SECRETARÍA DE POSGRADO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

ESPECIALIZACIÓN EN AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

TRABAJO INTEGRADOR FINAL (TIF)

Iniciativas innovadoras para el fortalecimiento del sistema de control interno en el ámbito del Sistema de Riesgos del Trabajo

AUTOR: ARBÓS SANTIAGO JAVIER

DIRECTOR: MINER WALTER

OCTUBRE DE 2023

1. RESUMEN

El presente Trabajo Integrador Final (TIF) se centra en investigar, evaluar y generar aportes sobre el Sistema de Control Interno que deben implementar las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), en cumplimiento de la normativa vigente (Resolución de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) Nº 734/08 y normas complementarias), a la luz de las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional, normas y/o procedimientos de auditoría interna gubernamental y prácticas de auditoría aplicables.

La mentada Resolución SRT Nº 734/08 establece los contenidos de carácter mínimo y obligatorio y prevé, entre otras cuestiones, que las ART deben designar a un Responsable de Control Interno y a los integrantes del Comité de Control Interno como requisito previo a la autorización para operar en el Sistema de Riesgos del Trabajo.

De esta manera, el objetivo general del presente TIF reside en identificar aspectos de mejora en el actual sistema de control interno que deben implementar las ART en su ámbito, conforme lo establece la normativa emanada por el Organismo de Control (SRT).

Con miras en ese objetivo general, el propósito perseguido en el presente trabajo final consiste en realizar aportes novedosos, análisis y evaluaciones, desde el campo de la auditoría interna gubernamental, sobre el régimen vigente antes mencionado.

De esta manera, mediante la investigación se pretenderá formular interrogantes tendientes a analizar y aportar mejoras en el sistema de control interno desde una perspectiva legal (desde los conceptos y doctrina de la auditoría legal), entre otros aspectos, con el fin de proponer las modificaciones que puedan mejorar o ampliar los actuales alcances del control interno en la normativa vigente.

ASEGURADORAS DE RIESGOS DEL TRABAJO – SISTEMA DE CONTROL INTERNO –RIESGOS DEL TRABAJO -

2. ÍNDICE

Tabla de contenido

1. RESUMEN....2
2. ÍNDICE....3
3. INTRODUCCIÓN....4
4. PLANTEAMIENTO DEL TEMA/PROBLEMA....5
5. OBJETIVOS....8
6. MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL....9
7. DESARROLLO....19
8. CONCLUSIONES....56
9. BIBLIOGRAFÍA....59

3. INTRODUCCIÓN

La propuesta del presente Trabajo Integrador Final consiste en investigar, evaluar y aportar acerca del Sistema de Control Interno que deben implementar las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) en cumplimiento de la normativa vigente (Resolución de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo Nº 734/08 y normativa y comunicaciones complementarias), a la luz de las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional y normas y/o procedimientos de auditoría interna gubernamental.

La elección del tema se realiza en tanto resulta de suma relevancia la regulación normativa realizada por el organismo de control del Sistema de Riesgos del Trabajo, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), de establecer que las ART deban implementar un Sistema de Control Interno con el propósito de conformar un ambiente de control que se corresponda con la naturaleza de sus actividades. Ello por tratarse el Sistema de Riesgos del Trabajo de un sub sistema de la Seguridad Social. Dicha medida de regulación surge actualmente de la Resolución SRT Nº 734/08, la cual establece los contenidos de carácter mínimo y obligatorio. La SRT es el organismo donde me desempeño.

En este sentido, la legislación prevé que las entidades deberán designar a un Responsable de Control Interno y a los integrantes del Comité de Control Interno como requisito previo a la autorización para operar en el Sistema de Riesgos del Trabajo.

Creo conveniente y pertinente evaluar dicho sistema de control confrontándolo con las normas de auditoría interna gubernamental, de control interno, y aquellos elementos conceptuales de auditoria vistos a los largo de la Especialización y realizar aportes y/o críticas que contribuyan al interés académico en materia de control interno organizacional, como ser las actividades de control interno, ambiente de control y gestión de riesgos.

De esta manera, se entiende que el trabajo de investigación podrá resultar de utilidad para aquellos/as a quienes les interese, trabajen o estudien sobre auditoría interna y el control interno en las organizaciones.

Se considera a su vez que puede ser de utilidad y beneficiar al Organismo donde desempeño mis labores, la SRT, a través de las distintas áreas de control, tanto sean de control interno (Unidad de Auditoría interna) como sustantivas u operativas de control y fiscalización; las ART controladas; así como en definitiva a todos los actores del Sistema de Riesgos del Trabajo, en especial los/as trabajadores/as incluidos como sujetos protegidos a través de la prevención de los riesgos y la reparación de los daños derivados del trabajo.

En definitiva, resulta de relevancia llevar adelante este proyecto porque permitirá conocer qué mejoras se pueden incorporar al actual régimen vigente en el derecho argentino, vinculado al sistema de control interno que deben implementar las ART, en relación con los procedimientos administrativos y controles internos en función de las prácticas profesionales sobre la materia.

Finalmente, es dable mencionar que se relevó la existencia de un proyecto normativo elaborado por la SRT sobre la materia, el cual se tuvo como antecedente y material de lectura para el presente TIF.

4. PLANTEAMIENTO DEL TEMA/PROBLEMA

La elección del tema surge por la relevancia que tiene la regulación normativa realizada por el organismo de control del Sistema de Riesgos del Trabajo, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), de establecer que las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) deban implementar un Sistema de Control Interno con el propósito de conformar un ambiente de control que se corresponda con la naturaleza de sus actividades. Dicha medida de regulación surge actualmente de la Resolución Nº 734/08, la cual establece los contenidos de carácter mínimo y obligatorio.

De ahí que la propuesta desarrollada en el presente trabajo consiste en investigar, evaluar y aportar sobre el Sistema de Control Interno que deben implementar las ART, en cumplimiento de la normativa vigente, a la luz de las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional y normas y/o procedimientos de auditoría interna

gubernamental, entendido como una herramienta de control interno que coadyuva al fortalecimiento del sistema.

Las preguntas cuyas respuestas se desarrollan en el presente trabajo parten de la descripción y análisis del régimen vigente, el rol del Organismo de Control, como punto de partida para desarrollar la respuesta al interrogante de con qué nivel de actualización cuenta el sistema de control interno establecido por el órgano de control sobre las ART, a la luz de las normas de control interno y normas, procedimientos y/o técnicas de auditoría interna, para llegar a otro interrogante, vinculado con qué mejoras se pueden implementar en el actual Sistema de Control interno que deben poner en práctica las ART.

En el desarrollo de esos puntos se lograron identificar aspectos de mejora en el actual sistema de control interno que deben implementar las ART en sus ámbitos, objetivo general del presente trabajo.

En dicho marco, en el presente TIF se pretenden desarrollar los aspectos que se consideran novedosos y que podrían ser objeto de inclusión en una futura reforma del sistema de control interno vigente.

En particular, se verifica la desactualización en relación con otras normas vinculadas al control interno y que posiciona al actual régimen con una serie de deficiencias, vacíos y cuestiones que merecen superarse en pos de fortalecer el Sistema de Riesgos del Trabajo y en definitiva a los/las trabajadores/as comprendidos.

El proyecto se encuadra en el análisis de la normativa argentina vigente, principalmente la Resolución SRT Nº 734/08, así como en la normativa relacionada, como ser la Resolución SRT Nº 1810/15, a través de la cual se incluye como requisito previo a la obtención de la autorización para funcionar como ART, remitir la composición de los integrantes del Comité de Control Interno y del Responsable del área de Control Interno así como también cumplimentar los procedimientos mínimos de los circuitos operativos definidos; y establece que las entidades deban designar a un Responsable de Control Interno y a los integrantes del Comité de Control Interno como requisito previo a la autorización, a tal fin, deberán remitir las actas del órgano de Administración correspondientes. Asimismo dispone que las entidades que soliciten autorización deberán presentar ante la SRT las "Normas sobre Procedimientos Administrativos y Controles

Internos" relativos a los procedimientos mínimos allí reglamentados. Luego, dentro de los CUARENTA Y CINCO (45) días corridos de haber obtenido la autorización deberán presentar las "Normas sobre Procedimientos Administrativos y Controles Internos" relativos a los procedimientos mínimos reglamentados.

Los métodos a emplear conforme la bibliografía consultada (Fassio, 2015), para la realización del Trabajo de Integración Final, partirán de la descripción y explicación del sistema vigente, esto es la regulación normativa realizada por el Organismo de Control, sobre las ART y el funcionamiento de dicho sistema, mientras que los procedimientos y técnicas que se aplicarán consistirán en relevar, revisar, analizar y evaluar el sistema de control interno antes mencionado, con el fin de abordar el objetivo general y los objetivos específicos planteados.

El proyecto es viable dado que se estructura en fases que comienzan con el relevamiento de normativa, proyectos normativos, doctrina nacional, normativa y artículos del ámbito de la comunidad europea, para luego investigar y poder llegar a desarrollar aportes y/o mejoras al sistema de control interno que deben implementar las ART en materia, por ejemplo, de actividades de control interno, ambiente de control y gestión de riesgos.

De esta manera, se comenzará realizando una descripción del marco teórico conceptual sobre la evolución normativa y doctrinaria, de modo sintético y en lo pertinente al tema del presente trabajo, del régimen argentino de accidentes del trabajo al Sistema de Riesgos del Trabajo que rige en la actualidad.

En este sentido, se abordarán las normas principales que regulan el accionar de las ART, las funciones del Órgano de Control y los antecedentes que dieron sustento al dictado de la Resolución SRT Nº 734/08.

Luego se describirá y analizará el contenido de dicha resolución y sus anexos, como así también las distintas normas y comunicaciones emitidas por la SRT a fin de reglamentar aspectos puntuales del sistema control interno que deben implementar las ART.

Con ese marco, se analizará y evaluará el actual régimen a la luz de los conceptos y doctrina reciente en materia de auditoría legal y control interno y el Informe COSO.

Dicho análisis y evaluación dan cuenta que la norma posee aspectos desactualizados y/o mejorables, motivo por el cual a través del presente trabajo se realizan propuestas innovadoras de acuerdo al desarrollo efectuado en el punto 7, en asuntos tales como la generación de información y comunicación, el funcionamiento del Comité de Control Interno, el sistema de seguimiento de acciones correctivas, el tratamiento y modernización de los papeles de trabajo.

5. OBJETIVOS

El objetivo general del presente Trabajo integrador final consiste en identificar aspectos de mejora en el actual sistema de control interno que deben implementar las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) en su ámbito, conforme lo establece la normativa emanada por el Organismo de Control del Sistema de Riesgos del Trabajo, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT)

En este sentido, entre los objetivos específicos se encuentra el de identificar aquellos aspectos desactualizados y/o mejorables en el actual sistema de control interno establecido por el Órgano de control sobre las ART, a la luz de las normas generales de control interno y normas, procedimientos y/o técnicas de auditoría interna gubernamental.

Asimismo, se considera relevante a los fines de cumplir con el objetivo general previamente señalado, describir el rol que cumple la SRT en el marco del sistema de control interno analizado.

Para ello, la investigación se orienta en relevar aquellos aspectos teóricos vinculados con la auditoría legal y el control interno; el Informe COSO; y el Sistema de Control Interno en la normativa vigente.

Como consecuencia del relevamiento y análisis efectuado, se identifican aspectos desactualizados y a mejorar en el régimen vigente, vinculados con la generación de información y comunicación, el desarrollo de las tareas en el ámbito del Comité de Control Interno, el seguimiento de acciones correctivas, y la gestión de los papeles de trabajo.

6. MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

En el presente apartado se considera necesario realizar una descripción del actual Sistema de Riesgos del Trabajo, instituido por la Ley Nº 24.557 sobre Riesgos del Trabajo (en adelante LRT), y sus normas complementarias, a fin que el lector conozca sus alcances, en lo pertinente, para luego abordar los objetivos planteados. Dicha descripción permitirá contextualizar el dictado de la Resolución de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) Nº 734/08 y el sistema puesto en vigor por esta última norma.

Asimismo, luego de ello se expondrá el relevamiento y análisis de las normas y comunicaciones dictadas por la SRT complementarias a la Resolución SRT Nº 734/08, de modo tal de obtener una visión integral y sistémica del régimen en la actualidad y sobre el cual se efectúa el presente trabajo.

La LRT se sancionó el día 13/9/1995 y entró en vigencia el día 01/07/1996, de acuerdo a lo establecido por el artículo 2º del Decreto Nº 659/1996 (Decreto Nº 659 Poder Ejecutivo Nacional, 1996).

Dicha ley surge de uno de los compromisos asumidos en el "Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social" (AMEPES), suscripto el día 25/07/1994 por representantes de los actores sociales[1]. El consenso alcanzado se fundamentó, entre otros aspectos, en que "El sistema tendrá como uno de sus objetivos reducir el costo laboral de las empresas y la siniestralidad" (Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2016, pág. 25).

Con la sanción y promulgación de la LRT, nuestro país incorporó un régimen legal de carácter preventivo y protector, encuadrado en el marco de la Seguridad Social.

El objetivo central del nuevo sistema fue la prevención de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales.

En este sentido, por primera vez la prevención y cobertura de los riesgos profesionales fueron incorporados como un subsistema de la Seguridad Social, mientras que

[1] Poder Ejecutivo Nacional, Confederación General del Trabajo, Unión Industrial Argentina, Cámara Argentina de Comercio, Cámara Argentina de la Construcción, Asociación de Bancos de la República Argentina, Asociación de Bancos Argentinos, Sociedad Rural Argentina y Bolsa de Comercio de Buenos Aires.

anteriormente, tanto la Ley Nº 9.688 (del año 1915) y sus modificatorias, como la Ley Nº 24.028 (del año 1991), sólo tenían como eje la compensación económica del daño previamente ocurrido, con prescindencia total de la cuestión preventiva.

El régimen anterior, el de la Ley Nº 24.028, así como su precedente, el de la Ley Nº 9.688 y sus modificaciones, "sólo consistía en un *sistema especial de responsabilidad* que, en la reparación del daño, ponía un fuerte acento en la *sustitución limitada de ingresos*, en tanto que el de la nueva ley pretende orientarse hacia la atención integral de las cuestiones relacionadas con los *riesgos del trabajo*, originados en aquéllos, pero poniendo además –y antes- un particular énfasis en las acciones preventivas, para superar así la más severa de las limitaciones que ostentaba –y legítimos reproches que merecía- el sistema reemplazado" (Ackerman, 2019, pág. 36).

De esta manera, el sistema actual se basa en un seguro obligatorio que deben contratar todos los empleadores, tanto del sector público como privado, admitiendo que la gestión sea a través de Aseguradoras con fines de lucro, Empleadores Autoasegurados y por Mutuales, bajo la regulación y control estatal de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Las aseguradoras a las cuales se hizo referencia precedentemente, la LRT las denomina "Aseguradoras de Riesgos del Trabajo" (ART), entidades éstas de derecho privado definidas en el artículo 26 de la LRT, cuyo cometido específico es brindar las prestaciones correspondientes, así como establecer acciones de prevención, pudiendo estar constituidas por asociaciones de trabajadores o de empresarios, las cuales deberán reunir los requisitos de solvencia financiera, capacidad de gestión, y demás recaudos previstos en la LRT, en la ley 20.091, y la reglamentación correspondiente (Ley Nº 24.557 sobre Riesgos del Trabajo, 1995, art. 26)

Las ART son empresas privadas contratadas por los empleadores para asesorarlos en las medidas de prevención y para reparar los daños en casos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.

Están autorizadas para funcionar por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y por la Superintendencia de Seguros de la Nación, organismos que verifican el cumplimiento de los requisitos de solvencia financiera y capacidad de gestión.

La LRT, en su artículo 3º, faculta a empleadores a autosegurarse ante riesgos del trabajo, siempre y cuando acrediten ciertos requisitos vinculados tanto a la solvencia económica financiera como a la garantía para brindar las prestaciones dinerarias y en especie que regula la LRT (por ejemplo, servicios médicos-farmacéuticos, de ortopedia y prótesis, de rehabilitación y recalificación y funerarios). Dicho artículo establece a su vez que quienes no acrediten ambos extremos deberán asegurarse obligatoriamente en una ART de su libre elección (Ley Nº 24.557 sobre Riesgos del Trabajo, 1995, art. 3).

Por su parte, el artículo 4º de la LRT, vinculado a la Prevención de los Riesgos del Trabajo establece, en su primera parte:

> "1. Los empleadores y los trabajadores comprendidos en el ámbito de la LRT, así como las ART están obligados a adoptar las medidas legalmente previstas para prevenir eficazmente los riesgos del trabajo. A tal fin y sin perjuicio de otras actuaciones establecidas legalmente, dichas partes deberán asumir compromisos concretos de cumplir con las normas sobre higiene y seguridad en el trabajo. Estos compromisos podrán adoptarse en forma unilateral, formar parte de la negociación colectiva, o incluirse dentro del contrato entre la ART y el empleador…." (Ley Nº 24.557 sobre Riesgos del Trabajo, 1995, art. 4, apartado 1).

Respecto del citado artículo 4 de la LRT la doctrina señala: "*Tal como lo sostiene Eduardo Álvarez*[2]*, "El art. 4, ley 24557 no deja lugar a ninguna duda acerca de la relevante actuación que le incumbe a la aseguradora de riesgos del trabajo en lo que hace a la prevención, y surge claro que se ha incorporado un nuevo sujeto que confluye en el deber de seguridad. A diferencia de los ordenamientos clásicos, el párr. 1º del citado artículo establece que no sólo los empleadores están obligados a adoptar medidas para prevenir los infortunios laborales, sino también dichas aseguradoras de riesgos del trabajo, que son sujetos pasivos de esta carga. El deber de seguridad, tal cual se rediseña en la ley 24557, excede el ámbito del contrato entre el empleador y el trabajador, y la aseguradora está tan obligada como la empleadora a efectuar ese ejercicio de previsión*

[2] Procurador General del Trabajo.

y de implementación que la naturaleza de la tarea exija para lograr la indemnidad de los dependientes" (Fage, 2009).

ACKERMAN enseña que la atención prestada por la LRT a la prevención de los riesgos del trabajo obligó a una inmediata compatibilización con la legislación precedente en esta materia, fundamentalmente la Ley Nº 19.587 de Higiene y Seguridad en el Trabajo –cuya vigencia se mantuvo-, y a una necesaria actualización y complementación de su reglamentación (Ackerman, 2019, pág. 253).

El Órgano de Control de estas entidades, la SRT, fue creada a través del artículo 35 de la LRT, como entidad autárquica en jurisdicción del actual Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), bajo la supervisión y fiscalización de la Secretaría de Seguridad Social, conforme lo establecido por la Resolución MTySS Nº 605/1996 (Resolución Nº 605 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1996).

Dicho organismo de control tiene las funciones que le asigna la LRT (y sus normas complementarias) y, en especial, la de controlar el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo, pudiendo dictar las disposiciones complementarias que resulten de delegaciones de dicha ley o de los decretos reglamentarios; supervisar y fiscalizar el funcionamiento de las ART; y requerir la información necesaria para el cumplimiento de sus competencias, pudiendo peticionar órdenes de allanamiento y auxilio de la fuerza pública, entre otras (Ley Nº 24.557 sobre Riesgos del Trabajo, 1995, art. 36, incisos a, b y d).

En este sentido, el carácter de organismo de control y supervisión del Sistema de Riesgos del Trabajo resulta a todas luces claro, en tanto "*la condición de entidad autárquica* (de la SRT) *hace que, así como, a tenor de lo preceptuado por el artículo 146 del Código Civil y Comercial de la Nación, la SRT sea una persona jurídica de carácter público,… ello tenga entre sus consecuencias más relevantes, amén de la sujeción al control administrativo…, que la vía recursiva contra sus decisiones pueda ser, a opción del interesado, la del recurso administrativo de alzada o la acción judicial correspondiente. Cuestión ésta de no poca relevancia de cara a las importantes funciones normativas de este organismo estatal*." (Ackerman, 2019, pág. 592).

Con sustento en las facultades que le otorga la normativa mencionada, la SRT emitió la Resolución Nº 734/2008, a través de la cual se estableció que las ART deberán implementar un Sistema de Control Interno (SCI), que contemple los criterios allí establecidos y fijando obligaciones y/o responsabilidades para cada nivel jerárquico de la Organización (Resolución Nº 734 Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2008).

De dicha norma surge que se consideró oportuno plasmar en las ART la tendencia a nivel internacional en materia de supervisión interna de las Aseguradoras en general, referida a una supervisión amplia y con competencias relevantes específicas.

Se consideró asimismo que generar un adecuado sistema de control interno en las ART, en consonancia con las actividades de riesgos del trabajo, redundaría en beneficio de los asegurados y trabajadores, posibilitando de esta manera una mejor gestión al optimizar el accionar de estas entidades aseguradoras.

Para ello se tuvo en cuenta como antecedente el Informe del *Comittee of Sponsoring Organizations of the Tradeway Comision* (COSO) de ese momento y las normas de auditoría de aplicación.

Cabe mencionar que los contenidos de dicha resolución son de carácter mínimo y obligatorio para las ART, con el propósito de conformar un ambiente de control que se corresponda con la naturaleza de sus actividades, dentro de parámetros y prácticas aceptadas en la materia.

En este sentido, mediante la mentada resolución se aprueban CUATRO (4) anexos:

Mediante el Anexo I se establecen las responsabilidades y la estructura para la gestión de un Sistema de Control Interno en las ART, el cual deberá ser proporcional a sus dimensiones y a la complejidad de sus operaciones.

A través del Anexo II se establecen las pautas mínimas y obligatorias para el desarrollo de las “Normas sobre Procedimientos Administrativos y Controles Internos”. En este sentido, las ART deben desarrollar por escrito procedimientos administrativos que instruyan sobre el circuito de procesamiento y control de sus operaciones.

El Anexo III, por su parte, contiene los conceptos y principios sobre cuya base las ART deben implementar el Sistema de Control Interno; mientras que el Anexo IV contiene la

declaración jurada que debe ser suscripta por el Responsable del área de control interno de cada ART.

Asimismo, la resolución bajo análisis establece que las presentaciones a remitir a la SRT, conforme sus Anexos I, II y IV, deben ser efectuadas mediante notificación fehaciente a dicho Organismo de Control, y que dichas presentaciones deberán estar suscriptas por la máxima autoridad de la ART, o por su Gerente General o apoderados que cuenten con facultades suficientes para ello.

A su vez, se facultó a la entonces Gerencia de Control de Entidades (GCE) de la SRT (actual Gerencia de Control Prestacional, conforme la estructura organizativa vigente aprobada por la Resolución SRT Nº 4/2019), a formular modificaciones a lo establecido en el Anexo IV, en los puntos 6, 7 y 8 del Anexo I y en el punto 4 del Anexo II, previa intervención de la entonces Gerencia de Asuntos Legales, actualmente Gerencia de Asuntos Jurídicos y Normativos.

La entrada en vigencia de la resolución fue a partir de los ejercicios iniciados el 01/07/2008 y se estableció la determinación de fechas para que las ART deban:

a) Informar y remitir a la SRT: el nombre del Responsable del área de Control Interno y copia del acta que lo refrenda; la declaración jurada conformada en el Anexo IV; la nómina de los miembros del Comité de Control Interno designados por el Directorio y la copia del acta que lo refrenda.

b) Remitir a la SRT copia del acta y la fecha de aprobación de las "Normas sobre Procedimientos Administrativos y Programa de Control Interno" correspondientes a los procedimientos mínimos comprendidos en el Anexo II apartado 4.

c) Remitir el Programa Anual de Control Interno con los agregados y modificaciones que estimen procedente efectuar, a fin de dar cumplimiento a lo reglamentado en la resolución.

Cabe mencionar que la norma resulta aplicable sólo para las ART, sin contener regulaciones respecto de los Empleadores Autoasegurados (EA).

En relación con el dictado de la Resolución SRT Nº 734/08, se sostuvo: "*Como toda actividad que administra bienes de terceros o compromisos futuros con ellos, las*

entidades aseguradoras y reaseguradoras se encuentran fuertemente reguladas. En la Argentina, hay dos organismos reguladores que son la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT).

Estos organismos, además de realizar inspecciones con personal propio, han establecido la necesidad que las entidades designen formalmente ante esos reguladores a un funcionario en el cargo de responsable del área de Control Interno. La SSN, en su Resolución 31.231/06 y la SRT, en su Resolución 734/08, establecen las funciones, requisitos, responsabilidades y procedimientos a llevar a cabo por el responsable del área de Control Interno, que tienen base sustancial en los procedimientos típicos de auditoría interna. Entre ellos, se destacan la elaboración y ejecución de un Plan Anual de Control Interno, la supervisión por medio de un Comité de Control Interno, la documentación en papeles de trabajo de auditoría y la realización de pruebas, entre otros." (Cronista, 2013).

Con posterioridad al dictado de la Resolución SRT Nº 734/08, la SRT emitió normas y comunicaciones vinculadas a su aplicación.

En este sentido, a través de la Nota de la SRT Nº 125/08, de fecha 06/08/2008, se informó a la Unión de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo que el sistema de control interno y demás aspectos que hacen al ambiente de control interno se iban a regir por los preceptos establecidos por la entonces resolución de la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) Nº 31.231, norma ésta que establecía que las entidades aseguradoras y reaseguradoras sujetas a la supervisión de la Superintendencia de Seguros de la Nación, debieran aprobar bajo la responsabilidad y por intermedio de su órgano de administración, las "Normas sobre procedimientos administrativos y controles internos".

En dicho marco, se requirió que la estructura, metodología, plazos y demás aspectos involucrados, deban incluir y dar tratamiento a los siguientes procesos críticos, los cuales debían encontrarse escritos y aprobados según un cronograma definido:

1. Prevención de Riesgos del Trabajo: operatoria, gestión y control.
2. Prestaciones Dinerarias: liquidación y pago.
3. Prestaciones en especie: contratación, prestación, liquidación y pago.
4. Afiliaciones: operatoria, gestión, notificación y control.

5. Atención al Público: operatoria, gestión y control.

Cabe señalar que la Resolución SSN Nº 31.231 fue derogada a partir del 01/12/2014 por la Resolución SSN Nº 38.708/2014, norma a través de la cual se aprobó, entre otras cuestiones, el Cuerpo Normativo "Reglamento General de la Actividad Aseguradora (Reglamento de la Ley N° 20.091)" (Resolución Nº 38.708 Superintendencia de Seguros de la Nación, 2014, art. 1).

Luego se dictó la Disposición GCE Nº 1/09, de fecha 28 de mayo de 2009, vinculada a la determinación de las fechas en que las ART debían:

- Informar y remitir a la SRT el nombre del Responsable del área de Control Interno y copia del acta que lo refrenda; la declaración jurada conformada en el Anexo IV de la Resolución SRT Nº 734/08; la nómina de los miembros del Comité de Control Interno designados por el Directorio y la copia del acta que lo refrenda.
- Remitir a la SRT copia del acta y la fecha de aprobación de las "Normas sobre Procedimientos Administrativos y Programa de Control Interno", correspondientes a los procedimientos mínimos comprendidos en el Anexo II apartado 4 de la Resolución SRT Nº 734/08.
- Remitir el Programa Anual de Control Interno, con los agregados y modificaciones correspondientes (Resolución Nº 734 Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2008, art. 9)

Así, mediante la Disposición GCE Nº 1/09 se dispuso, entre otras cuestiones, que el nombramiento de los integrantes del Comité de Control Interno designados por el Órgano de Administración, aún en período transitorio, debe ser informado por el Responsable del área de Control Interno a la SRT, conjuntamente con la copia del acta que así lo refrenda, dentro de los TRES (3) días de haberse producido.

Asimismo, estableció que el Responsable de Control Interno debe notificar su nombramiento a la SRT, dentro de las SETENTA Y DOS (72) horas de haberse producido, y remitir dentro de los CINCO (5) días de su designación copia del acta que

refrenda su nombramiento y la declaración jurada dispuesta en el Anexo IV de la Resolución SRT Nº 734/08.

Dispuso a su vez que las normas sobre procedimientos administrativos y controles internos de los circuitos operativos 4.6 y 4.7 enunciados en el apartado 4 del Anexo II de la Resolución S.RT. N° 734/08, correspondientes a los aspectos de riesgo operacional de "Accidentes de trabajo y Enfermedades Profesionales" y "Determinación de Incapacidades" respectivamente, debían encontrarse escritos y aprobados conforme lo dispuesto en el Anexo II de dicha Resolución, al 30 de septiembre de 2009 inclusive.

Asimismo, las normas de los circuitos operativos 4.5, 4.8, 4.9 y 4.10 que se encuentran especificados en el apartado 4 del Anexo II de la Resolución SRT N° 734/08, correspondientes a los aspectos de riesgo operacional de "Alícuotas", "Cobranzas de cuotas", "Sistemas" y "Recepción y registro de mediaciones y demandas judiciales", respectivamente, debían estar redactados y aprobados según lo normado en el Anexo II de dicha Resolución, al 31 de diciembre de 2009 inclusive.

Los aspectos relativos al Plan Anual de Control Interno, normados en la Resolución S.RT. N° 734/08, deben aplicarse a partir de la elaboración del Plan 2009- 2010, considerando los circuitos operativos indicados bajo los ítems 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 y 4.11, del Anexo II, correspondientes a "Prevención de Riesgos del Trabajo", "Prestaciones Dinerarias", "Prestaciones en Especie", "Afiliaciones" y "Atención al público", respectivamente (Disposición Nº 1 Gerencia de Control de Entidades, 2009, arts. 1, 2, 4, 5 y 7).

Luego mediante la Nota GCE Nº 1547/12, de fecha 02/03/2012, se requirió a las ART, a través del Responsable de Control Interno, que informaran con una anticipación mínima de VEINTE (20) días, cada reunión a celebrar del Comité de Control Interno, a través del módulo "AGENDA REUNIONES CCI", implementado en la extranet de la SRT.

Por otra parte, a través de la Nota DCEI Nº 2621/13, de fecha 13/04/2012, se requirió a los Responsables de Control Interno de las ART que, en el marco de lo dispuesto en los incisos c) y e), punto 5.4, Anexo I, de la Resolución SRT Nº 734/08, el tratamiento con el Comité de Control Interno de las cuestiones relevantes en materia de Riesgos del Trabajo producto de las tareas de control del Responsable de Control Interno debe

considerar, además de las Notas Correctivas informadas por la SRT, la comunicación de sumarios, multas y sanciones que se apliquen a las ART.

Ello en el entendimiento de que el tratamiento de las observaciones y medidas que efectúe e indica el Organismo de Control devendrá en un análisis integral e integrado por parte de los integrantes de ese Comité sobre las debilidades existentes en la organización, del que surgirán las acciones preventivas y correctivas que se estimen pertinentes adoptar para su resolución.

Asimismo, en dicha nota se indicó que conforme lo dispuesto en los incisos c) y h), punto 4.3, Anexo I, de la Resolución SRT Nº 734/08, los Responsables de Control Interno deben dejar evidenciado en las actas de Comité de Control Interno las decisiones que hayan surgido como resultado del análisis y evaluación de los procesos correctivos y sumariales comunicados oportunamente por la SRT.

Con posterioridad se dictó la Resolución SRT Nº 762/17, de fecha 28/07/2017, a través de la cual se reemplazó la denominación del "Registro de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo" de la SRT, por "Registro de A.R.T./E.A.", mientras que mediante su artículo 6º se estableció que los responsables de control interno de las ART tendrán la responsabilidad de mantener actualizada la información solicitada en dicha norma (Resolución Nº 762 Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2017, arts. 1 y 6).

Por otro parte, en relación con los objetivos de control, cabe mencionar: "*... de manera simplificada, podemos identificar los principales objetivos de control sujetos a revisión:*

a) Que la compañía pueda mantener o incrementar su capacidad de captar clientes. Para ello, es muy importante brindar un servicio adecuado, generar confianza en la sociedad, cuidar su reputación, cumplir con las leyes y regulaciones aplicables.

b) Que las tarifas sean adecuadas. No sólo en términos de competitividad sino que sean suficientes para que la aseguradora no tenga riesgos de descapitalización.

c) Que los excedentes financieros temporales sean invertidos de manera de obtener un rendimiento que permita una mayor capitalización. En ese sentido, deben considerarse tanto los riesgos relacionados a la capacidad de pago de la contraparte (riesgo de crédito) como los relacionados al tipo de cambio y de cotización, cuando corresponde

(riesgo de mercado), el rendimiento de la inversión (riesgo de tasa de interés) y el plazo de inmovilización de los activos invertidos en relación a los plazos de vencimiento de los compromisos (riesgo de liquidez).

d) Que la aseguradora haya constituido reservas suficientes. Se hayan reservado adecuadamente, según cálculos actuariales, montos que permitan pagar en tiempo y forma las posibles obligaciones por siniestros;

e) Que la compañía opere en un nivel de eficiencia que le permita generar una rentabilidad adecuada para evitar riesgos de descapitalización.

Para la revisión de estos objetivos de control, los reguladores nacionales han establecido los procedimientos mínimos de revisión a incluir en los Planes Anuales de Control Interno y que se encuentran descriptos en las resoluciones 31.231/06 SSN y 734/08 SRT enunciadas. El auditor puede incrementar los procedimientos de revisión, en función de las necesidades de cada entidad en particular." (Cronista, 2013).

A modo de conclusión de lo expuesto, se puede afirmar que mediante la Resolución SRT Nº 734/08 se posibilitó al Organismo de Control (SRT), en el ámbito de las Aseguradoras del Sistema de Riesgos del Trabajo, la instrumentación de un Sistema de Control Interno sobre el cual planifica, desde entonces, tareas de fiscalización y control. De esta forma, el dictado de las normas y comunicaciones detalladas en el presente apartado, ha facilitado la mejora continua y el fortalecimiento institucional, sin perder de vista que lograr un eficiente control interno dentro de las ART, redundará en una mejora para todo el Sistema de Riesgos del Trabajo.

7. DESARROLLO

El presente Trabajo integrador final tiene como objetivo aportar iniciativas innovadoras para el fortalecimiento del sistema de control interno que deben implementar las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), en sus ámbitos.

La innovación se puede definir como la generación de valor a través de la implementación de nuevas ideas. Para que la innovación sea plenamente efectiva requiere que sea continua y que logre producir una cultura de la innovación: la "*Auditoría interna solo podrá*

asegurarse de mantenerse a la altura del ritmo acelerado de cambio si cada auditor asume la responsabilidad de ser innovador y reconoce que la profesión necesita la innovación para progresar. Debemos buscar las oportunidades, rodearse de otros compañeros innovadores y estar dispuesto a asumir los riesgos." (Frett, 2016).

En este sentido, "*La función de auditoría interna en una compañía de seguros presenta algunas particularidades relacionadas a los riesgos específicos del negocio y a las expectativas de los múltiples actores interesados: asegurados, reguladores, accionistas, empleados y la sociedad en su conjunto…*

El auditor interno de una compañía de seguros, además de su rol tradicional de evaluador del control interno, es habitualmente el funcionario designado como responsable de control interno, con el objetivo regulatorio de brindar una mayor confiabilidad a todas las partes interesadas, en el buen desempeño de las entidades aseguradoras y reaseguradoras." (Cronista, 2013)

7.1. AUDITORÍA LEGAL Y CONTROL INTERNO.

Con el fin de contextualizar el análisis, se entiende pertinente mencionar aquellos conceptos y doctrina vinculados con la Auditoría legal, dado el enfoque que se puede aportar desde el Derecho, como un marco de referencia sobre el cual se pretenden identificar aspectos de mejora en el actual sistema de control interno que deben implementar las ART en su ámbito, objetivo general del presente TIF.

Para ello es preciso determinar qué entendemos por Auditoría legal, toda vez que una de las principales dificultades que enfrentan los auditores del campo del derecho es la de muchas veces no conocer de manera adecuada qué alcances tiene, o mejor dicho qué implica, llevar a cabo una auditoría legal o jurídica.

Se propone de esta manera revisar los distintos conceptos que clarifican la cuestión señalada precedentemente.

En este sentido, se puede definir a la auditoría legal como un proceso de control, destinado a la mejora del cumplimiento de los objetivos de la organización mediante el análisis de la conformidad de su accionar respecto del marco legal que regula su comportamiento,

abarcando el examen de las actividades y áreas legales, y las de apoyo para conseguir dicha conformidad. Así, además del control clásico de legalidad, incluye el análisis de las áreas legales, de sus productos, de las actividades tendientes al asesoramiento y a la defensa del Estado.

Entre los distintos tipos de auditoría legal y las materias a controlar se encuentran:

- Auditoría de legalidad de actos: actos administrativos; procedimientos administrativos; cumplimiento de aspectos formales, competencia de los funcionarios.
- Gestión de las áreas legales: organización interna; procedimientos; recursos humanos; áreas de apoyo y comunicación con otros sectores.
- Auditoría de juicios: cumplimiento de plazos; cumplimiento de aspectos formales; registro de juicios y reserva de la información.
- Auditoría de sumarios: Cumplimiento de plazos; cumplimiento de aspectos formales; registro; actos tendientes al recupero patrimonial y reserva de expedientes.
- Gestión de áreas de apoyo: recursos humanos; compras y contrataciones; publicidad y comunicación, etc. (Alencastre, 2022).

Cabe recordar que la auditoría legal o jurídica difiere en sus orígenes, marco normativo, características y fines de la actividad de asesoramiento realizada por los servicios jurídicos.

En este sentido, la intervención que realiza el Servicio Jurídico al expedirse sobre la legalidad de un procedimiento y/o acto se realiza por cuanto constituye uno de los elementos esenciales del acto administrativo, en el marco del inciso d), artículo 7, de la ley 19.549 garantizando, entre otras cuestiones, que todo acto administrativo que pudiera afectar derechos subjetivos o intereses legítimos de los particulares respete el ordenamiento jurídico vigente.

Sobre el particular, se define a la auditoría como "… una ciencia (o técnica) que investiga las conductas sociales para estimar si se han desviado de las pautas establecidas, de los comportamientos típicamente sanos, informando a los agentes interesados para que

puedan valorar el alcance de las desviaciones y sus probables consecuencias" (BALLESTEROS, 1991, citado por Charry, 1997, pág. 18).

Asimismo, puede señalarse que "Una auditoría es, en esencia, un chequeo que permite determinar las bondades de un sistema, la marcha de un sistema de aseguramiento de la calidad o la revisión de un programa. Puede ser interna o externa. La auditoría interna la realiza la propia organización con el fin de verificar el funcionamiento del sistema" (SENLLE, 2000, citado por Charry, 1997, pág. 18/19)

El mismo autor también sostuvo que "La auditoría de legalidad, también llamada de cumplimiento o de regularidad legal, busca comprobar si determinada empresa o institución cumple en la aplicación de toda la normativa que le es propia. Los auditores señalan los desvíos a las normas legales, analizan las causas y recomiendan su vuelta a la ley" (Charry, 1997, pág. 26).

También se ha definido a la *auditoría jurídica y social* como un sólo tipo de auditoría, considerándola como aquella que "… consiste en inventariar la situación jurídica y social de la empresa, en controlar su conformidad a las normas jurídicas además de verificar la sinceridad y la calidad de la información jurídica y social, la eficacia de estas manifestaciones a través de operaciones, de procedimientos y de la organización a fin de mejorar la seguridad y la eficacia de la conducción jurídica y social" (J. P. Ravelec)." (Charry, 1997, pág. 20).

El informe del auditor legal conforma un pronunciamiento sobre el estado de la empresa o ente, y tiene como fin poner de relieve las insuficiencias jurídicas puestas de manifiesto para lograr sus objetivos, ayudar a alcanzar los mismos, acatar las reglamentaciones y mejorar la gestión. Además, ayuda a la concepción de proyectos, a elegir las mejores posibilidades y a mejorar la gestión.

La doctrina más moderna define a la auditoría legal como el proceso efectuado por abogados, de revisión sistemática, relevamiento con técnicas específicas y posterior rendición de cuentas a quien la haya encomendado, de documentación de existencia legal, actividades laborales o comerciales y circunstancias de hecho, realizado *a posteriori* o concomitantemente con ellas, que sean de naturaleza específica y directamente vinculada a incumbencias del derecho, para cotejarlas con el plexo normativo aplicable a cada caso

y con la finalidad de corregir los desvíos observados y prevenir los riesgos advertidos (Lobaiza, 2021, pág. 14/15).

En este sentido, se considera que el control de legalidad debe poseer autonomía respecto de los otros tipos de auditoría, en la conveniencia de enfocar a la auditoría legal como una herramienta útil para constatar el adecuado funcionamiento del control en la faz preventiva. Asimismo, debe procurar disminuir el riesgo legal, entendido este como el riesgo de que se produzcan quebrantos por contratos inadecuadamente documentados o porque puedan ejercerse por algún defecto formal.

El control de dicho riesgo requiere de su identificación, medición, cuantificación y seguimiento, por lo que resulta necesario se cuente con medios organizativos, materiales y humanos suficientes para desarrollar un sistema adecuado de Control Interno y de seguimiento de dicho riesgo, que se enmarque dentro de los procedimientos y políticas de actuación general de la entidad.

Continuando con el último autor citado, el fundamento o anclaje normativo de la auditoría jurídica surge de la interpretación armónica de los artículos 102 a 104 de la Ley Nº 24.156, el Decreto Nº 253/1993 y el inciso "o" del artículo 104 del Decreto Nº 1344/07, por cuanto ellas sientan las bases para la consideración de la auditoría jurídica como elemento ineludible del sistema de control interno del sector público nacional, al verificarse los siguientes cuatro aspectos relacionados entre sí:

- La integralidad del sistema (artículo 102 del Decreto Nº 1344/2007 y artículo 103 de la LAF);
- La enumeración de los aspectos que incluye la auditoría interna (artículo 102 de la LAF);
- La mención específica de la auditoría de legalidad (artículo 104, inciso c, de la Ley Nº 24.156, Decreto Nº 1344/2007, objetivo de control del Informe COSO, que refiere al cumplimiento de leyes, reglamentos y políticas);
- La inclusión de previsiones vinculadas a la auditoría de juicios (artículo 104, inciso o, del Decreto Nº 1344/2007 y Decreto Nº 2140/1991, el cual determina entre otras cuestiones la intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación en lo relativo a auditoría de juicios) (Lobaiza, 2021)

De acuerdo a los conceptos y el análisis expuesto, se puede afirmar que la implementación expresa de la auditoría jurídica o legal, redundaría en un beneficio para el sistema de control interno dentro de las aseguradoras de riesgos del trabajo, así como también coadyuvará en fortalecer el rol que incumbe a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, en su carácter de Órgano de control del Sistema de Riesgos del Trabajo.

7.2. INFORME COSO

La SIGEN emitió, en el marco de las facultades que le confiere ser el órgano rector del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional, normativo, de supervisión y coordinación, las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional, basadas en el Modelo COSO actualizado -COSO III-, aprobadas a través de la Resolución SIGEN Nº 172/2014, -en adelante NGCI-, las cuales constituyen una guía para la implementación del control interno por parte de los responsables de la gestión, considerando lo expuesto en el artículo 101 de la LAF: "*La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional será responsable del mantenimiento de un adecuado sistema de control interno…*" (Ley Nº 24.156 Administración financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional, 1992, art. 101).

Es dable efectuar una descripción de los antecedentes de las NGCI, expuestos en la propia norma, a los fines de comprender la evolución y el marco de análisis involucrado:

En este sentido, es dable señalar que en el año 1998 la SIGEN aprueba las normas generales de control interno basadas en la primera versión del Modelo COSO, cuyo sigla proviene del idioma inglés "*Comittee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*", constituido como un modelo internacional de referencia para diseñar, implementar y desarrollar el control interno, así como evaluar su efectividad. Dicha aprobación se concretó a través de la emisión de la Resolución Nº 107/1998 (dejada sin efecto posteriormente por la Resolución Nº 172/2014). (Resolución Nº 172 Sindicatura General de la Nación, 2014, art. 1).

De esta manera, se expresan como antecedentes los diversos cambios evolutivos producidos en el Sector Público Nacional, evidenciados en cuestiones propias de la administración gubernamental; acelerado crecimiento de la tecnología; incremento de los servicios prestados por empresas y sociedades con capital público; mayores exigencias en las regulaciones y políticas que apuntan al monitoreo de objetivos y medición de resultados.

Asimismo, en la Resolución SIGEN Nº 172/2014 se menciona la actualización del Modelo COSO con la incorporación de elementos para la gestión, tales como consideraciones para el gobierno corporativo, la globalización, cambios y aumento de la complejidad de las actividades, diversidad de las leyes, regulaciones y normas, expectativas en cuanto a las competencias y responsabilidades, uso y dependencia de tecnologías, expectativas relacionadas con la prevención y detección del fraude, etc.

De esta manera, la actualización efectuada a través de la Resolución SIGEN Nº 172/14 basadas en el Modelo COSO actualizado -COSO III-, se vislumbró en el ordenamiento mediante DIECISIETE (17) Principios -que representan los conceptos fundamentales del control-, en los CINCO (5) Componentes del Control Interno que se encontraban ya presentes en la versión original: Ambiente de Control; Evaluación de Riesgos; Actividades de Control; Información y Comunicación; y Actividades de Supervisión (Resolución Nº 172 Sindicatura General de la Nación, 2014, Anexo).

Estos Principios, agrega la norma, representan los conceptos fundamentales que deben aplicarse para alcanzar un control interno efectivo.

Asimismo, se destaca que, si bien se ha adoptado el Modelo COSO como basamento, las NGCI no constituyen una traducción literal del mencionado marco sino una adaptación, en la que se han tenido en cuenta las características propias del Sector Público Nacional.

Por otra parte, la resolución bajo análisis numera los objetivos de control específicos o normas que se desprenden de cada Principio de control interno y, adicionalmente, agrega referencias al nivel de madurez o prioridad asociada al cumplimiento de cada norma u objetivo de control, de modo de permitir la aplicación de las normas, para así seguir un esquema madurativo ordenado.

La resolución aclara finalmente que, teniendo en cuenta que deben adoptarse medidas para el cumplimiento de todos los objetivos de control o normas específicas, cada organización puede planificar la implementación de controles mediante un esquema escalonado.

En este orden, define como Nivel de Madurez a la medida del grado de mejoramiento de un proceso o conjunto de procesos organizacionales, a partir del cumplimiento de un grupo predefinido de objetivos de control o normas específicas, respecto del cual todas las metas han sido cumplidas.

Los Niveles de Madurez se establecen en UNO (1), DOS (2), TRES (3) y CUATRO (4).

Con el esquema planteado, se establecen etapas con metas de cumplimiento en cuanto a los objetivos de control.

Así, el objetivo que buscan las NGCI es permitir concretar un nuevo conjunto de avances en el Sistema de Control Interno del Sector Público Nacional.

Seguidamente, resulta menester mencionar cómo se define el Control Interno en la Resolución SIGEN Nº 172/14.

En tal sentido, la norma define el control interno como un proceso llevado a cabo por las autoridades superiores y el resto del personal de la entidad, diseñado con el objetivo de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos organizacionales, tanto en relación con la gestión operativa, con la generación de información y con el cumplimiento de la normativa.

De esta manera, el control interno apunta al logro de los objetivos, considerando que los mismos presentan tres aspectos desde los cuales deben ser abordados: a) la gestión operativa (dicho de otro modo, los propósitos operativos que se determinan para la gestión; b) la generación de información (información contable, presupuestaria, reportes internos y externos a generar de manera confiable y oportuna); y c) el cumplimiento de las normas y regulaciones aplicables.

Asimismo, establece que un sistema de control interno efectivo proporciona una seguridad razonable respecto a la consecución de los objetivos de la organización considerando estos tres aspectos. Y que este nivel de seguridad es “razonable” y no

absoluto ya que pueden producirse acontecimientos o situaciones que redunden en que una organización no alcance sus objetivos (se cita como ejemplo si se aplica un deficiente criterio profesional, malas decisiones, fallos humanos o errores, connivencia para eludir los controles, acontecimientos externos, etc.).

El control interno permite reducir a un nivel aceptable el riesgo de no alcanzar los objetivos, para lo cual es necesario implementar medidas alineadas con los DIECISIETE (17) Principios -agrupados en CINCO (5) Componentes- que deben funcionar "de forma interrelacionada".

Sobre el particular, la doctrina sostiene que el Informe COSO es un hito de alcance internacional y de indiscutible influencia global en el desarrollo conceptual del control interno organizacional (Comitee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission, Informe COSO, www.coso.org/ citado por LOBAIZA, 2021, pág. 19)

En este sentido, el autor señalado en el párrafo que antecede señala que el Informe surgió como una respuesta a las inquietudes que se planteaban ante la diversidad de conceptos, definiciones e interpretaciones existentes en torno al control interno. En este sentido, expresa que el "… objetivo del Informe consistió en definir un nuevo marco conceptual de control interno, capaz de integrar las diversas definiciones y conceptos que venían siendo utilizados sobre este tema, a fin de permitir que las organizaciones públicas o privadas, de auditoría interna o externa, así como en ámbitos académicos o legislativos, contaran con un marco conceptual común, que significara una visión integradora y que satisficiera las demandas de todos los sector involucrados" (Lobaiza, 2021, pág. 19/20).

El Informe COSO "define al control interno como un proceso integrado a los procesos y no un conjunto de mecanismos burocráticos añadidos a éste, efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar una garantía razonable para el logro de objetivos incluidos en las siguientes categorías: eficiencia y eficacia de las operaciones; confiabilidad de la información financiera, y cumplimiento de políticas, leyes y reglamentos" (Lobaiza, 2021, pág. 19).

Así, el control interno es entendido así como un proceso multidireccional, por cuanto todos los componentes se influyen recíprocamente, y un medio para alcanzar un fin y no

un fin en sí mismo, llevado a cabo por todos los niveles de una organización o entidad. El control interno fue pensado en esencia para limitar los riesgos que afectan las actividades de las organizaciones (Lobaiza, 2021, pág. 19/20).

De esta manera, LOBAIZA expone que el Informe COSO postula un marco de control que consiste en un sistema integrado, conformado por la interrelación sinérgica de los siguientes cinco componentes:

a) Ambiente de Control: Se vincula con la importancia que una organización le otorga al control interno, reflejado entre otras cuestiones en la actitud o espíritu ético de sus integrantes respecto de su accionar en la organización, de acuerdo a factores tales como la filosofía y el estilo de la dirección y la gerencia; la estructura y plan de la organización, los reglamentos y los manuales, instructivos o guías de procedimiento; la integridad, los valores éticos, la competencia profesional y el compromiso de todos los componentes de la organización y su adhesión a las políticas y objetivos dispuestos; las cuestiones vinculadas con la asignación de responsabilidades y de administración y desarrollo del personal; el nivel de documentación de políticas y decisiones, así como de formulación de programas que contengan metas, objetivos e indicadores de rendimiento; la presencia de consejos de administración y comités de auditoría con suficiente independencia y profesionalismo de sus integrantes.
b) Evaluación de Riesgos: Una vez definidos los objetivos organizacionales, la evaluación de riesgos se efectúa a fin de adquirir un conocimiento profundo sobre la entidad e identificar sus debilidades, tanto internas como externas. Se categoriza la significancia de cada riesgo reconocido, mediante un análisis de probabilidad del suceso y una definición del modo en que se determinen los posibles cursos de acción a seguir.
c) Actividades de control: Se relaciona a los procedimientos dispuestos tendientes a asegurar, primordialmente, el cumplimiento de los objetivos, orientados hacia la prevención y neutralización de los riesgos. El punto de partida lo constituye la elaboración de un mapa de riesgos siendo estas actividades llevadas a cabo en los distintos niveles de la organización y en cada etapa de la gestión. Aquí juega su rol la función de auditoría, dado que el control que realiza tiende a brindar una

razonable certeza sobre la confiabilidad del diseño y funcionamiento del sistema de control interno.

d) Información y comunicación: Corresponde mencionar que la información relativa a las operaciones, financiera y de cumplimiento conforma un sistema de datos generados internamente y también provenientes de actividades y condiciones externas. En este sentido, resulta de suma importancia que los integrantes de una organización tengan acceso a la información necesaria para orientar sus acciones hacia el mejor logro de los objetivos de manera oportuna y periódica. Debe existir una adecuada transmisión de los informes que se produzcan, tanto proveniente de información interna como externa, como así también debe ser eficaz la comunicación, que comprenda su circulación tanto de forma ascendente, descendente o transversal (multidireccional) y contarse con los medios suficientes para ello.

e) Supervisión: El alcance y la frecuencia de la supervisión se vincula a los riesgos asociados de una organización. En tal sentido, pueden mencionarse las actividades de supervisión continuas, que son aquellas incorporadas a las actividades normales y recurrentes, ejecutadas en tiempo real y con respuestas dinámicas; y las evaluaciones puntuales, que son aquellas que ejecutan los propios responsables de las área de gestión, a través por ejemplo de la metodología de autoevaluación[3], la auditoría interna y la externa (Lobaiza, 2021, pág. 20/22).

Siguiendo al mencionado autor, el Informe COSO plantea los siguientes objetivos de control:

a) Confiabilidad de la información financiera: Se dirige a la preparación de estados contables confiables, en base a la preparación de dichos estados según las normas y principios contables aplicables. La información financiera es un elemento fundamental de la gestión interna.

b) Eficacia y eficiencia de las operaciones: Se refiere a lograr la máxima eficacia y eficiencia posibles de las acciones que se requieren para el normal funcionamiento

[3] Al respecto cabe señalar que la SIGEN publicó 'Autoevaluación: una metodología para el diagnóstico de procesos´, Publicaciones Técnicas SIGEN, PTS 07, Sindicatura General de la Nación, Buenos Aires, enero 2012, a cuyo texto corresponde remitirse en caso de querer profundizar sobre el particular.

de una organización o ente, sean estas acciones de naturaleza sustantiva o de apoyo administrativo, financiero, jurídico, logístico o tecnológico.

c) Cumplimiento de leyes, reglamentos y políticas: Las organizaciones deben adecuar sus actividades, operaciones y objetivos organizacionales al plexo normativo vigente y aplicable (Lobaiza, 2021, pág. 22/24).

Resulta menester señalar que los objetivos arriba señalados se interrelacionan entre sí, de manera tal que las acciones y/o actividades dirigidas al cumplimiento de alguno de ellos contribuye al cumplimiento de los otros objetivos descriptos.

7.3. SISTEMA DE CONTROL INTERNO. ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE ACTUALIZACIÓN.

Se considera oportuno contextualizar de qué manera se encuentra regulado el sistema de control interno en el Sector público y contrastarlo con el sistema de control interno que deben implementar las ART, en el marco la normativa vigente.

A dichos fines se señala que la Ley de Administración Financiera, Ley Nº 24.156 determinó los sistemas de control de ese sector, otorgando competencias y responsabilidades a distintos organismos gubernamentales, esto es, a los sujetos comprendidos en su artículo 8º.

Así, se establece como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del Sector Público Nacional, la implantación y mantenimiento de un eficiente y eficaz sistema de control interno; normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna (Ley Nº 24.156 Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 1992, art. 4, inciso d), acpápite II).

La auditoría interna se encuentra dentro del ente o empresa que se trate. La Sindicatura General de la Nación es el órgano rector del Sistema de Control Interno del Poder

Ejecutivo nacional conforme la citada norma, así como de coordinación, normativo y de supervisión.[4]

Es responsabilidad de la autoridad máxima de cada jurisdicción o entidad del mantenimiento de un adecuado sistema de control interno, el que debe incluir tanto los instrumentos de control previo y posterior, y ser incorporados en el plan de la organización y en sus reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y la auditoria interna (Ley Nº 24.156 Administración Financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional, 1992, art. 101).

Por su lado, cabe mencionar que a través de la Resolución SRT Nº 734/2008 se dispone que cada ART debe implementar una administración eficiente del Sistema de Control Interno, considerando a tal fin los lineamientos expuestos en dicho anexo y teniendo en cuenta las dimensiones de la entidad y la complejidad de sus operaciones (Resolución Nº 734 Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2008, Anexo I).

Asimismo, se establece entre las responsabilidades primarias de la Gerencia General o autoridad equivalente, la de asegurar la existencia de recursos suficientes para la realización de una gestión eficaz del Sistema de Control Interno; mientras que las gerencias operativas son las responsables de aplicar, en las distintas unidades de negocios según su ámbito de competencia, los procesos y procedimientos concretos conforme el Sistema de Control Interno.

El Sistema de Control Interno debe ser proporcional a las dimensiones de la ART y a la complejidad de sus operaciones y se define a dicho Sistema como aquél que contemple u ofrezca, básicamente, las siguientes cuestiones (Resolución Nº 734 Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2008, Anexo III):

1. Definición de Sistema de Control Interno.

[4] La Sindicatura General de la Nación es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo (art. 96) dependiente de la Presidencia de la Nación y con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera (art. 97). Es parte de su competencia el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo y organismo descentralizados y empresas y sociedades del Estado dependientes. Según la opinión de la doctrina, la Sindicatura General de la Nación ejerce auditoría interna propiamente dicha sobre la Presidencia de la Nación pero ejerce auditoría externa con respecto a los demás entes integrantes del Poder Ejecutivo nacional (toda vez que la jerarquía de la cual depende está fuera de la máxima jerarquía del ente auditado). CHARRY, H.P.O. obra citad, página 25/26, 46/47.

1.1 Garantía de que los bienes están salvaguardados.

1.2 Que las operaciones se realizan de conformidad con las autorizaciones de Directorio y se registran integralmente y en tiempo y forma.

1.3 Que las prácticas contables son aplicadas de conformidad con: a) La ley aplicable; b) La normativa vigente dispuesta por los Organismos de Control; c) Los procedimientos internos aprobados por la Gerencia General / Dirección.

1.4 Que se cumple con lo indicado por las Normas sobre Procedimientos Administrativos y Controles Internos dispuestos por el Organismo de supervisión y Control (la SRT).

1.5 Una estructura de costos, vía recursos humanos y técnicos, en línea con el concepto de inversión en control.

1.6 Que las ART cuenten con un Código de Conducta Ética en vigencia y conocido por todos sus integrantes. A modo ejemplificativo se enuncian los siguientes conceptos que debe abarcar:

- a) Objeto y aplicación;
- b) Valores éticos que deben sostener todos los colaboradores;
- c) Principios y prácticas: Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades (entre otros); relaciones de parentesco en el lugar de trabajo; confidencialidad de la información de la organización y de sus clientes; objetividad de los negocios y conflicto de intereses; política de comunicación del Código de Conducta Ética.
- d) Metodología a aplicar para el caso de denuncias.
- e) Competencia y responsabilidades.
- f) Sanciones.

2. Entorno/Ambiente de Control.

Vinculado con la actitud y accionar del Directorio respecto de la importancia del control dentro de la organización.

El ambiente de control brinda disciplina y estructura para la consecución de los objetivos principales del Sistema de Control Interno y consta de los siguientes elementos:

a) Integridad y valores éticos.
b) Filosofía de dirección y estilo de gestión.

c) Estructura de la organización.
d) Asignación de autoridad y responsabilidades.
e) Políticas y prácticas de recursos humanos y Compromiso de competencia profesional.

Como elemento de diagnóstico del Ambiente de Control de la organización resultará la evaluación de riesgos matricial basada en un enfoque "por procesos". Cabe mencionar en este sentido que el procedimiento de elaboración de la citada matriz de riesgo comprende las etapas de identificación de los procesos/actividades que se llevan a cabo en el organismo o entidad, y la evaluación del riesgo de incumplimiento de los objetivos a través de la estimación del impacto y de la probabilidad, cuestión que redundará en un fortalecimiento del Sistema de Control Interno de las entidades (Victoria, 2022).

3. Gestión de Riesgos.

Se define como el proceso tendiente a identificar, evaluar, administrar y controlar acontecimientos o situaciones potenciales, con el propósito de proporcionar un aseguramiento razonable respecto a la prevención, cumplimiento de las prestaciones, atención de los trabajadores y otras obligaciones en materia de Riesgos del Trabajo.

Sobre este punto, se establece que el Directorio y el Gerente General –o autoridades equivalentes-, las distintas Gerencias, el Comité de Control Interno y el Responsable del área de Control Interno, deberán evidenciar un alto grado de compromiso tendiente a mantener una sólida cultura de la gestión de riesgos. Asimismo, se establece entre las responsabilidades primarias del Gerente General o autoridad equivalente la de establecer líneas claras de autoridad, responsabilidad y comunicación con las distintas gerencias para fomentar y mantener una adecuada gestión del riesgo, evitando la generación de conflictos de interés (Resolución Nº 734 Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2008, Anexo I).

4. Definición de riesgo.

Es la posibilidad de que ocurra un acontecimiento que tenga impacto en el logro de los objetivos. El riesgo se mide en términos de impacto y probabilidad.

5. Riesgo Residual

Se vincula con aquel que permanece después de que el Directorio haya realizado acciones para reducir el impacto y la probabilidad de un acontecimiento adverso, incluyendo las actividades de control en respuesta a un riesgo.

6. Riesgo de imagen o de reputación

Tiene relación con la posibilidad de que se produzca una pérdida debido a la formación de una opinión negativa sobre los servicios prestados por la ART, ya sea fundada o infundadamente, que estimule la creación de una mala imagen o posicionamiento negativo de la organización, entre otros casos.

7. Actividades de control interno.

Estas actividades permiten evaluar y contribuir a la mejora de los procesos de gestión de riegos, utilizando un enfoque sistemático y disciplinado.

La aplicación de las actividades de control interno en tiempo y forma genera valor para cumplir con las obligaciones en materia de la Ley Nº 24.557, tanto en materia de los empleadores asegurados como de los trabajadores cubiertos.

La Resolución SRT Nº 734/08 establece que las ART podrán adoptar una definición de Sistema de Control más amplia siempre que, mínimamente, se incluyan los SIETE (7) conceptos antes señalados (Resolución Nº 734 Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2008, Anexo III).

Ahora bien, las Normas Generales de Control Interno definen al control interno como un proceso llevado a cabo por las autoridades superiores y el resto del personal de la entidad.

En tal sentido, dichas normas establecen respecto a las responsabilidades de las autoridades superiores, el de la implantación y mantenimiento de un eficiente y eficaz sistema de control interno, que permita proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos organizacionales.

A su vez, en relación con las responsabilidades de los demás empleados integrantes de la organización, estas resultan de aplicar las medidas de control interno en su ámbito de incumbencia. Debe tenerse en cuenta que el control interno importa a todos los que forman parte de la organización y que de alguna manera todos los empleados producen o interactúan con información utilizada en el sistema de control interno, o bien ejecutan acciones de control específicas.

En este sentido, todo el personal es responsable de comunicar en forma ascendente, problemas en las operaciones, el incumplimiento del código de conducta -de existir-, la realización de acciones ilícitas u otras violaciones de políticas fijadas por la organización.

Sobre este último punto las NGCI hacen referencia puntualmente a las responsabilidades que tienen los funcionarios públicos en el marco de su accionar, como por ejemplo el deber de denunciar ante su superior o las autoridades correspondientes, los actos de los que tuviera conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que pudieran causar perjuicio al Estado o constituir un delito o violaciones a cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código de Ética, entre otras normas aplicables (Decreto Nº 41 Poder Ejecutivo Nacional, 1999, Anexo, art. 31).

En este sentido, la Resolución SRT Nº 734/08 define que entre los componentes del Sistema de Control Interno que deben implementar las ART se encuentra la de contar con un Código de Conducta Ética en vigencia y conocido por todos sus integrantes. En tal sentido y a título de ejemplo, se enuncian los siguientes conceptos destacados y a abarcar: Objeto y aplicación, Valores éticos que deben sostener todos los colaboradores, Principios y prácticas: Entre otros, Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades; relaciones de parentesco en el lugar de trabajo; confidencialidad de la información de la organización y de sus clientes; objetividad de los negocios y conflicto de intereses; política de comunicación del Código de Conducta Ética, metodología a aplicar para el

caso de denuncias, competencia y responsabilidades y sanciones (Resolución Nº 734 Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2008, Anexo III).

Cabe señalar en este sentido lo establecido en la Resolución SSN Nº 38477/2014 – Normas sobre políticas, procedimientos y controles internos para combatir el fraude- en relación con las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo:

> "Artículo 1º: Las entidades aseguradoras y reaseguradoras sujetas a la supervisión de esta SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACION, deberán aprobar bajo la responsabilidad y por intermedio de su Órgano de Administración, las "Normas sobre Políticas, Procedimientos y Controles Internos para combatir el fraude", a las que obligatoriamente deberán ajustarse, las que entrarán en vigencia con la sola aprobación del citado Órgano de Administración.
>
> Las normas a dictar por las entidades no obstarán a la plena vigencia de las que, a su vez, resulten de aplicación conforme a la Ley N° 25.246, modificatorias y complementarias, y a toda la regulación reglamentaria dictada en su consecuencia por la Unidad de Información Financiera y por esta Autoridad de Control.
>
> Los contenidos de las presentes disposiciones son de carácter mínimo y obligatorio. Las entidades deberán complementarlas en función de las coberturas en que operen, en la medida de su extensión o complejidad, con el propósito de conformar un ambiente de control conducente para combatir el fraude en el sector seguros, que se corresponda con la naturaleza de sus actividades, propios parámetros y prácticas.
>
> Las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo deberán implementar los lineamientos de la presente resolución compatibilizando razonablemente la naturaleza de subsistema de la seguridad social que las inviste con la necesidad de adoptar medidas orientadas a combatir el fraude." (Resolución Nº 38477 Superintendencia de Seguros de la Nación, 2014, art. 1).

Tal como se desprende del último párrafo del artículo citado, las ART deben implementar en sus ámbitos medidas orientadas a combatir el fraude, compatibilizando con la naturaleza de subsistema de la Seguridad Social en el cual se desenvuelven.

Asimismo, corresponde mencionar que "La figura del compliance se ha expandido notoriamente por el mundo occidental en los últimos años, dejando atrás el tiempo en el cual se encontraba acotada al derecho anglosajón en el cual se dio su origen. La Argentina no se encuentra exenta de dicha circunstancia, sino que, por el contrario, tras la sanción de la ley 27.401 sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas –ocurrida a fines del año 2017- se incorporan regulaciones sobre compliance que tienen la potencialidad de generar una interesante repercusión en la política empresarial del país, y sobre lo cual las compañías han comenzado a interiorizarse y capacitarse fuertemente". (Crocco & dir. Alejandro Catania, 2019, pág. 309).

En este sentido, "Uno de los elementos que más relevancia ha adquirido por su eficacia en la tarea preventiva es del de la implementación de canales de denuncia o whistleblowing[5], mediante los cuales se puedan reportar situaciones irregulares o fraudulentas en el funcionamiento de la empresa. Estos canales pueden ser internos de la organización (suelen ser los empleados quienes más interacción tienen con hechos de carácter aludido), o también externos, encontrándose abiertos al público en general. Según un estudio de la ACFE[6] este es el principal mecanismo a través del cual se detectan fraudes en una compañía (llegando al 40% de los casos) y en poco más de la mitad de las ocasiones las denuncias son realizadas por empleados de la organización: de esta manera puede apreciarse la eficiencia y la importancia de la inclusión de esta herramienta en un programa de cumplimiento" (Crocco & dir. Alejandro Catania, 2019, pág. 316).

En dicho marco, se considera un aspecto a innovar el que el Sistema de Control Interno que deben implementar las ART promueva la incorporación, a través del Programa Anual de Control Interno, y de acuerdo a las particularidades y matriz de riesgos de cada ART, de una auditoría de "compliance", en los casos que así corresponda, como un elemento

[5] Del inglés whistle "silbato" y "blow" soplar, en alusión a "soplar el silbato" como método de aviso.
[6] Association of Certified Fraud Examinators

que contribuirá al fortalecimiento del Sistema de Control Interno de las entidades aseguradoras.

De esta forma, la doctrina ha sostenido que "Este tipo de auditoría es relativamente novedosa, debido a que posee particularidades específicas que la diferencian de otros tipo de auditorías clásicas o tradicionales y, además, su objeto de estudio se encuentra en permanente cambio y actualización.

Asimismo, es una práctica que tiene un importante potencial de crecimiento, teniendo en cuenta la constante sanción e implementación de normativa de variado rango en distintos países de la región, relacionada con la función de *compliance* y la lucha contra la corrupción público-privado" (Lobaiza, 2021, pág. 163).

De esta manera, se considera que podría incorporarse a través del Programa anual de control interno la evaluación de los procedimientos y actividades que se desarrollan en relación con el programa de cumplimiento (compliance), respetando la tercera línea de defensa que compete a la auditoría, en pos de mejorar el Sistema de Control Interno de la organización.

Resulta oportuno destacar que para la determinación de los procesos a auditar se considerará la matriz de riesgo de auditoría, basada en un enfoque de probabilidad e impacto.

Por otro lado, sin perjuicio que en los considerandos de la Resolución SRT Nº 734/2008 se señala que el control interno es un proceso que debe involucrar a todos los integrantes de las ART, dicha cuestión no se refleja expresamente en la parte resolutiva de la norma, es decir, la identificación expresa como sujetos activos o actores del control interno en el ámbito organizacional a las autoridades superiores y al resto del personal no obstante realizar, la mentada resolución, referencias respecto de las acciones del Directorio de la ART (punto 1.2); los procedimientos internos aprobados por la Gerencia General / Dirección (punto 1.3, apartado c); que las ART cuenten con un Código de Conducta Ética conocido por todos sus integrantes (punto 1.6); valores éticos que deben sostener todos los colaboradores (punto 1.6, apartado b); acciones del Directorio respecto a la importancia del control dentro de la organización (2. Entorno/Ambiente de Control).

De acuerdo a lo expuesto se considera plausible que, a los fines de fortalecer el concepto de control interno como un asunto que incumbe a todos/as los/las integrantes de la organización, en una futura modificación de la Resolución SRT Nº 734/2008 se aclare expresamente, en línea con las NGCI, que todos los miembros de la ART tienen incumbencia en el control interno, sin perjuicio de los roles y responsabilidades que le competen tanto a las máximas autoridades de la entidad, como a los demás empleados integrantes, según sus realidades y necesidades organizacionales particulares.

7.3.1. GENERACIÓN DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

La Resolución SRT Nº 734/08 establece, entre los encargos del Responsable del área de Control Interno, la de confeccionar el Programa Anual de Control Interno y elevarlo a consideración del Comité de Control Interno; elaborar, supervisar y suscribir los informes que deberán estar previstos en el citado Programa conforme lo estipulado en el apartado 7 de dicho Anexo, vinculado a la elaboración de Informes; informar al Comité de Control Interno las observaciones y/o medidas que efectúe o indique la SRT; conservar bajo su guarda los textos ordenados de los procedimientos y normas vigentes con las formalidades a que se hace mención en el acápite respectivo, el Programa Anual de Control Interno, con su aprobación respectiva y los papeles de trabajo e informes correspondientes a su labor (Resolución Nº 734 Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2008, Anexo I).

En relación con los aspectos inherentes al Programa Anual de Control Interno, el punto 6 del Anexo I de la Resolución SRT Nº 734/08, dispone que las ART deberán considerar, entre otras cuestiones, que el Responsable del área de Control Interno debe confeccionar dicho Programa, refiriéndolo al período comprendido entre el 1º de julio y el 30 de junio del año siguiente; una vez confeccionado, deberá elevarlo a consideración del Comité de Control Interno, con por lo menos TREINTA (30) días de anticipación al cierre de cada ejercicio económico; el Comité de Control Interno deberá evaluar y aprobar el Programa Anual de Control Interno, remitiéndolo luego al Directorio de la ART; el Directorio deberá tomar conocimiento y resolver sobre su aprobación en reunión a celebrar con no menos de QUINCE (15) días de anticipación al cierre de cada ejercicio económico; los

lineamientos del Programa Anual de Control Interno aprobado deberán ser transcriptos en el Libro de Actas de Directorio o Consejo de Administración, e integrará el acta que se labre con motivo de la citada reunión; el acta respectiva debe ser transcripta dentro de los TRES (3) días hábiles siguientes; deberá remitirse a la SRT, dentro de los TRES (3) días de transcripta, el acta estipulada, copia del Programa Anual de Control Interno aprobado por el Directorio y del acta que lo refrenda.

En este sentido, el Programa Anual de Control Interno deberá contener información sobre: a. La identificación de los procesos críticos del negocio y de sistemas, como así también la metodología utilizada para su elaboración y evaluación de riesgo que lo sustente; b. La evaluación mencionada previamente, será la base para la elaboración del Programa Anual de Control Interno; c. Se deberán considerar como básicos los circuitos operativos indicados en el Anexo II como "procedimientos mínimos"; d. La descripción de las pruebas de cumplimiento y sustantivas que se aplicarán en cada uno de los procesos críticos de negocio y de sistemas; e. Un cronograma de ejecución de tareas con apertura trimestral o menor; f. Las modificaciones (agregados, reducciones y/o reclasificación) de las tareas a ser ejecutadas, deberán ser puestas a consideración del Comité de Control Interno en la sesión siguiente a su modificación, y elevarse al Directorio para su toma de conocimiento y aprobación de igual forma; g. Ambos tratamientos no podrán exceder los TREINTA (30) días contados desde el último día hábil del mes de la modificación; h. Las modificaciones mencionadas en los apartados precedentes, deberán transcribirse en el Libro de Actas de Directorio dentro de los TRES (3) días hábiles posteriores; i. Dentro de los TRES (3) días de transcripta el acta especificada en el apartado precedente, deberán remitirse a la SRT copia de las modificaciones aprobadas y del acta que lo acredita.

Siguiendo con el análisis de la información que deben gestionar las ART en el marco de la Resolución SRT Nº 734/08, cabe señalar que el punto 7 del Anexo I de dicha resolución menciona que el Responsable del área de Control Interno deberá cumplir con determinadas especificaciones en cuanto a la elaboración de sus informes, a saber: a) Elaborar informes con carácter trimestral y un Informe Anual de ejecución del Programa Anual de Control Interno; b) En cada informe trimestral, deberá indicar el grado de avance alcanzado en las tareas en curso; c) El Informe Anual deberá sintetizar los hallazgos de los trimestres evaluados en el período del Programa Anual de Control Interno e indicar el

grado de avance en su regularización. El informe correspondiente al último trimestre no podrá ser reemplazado por el Informe Anual; d) En los informes se deberá dejar constancia de los hallazgos que evidencien inobservancia de procedimientos y normas internas, de disposiciones legales y reglamentarias que regulan la actividad de la ART; e) Los informes deberán contemplar un plan de acción tentativo para la regularización y/o normalización de los hallazgos, indicando los plazos y las propuestas de modificación/actualización de los citados procedimientos y normas; f) Los informes trimestrales elaborados por el Responsable del área de Control Interno deberán ser elevados a consideración y aprobación del Comité de Control Interno, y ser tratados por dicho Comité dentro de los DIEZ (10) días siguientes al cierre del período informado; g) El informe anual deberá ser elevado para la evaluación, tratamiento y aprobación del Comité de Control Interno dentro de los VEINTE (20) días siguientes de finalizado cada ejercicio económico; h) Este último deberá ser puesto en conocimiento del Directorio para su tratamiento y aprobación conjuntamente con los estados contables de la ART; i) Los informes tratados por el Comité de Control Interno deberán ser transcriptos al Libro de Actas del Comité de Control Interno dentro de los TRES (3) días hábiles posteriores; j) Dentro de los TRES (3) días de transcripta el acta especificada en el apartado precedente, deberán remitirse a la SRT copia de los informes tratados y del acta del Comité que lo acredita.

Por otro lado, más arriba se señaló que entre los objetivos organizacionales se encuentra el de la generación de información, el cual se vincula principalmente a la información contable, presupuestaria, etc.

Se advierte que en la Resolución SRT Nº 734/08 entre las responsabilidades y funciones de carácter indelegable del Comité de Control Interno se encuentra la de reflejar en el Libro de Actas del Comité de Control Interno, entre otras cuestiones, la toma de conocimiento de información contable, de gestión y de control realizadas. Al respecto, se considera que nada impediría que la generación de información pueda expandirse y relacionarse con otras materias o conceptos que excedan las cuestiones estrictamente contables y financieras.

En este sentido, el Componente de Control Nº 4 “Información y Comunicación” de las Normas Generales de Control Interno dispone la relevancia de este componente debido a que la información constituye un elemento clave para la gestión y para la ejecución de las responsabilidades de control interno con miras al logro de los objetivos, aclarando que las autoridades deben poder disponer y generar información relevante y de calidad que permita el adecuado funcionamiento del control interno. Y que la comunicación se constituye en un proceso continuo e iterativo que permite generar, compartir y obtener la información necesaria.

De este modo, las comunicaciones internas abarcan los mecanismos para diseminar la información por la organización, contemplando líneas ascendentes, descendentes y transversales dentro de la estructura organizacional, e incluyendo mecanismos para asegurar que todo el personal reciba mensajes claros de las autoridades respecto del control interno.

Por su parte, las comunicaciones externas permiten, por un lado, encauzar comunicaciones internas de información externa relevante, y por otro, proveer información a las partes interesadas externas a la organización.

Este componente está conformado por TRES (3) principios, a saber:

- Principio 13: Relevancia de la información. La organización debe obtener, generar y utilizar información relevante y de calidad para la gestión y el funcionamiento del control interno.
- Principio 14: Comunicaciones internas La organización debe comunicar internamente tanto los objetivos como las responsabilidades por el control interno.
- Principio 15: Comunicaciones externas La organización debe tener en cuenta el control interno en las comunicaciones con terceros y la ciudadanía.

Respecto del Principio 13, relevancia de la información, las NGCI señalan que deben implementarse mecanismos para identificar los requerimientos de información en toda la organización, para poder cumplir con los objetivos y asegurar el funcionamiento de todos los componentes del control interno, los cuales deben abarcar mínimamente:

• Los requerimientos de información de los niveles medios y operativos de la organización, en cuanto a recibir una comunicación clara y concisa de los objetivos particulares a alcanzar por cada área.

• Los requerimientos de información de los niveles de conducción en cuanto a recibir de las áreas, reportes de cumplimiento y de rendición de cuentas, con la periodicidad necesaria y asegurando la relevancia de los contenidos de información.

• Los requerimientos de información de las distintas áreas para el ejercicio de sus competencias, para lo cual deben identificarse claramente las fuentes de información relevante, tanto externas como internas.

• Los requerimientos de información que permitan a las distintas áreas y a la conducción, el adecuado funcionamiento de los Componentes y Principios del control interno contemplados en las NGCI.

Asimismo, las normas específicas de este principio vinculado a la Información establecen que se denomina Sistema de Información al conjunto de recursos y elementos que interactúan para producir información, abarcando personas, procedimientos, datos y tecnología.

En este sentido, las normas específicas indican que se debe propiciar la utilización de sistemas de información automatizados para obtener y procesar los datos -tanto de fuentes internas como externas- y producir la información relevante que permita satisfacer los requerimientos de información identificados. Y que las características de la tecnología del sistema de información deberán guardar relación con la naturaleza y el grado de complejidad de los requerimientos de información, del volumen y fuentes de los datos procesados, así como de los niveles de servicio esperados para la ejecución de las funciones de la organización (ej.: tiempos de respuesta, tipo de accesibilidad necesaria, etc.).

A su vez, muestran que se deben implementar mecanismos para mantener la calidad de la información, desde la obtención de datos. Y que se debe apuntar a alcanzar los siguientes objetivos de calidad para la información:

• Accesible: debe resultar sencillo obtener la información para cada área, de acuerdo a sus requerimientos de información. Los usuarios deben saber qué información está disponible y en qué sistema de información pueden acceder a ella.

• Correcta: los datos utilizados como base deben ser confiables y completos. Por su parte, los sistemas de información deben contener validaciones que contribuyan a la integridad y confiabilidad de la información, contemplando asimismo, los procedimientos necesarios para resolver casos de excepción.

• Actualizada: los datos deben obtenerse de fuentes vigentes y actualizarse con la frecuencia necesaria.

• Protegida: se debe restringir el acceso a la información crítica de modo que sólo el personal autorizado pueda acceder a ella. Para esto, se deben implementar mecanismos apropiados de clasificación de la información.

• Suficiente: la información debe resultar apta, debe presentar el nivel de detalle necesario considerando los requerimientos de información relevante. Se debe procurar descartar la información innecesaria para no afectar la eficiencia y evitar el riesgo de errores de interpretación.

• Oportuna: la información debe estar disponible en los momentos en que sea requerida.

• Válida: la información debe ser obtenida de fuentes autorizadas de acuerdo a procedimientos preestablecidos y debe reflejar con precisión los hechos.

• Verificable: la información debe contar con respaldos de evidencia desde el inicio. Al respecto, se debe establecer una política que indique claramente las responsabilidades por la calidad de la información y los mecanismos de rendición de cuentas respectivos.

Las normas específicas aclaran que estos aspectos pueden constar en los procedimientos que se desprenden de la Política de Seguridad de la Información, luego de determinar los propietarios de la información, clasificarla y establecer los controles respectivos.

• Conservable: la información debe mantenerse disponible por el período de tiempo necesario, de modo de respaldar las acciones, permitir una apropiada rendición de cuentas y responder ante eventuales revisiones o auditorías.

De acuerdo a lo expuesto, el personal de una organización no solo debe captar una información, sino también intercambiarla para desarrollar, gestionar y controlar sus operaciones (Auditool, 2015).

De esta manera, el componente analizado (Principio 13) hace referencia a la forma en que las áreas operativas, administrativas y financieras de la organización identifican, capturan e intercambian información. Así, la información es necesaria para que la entidad lleve a cabo las responsabilidades de control interno que apoyan el cumplimiento de los objetivos. La gestión de la empresa y el progreso hacia los objetivos establecidos implican que la información es necesaria en todos los niveles de la empresa (Auditool, 2015).

Así, la información son los datos que se combinan y sintetizan con base a la relevancia para los requerimientos de información. Es importante que la dirección disponga de datos fiables, a la hora de efectuar la planificación, preparar presupuestos, y demás actividades. Es por esto que la información debe ser de calidad y tener en cuenta aspectos tales como su contenido (¿Presenta toda la información necesaria?); oportunidad (¿Se facilita en el tiempo adecuado?), actualidad (¿Está disponible la información más reciente?, exactitud (¿Los datos son correctos y fiables? y accesibilidad (¿La información puede ser obtenida fácilmente por las personas adecuadas?).

Un sistema de información comprende un conjunto de actividades, incluyendo personal, procesos, datos y/o tecnología, permitiendo que la organización obtenga, genere, use y comunique transacciones e información para mantener la responsabilidad y medir y revisar el desempeño o progreso de la entidad hacia el cumplimiento de los objetivos. La organización obtiene o genera y usa información relevante y de calidad para apoyar el funcionamiento de control interno.

Al respecto, la información puede ser obtenida mediante varias formas, como entradas manuales, recopilación, o tecnologías de la información. El volumen de la información de la organización puede presentar tanto oportunidad como riesgos. Por esta razón se deben implementar controles que garanticen el uso y manejo adecuado de la información, sistemas de información desarrollados con integridad y procesos tecnológicos que proporcionen oportunidades para mejorar la efectividad, velocidad y acceso de la información a los usuarios (Auditool, 2015).

En este sentido, la comunicación interna es el medio por el cual la información se difunde a través de toda la organización, que fluye en sentido ascendente, descendente y a todos los niveles de la entidad, situación que hace posible que el personal pueda recibir de la alta dirección un mensaje claro de las responsabilidades de control, mientras que la comunicación externa tiene dos finalidades, comunicar de afuera hacia el interior de la organización, información externa relevante y proporcionar información interna relevante de adentro hacia afuera, en respuesta a las necesidades y expectativas de grupos de interés externos. La comunicación puede ser materializada en manuales de políticas, memorias, avisos o mensajes grabados en video u otro soporte (Auditool, 2015).

A modo de conclusión de lo expuesto, se considera de suma importancia que en eventual modificación normativa se prevea expresamente respecto del Sistema de Control Interno que deben establecer las ART, la adecuada generación de la información, no sólo en lo atinente a los aspectos contables, financieros y de orden económico, sino también de aquella información que resulte relevante sobre riesgos del trabajo tales como, por ejemplo, siniestralidad, estadísticas, muertes laborales, litigiosidad, prevención de riesgos laborales, etc., así como la definición de los canales internos de comunicación, para de esta manera favorecer la dinámica de intercambio y accesibilidad a la información, por todas las instancias de control interno correspondientes.

La información relevante se identifica, capta y comunica en la forma y en el plazo adecuado para permitir al personal afrontar sus responsabilidades. De esta manera, una comunicación eficaz debe producirse en un sentido amplio, es decir, en todas las direcciones dentro de la entidad.

7.3.2. COMITÉ DE CONTROL INTERNO

A fin de describir y analizar el funcionamiento del Comité de Control Interno que deben integrar las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, en el marco de lo dispuesto en la

Resolución SRT Nº 734/08, se tomaron como pautas de referencia, entre otras, normas relacionadas con la creación de dichos comités en el ámbito público.[7]

De esta manera, puede definirse al Comité de Control Interno (CCI) como un órgano colegiado, que actúa como instancia permanente de coordinación, consulta, asesoramiento, el cual tiene como objeto constituir un ámbito para el conocimiento, análisis y seguimiento de las cuestiones relativas al funcionamiento del sistema de control interno de una organización, con la finalidad de contribuir a la mejora continua y eficiencia de dicho sistema.

Los objetivos generales del CCI se traducen en:

• Crear un ámbito apropiado para el tratamiento, análisis y resolución de los problemas relativos al funcionamiento del sistema de control interno, permitiendo su abordaje desde las competencias específicas de sus integrantes.

• Apoyar a la autoridad o Directorio en el cumplimiento de sus obligaciones, en relación con la implementación de un sistema de control interno efectivo, que contribuya al logro oportuno de los objetivos y metas institucionales, con enfoque a resultados.

• Impulsar una cultura de prevención de riesgos, a efectos de evitar que se repitan las observaciones/hallazgos.

• Agregar valor a la gestión institucional mediante el tratamiento conjunto de las observaciones/hallazgos y recomendaciones de los informes de auditoría y todas aquellas cuestiones vinculadas al control interno, promoviendo la adopción de medidas correctivas y la generación de compromisos para su puesta en práctica.

Entre los deberes del CCI se encuentran:

• Promover el buen funcionamiento del Sistema de Control Interno por medio del tratamiento de los informes sobre control, elaborados tanto por los órganos internos como externos a la Entidad; la evaluación de riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos organizacionales; el seguimiento del cumplimiento de las metas y objetivos de la

[7] Se citan como ejemplo las resoluciones Nº 290/19 de la SIGEN –Reglamento para el funcionamiento del Comité de Control interno y Nº 232/2021 de la Junta de Seguridad en el Transporte RESOL-2021-232-APN-JST#MTR.

Organización, dentro de sus planes y programas; el establecimiento de controles preventivos en la ejecución de los programas organizacionales; proponer acciones correctivas sobre las observaciones/hallazgos formulados y definir hitos, plazos y responsables de su ejecución.

• Convenir los planes compromiso o acuerdos necesarios para fortalecer el sistema de control interno institucional, particularmente en relación con la atención oportuna de las "acciones de mejora" propuestas ante observaciones/hallazgos relevantes para la gestión o el control interno de la Organización.

• Analizar las observaciones/hallazgos y acciones correctivas que surgen de informes previos.

• Dar seguimiento a las recomendaciones y/o acciones correctivas comprometidas.

De esta manera, resulta propio de la actividad de los Comités de Control Interno el tratamiento de las acciones correctivas en respuesta a las recomendaciones formuladas por los órganos de control y de las acciones preventivas que puedan surgir del análisis de la matriz de riesgo de cada organización.

La Resolución SRT Nº 734/08 establece, entre las responsabilidades y estructura para la gestión de un sistema de control interno de las ART, la existencia de un Comité de Control Interno (CCI) y se detalla su integración (punto 4.1); impedimentos (4.2) y responsabilidades del mencionado Comité (Resolución Nº 734 Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2008, Anexo I, punto 4).

Asimismo, tal como se mencionó en el punto precedente "Marco teórico - conceptual", mediante la Nota GCE Nº 1547/12 se requirió a las ART que informaran cada reunión a celebrar del CCI, a través del módulo "AGENDA REUNIONES CCI", a través de la extranet de la SRT.

Ahora bien, se considera que un aspecto innovador, no definido en la Resolución SRT Nº 734/08, sería la aprobación de un reglamento específico para el funcionamiento del CCI en el ámbito de las ART, el cual podría incorporarse como un nuevo anexo, en el cual se detallen, entre otros, aspectos vinculados con el procedimiento para la convocatoria a las reuniones del Comité, que contenga los siguientes puntos mínimos:

- Periodicidad: las reuniones se deberán celebrar al menos trimestralmente.
- Quién realiza la convocatoria (por ejemplo, Responsable de Control Interno, Secretario de Actas, asistente del Comité, etc.).
- A través de qué medios se realiza la convocatoria (correo electrónico institucional, nota, etc.).
- El contenido de la convocatoria: (por ejemplo: nombre de la Aseguradora, Número de reunión, fecha y lugar de celebración o modalidad, si es a distancia.
- El carácter de la reunión (ordinaria/extraordinaria).
- Orden del día donde se indicarán los temas a tratar.

Asimismo, el mentado Reglamento podría contemplar el contenido del Acta que se celebre con motivo de la reunión de CCI, con los siguientes datos mínimos:

- El número de la reunión.
- Carácter (ordinaria / extraordinaria).
- Los miembros del Comité y sus representantes.
- Mención de los presentes de acuerdo a la convocatoria realizada.
- Una síntesis de los temas tratados, de las manifestaciones vertidas y de las resoluciones adoptadas.

A su vez, se podría prever la intervención de un Secretario de Actas, el cual sea designado en la reunión de CCI, así como un suplente.

Tanto el secretario como su suplente deberán pertenecer al área de control interno o estar bajo la órbita del Responsable de Control Interno de la Aseguradora.

De esta forma, el Secretario de Actas actuaría como el responsable de convocar a las reuniones ordinarias y extraordinarias por los canales de comunicación dispuestos, de distribuir el temario, de gestionar los recursos necesarios para la celebración de cada encuentro y de registrar en actas los temas tratados en el CCI. También será responsable de la distribución oportuna de la documentación, informes y cualquier otro elemento relevante para el funcionamiento del Comité.

Otra cuestión innovadora sería la posibilidad de participación de representantes de la SRT en las reuniones de CCI de las ART, sin voto, cuando así lo estime procedente dicho

Organismo de Control de acuerdo a la evaluación de la criticidad del tema a tratar y de acuerdo a la disponibilidad de recursos del citado ente.

Ello en el marco de las facultades que posee la SRT en materia de supervisión y fiscalización, regulación normativa y de requerir información necesaria de las ART para el cumplimiento de sus competencias (Ley Nº 24.557 sobre Riesgos del Trabajo, 1995, art. 36, incisos a, b y d, apartado 1).

Sobre las facultades de control de la SRT, la doctrina sostiene "*Las funciones y atribuciones de la SRT, como ente de regulación, control y supervisión del sistema, muestran un nuevo rol que lleva adelante el Estado en materia de relaciones laborales. Incumbe a dicho organismo la implementación de métodos idóneos para corregir iniquidades, promover y orientar a los operadores del sistema en la búsqueda de mejores prácticas, y generar y difundir la información necesaria para garantizar la transparencia del mercado… Por otro parte, la ley pone en cabeza de la superintendencia colaborar con la formulación de los planes de acción que las ART están obligadas a diseñar en relación con cada una de las empresas o establecimientos considerados críticos, recibir los informes sobre su implementación, efectuar el control de su desarrollo y, eventualmente, resolver las discrepancias sobre su ejecución*" (Navarro, 2010, pág. 293/294)

Cabe señalar que un claro exponente de las facultades que posee la SRT en materia de control y sanción sobre las ART lo constituye el dictado de la Resolución SRT Nº 38/2018, a través de la cual se aprueba el Procedimiento para la Comprobación y Juzgamiento de Infracciones a la Ley N° 24.557, sus normas complementarias y reglamentarias por parte de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (A.R.T.) y Empleadores Autoasegurados (E.A.)"; así como la Resolución SRT Nº 48/2019, a través de la cual se aprobó el "Régimen De Acciones De Control Del Cumplimiento De Las Obligaciones Emanadas De Las Normas Del Sistema De Riesgos Del Trabajo". Dicha norma prevé los incumplimientos que pudieran efectuarse a la Resolución SRT Nº 734/08, entre otros.

Es dable señalar asimismo respecto a las facultades de control y supervisión: "*Los principales reguladores y fiscalizadores del mercado financiero y asegurador (BCRA, UIF, SSN) están focalizando, en un modo alineado, la estrategia de objetivos de control*

sobre las entidades. Intercambian metodología en pos de supervisiones que aplicarán procesos de mejora continua e introducirán "best practices" internacionales necesarias para adecuar la función de supervisión, de modo que los entes reguladores contribuyan a consolidar el mercado con compañías con buena governance, solidez patrimonial y focus en el cliente… nada de esto se puede lograr sin adoptar la ética y transparencia en todas las compañías, un monitoreo efectivo y constante por parte de los tres niveles de defensa: Management, Risk Management y Compliance, y Auditoría Interna, quien deberá consolidar su rol de evaluación y monitoreo, adoptando estándares internacionales en línea con los que adoptará el regulador."

Para luego afirmar: "*Asegurar, a través de controles a las aseguradoras, parece ser la nueva consigna, para consolidar el mercado y su crecimiento en modo sustentable*" (IAIA, 2017).

En dicho contexto, se considera que en el marco de las potestades citadas y en su carácter de ente de regulación del sistema de control interno de las ART, y del Sistema de Riesgos del Trabajo, la SRT posee facultades suficientemente amplias para dicho cometido, esto es, participar en las reuniones de Comité de Control de las Aseguradoras, dentro del marco legal aplicable de su accionar.

Por otro lado, un aspecto de mejora en el régimen bajo análisis es el de incorporar la coordinación de funciones del Comité de Control Interno con otros proveedores de aseguramiento (por ejemplo, *compliance*, gestión de Riesgos, Ética, etc.), para de esta manera conseguir un modelo integrado de control interno eficiente y en la medida de las particularidades y dimensiones de cada ART, en cuanto a las áreas con que cuenta para gestionar dichos asuntos.

De esta manera, conseguir un modelo de control interno efectivo y eficiente es un ejercicio que debe realizarse a partir de un importante análisis que considere un portfolio de controles clave adecuado en términos cuantitativos (adaptado al tamaño y contexto de la organización) y cualitativos (documentación apropiada y aportando calidad en la evidencia de su ejecución), con especial valoración en el potencial de automatización y escalabilidad, aprovechando al máximo la coordinación con otros proveedores de aseguramiento para optimizar al máximo el modelo de control interno (Pérez, 2019).

7.3.3. SEGUIMIENTO DE ACCIONES CORRECTIVAS

Un aporte innovador o mejora al actual régimen de sistema de control interno establecido por la Resolución SRT Nº 734/08, podría consistir en la implementación de un sistema de seguimiento de acciones correctivas de manera informatizada, en donde los hallazgos y/u observaciones que surjan de los informes realizados por el Responsable del área de control interno se encuentren sistematizados e individualizados en un sistema de gestión que permita, por una lado la carga y seguimiento de las acciones correctivas, y por el otro, el control y seguimiento de la evolución de dicha carga por parte del Organismo de Control.

Esta propuesta consiste en implementar un sistema de seguimiento informático de características similares al que rige actualmente en el ámbito del sector público, para las Unidades de Auditoría Interna y la Sindicatura General de la Nación.

Asimismo, esta propuesta de mejora se encuentra en línea con las actuales tendencias en materia de control interno, las cuales indican el incremento del uso de la tecnología y la automatización de controles, incluyendo el uso de la analítica de datos y la robótica, cuestión que se percibe como una oportunidad significativa para ayudar a las organizaciones a optimizar su portfolio de controles.

7.3.4. GESTIÓN DE LOS PAPELES DE TRABAJO

Por Papeles de Trabajo se entiende a todo documento que respalde la información de las tareas de control efectuadas, como así también, el resultado de éstas y las acciones de mejora definidas a fin de regularizar las inconsistencias detectadas.

En este sentido, "*la tarea efectuada por el auditor debe documentarse en papeles de trabajo, de forma tal que permita respaldar las conclusiones y demás resultados de su labor*" (Resolución Nº 152 Sindicatura General de la Nación, 2002, Capítulo II, punto 11).

Todo lo que el/la auditor/a sostiene debe estar debidamente respaldado con evidencia de auditoría y plasmado en sus Papeles de Trabajo, que validan y respaldan todas sus opiniones, conclusiones y recomendaciones surgidas en el proceso.

Los Papeles de Trabajo deben ser autosuficientes, completos, legibles y organizados, con la finalidad de que no sea necesaria información suplementaria o de interpretaciones subjetivas por parte de terceros.

En este sentido, la información debe ser suficiente, competente, relevante y útil para proporcionar una base sólida a las observaciones y recomendaciones de la labor efectuada.

Entre las responsabilidades que tiene el Responsable de Control Interno (RCI), se encuentra la de conservar los papeles de trabajo que hacen a su labor.

En el contexto de la Resolución SRT Nº 734/08, los Papeles de Trabajo deben sustentar la ejecución de las pruebas realizadas con motivo del Plan Anual de Control Interno (PACI).

De esta forma, la Resolución SRT Nº 734/08 establece los requisitos que deberán cumplir los papeles de trabajo y toda otra documentación que se considere de respaldo de la ejecución de las pruebas de auditoría efectuadas.

En tal sentido, dicha resolución establece que estos papeles deben reflejar los objetivos generales que se persiguen con la revisión, los procedimientos de auditoría aplicados, con indicación del alcance otorgado, las características del universo a analizar en cada prueba y sus antecedentes inmediatos anteriores, las muestras determinadas y el criterio de selección de las mismas.

A su vez, el RCI podrá conservar archivos respaldatorios de su labor en otros registros informáticos inalterables, pudiendo ser estos requeridos por el Organismo de Control en su estado original o impresos con firma de dicho responsable.

Asimismo, debe tomar los recaudos necesarios para documentar la coordinación de los objetivos de control y del alcance otorgado a la tarea cuando las pruebas de auditoría sean ejecutadas por otras áreas administrativas de control pertenecientes al grupo económico

del que forma parte la ART (se mencionan como ejemplos, las áreas de Auditoría Interna, Riesgo Operacional, Cumplimiento Normativo, Calidad).

De esta forma, ante el caso mencionado previamente, el RCI debe documentar el análisis practicado, las observaciones resultantes, su comunicación a las áreas auditadas, los cursos de acción fijados para su regularización y el monitoreo del seguimiento de la implementación de las medidas correctivas adoptadas.

La Resolución SRT Nº 734 analizada data del año 2008, y es evidente que los avances tecnológicos desde esa fecha hasta el presente, las nuevas formas de trabajo a distancia, producidas en gran medida a partir de la pandemia padecida en el mundo producto del COVID 19, así como también el cuidado del medio ambiente, justifican en este punto actualizar el proceso de gestión y administración de los papeles de trabajo que sustentan las tareas de auditoría llevadas a cabo, tal como lo define dicha norma.

Por ello, se considera que una medida de innovación en el Sistema de Control Interno de las ART resultaría en tomar las ventajas que brindan los avances tecnológicos arriba mencionados, e incorporar expresamente en una futura modificación el uso exclusivo de papeles de trabajo digitales, salvo en los casos que por razones técnicas ello no se pudiere concretar.

Sobre este punto, es dable mencionar el dictado de la Resolución SIGEN Nº 300/2022, cuya aplicación debe ser por parte de las áreas competentes de la SIGEN y de las Unidades de Auditoría Interna del Sector Público Nacional, a través de la cual se aprobó la metodología “Papeles de Trabajo Digitales”, la cual podría tomarse como pauta de referencia, considerando los aspectos especiales y particulares, la naturaleza de las operaciones y los usos de las herramientas tecnológicas que disponen las ART (Resolución Nº 300 Sindicatura General de la Nación, 2022).

Dicha norma establece entre sus fundamentos que el respaldo de la tarea efectuada por el/la auditor/a debe reunir las características de la evidencia de auditoría (competencia, utilidad, relevancia y suficiencia), resultando menester que por el contexto actual se efectúe a través de medios digitales, reduciendo al mínimo indispensable el mantenimiento de papeles en formato físico para casos que por su criticidad, puedan constituir pruebas para un eventual proceso judicial posterior, o bien documentos de alta

sensibilidad que se encuentren firmados ológráficamente o presenten algún elemento de validación específico que a criterio del/de la responsable de la labor deban expresamente ser mantenidos en papel.

En este sentido, sin perjuicio de los casos excepcionales que pudieran surgir, el respaldo de las evidencias que surgen de la labor efectuada debe estar soportado en medios digitales a lo largo de todo el proceso.

En otro orden de ideas, cabe señalar que la actual Resolución SRT Nº 734/08 establece el plazo de conservación de los Papeles de Trabajo por el término mínimo de TRES (3) años (Resolución Nº 734 Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2008, Anexo I, punto 8).

Se entiende que dicho plazo no se ajustaría, en principio, a los parámetros definidos por la normativa vigente.

En este sentido, el Código Civil y Comercial de la Nación, cuya vigencia operó en agosto de 2015, establece en términos generales que toda documentación de índole administrativa/comercial, debe conservarse por un plazo de DIEZ (10) años:

> "*Conservación. Excepto que leyes especiales establezcan plazos superiores, deben conservarse por diez años: a) los libros, contándose el plazo desde el último asiento; b) los demás registros, desde la fecha de la última anotación practicada sobre los mismos; c) los instrumentos respaldatorios, desde su fecha…*" (Código Civil y Comercial de la Nación, 2014, art. 328).

Por su lado, en el ámbito del Sector Público, la Resolución SIGEN Nº 03/2011, a través de la cual se aprobó el Manual de Control Interno Gubernamental, establece que los Papeles de Trabajo se deberán archivar conjuntamente con los informes que respaldan, por un término que no podrá ser inferior a DIEZ (10) años (Resolución Nº 3 Sindicatura General de la Nación, 2011).

A su vez, la mentada Resolución SIGEN Nº 300/2022, establece que los Papeles de Trabajo Digitales que respalden la labor realizada deben mantenerse en custodia, con la seguridad que establezca la reglamentación, por un período no inferior a DIEZ (10) años, asegurando que se encuentren disponibles en caso de ser necesario consultarlos,

manteniendo la exactitud e integridad de los datos, asegurando por ese período la recuperabilidad de la información. Y que en casos de alta criticidad o trámites en gestión judicial se podrá determinar la necesidad de mantener el resguardo por un período mayor (Resolución Nº 300 Sindicatura General de la Nación, 2022, Anexo, punto 4).

De acuerdo a lo expuesto, el actual plazo mínimo de TRES (3) años podría verse modificado en un futuro proyecto, y establecerse en consecuencia tomando como referencia los parámetros que brindan las normas antes señaladas, las cuales fijan el plazo mínimo de conservación de los Papeles de Trabajo en DIEZ (10) años.

8. CONCLUSIONES

Según lo dispuesto por la Resolución Nº 734/08 de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo deben implementar en sus ámbitos un Sistema de Control Interno, de acuerdo a los requisitos establecidos en dicha norma y otras regulaciones dictadas con posterioridad que fueron apuntando el sistema, siguiendo a criterios de control determinados por el Organismo de control, supervisión y fiscalización del Sistema de Riesgos del Trabajo.

Sobre dicho marco regulatorio se desarrolló la presente investigación, en la cual se propuso una metodología descriptiva y sistemática del régimen vigente y su funcionamiento.

En este sentido, los procedimientos y técnicas aplicados consistieron en relevar, revisar, analizar y evaluar el sistema de control interno antes mencionado, las normas generales de control interno del Sector Público Nacional, las normas y procedimientos de auditoría interna gubernamental pertinentes y la doctrina nacional e internacional, con el fin de abordar el objetivo general y los objetivos específicos planteados, los cuales fueron, principal y resumidamente, realizar aportes novedosos e identificar aspectos de mejora sobre el sistema de control interno establecido por el Órgano de Control, que deben implementar las Aseguradoras, describir el rol que cumple dicho Órgano e identificar aquellos aspectos a mejorar en dicho sistema de control interno a la luz de las normas generales de control interno y normas, procedimientos y/o técnicas de auditoría interna

gubernamental.

Así, a través del estudio e investigación del sistema vigente en la actualidad, se abordaron diversos aspectos teóricos vinculados a la auditoría legal, el Informe COSO y el sistema de control interno.

Como resultado de este análisis, se llegaron a identificar aspectos desactualizados y/o mejorables en el sistema de control interno establecido por el Órgano de control sobre las ART:

Estos aspectos se vinculan con la adecuada generación de información y su comunicación dentro de las entidades y la definición de los canales internos de comunicación, para de esta manera favorecer la dinámica de intercambio y accesibilidad de la información, entre todas las instancias de control interno correspondientes. En este sentido, la información considerada relevante se identifica, capta y comunica en la forma y en el plazo adecuado para permitir que el personal afronte sus responsabilidades. Una comunicación eficaz debe producirse en un sentido amplio, es decir, en todas las direcciones dentro de la entidad.

Asimismo, se describió y analizó el funcionamiento del Comité de Control Interno que deben integrar las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, proponiéndose como una innovación la aprobación de un reglamento específico para su funcionamiento que establezca el procedimiento para la convocatoria, el contenido del Acta que se celebre con motivo de la reunión de CCI, con los datos mínimos a consignar, así como preverse la participación de un Secretario de Actas, y de un suplente, entre otros aspectos desarrollados en el punto 7.3.2 del presente trabajo.

A su vez, se propuso como aspecto a mejorar de la normativa vigente la implementación de un sistema de seguimiento de acciones correctivas de manera informatizada, en donde los hallazgos y/u observaciones que surjan de los informes realizados por el Responsable del área de control interno se encuentren sistematizados e individualizados en un sistema de gestión que permita, por una lado la carga y seguimiento de las acciones correctivas, y por el otro, el control y seguimiento de la evolución de dicha carga por parte del Órgano

de Control, en línea con las actuales tendencias en materia de control interno, las cuales indican el incremento del uso de la tecnología y la automatización de controles.

Por otro lado, se abordó una cuestión de relevancia en materia de auditoría como es la gestión de los papeles de trabajo, proponiéndose que desde el Órgano de control se regule la utilización, dada las ventajas que brindan los avances tecnológicos en la materia, del uso exclusivo de papeles de trabajo digitales, salvo en los casos que por razones técnicas ello no se pudiere concretar y sin perjuicio de los casos excepcionales que pudieran surgir, reseñados en el punto 7.3.4 de este trabajo.

De acuerdo a todo lo expuesto, se considera que el régimen analizado resulta una regulación que se vislumbra como beneficiosa para el Sistema de Riesgos del Trabajo, no obstante se evidenciaron aspectos que se encuentran desactualizados o son mejorables dado en gran parte por el paso del tiempo y que fueron expuestos y desarrollados en el presente Trabajo Integrador Final, con la esperanza que estas propuestas de innovación mejoren en lo pertinente el actual régimen en relación con los actores y sujetos que integran el Sistema de Riesgos del Trabajo, en especial las trabajadoras y trabajadores cubiertos, en el marco del sub sistema de la Seguridad Social en el que se encuentra comprendido dicho Sistema.

En definitiva, optimizar la regulación del sistema de control interno que deben implementar las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo redunda en fortalecer la normativa aplicable en cuanto a la prevención de los riesgos y la reparación de los daños derivados del trabajo, que se rigen por la Ley Nº 24.557 sobre Riesgos del Trabajo y sus normas reglamentarias, a fin de aportar, desde el plano del control interno, a cumplir con los objetivos de dicha Ley, los cuales son, entre otros, reducir la siniestralidad laboral a través de la prevención de los riesgos derivados del trabajo y reparar los daños derivados de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales.

9. BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, M. E. (2019). Ley de Riesgos del Trabajo -Comentada y Concordada-. Santa Fé, Argentina: Rubinzal-Culzoni.

Alencastre, S. y. (2022). [Material del aula]. *Taller de auditoría legal*. Buenos Aires: Instituto Superior de Control de la Gestión Pública y Universidad Nacional de La Plata.

Auditool, E. (18 de febrero de 2015). *Auditool.* Recuperado el 14 de abril de 2023, de www.auditool.org/blog/control-interno/sistema-de-informacion-y-comunicacion-coso-iii-principio-13

Charry, H. P. (1997). *Auditoría Jurídica.* Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Código Civil y Comercial de la Nación. (8 de octubre de 2014). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina: InfoLEG - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Crocco, I. J., & dir. Alejandro Catania, C. S. (2019). *El Derecho Penal Económico del Siglo XXI.* Buenos Aires: Ad-Hoc.

Cronista, E. (10 de julio de 2013). Como evitar el fraude en las companias de seguros. *El Cronista*.

Decreto N° 41 Poder Ejecutivo Nacional. (3 de febrero de 1999). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina: InfoLEG - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Decreto N° 659 Poder Ejecutivo Nacional. (27 de junio de 1996). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina: InfoLEG - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Disposición N° 1 Gerencia de Control de Entidades. (29 de mayo de 2009). Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT). Buenos Aires, Argentina: Digesto normativo SRT .

Fage, D. R. (2009). *Aspectos prácticos de la actividad de las aseguradoras de riesgos del trabajo.* RDLSS 2009–13–1213.

Fassio, A. P. (2015). *Apuntes para desarrollar una investigación en el campo de la administración y el análisis organizacional.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba.

Frett, N. (20 de enero de 2016). *auditool.org.* Recuperado el 5 de mayo de 2023, de https://www.auditool.org/blog/auditoria-interna/innovacion-continua-proceso-auditoria-interna

https://www.auditool.org/blog/auditoria-interna/innovacion-continua-proceso-auditoria-interna. (s.f.).

IAIA, I. d. (13 de julio de 2017). *iaia.org.ar.* Recuperado el mayo de 2023, de https://iaia.org.ar/2017/07/13/control-interno-los-cambios-se-vienen-las-firmas

Ley N° 24.156 Administración Financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional. (29 de octubre de 1992). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina: InfoLEG.

Ley N° 24.557 sobre Riesgos del Trabajo. (13 de Septiembre de 1995). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina: InfoLEG - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Lobaiza, J. I. (2021). *Auditoría jurídica y de compliance.* Ciudad de Buenos Aires: Astrea.

Navarro, M. J. (2010). *Derecho Administrativo Laboral. Policía del Trabajo. Actualización de la administración pública en el ámbito de las relaciones de trabajo.* Santa Fé: Rubinzal Culzioni.

Pérez, Y. (2019). *KPMG Tendencias.* Recuperado el mayo de 2023, de KPMG Tendencias: https://www.tendencias.kpmg.es/2019/08/control-interno-tendencias/

Resolución N° 152 Sindicatura General de la Nación. (28 de octubre de 2002). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina: InfoLEG - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Resolución N° 172 Sindicatura General de la Nación. (4 de diciembre de 2014). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina: InfoLEG - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Resolución N° 3 Sindicatura General de la Nación. (20 de enero de 2011). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina: InfoLEG - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Resolución N° 300 Sindicatura General de la Nación. (12 de julio de 2022). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina: InfoLEG - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Resolución N° 38.477 Superintendencia de Seguros de la Nación. (23 de julio de 2014). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina: InfoLEG - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Resolución N° 38.708 Superintendencia de Seguros de la Nación. (13 de noviembre de 2014). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina: InfoJUS Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Resolución N° 605 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (1 de agosto de 1996). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina: InfoLEG - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Resolución N° 734 Superintendencia de Riesgos del Trabajo. (1 de julio de 2008). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina: InfoLEG - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Resolución N° 762 Superintendencia de Riesgos del Trabajo. (3 de agosto de 2017). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina: InfoLEG - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Superintendencia de Riesgos del Trabajo. (2016). *20 años del Sistema de Riesgos del Trabajo.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Superintendencia de Riesgos del Trabajo. (2019). *Reflexiones sobre el Sistema de Riesgos del Trabajo.* Buenos Aires: Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Victoria, S. (2022). [Material del aula]. *Auditoría I*. Buenos Airse: Instituto Superior de Control de la Gestión Pública - Universidad Nacional de La Plata.