



*Ministerio de Justicia,  
Seguridad y Derechos Humanos*

Oficina Anticorrupción

*Relato de irregularidades identificadas en:*

**I.N.S.S.J.P.**  
(Proceso de cancelación de deudas)

**I. Ficha de la causa:**

<b>Nº de Causa</b>	19.167	<b>Fecha de presentación OA</b>	28/05/00
<b>Juzgado</b>	2	<b>Secretaría</b>	3
<b>Organismo</b>	I.N.S.S.J.P.		
<b>Denunciado</b>	Tres ex funcionarios; por exacciones ilegales y encubrimiento. Uno de ellos, además fue denunciado por negociaciones incompatibles		
<b>Hecho</b>	Maniobras irregulares en el pago de las deudas en los términos del decreto 925/96 en donde aparece involucrado un Director		
<b>Denunciante en la Justicia</b>	OA		
<b>Participación OA</b>	Querellante		
<b>Procesamientos</b>	no hubo		
<b>Indagatorias</b>	Dos ex funcionarios; por los delitos denunciados		
<b>Falta de mérito</b>	no hubo		
<b>Sobreseimientos</b>	no hubo		



*Ministerio de Justicia,  
Seguridad y Derechos Humanos*

Oficina Anticorrupción

## **II. Características del proceso de cancelación de deudas:**

A efectos de proceder a cancelar las deudas del INSSJP con prestadores de servicios a los beneficiarios, el PEN dictó de manera sucesiva una serie de decretos tendientes a instruir y regular dicho proceso. En tal sentido, es posible resaltar las siguientes normas:

- Decreto 925/96 (agosto de 1996) dispuso el relevamiento y control de las deudas y créditos del Instituto con las personas físicas y jurídicas del sector público y privado al 1 de agosto de 1996. Para ello: los acreedores debían presentar en el plazo de 60 días la documentación que permitiera acreditar tal deuda; la Intervención del Instituto verificaría la correspondencia entre lo reclamado y los antecedentes que obraran en la entidad, y elaboraría un informe sobre la procedencia y alcance de la deuda; en caso de registrarse diferencia entre lo reclamado y lo reconocido por el Instituto, se atendería al monto sobre el cual existiera coincidencia y el saldo quedaría sujeto a conciliación obligatoria. El decreto también facultó al interventor a contratar a terceros para realizar las tareas de auditoría, que deberían ser supervisadas por la SIGEN.
- A efectos de reglamentar el Decreto 925, el INSSJP dictó los requisitos del trámite que se debían seguir en el proceso al que dieron en llamar: "Proceso de insinuación de créditos"<sup>1</sup>; asimismo propuso con "carácter optativo y universal" fórmulas conciliatorias elaboradas sobre la base de las reales posibilidades del Instituto.
- Decreto 197/97 (marzo de 1997) dispuso el cese de la intervención del Instituto y su normalización, y estableció una serie de medidas asociadas al relevamiento y pago de las deudas en el marco del Dec 925/96. En tal sentido, otorgó un préstamo de la ANSSAL para el pago de deudas y dispuso que los pagos que no se pudieran cubrir con el mismo, se transferirían a la Tesorería Gral de la Nación. Las deudas transferidas a la Tesorería Gral, debían ser previamente reconocidas por el Instituto y

---

<sup>1</sup> Res. 898 del 11 de octubre de 1996



*Ministerio de Justicia,  
Seguridad y Derechos Humanos*

Oficina Anticorrupción

auditadas por la SIGEN. De este modo, el decreto extendió la fecha límite fijada para el relevamiento de las deudas e incrementó el número de deudas que debían ser financiadas con ambos fondos (con anterioridad a este decreto, las deudas eran canceladas por el Instituto)

- SIGEN propuso un circuito administrativo para el pago de las deudas, que fue aprobado por el Presidente del Instituto<sup>2</sup>. Este procedimiento fue posteriormente modificado<sup>3</sup>
- Decreto 996/98 (agosto de 1998) autorizó al Instituto a destinar al pago de las deudas transferidas a la Tesorería los préstamos que obtuviera con entidades financieras
- Decreto N° 1318/98 (noviembre de 1998) dispuso, a efectos de cumplir con el Decreto 996/98, la entrega de Bonos de Consolidación, estableciéndose un régimen opcional de cancelación de los pasivos transferidos a la Tesorería Gral. Este decreto es el primero que incorporó un orden de preferencia en el pago de las deudas: conforme el orden cronológico en que SIGEN fuera verificando las deudas reclamadas por los prestadores del Instituto.

### **III. Irregularidades:**

La ejecución del proceso de reconocimiento y cancelación de deudas del INSSJP que debía regirse por los procedimientos descriptos, reconoció una serie de irregularidades identificadas y denunciadas por la OA:

---

<sup>2</sup> Resolución N° 295 del 15 de octubre de 1997

<sup>3</sup> Resolución N° 309



*Ministerio de Justicia,  
Seguridad y Derechos Humanos*

Oficina Anticorrupción

- a. **Pedido de retorno:** A efectos de asegurar el pago de una deuda reclamada, un acreedor recibió el llamado de un funcionario del Instituto quien manifestó que la deuda sería pagada siempre que se dejara un 40% “en concepto de honorarios”, aún cuando la factura fuera emitida por el 100%.
- b. **Existencia de “gestores” ajenos a la Institución:** El procedimiento de reclamo de pago de deudas, no reconocía gestor alguno; sin embargo se identificó a una serie de personas que no trabajaban en el Instituto o –en el caso de quienes sí pertenecían a la institución- no cumplían funciones en áreas involucradas en el proceso de negociación de la deuda, y se presentaban como gestores solicitando “comisiones” a cambio del trámite. Esto sólo resulta posible en el marco de un procedimiento administrativo regido por la discrecionalidad de ciertos decisores a los cuales resultaría eventualmente posible que los gestores solicitaran la promoción del correspondiente pago.
- c. **Omisión de denunciar:** Los acreedores que habían sido objeto del pedido de retorno de ciertos funcionarios, informaron de tal situación al Presidente y Vicepresidente del Instituto, haciéndoles escuchar las grabaciones en que dichos pedidos tenían lugar. Sin embargo, estos funcionarios no realizaron la correspondiente denuncia judicial, sino hasta un año más tarde cuando aquellos pedidos fueron difundidos por un programa de tv, forzando así a los funcionarios a presentarse ante la justicia.

#### **IV. Algunas condiciones para la corrupción:**

***Discrecionalidad en el proceso administrativo:***

Como puede apreciarse en el breve repaso normativo que acaba de realizarse referido al pago de las deudas que el Instituto mantenía con prestadores, se trató de un sistema de verificación de deudas que careció de los principios de equidad y justicia, y en su lugar se centró en decisiones discrecionales.



*Ministerio de Justicia,  
Seguridad y Derechos Humanos*

Oficina Anticorrupción

En tal sentido, puede observarse que no se sancionaron normas que fijaran criterios o regularan un orden de preferencia en los pagos; la regla, entonces fue la discrecionalidad del Presidente del Instituto que era el responsable de firmar los acuerdos. En particular, en aquellos casos en que existiera discusión respecto del monto de la deuda, dichas negociaciones concluían con la firma de un acuerdo final en que el acreedor renunciaba a la posibilidad de discutir cualquier otra deuda, esta discusión final se atribuyó únicamente al Presidente del Instituto –quien era responsable de firmar los acuerdos de pago- sin reconocerse ningún tipo de control sobre los términos de esa negociación, quedando así los acreedores sujetos a las decisiones discrecionales del Presidente del Instituto<sup>4</sup>.

Esta discrecionalidad se vió reforzada por la falta de intervención de ciertas instancias de control –a pesar de haber sido prevista en las diferentes normas- como es el caso de la SIGEN y la Gerencia de Auditoría Interna en aquellos expedientes que tramitaron por el Instituto. Así, las negociaciones las realizaba el Presidente del Instituto sin que los prestadores pudieran contar con una instancia de control (externo o interna) que verificara que no hubiera habido abuso de poder en dicho proceso.

Por su parte, la ausencia de documentación referida a los procesos de negociación, impide conocer los términos de los mismos, sus motivos y contenido; esto se constituye como un escenario ideal para el desarrollo de situaciones irregulares debido a que las decisiones que allí se toman no resultan susceptibles de ningún tipo de revisión / análisis posterior.

La inexistencia de reglas claras que dejan espacios abiertos a la toma de decisiones con criterios discrecionales, funciona como una condición sumamente propicia para el

---

<sup>4</sup> En este contexto, la discrecionalidad no sólo resulta un hecho que potencialmente podía llegar a ocurrir, sino que resultó posible verificar su ocurrencia: aquellos pagos en efectivo realizados por el Instituto –a diferencia de los pagos en bonos realizados por el Ministerio de Economía- eran conocidos como los “acomodados” por el personal de la Gerencia de Auditoría Interna, y cobraron en menos de doce meses –a diferencia de los provenientes del Ministerio que, si lograron cobrar, lo hicieron con mucha demora-.



*Ministerio de Justicia,  
Seguridad y Derechos Humanos*

Oficina Anticorrupción

desarrollo de hechos de corrupción en la medida en que habilita la extorsión, el pedido de favores a cambio del impulso de las decisiones, etc., por parte de quienes conocen el irregular y arbitrario procedimiento de cancelación de las deudas.

En este contexto, parece digno de mención que aquellos reclamos por menos de \$10.000 hayan registrado “quitas” de entre el 10 y 20%, mientras los que superaban el \$1.000.000 no registran ningún tipo de quita. Resulta llamativo, entonces, la existencia de mayor capacidad de negociación por parte del Instituto con aquellos acreedores que reclamaban montos bajos, que con quienes esperaban recibir montos muy superiores. Sin embargo, a la luz de las irregularidades relatadas en el apartado anterior, resulta posible imaginar que la inexistencia de quitas en los reclamos por montos altos no implicó que todo ese dinero fuera recibido por el acreedor sino que un porcentaje del mismo quedaba en manos de “gestores”.