
2. Respetto del Formulario de “Cambio de Ubicación”	2.1. Confecciona y remite al ACAP, para su intervención y registro, los formularios de “Cambio de Ubicación”, debidamente conformados, archivando una copia en el sector. 2.2. Recibe el formulario de “Cambio de Ubicación” una vez intervenido por el ACAP, archivando la constancia en el sector.
3. Respetto de la Solicitud de Baja	3.1. Confecciona y remite al ACAP, para su intervención y tramitación, los formularios de Solicitud de Baja, debidamente conformados, archivando transitoriamente una copia en el sector, a la espera de la finalización del trámite para su archivo definitivo.