

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión del Informe de Auditoría	Buenos Aires, marzo de 2015
Denominación del Proyecto	Procuración General de la Ciudad- Juicios del Departamento de Quiebras de la Dirección de Asuntos Fiscales
Código del Proyecto	11.14.06
Objeto	Jurisdicción 09 -
Unidad Ejecutora	U.E. 730
Objetivo de la auditoría	Evaluar el ambiente de control de los juicios, y su gestión judicial mediante muestreo.
Alcance	Juicios correspondientes al Departamento de Quiebras de la Dirección de Asuntos Fiscales. Se auditarán las causas en las cuales el GCBA sea parte. Se auditarán las causas desde que el área legal queda obligada a impulsarlas, hasta su conclusión. El examen abarca también el proceso administrativo, la adecuación de los recursos humanos, tecnológicos y materiales, y el control interno.
Aclaraciones Previas	<p>Concurso Preventivo</p> <p>El concurso preventivo tiende a la celebración de un acuerdo entre el deudor y sus acreedores (acuerdo preventivo) que regula el cumplimiento de la obligación del deudor; así normalmente el deudor y sus acreedores convendrán plazos para el pago, la moneda en que se hará, fijar lugar de pago, etc.</p> <p>Si el acuerdo preventivo es aceptado por un número significativo de acreedores que representen a la mayoría de ellos y del capital adeudado con derecho a voto, ese acuerdo es obligatorio para todos los acreedores, incluyendo a los que hubieran rechazado la propuesta y los que no hayan concurrido a acreditar su acreencia. Si el acuerdo no contiene esas mayorías se decretará la quiebra.</p> <p>El concurso preventivo es un procedimiento de ejecución colectiva, que se origina por la crisis de la empresa, esto es la insatisfacción de los acreedores, lo que obliga a su reparación, mediante una regulación de todas las relaciones y no solamente eso, sino con una regulación igual para todas las relaciones (pars condicio creditorum), salvo naturalmente las causas legítimas de prelación.</p>

En principio y como regla general, el “presupuesto objetivo” para la apertura concursal es el estado de cesación de pago.

El estado de cesación de pago cualquiera sea su causa y la naturaleza de las obligaciones a las que afecte, es presupuesto objetivo para la apertura del procedimiento concursal y la declaración de quiebra. Es un estado en virtud del cual el deudor no puede hacer frente a sus obligaciones líquidas y exigibles.

Importa un desequilibrio entre los compromisos exigibles y los medios disponibles para enfrentarlos; cuando estos últimos se revelan insuficientes – de manera regular y con cierta permanencia- para atender a aquéllos, se configura la impotencia patrimonial, técnicamente llamada “insolvencia”.

En nuestra doctrina y jurisprudencia, ha terminado por imponerse “la interpretación de la cesación de pago como el estado de un patrimonio que se manifiesta impotente para afrontar el cumplimiento de las obligaciones exigibles”. Se caracteriza por la permanencia y la generalidad.

Es decir se constituye como un estado de insuficiencia proyectado en el tiempo y a la vez general, por cuanto no refiere a la desatención aislada de una obligación, sino a la normalidad y regularidad con que se da la satisfacción a todas aquellas que gravan el patrimonio.

El artículo 5º de la ley 24.522, establece quienes pueden solicitar la apertura del concurso preventivo, indicándose en el artículo 11 los requisitos formales para la procedencia de la petición.

La apertura del concurso preventivo se resuelve por una verdadera sentencia que deberá contener determinados requisitos, los cuales se encuentran desarrollados en el artículo 14 LCQ. A partir del dictado de la misma se abre el proceso y se producen los efectos propios del concurso preventivo. Dicha sentencia de apertura es irrecurrible.

El síndico en el proceso concursal es un funcionario público que debe velar por la administración y conservación de los bienes del fallido, bajo la autoridad y control del juez, cesando su responsabilidad sólo cuando se dispone la conclusión del concurso. Tiene la carga de vigilar los negocios del deudor. Es quien debe informar al juez cualquier anomalía que advierta en la actividad patrimonial. Entre las funciones a destacar ejercidas por el Síndico se debe mencionar la presentación del informe individual e informe general, previstos en los artículos 35 y 39, respectivamente, de la LCQ.



El informe individual consiste en la elaboración de un dictamen acerca de cada uno de los créditos cuya verificación solicitan los acreedores. Debe exponer una opinión fundada sobre la procedencia del crédito y el grado del privilegio. El dictamen presentado por el Síndico no es vinculante, es decir si el juez lo estima procedente puede apartarse de la opinión del funcionario concursal

El informe general, cuyos aspectos sobresalientes consisten en el análisis de las causas del desequilibrio económico del deudor; la composición detallada del activo y pasivo; la valuación de la empresa y activos intangibles; los actos susceptibles de revocación; expresión fundada de la época en que se produjo la cesación de pagos; opinión fundada respecto del agrupamiento o categoría de acreedores que hubiere presentado el deudor, en síntesis una evaluación del giro comercial de la firma, tiene como finalidad vislumbrar la mayor o menor estabilidad de la empresa, la viabilidad de cumplimiento de la propuesta, evaluación con la que deberán contar los acreedores a la hora de prestar conformidad a la propuesta concordataria

Solicitud de verificación de créditos en el Concurso Preventivo. Acuerdo Homologado.

El art. 32 de la LCQ establece: “Todos los acreedores por causa o título anterior a la presentación y sus garantes, deben formular al síndico el pedido de verificación de sus créditos, indicando monto, causa y privilegios. La petición debe hacerse por escrito, en duplicado, acompañando los títulos justificativos con dos copias firmadas y debe expresar el domicilio que constituya a todos los efectos del juicio...”

Este proceso tiene por finalidad obtener el reconocimiento de la legitimidad de las acreencias así como la graduación de ellas (quirografarias o privilegiada). Los titulares de créditos contra el concursado persiguen el propósito de ser acreedores habilitados para participar en el concurso, decidir sobre la propuesta de acuerdo y, en última instancia, cobrar.

Todo acreedor que quiere ingresar al concurso debe necesariamente acudir a la verificación de créditos.

Los acreedores por deudas exigibles luego de la presentación en concurso están excluidos de la carga de verificar y del concurso en sí. Por consiguiente, pueden iniciar o proseguir sus juicios individuales contra el concursado.

A partir del artículo 32 se regula la verificación tempestiva



(ante el Síndico), o sea, la solicitada dentro del plazo fijado en la sentencia de apertura concursal. Vencido ese término, la verificación es considerada tardía y se rige por el artículo 56 de la LCQ.

La solicitud de verificación de crédito se presenta y se sustancia ante el síndico. Constituye un proceso de conocimiento mediante el cual cada acreedor debe probar los extremos fácticos de su pretensión y las normas jurídicas invocadas.

El artículo 34 establece el procedimiento de impugnación y observación de créditos por el deudor y los acreedores para controlar todas las solicitudes formuladas. Esta actuación se lleva a cabo en la oficina del síndico. Luego de transcurrido dos días de vencido el plazo para efectuar las impugnaciones el funcionario concursal debe presentar las observaciones que el deudor o los acreedores hayan formulado a los pedidos de verificación y agregarlos al legajo de copias que establece el artículo 279 LCQ.

Luego y de conformidad a lo establecido en el artículo 35 deberá presentar el informe individual, en el término de 20 días, en el cual consignará el nombre completo de cada acreedor, domicilio constituido y real, monto y causa del crédito, privilegio y garantías invocadas, hará una reseña de la información y observaciones que hubieran recibido las solicitudes y emitirá una opinión fundada sobre la procedencia del crédito y el privilegio.

Por último, el juez dentro de los diez días de presentado el informe del artículo 35, dictará la resolución del artículo 36, la cual conlleva la decisión sobre el alcance y procedencia de las peticiones formuladas, declarando verificado aquellos créditos que no hayan merecido observación o impugnación alguna, siempre que lo estime procedente. Cuando existan observaciones el magistrado deberá decidir declarando admisible o inadmisibile el crédito o el privilegio.

Esta decisión judicial debe ser fundada y con la mención expresa de los sujetos a los que concierne.

La decisión del juez que declara verificado, admisible o inadmisibile los créditos no es susceptible del recurso de apelación ante la Cámara, porque el procedimiento concursal prevé un sistema de revisión, cuya sentencia si es apelable ante la Cámara del Fuero.

El pedido de revisión debe ser formulado dentro de los veinte días del dictado de la sentencia del artículo 36 LCQ. Se



sustancia ante el mismo juez que declaró admisible o inadmisibile el crédito, sin que esa solución se considere un prejuzamiento que autorice la recusación.

La ley de concursos y quiebras le atribuye al pedido de verificación los efectos de una demanda judicial. En consecuencia el pedido interrumpe la prescripción e impide la caducidad de los derechos.

En el caso del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, cabe señalar que solicita la verificación del crédito con carácter de acreedor común o quirografario con relación a la deuda en concepto de intereses, multas y prestaciones médicas hospitalarias, con privilegio especial o general la deuda que proviene de impuestos correspondientes a bienes registrables (alumbrado, barrido y limpieza y radicación de vehículos) y con carácter de privilegio general solamente, cuando las sumas a verificar corresponden al impuesto sobre ingresos brutos y/o anuncios publicitarios.

La verificación es tardía si no se formula dentro de la fecha fijada en el auto de apertura del concurso o en la sentencia declarativa de la quiebra. Esta solicitud tramita vía incidente, conforme términos del artículo 280 y siguientes de la LCQ. El incidente tiene como parte demandada al deudor. El síndico no es parte, siendo su función emitir el informe final, luego de producida la prueba.

Respecto de la propuesta de acuerdo preventivo y salvataje, el deudor concursado debe presentar a la sindicatura la categorización de los acreedores verificados y declarados admisibles. La categorización debe contener, como mínimo, el agrupamiento de los acreedores en tres categorías: quirografarios, quirografarios laborales y privilegiados.

La propuesta concordataria puede consistir en una quita, espera, entrega de bienes a los acreedores y demás proposiciones enunciadas en el artículo 43, de la LCQ. La enumeración del citado artículo no es taxativa, se admite que se ofrezcan otras propuestas, las cuales resultan procedentes, siempre que obtengan las conformidades de las mayorías requeridas por ley.

Obtenida las mayorías que establece la ley, se dicta resolución judicial que hace saber la existencia de acuerdo preventivo, los acreedores pueden impugnarlo para evitar la homologación y obtener la declaración de quiebra, fundamentándose en determinadas causales enumeradas en el artículo 50 y siguientes de la ley de concursos y quiebras .



Tramitada la impugnación si el juez lo estima pertinente, debe proceder a la homologación del acuerdo. Una vez homologado el acuerdo, adoptadas las medidas tendientes a su ejecución y constituidas las garantías, el juez declara concluido el proceso de concurso preventivo lo cual se hace saber mediante edicto publicado por un día en el Boletín Oficial y en un diario de amplia difusión. El cumplimiento del acuerdo será declarado por resolución emanada del Juez a instancias del deudor previa vista a los controladores del cumplimiento del acuerdo.

Quiebra

En el plano económico: Quiebra significa la situación en que se encuentra un patrimonio que es incapaz de satisfacer las deudas que pesan sobre él; por lo que, la expresión "estar en quiebra" quiere decir no poder pagar íntegramente a todos los que tienen derecho a ser pagados: es un estado de desequilibrio entre los valores realizables y los créditos por pagar

Definimos como quiebra indirecta a la originada a través de un concurso preventivo. La demanda de concurso preventivo lleva implícita la petición de quiebra del deudor ante el fracaso de aquel. En cambio es directa cuando la solicitan los propios deudores o sus acreedores. La declaración de quiebra se acuerdo a su procedencia se clasifica en indirecta y directa.

La quiebra es un procedimiento judicial a través del cual los acreedores cobran sus créditos por medio de la ejecución del patrimonio del fallido (desapoderamiento). La quiebra es un proceso de naturaleza liquidatoria.

La declaración de quiebra según su procedencia ha sido clasificada en indirecta y directa.

- **Quiebra indirecta** es aquella que sobreviene en el curso de un concurso preventivo.
- **Quiebra directa** es aquella que la solicitan los acreedores o los propios deudores.

El presupuesto de la declaración de quiebra es la cesación de pagos y por ende la imposibilidad de cumplir regularmente con la totalidad de las obligaciones. Como así también la imposibilidad de generar ingresos en el activo si no es vendiendo las fuentes productivas o las instalaciones. El artículo 79 hace una enumeración de los hechos que son reveladores del estado de cesación de pagos.

Reunidos los requisitos exigidos por ley, el juez procederá a



dictar el auto declarativo de quiebra, cuyo contenido debe ajustarse a lo establecido en el artículo 88 de la Ley concursal. El estado falencial produce con relación al fallido la pérdida de sus facultades de administrar y disponer de sus bienes. La norma menciona en sus artículos 102, 103, 104, específicamente, los efectos personales que produce la declaración de quiebra respecto del quebrado. El fallido pierde la legitimación procesal.

En la quiebra adquiere vital importancia la función del síndico, puesto que es quien ejerce las funciones de administración y disposición, quien actúa en defensa de los intereses legítimos de la masa de acreedores. Se encuentra legitimado para el ejercicio de los derechos que surjan de las relaciones jurídicas patrimoniales establecidas por el deudor antes de su quiebra. Al igual que en el concurso preventivo deberá presentar el informe individual y general.

En cuanto a los acreedores, al igual que en el proceso concursal, deben presentarse a solicitar la verificación de sus créditos ya sea ante síndico, tal como dispone el artículo 200, análogo al artículo 32, o bien transcurrido el plazo por vía del incidente de verificación

Tratándose de quiebras indirectas, concurren a verificar sólo los acreedores de causa o título posterior al concurso incumplido o anulado. Los acreedores verificados no tienen la carga de verificar nuevamente; el síndico, tiene la obligación de recalcularlos a la luz del art. 55 y 202 LCQ.

La etapa de realización de bienes está a cargo del síndico, la cual se perfeccionará, mediante la venta de la empresa como unidad, la venta de los bienes que integren el establecimiento del fallido, la enajenación en forma singular o en conjunto de cada uno de los bienes de propiedad del quebrado. El juez ordenará la liquidación de los bienes conforme el procedimiento de venta directa o subasta pública, según la calidad e importancia de los mismos.

Producido el activo y aprobada la última enajenación el síndico debe presentar el informe final y proyecto de distribución.

El informe que deberá emitir, debe efectuarse conforme las pautas que establece el artículo 218 de la LCQ, debiendo contener la rendición de cuentas de las operaciones realizadas; el resultado de la realización de bienes con el producido de cada uno de ellos; la enumeración de cada uno de los bienes que no se hayan podido enajenar, los créditos no cobrados, y los que se encuentran pendientes de demanda



judicial; la distribución final considerando la graduación y verificación de los créditos; previendo las reservas necesarias, tal como establece el artículo 220 LCQ.

La presentación del informe y proyecto de distribución se pone en conocimiento de los acreedores mediante la publicación de edictos en el Boletín Oficial por el término de dos días, transcurrido el mismo los acreedores tienen un plazo de 10 días para formular las observaciones correspondientes a la distribución presentada. Si se hace lugar a las impugnaciones el funcionario concursal debe reformular el proyecto. Vencido el plazo de 10 días sin que mediare observación alguna, o resueltas las mismas, el juez aprueba el informe final, debiendo proceder al pago de los dividendos concursales.

Por último, el producto de bienes no realizados a la fecha de presentación del informe final, como los provenientes de desafectación de reservas o de los ingresados con posterioridad al activo del concurso, deben distribuirse. El síndico debe realizar un nuevo proyecto de distribución denominado complementario, tal como lo dispone el artículo 222 de la LCQ.

Causales de conclusión de la quiebra:

- Avenimiento;
- Pago total;
- Clausura por distribución final;
- Revocación de la sentencia de quiebra mediante recurso de reposición;
- Conversión de la quiebra en concurso preventivo;
- Inexistencia de acreedores al momento de la verificación de créditos, previo pago de los gastos íntegros del proceso;
- Desistimiento del deudor en una quiebra solicitada por él mismo.
- Cuando han transcurrido dos (2) años desde la sentencia de clausura sin que aparezcan nuevos bienes para liquidar (esta causal es facultativa para el juez).

En todos los casos cuando se dicta la conclusión del proceso falencial, no es posible reabrir el proceso liquidatorio pues cesa el estado de fallido.

En el caso de **avenimiento**, dicha causal representa un acuerdo extraconcursal de contenido patrimonial que involucra al deudor y a todos los acreedores, con el cual se procura saldar sus deudas y superar el estado de quiebra.



	<p>La conformidad debe expresarse por escrito. Las firmas deben ser autenticadas por notario o ratificadas ante el Secretario del Juzgado. La petición puede ser formulada en cualquier momento, después de la verificación y hasta que se realice la última enajenación de los bienes del activo. No es necesario que exista igualdad entre los acuerdos ofrecidos a los distintos acreedores.</p> <p>Al disponer la conclusión de la quiebra el juez determina la garantía que debe otorgar el deudor para asegurar los gastos y costas del juicio. Asimismo hace cesar todos los efectos patrimoniales de la quiebra (desapoderamiento, suspensión de intereses, inhibición general de bienes, etc.)</p> <p>En cuanto a la conclusión de la quiebra por pago total, la misma se declara cuando el producido de los bienes alcanza para satisfacer el pago a los acreedores verificados, los pendientes de resolución y los gastos y costas del proceso. Si existe remanente, deben pagarse los intereses suspendidos a raíz de la declaración de quiebra, considerando los privilegios.</p> <p>El síndico propone esta distribución, la cual será considerada por el juez, previa vista al deudor, debiendo pronunciarse dentro de los diez (10) días. El saldo, debe entregarse al deudor.</p> <p>Realizado totalmente el activo y practicada la distribución final, el Juez, resuelve la clausura del procedimiento por distribución final. El procedimiento puede reabrirse cuando se conozca la existencia de bienes susceptibles de desapoderamiento. Los acreedores no presentados sólo pueden requerir la verificación de sus créditos cuando denuncien la existencia de nuevos bienes.</p> <p>Pasados los dos (2) años de la resolución que dispone la clausura del procedimiento, sin que se reabra, el Juez puede disponer la conclusión del concurso.</p> <p>Debe declararse la clausura del procedimiento por falta de activo, si después de realizada la verificación de créditos, no existe activo suficiente para satisfacer los gastos del juicio, incluso los honorarios. Transcurridos dos años desde el auto de clausura por falta de activo, sin que se denunciaren bienes del fallido, el juez dicta resolución de conclusión de la quiebra.</p>
Principales Hallazgos	De los procedimientos de Auditoría aplicados teniendo en cuenta el objeto, objetivo y alcance del presente proyecto, se han detectado las siguientes observaciones del área

	<p>auditada:</p> <p><u>Carga y actualización de datos del SISEJ</u></p> <p>6.1 Incumplimiento de las Resoluciones N° 281/04 y N° 360/05 respecto de la carga de datos en el SISEJ.</p> <p>Se han detectado debilidades en la carga del sistema de información Jurídica (SISEJ) por cuanto no se consignan la integridad de los datos referidos a los juicios objeto de esta auditoría. Como consecuencia, se produce un debilitamiento del sistema de control interno y, por ende, un aumento del riesgo de control.</p> <p><u>Sobre Carpetas Internas</u></p> <p>Incumplimiento del punto 1.2 del Anexo I de la Resolución PG N° 360/05.</p> <p>Si bien las carpetas internas guardan un orden cronológico y en general constan en ellas los principales escritos judiciales, las mismas no están debidamente foliadas.</p> <p><u>Sobre la estructura y la Organización</u></p> <p>Ausencia de Escalas Intermedias</p> <p>Falta de estructuras intermedias con designación de coordinadores o jefaturas de división de los equipos que controlan la actuación de los profesionales en el Departamento de Quiebras, debido al cúmulo de tareas por cantidad de expedientes en trámite [7463 (siete mil cuatrocientos sesenta y tres)], esto trae aparejado debilidad en el sistema de control interno.</p> <p>Falta de Recursos Humanos: administrativos y pasantes</p> <p>El Departamento de Quiebras no posee personal administrativo y pasantes suficientes para el cúmulo de tareas administrativas y soporte de la gestión judicial.</p> <p>Falta de Recursos Humanos: letrados</p> <p>El Departamento de Quiebras no cuenta con letrados suficientes para el cúmulo de tareas, 7463 (siete mil cuatrocientos sesenta y tres) juicios al 31 de diciembre de 2013.</p> <p>Sobre el Circuito de remisión de información entre PG y AGIP</p>
--	---

	<p>No se registra un mecanismo idóneo que permita la comunicación e intercambio ágil de información sobre deudas entre el área auditada y la Administración de Ingresos Públicos (AGIP). Como resultado de tal situación se debilita el sistema de control interno. Ello impide en muchos casos la insinuación tempestiva de los créditos correspondientes en los concursos o quiebras, lo que deriva en el inicio de incidentes de verificación tardía dando lugar a eventuales perjuicios al erario público.</p> <p><u>Sobre las instalaciones</u></p> <p>Deficiencia en las instalaciones disponibles</p> <p>Sobre los recursos materiales y el espacio físico se observa que:</p> <p>El espacio físico donde se encuentra la Dirección de Quiebras se reduce a oficinas con escaso metraje en relación al personal que trabaja y la cantidad de carpetas internas acumuladas en el mismo.</p> <p>El área auditada carece de mobiliario con resguardo físico seguro e íntegro para guardar carpetas internas, toda vez que se verificó la existencia de estantes o archivos (“palomeros”) sin puertas o sin cerraduras. Asimismo, los mismos resultan escasos para el guardado de carpetas y expedientes.</p> <p>Sobre los elementos de impresión y copiado</p> <p>El Departamento auditado no está provisto de recursos informáticos suficientes, ya que comparte una sola impresora con otras áreas de la Dirección y carece de scanner.</p> <p>Las impresoras, imprescindibles para la tarea del Departamento, se comparten entre todos los integrantes de una misma oficina resultando insuficiente para el cúmulo de expedientes, documentación, escritos y demás piezas de aquellos.</p>
Conclusión	<p>La ausencia de una estructura formal adecuada interfiere en la eficiencia de la gestión, entendiendo que la misma debería contar con otro nivel operativo de rango departamental o jefatura de división o coordinación, con acciones definidas en materia de control de juicios sobre Quiebras.</p> <p>En la carga de datos en el Sistema de Información Jurídica se han detectado debilidades (SISEJ) por cuanto no se consignan la integridad de los datos referidos a los juicios objeto de esta auditoría. Como consecuencia, se produce un debilitamiento del sistema de control interno y, por ende, un aumento del riesgo de control.</p> <p>Tomando en consideración las referidas deficiencias, en</p>

	general los letrados intervinientes en dichos juicios en representación de la CABA cumplen su labor profesional en forma adecuada y eficiente teniendo en cuenta la cantidad de causas activas del universo 7463 (siete mil cuatrocientos sesenta y tres) al 31 de diciembre de 2013.
--	---

