



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

**Universidad Nacional de La Pampa**

# LEGALES SUMARIOS

Informe de Auditoría N°08

## Descripción breve

Evaluar el estado de situación del control interno en el área de sumarios y verificación del estado de los últimos expedientes en curso

Unidad de Auditoría Interna

uailp@unlpam.edu.ar



## INFORME DE AUDITORIA

### 1.- DESTINATARIO:

Sr. Rector de la Universidad Nacional de La Pampa, Esp. Oscar Daniel Alpa, con copia a SIGEN, Sindicatura Jurisdiccional Universidades Nacionales, Sr. Síndico Lic. Leonardo Javier PINTO.

### 2.- OBJETO:

Evaluar el estado de situación del control interno en el desarrollo de los sumarios, la estructura y funciones legales del área de sumarios y verificación del estado de los últimos expedientes en curso. Identificación de costos de NO CALIDAD.

### 3.- ALCANCE:

Las tareas se desarrollaran en la Secretaría Legal y Técnica del Rectorado de la UNLPam entre el 1 y el 31 de Agosto de 2018, teniendo en cuenta las normas vigentes en materia de investigaciones administrativas, estructura y funciones del área y se realizaran, aplicando los procedimientos contenidos en las normas de Auditoría Interna Gubernamental, según Res. 152/02-SGN y Res. 03-2011-SGN.

**Procedimiento:** Se realizarán entrevistas a responsables de la Secretaría Legal y Técnica y Departamento Sumarios, lectura de normativa aplicable, verificación de expedientes de sumarios de los últimos ejercicios, verificando cada paso del circuito del trámite desde el inicio hasta su finalización, aplicación de los pasos legales previstos, notificaciones y archivos. Se analizarán de procedimientos y circuitos administrativos para determinar costos de NO CALIDAD.

- Clasificación: Selectivo
- Tipo de Auditoría: Apoyo
- Enfoque de auditoría: Propiamente dicho.
- Horas asignadas: 100
- Remisión a SJ: 31-08-2018

### LIMITACIONES AL ALCANCE:

Las limitaciones son consecuencia, del tiempo de la auditoría y del personal afectado del auditado y del personal de la UAI.

### 4.- TAREAS REALIZADAS:

Las tareas realizadas fueron las siguientes:

- 4.1 Entrevista con el Secretario Legal y Técnico y Responsable Departamento de Sumarios
- 4.2 Lectura Normativa Nacional Aplicable
- 4.3 Lectura Normativa interna de la UNLPam.
- 4.4 Organigrama de la Secretaria Legal y Técnica y del Departamento de Sumarios.
- 4.5 Relevamiento y verificación de expedientes de sumarios e informaciones sumarias en trámite o finalizados, al año 2017 y 2018.



## SECRETARIA LEGAL Y TECNICA ORGANIGRAMA Y FUNCIONES

La Secretaría Legal y Técnica posee Organigrama y Manual de Funciones aprobado por el Consejo Superior de la UNLPam. y tiene la siguiente estructura según la Res. 220/07 del Consejo Superior:

1. Secretaría Legal y Técnica
  - 1.1. Dirección de Despacho, Mesa de Entradas y Archivo
    - 1.1.1. Departamento de Despacho, Mesa de Entradas y Archivos
  - 1.2. Dirección de Asuntos Jurídicos
    - 1.2.1. Departamento de Dictámenes
    - 1.2.2. Departamento de Dictámenes de Boletín Oficial
  - 1.3. Departamento de Sumarios



La Secretaría Legal y Técnica tiene entre sus funciones llevar adelante todas las investigaciones internas en las que corresponda instruir información sumaria o sumario administrativo, o medidas disciplinarias existentes, conforme las normas vigentes.

El Departamento de Sumarios tiene como funciones específicas:

- a) Organizar el área de sumarios y ejercer su jefatura.
- b) Proponer a las autoridades del área los instructores sumariantes habilitados para ello, conforme la normativa vigente en la materia.
- c) Proponer la designación de un instructor “ad hoc” en los casos en que existan razones debidamente fundadas que lo justifiquen.
- d) Coordinar a todos los instructores sumariantes.
- e) Realizar la Instrucción de las informaciones sumarias y sumarios administrativos de la Universidad Nacional de La Pampa o llevar su control, en aquellas en que no intervenga en forma directa.
- f) Proyectar las denuncias a interponer ante la justicia penal competente, cuando en un sumario surjan indicios de la comisión de un delito de acción pública.
- g) Asesorar a los niveles superiores.

## ACTUACIONES SUMARIALES

La auditoría comprendió la verificación de las Investigaciones administrativas iniciadas o en trámite desde el año 2016 a la fecha. A tal fin, se seleccionó una muestra al azar de dos casos para cada uno de los estados posibles de los expedientes, representando el 44 % de la totalidad de casos.



Nº Expediente y caratula	Dependencia	Tipo	Res. de Inicio	Fecha Inicio	Plazo Aplicable	Prórrogas Dispuestas	Plazo previsto de Prescripción	Estado actual
2818/15 R.R.	Fac. Humanas	Sumario	001/16	07/07/16	90 días	No	2 años	Abierto a prueba
1992/16 RR	Humanas	Inf. Sumaria	575/16	15/08/16	20 días	No	2 años	Prueba
4122/15 R.R.	Fac. Eco y Jur.	Juicio Acad.	324/15	22/09/16	Res. 2/11 CS	No	2 años	Cierre prueba
1586/16 R.R.	Rectorado	Inf. Sumaria	433/16	28/09/16	20 días	No	2 años	Abierto a prueba
1918/16 R.R.	Rectorado	Inf. Sumaria	439/16	05/10/16	20 días	No	2 años	Cierre prueba
3208/16 R.R.	Rectorado	Inf. Sumaria	490/16	08/11/16	20 días	No	2 años	Abierto a prueba
3992/16 R.R.	Rectorado	Inf. Sumaria	112/17	25/04/17	20 días	No	2 años	Abierto a prueba
068/17 R.R.	Rectorado	Inf. Sumaria	82/17	14/03/17	20 días	No	2 años	A Prueba
866/17 R.R.	F.Ex y Nat	Inf. Sumaria	167/18	10/04/18	20 días	No	2 años	A Prueba
1073/17 R.R.	Rectorado	Sumario	291/17	31/07/17	90 días	No	2 años	A Prueba
1097/17 R.R.	Rectorado	Sumario	249/17	31/07/17	90 días	No	2 años	Cerrado
1278/17 R.R.	Rectorado	Inf. Sumaria	509/17	28/11/17	20 días	No	2 años	A Prueba
2130/17 R.R.	Rectorado	Inf. Sumaria	443/17	27/10/17	20 días	No	2 años	Suspendido
2424/17 R.R.	F. Eco y Jur	Inf. Sumaria	259/17	02/02/18	20 días	No	2 años	Suspendido
3060/17 R.R.	Rectorado	Inf. Sumaria	289/17	31/07/17	20 días	No	2 años	Cerrado
4025/17 R.R.	Rectorado	Inf. Sumaria	77/17	09/03/17	20 días	No	2 años	A Prueba
650/18 R.R.	Rectorado	Inf. Sumaria	202/18	16/05/18	20 días	No	2 años	A Prueba
858/18 R.R.	Rectorado	Inf. Sumaria	272/18	12/06/18	20 días	No	2 años	A Prueba

## 5.- MARCO DE REFERENCIA:

El área donde se realiza la tarea a los efectos del control, es en la Secretaría Legal y Técnica de la Universidad Nacional de La Pampa, y específicamente en el Departamento de Sumarios.

### MARCO NORMATIVO:

La Constitución de La Nación Argentina, legisla en su artículo 75, las atribuciones del Congreso, destacándose su inciso 19, que establece la sanción de leyes de organización y de base de la Educación y que debe garantizar los principios de gratuidad y equidad de la Educación Pública Estatal y la autonomía y autarquía de las Universidades Nacionales.

La ley de Educación Superior N° 24.521, establece las funciones y atribuciones de las Universidades, en varios artículos, destacándose el art. 29, - entre otros -, donde se legisla, que las Universidades Nacionales, tendrán autonomía académica e institucional y que comprende – entre otras -las siguientes atribuciones:

- Dictar y reformar sus estatutos,
- Definir sus órganos de Gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a sus estatutos y a los que prescribe la ley,
- Administrar sus bienes y recursos, ...
- Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente,
- Designar y remover al personal.

Asimismo, el Art. 57 de la LES contempla que los Estatutos deberán prever la constitución de un tribunal universitario, que tendrá por función sustanciar juicios académicos y entender en toda cuestión ético-disciplinaria en que estuviere involucrado personal docente. Estará integrado por profesores eméritos o consultos, o por profesores por concurso que tengan una antigüedad en la docencia universitaria de por lo menos diez ( 10) años.

El Estatuto de la Universidad Nacional de La Pampa, en sus partes pertinentes, establece:



ARTÍCULO 56º - El personal docente puede ser sometido a juicio académico. Para que el juicio se promueva, se requiere acusación fundada de docentes, graduados o estudiantes en conformidad con la reglamentación que dicte el Consejo Superior de la Universidad. Son causales de procesos conducentes a la cesantía del docente: el incumplimiento de las obligaciones docentes; la incompetencia científica o didáctica; la falta de honestidad intelectual; la participación en actos que afecten a la dignidad y a la ética universitaria; y haber sido pasible de sanciones por parte de la justicia ordinaria, que afecten a su buen nombre y honor. En caso de que el juicio académico le resulte desfavorable, el nombramiento del docente caduca inmediatamente.-

ARTÍCULO 56º bis - El Consejo Superior reglamenta la constitución y funcionamiento de un Tribunal Universitario, que tendrá por función sustanciar juicios académicos y entender en toda cuestión ético-disciplinaria en que estuviere involucrado personal docente. Dicho Tribunal estará integrado por profesores eméritos o consultos, o por profesores regulares que tengan una antigüedad en la docencia universitaria de por lo menos diez años.-

ARTÍCULO 89º - Corresponde al Consejo Superior, que tiene, básicamente, funciones normativas generales, de definición de políticas y de control:

- a) ejercitar la jurisdicción superior universitaria.
- v) disponer las normas que regirán el juicio académico de los profesores;
- v bis) reglamentar la constitución y funcionamiento del Tribunal Universitario;
- y) todo lo demás que explícitamente no esté reservado a la Asamblea, al Rector o a las Facultades.

ARTÍCULO 94º - El Rector, que tiene, básicamente, funciones ejecutivas, es el representante de la Universidad y tiene los siguientes deberes y atribuciones:

- g) nombrar y remover, en el marco de la reglamentación aprobada por el Consejo Superior, previo sumario, los empleados de la Universidad cuyo nombramiento y remoción no corresponda al Consejo Superior o a las Facultades;
- h) ejercer la jurisdicción policial y disciplinaria en primera instancia en el asiento del Consejo y del Rectorado;

ARTÍCULO 104º - Corresponde al Consejo Directivo, que tiene, básicamente, funciones de definición de políticas y de control:

- e) apercibir o suspender a los profesores por falta en el cumplimiento de sus deberes con sujeción al procedimiento que corresponda legalmente;
- f) proponer Consejo Superior la separación de docentes o decidirlo por sí mismo según sea el origen de las designaciones, con sujeción al procedimiento que corresponda legalmente;
- p) ejercer, en última instancia, jurisdicción policial y disciplinaria dentro del ámbito de la Facultad;

ARTÍCULO 108º - El Decano o, en su defecto, el Vicedecano, tendrá voz en las deliberaciones del Consejo Directivo, y voto sólo en caso de empate. En caso de presidir el Consejero que lo sustituya, tiene voto como consejero y un voto más en caso de empate.

En materia de procedimiento reglado para investigaciones administrativas la UNLPam no cuenta con un reglamento general propio, aplicando el Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por el Decreto 467/1999.

Para los docentes universitarios, se aprobó:

Reglamento de Juicio Académico (Res CS 002/2011)

Reglamento Interno del Tribunal Universitario (Res CS 327/2011)

Designación del Tribunal Universitario (Res CS 128/2016)



## 6.- OBSERVACIONES, OPINIÓN DEL AUDITADO Y RECOMENDACIONES:

### OBSERVACIONES:

En base al informe 08/2013 de esta UAI, si bien se observan mejoras respecto al seguimiento de observaciones, se mantienen ciertas deficiencias que son susceptibles de ser reiteradas, que se pueden resumir en:

- 6.1. Falta de una disposición edilicia y de resguardo de documentación adecuada que limita la eficiencia del ambiente de control, que impacta directamente en la organización de la agenda de trabajo diaria al tener que coordinar con otros dependientes de la Secretaría para la consecución de sus tareas. Riesgo de la observación: Alto.
- 6.2. Se observan casos donde el lapso de plazo entre la aceptación del cargo por parte del Sumariante y la citación y fijación de la audiencia para ratificar denuncia resulta excesivo (meses). Riesgo de la observación: Medio.
- 6.3. La eficiencia del proceso sumarial en relación a los plazos de su ejecución se ve diezmada por la falta de un proceso interno propio respecto al cumplimiento de la carga pública de concurrir a citaciones y concurrencias para ciertos actores de la comunidad universitaria. Riesgo de la observación: Medio.

### Aspectos Positivos

Es sensible la mejoría en el estado de avance de organización del Área respecto al estadio observado y relevado en la anterior revisión por parte de esta UAI. Asimismo, se observa que el Departamento Sumarios se encuentra afectado parcialmente a otras tareas de la Secretaría Legal y Técnica colaborando con la gestión diaria de la oficina.

### COSTOS DE NO CALIDAD

EL ENFOQUE DE LOS COSTOS DE LA NO CALIDAD se plantea con una visión de enfoque cualitativo de los costos de la No Calidad, dado que la Universidad no tiene implementado un Modelo de Gestión de Calidad que permita la identificación de costos de calidad.

En relación al informe de referencia, esta auditoría se limitará a identificar los costos de la no calidad relacionados con las políticas en materia procedimental y de organización del área:

1. **COSTOS DE PREVENCIÓN:** Son los costos en los que incurre la Universidad para evitar y prevenir errores, fallas, desviaciones y/o defectos, en la gestión de la Universidad para llevar adelante las investigaciones administrativas. En este sentido, el área no cuenta con una adecuada infraestructura para garantizar el secreto de sumario o llevar adelante algunas de sus actividades (audiencias en un recinto apropiado), lo cual implica afecta el normal desarrollo de las actividades, tanto del área involucrada como de otras que colaboran aportando elementos o espacios físicos.
2. **COSTOS DE EVALUACIÓN:** No existen procesos de evaluación de costos y perjuicios en que puede incurrir la Universidad destinados a medir, verificar y evaluar la calidad de los procedimientos, productos y/o procesos de la investigación administrativa. Si se investigan y determinan, en su caso, los perjuicios económicos o patrimoniales (usualmente denominado perjuicio fiscal), causados a la institución, pero no existen estudios o análisis de los costos de las pérdidas de bienes materiales, de su relación de costo-calidad con las medidas adoptadas para evitar que se reiteren, ni siquiera un registro de esos perjuicios y de los costos de su prevención.
3. **COSTOS DE FALLOS INTERNOS:** Las Bases y Objetivos del Estatuto Universitario dejan sentado que (III) "La Universidad es una comunidad de docentes, estudiantes, graduados y personal no docente. Procura la formación integral y armónica de sus componentes e infunde en ellos rectitud moral, responsabilidad cívica y convicciones democráticas...". Una deficiente o nula investigación de las transgresiones a la ética universitaria, podría afectar las relaciones entre los miembros de la comunidad universitaria, que es una institución cogobernada por todos sus integrantes. La Universidad lleva a cabo en forma reglada su actividad investigativa y cumple con los procesos y procedimientos, pero no ha desarrollado elementos que permitan una evaluación de estos costos, y la consecuente mejora del sistema de investigaciones.
4. **COSTOS DE FALLOS EXTERNOS:** El prestigio del que gozan las Universidades Nacionales en la sociedad, podría verse seriamente afectado, a la hora del desarrollo de las distintas actividades que lleva adelante la institución con la sociedad; educativa (futuros estudiantes que la elijan o actuales que deserten), relaciones institucionales con el Estado en todas sus formas (Existen convenios sobre carreras financiadas por el gobierno provincial, convenios



con municipios, laboratorios en comunidad con la provincia, consultorías a organismo públicos, programa de la unidad de vinculación tecnológica, etc.), el aporte de sus investigaciones, o su relación directa con organizaciones no gubernamentales, PYMES, o grupos sociales a través de las actividades de extensión universitaria o cultura.

En este sentido, la Universidad para la confección de su Plan Estratégico y Proyecto de Desarrollo Instituciones (El vigente 2016/2020), requiere de la participación del Consejo Social constituido por la UNLPam. Sin perjuicio de que esta planificación no se elabora sobre la base de un Modelo de Gestión de Calidad, de allí la relevancia de la ausencia de **costos de prevención y evaluación**. La medición de los Costos relativos a la Calidad revela desviaciones y anomalías en cuanto a distribuciones de costos y estándares, las cuales muchas veces no se detectan en las labores rutinarias de análisis. La cuantificación o medición de los Costos de la Calidad, es otro paso hacia el control y el mejoramiento de los objetivos institucionales.

Los **costos por fallos internos** repercuten directamente sobre la comunidad universitaria y las relaciones entre los diferentes claustros y sectores (Autoridades Superiores, Docentes universitarios y preuniversitarios, no docentes, graduados y estudiantes), un eficiente funcionamiento del sistema de investigaciones administrativas permite dar respuesta adecuada y más justa a las transgresiones en que incurriere el personal universitario, y los eventuales perjuicios económicos que se ocasionaren. Indirectamente, la detección de fallos internos que permita mejorar el sistema, los procesos y los procedimientos investigativos, redundará en un adecuado funcionamiento de la “justicia administrativa” y repercutirá favorablemente para evitar los **fallos externos**, por el contacto permanente, cotidiano y directo que tiene la Universidad con el medio social, tanto a modo de relaciones institucionales, como en la formación de sus graduados, y contribución al desarrollo de la cultura del país planteada en las Bases y Objetivos del Estatuto Universitario.

Como **aspecto positivo**, debe señalarse que se cuenta con diversas actividades de **prevención** (no medición), como: Confección y revisión de protocolos y reglamentaciones, capacitación del personal (Asistencia a Jornadas y miembro de la RED AJUNA, que cuenta con un Portal de consultas e intercambio con todas las áreas jurídicas y de sumarios de las Universidades Nacionales), estructura orgánica y manual de misiones y funciones, doble control por oposición previo al acto administrativo, con los dictámenes de la Dirección de Asuntos Jurídicos (obligatorios) y del Secretario Legal y Técnico, en su carácter de asesor de los órganos de gobierno, y revisión y trabajo en equipo con el personal de las restantes áreas de la Secretaría. Además, la Universidad cumple con la garantía del derecho de defensa, teniendo implementada la doble revisión en la vía recursiva, y la revisión de legalidad que le compete al Consejo Superior (Art. 89, Inc. a, del Estatuto).

#### OPINIÓN DEL AUDITADO:

Se aceptan las recomendaciones efectuadas. En cuanto a lo relacionado con las demoras, se adoptarán las medidas conducentes y se toma nota de las limitaciones de organización y disposición física que se deben enmarcar las limitaciones edilicias estructurales del Rectorado.

#### RECOMENDACIONES:

1. Continuar con la mejora y actualización del registro de seguimiento de las investigaciones administrativas, que posibilite conocer con precisión el estado de cada expediente y los plazos transcurridos.
2. Extremar las medidas tendientes a agilizar las tramitaciones administrativas, a fin de disminuir el lapso de tiempo que va entre la toma de conocimiento del hecho a investigar y la resolución de la investigación definitiva a efecto de evitar la extemporalidad del proceso.
3. Evaluar la mejora de las condiciones físicas o de infraestructura para garantizar el normal desarrollo de las actividades de investigaciones y eficientizar los costos operativos.

#### 7.- CONCLUSIONES:

De acuerdo a las respuestas de los Funcionarios y Agentes responsables de la Secretaría Legal y Técnica de Rectorado de la Universidad Nacional de La Pampa y en particular del Departamento Sumarios; y a los elementos



que me fueron aportados y que tuve a la vista, en función del alcance, tarea, hallazgos y recomendaciones realizadas y con las limitaciones del tiempo y personal utilizado para la realización de las tareas se puede exponer:

- La Universidad Nacional de La Pampa, cuenta con una estructura aprobada vigente a los efectos de las investigaciones administrativas y dispone las mismas en forma razonable.
- El ambiente de control imperante debería mejorarse a los efectos de eficientizar el circuito de investigaciones administrativas.

El presente Informe de Auditoría forma parte del Proyecto de Auditoría N° 8 LEGALES SUMARIOS, 5.1.0. SISIO WEB 3, del Plan anual de trabajo 2018, de la Unidad de Auditoría Interna de la Universidad Nacional de La Pampa.

#### **8.- LUGAR Y FECHA DE EMISION:**

Santa Rosa (La Pampa), a los 03 días del mes de octubre 2018.

#### **9.- N° DE INFORME:**

INFORME 08-2018 FOJAS: 10 (Diez)

#### **10.- DOCUMENTACION QUE SE ACOMPAÑA:**

No se agrega.

#### **11.- ANEXOS:**

ANEXO I.- S/PLAN DE ACCION PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES.

ANEXO II. SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES DEL CICLO ANTERIOR DE AUDITORIA. INFORME 08/2013.



## ANEXO I - INFORME DE AUDITORIA 07-2018

### PLAN DE ACCIÓN DE CORRECCIÓN DE OBSERVACIONES

El motivo de la exposición del siguiente Plan de acción de la Secretaría Legal y Técnica de la UNLPam, es programar las correcciones consecuencia de las observaciones y recomendaciones de la UAI, en el Informe 08-2018.

En función de las recomendaciones realizadas, los responsables auditados y enunciados con anterioridad se comprometen a continuar mejorando el seguimiento en relación al estado procesal y los plazos computables. Asimismo, manifiestan que se encuentran desarrollando un proyecto Reglamento de Investigaciones Administrativas que se adecue a las particularidades de la Universidad, para su posterior elevación y tratamiento por parte de las autoridades (Rector y Consejo Superior).

El mencionado plan fue expuesto por el Auditado, con motivo de la presentación del Informe Ejecutivo del Presente Informe de Auditoría.

Santa Rosa, La Pampa, a los 03 días del mes de octubre de 2018.



## ANEXO II - SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES DEL CICLO ANTERIOR DE AUDITORIA.

### OBSERVACIONES INFORME AUDITORIA 08/2013

- 6.1. No existe implementada una ficha o planilla de seguimiento de cada investigación, y el registro de sumarios y/o informaciones sumarias verificado, no permite determinar con precisión el estado de cada investigación, los plazos transcurridos, y las acciones pendientes de realización.
- 6.2. El lapso de tiempo transcurrido entre el conocimiento del hecho a investigar, la emisión del acto administrativo que dispone la investigación y la aceptación del cargo, en algunas actuaciones es excesivo.
- 6.3. No se constató un seguimiento periódico con pedido de informe de la causa penal, en la información sumaria con plazos suspendidos hasta la finalización de aquella.
- 6.4. El tiempo transcurrido entre la ratificación de la denuncia y la producción de la prueba, en algunos casos, resulta excesivo, además no se constató la existencia de ampliación del plazo, en aquellas actuaciones en que se encuentra excedido el plazo de veinte (20) días establecido por el RIA.
- 6.5. En dos informaciones sumarias, la aceptación del cargo se produjo habiendo transcurrido un plazo excesivo, habiendo dejado constancia el instructor que las mismas se habían traspapelado.

### SITUACION ACTUAL

Como se expresara en el informe, se observan mejoras en la organización y proceso interno del área. No obstante, se continúan observando demoras en la celeridad del proceso sumarial, algunas imputables al Área y otras a temas de limitaciones estructurales y edilicias que lesionan la ejecución de tareas.