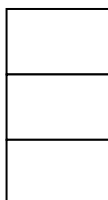


INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Junio de 2019
Código del Proyecto	11.18.01
Denominación del Proyecto	Oficina de Regímenes Especiales de la Dirección General de Sumarios. Procuración General
Período examinado	Año 2017
Jurisdicción	Jurisdicción 9
Unidad Ejecutora	730.Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires
Programa Auditado	Programa 12. Actividad 17
Objetivo de la auditoria	Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales en términos de economía, eficiencia y eficacia.
Presupuesto (expresado en pesos)	El presupuesto vigente fue de \$60.338.334,00 y el devengado fue de \$60.338.324,20.
Alcance	Evaluar el cumplimiento del presupuesto físico aprobado, los objetivos previstos para la actividad desagregada y otros indicadores de gestión.
Período de desarrollo de tareas de campo de auditoria	31 de noviembre de 2018 al 1° de febrero de 2019
Limitaciones al alcance	No pudo validarse el universo de actuaciones sumariales, atento que la Dirección General de Coordinación Legal e Institucional del Ministerio de Educación e Innovación respondió que no obran registros que permitan acceder al requerimiento de esta auditoría. La Dirección General Legal y Técnica del Ministerio de Salud informó los sumarios

	instruidos en el ejercicio 2017, sin considerar aquellos ordenados con anterioridad al ejercicio auditado que se encuentran pendientes o concluidos durante el ejercicio auditado. El Sistema de Administración de Documentos Electrónicos otorgó una clave - gestionada por el organismo auditado - con un rango restringido, lo cual no permitió el acceso a la totalidad del contenido de las actuaciones sumariales. Así las cosas, el relevamiento de los expedientes electrónicos se realizó conforme la información proporcionada por el organismo auditado. No se pusieron a disposición los sumarios administrativos Números 226/14 (orden 55) y 197/12 (orden 56).
Aclaraciones previas	El análisis del presente informe se ha estructurado de la siguiente forma: • Análisis del universo de los sumarios al 31/12/17 • Muestra seleccionada. • El marco normativo describe las normas que regulan el proceso de los sumarios Especiales. • El circuito de tramitación de los sumarios conforme Decreto N° 3360/MCBA/68 e incluye su relevamiento desde el ingreso de los sumarios a la Dirección General de Sumarios hasta la elaboración del dictamen pertinente. • Formulación de indicadores cuantitativos obtenidos de la muestra seleccionada. • Análisis de los componentes del sistema integrado de control interno. • Un acápite de presupuesto financiero que permite visualizar gastos y su imputación del Programa Presupuestario N° 12, Actividad N° 17.



La sistematización de la muestra de los sumarios del régimen auditado comprende una descripción de los actuaciones verificadas, plazos de sustanciación de la instrucción sumarial, el período para elaboración del dictamen y la duración total de la tramitación sumarial contabilizados en meses.

Marco legal

Normas establecidas por la Ley Orgánica

La Ley N° 1218 promulgada por Decreto N° 2.819/03 del 29/12/03 es la Ley Orgánica de la Procuración General, la cual establece su organización administrativa y sus funciones en general.

En relación a los sumarios administrativos, establece en el art. 21°: "Sumarios administrativos" que "Todos los sumarios deben ser instruidos por el/la Procurado/a General, a requerimiento del funcionario responsable o de oficio, con relación a los agentes que se desempeñen dentro del ámbito del Poder Ejecutivo y de los organismos descentralizados y desconcentrados. Puede disponer medidas preventivas, de conformidad a los establecido por la Ley de Empleo Público".

Establece, también en el art. 12° que: "El dictamen de la Procuración no es vinculante.

Los actos administrativos que se dicten apartándose del mismo deben explicar en sus considerandos las razones de hecho y de derecho que fundamenten dicho apartamiento.

Se debe informar, con copia de aquellas, a la Procuración General dentro de los cinco días de emitido el acto".

Régimen disciplinario aplicable al régimen docente

Para los agentes vinculados a la docencia, se aplica el régimen del estatuto del personal docente, cuya Ordenanza N° 40.593 establece en el art. 1° que "*Se considera docente -a todos los efectos- con sujeción a normas pedagógicas y reglamentarias del presente estatuto, a quien imparte, guía, supervisa, orienta y asiste*

técnica y profesionalmente a la educación, así como a quien colabora directamente en esas funciones. El art. 2° de la misma norma reza: El presente estatuto determina los deberes y derechos del personal docente que presta servicios en los organismos dependientes del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en las áreas indicadas en el Art. 3° y crea las instancias necesarias para su desempeño”.

El personal docente se halla sujeto al régimen disciplinario establecido en el Capítulo XVIII “De la Disciplina” que en su art. 36° prescribe que “El personal docente sólo podrá ser sancionado según los procedimientos que este Estatuto determina, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales fijadas en las leyes respectivas.

El régimen disciplinario vinculado a las sanciones se completa con lo establecido en este instrumento legal desde el art. del art. 37° al 42° del capítulo mencionado.

En el Capítulo XIX “De la Junta de Disciplina” en el art. 44° establece sus funciones, entre las cuales se destacan: “...c) Expedirse con carácter previo a la formulación de los cargos por parte de la Dirección de Sumarios de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, proponiendo, en caso de corresponder, las diligencias que consideren necesarias para la mejor sustanciación del sumario instruido. La Dirección de Sumarios evaluará la pertinencia de adoptar las medidas instructoras propuestas por la Junta de Disciplina, o bien de proceder sin más a la notificación de los cargos”, d) Observar las fallas incurridas en el transcurso del sumario y proponer las medidas para su saneamiento, e) Dictaminar en el caso de ampliación o reapertura del sumario, f) Dictaminar en el caso en que el personal afectado por alguna de las sanciones enumeradas en el art. 36 del Estatuto recurra las mismas, g) Fundamentar los dictámenes que produzca, de conformidad a lo establecido en el artículo 7° de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires, aprobada por Decreto N° 1.510/GCBA/97.

Régimen disciplinario aplicable al personal de salud

La Ordenanza N° 41.455 aprobó la Carrera Municipal de Profesionales de la Salud. Para los agentes comprendidos en la misma, se le aplica el régimen disciplinario establecido por la Resolución N° 58/MHGC/11.

En su Capítulo X establece en su art 69°:” *Los profesionales incluidos en la Ordenanza 41.455 podrán ser objeto de medidas disciplinarias solo por causas y modalidades que se establecen en este Convenio Colectivo de Trabajo*”. Las medidas disciplinarias se encuentran en el art. 72°.

Además, establece las causales para cada tipo de sanción (artículos 73° y 75°)., la posibilidad de la suspensión preventiva para el sumariado (art. 77°), la simultaneidad con el proceso penal (art. 78°), los recursos que se pueden entablar contra la Resolución administrativa (art 80°).

Otras normas aplicables

Decreto N.º 804/GCBA/09 – Estructura Organizativa de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, la cual en noviembre de 2017 fue modificada con el dictado del Decreto N.º 400/GCBA/17.El Decreto N° 804/09 y sus modificatorios establecieron la estructura orgánica funcional de la Procuración General de la Ciudad con sus responsabilidades primarias para toda la organización hasta el dictado del Decreto 400/17, el cual estableció nuevas funciones para la Dirección General de Sumarios de la Procuración General y las Direcciones de Sumarios de Regímenes Generales y Especiales

Disposición N° 13-DGSUM-2009 establece que los regímenes especiales de empleo público comprenden al personal alcanzado por las Disposiciones del Estatuto del Docente y los incluidos en la carrera Municipal de Profesionales de la Salud.

Disposición N° DI-2015-12-DGSUM aprueba el manual instructivo para el seguimiento y circulación de los

	Expedientes Electrónicos y, de aquellas actuaciones que aún tramitan en soporte papel que ingresan y/o egresan a la Dirección General de Sumarios. Resolución N° 36/GCBA/PG/2007 delega en el Director General de Sumarios la facultad de remitir los sumarios en los que no se hayan formulado cargos a los agentes. Resolución N° 143/PG/2009, mediante la cual el Procurador General delega en la Dirección General de Sumarios la facultad de autorizar la prórroga de la sustanciación de los sumarios administrativos prevista en el artículo 23, segunda parte del Decreto N.º 3360/MCBA/68. Reglamento de Sumarios implementado por Decreto N° 3360/MCBA/68, modificado por Decreto N° 468/GCBA/08. Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires DNU N° 1510/GCBA/97. Cabe recordar que el Programa General de Acción y Plan de Inversiones para los años 2017/19 (Presupuesto del año 2017, punto 5) dispone taxativamente el principal objetivos para el área auditada: “Resolver los sumarios de manera pronta y ejemplificadora”.
Observaciones principales	Observaciones generales Gestión 7.1 Hubo demoras en promedio de 48 meses respecto a la tramitación total de los sumarios. El sumario N° 1079/16 (Orden N°1) fue el de menor demora con 10 meses, y el de mayor demora el sumario N° 156/09, (Orden N° 62) con 102 meses de tramitación. 7.2 La totalidad de los 60 sumarios relevados incumplen con el plazo establecido por el art. 23 del Decreto N° 3.360/MCBA/68 para su sustanciación, no obrando en el cuerpo del sumario las razones específicas que justifiquen la prolongación del trámite sumarial, siendo que la demora promedio fue de 33 meses que resulta ser un plazo no razonable para la instrucción sumarial.

	7.3 Para la elaboración del informe del artículo 21° del Decreto N° 3.360/68 (dictamen), hubo demoras en promedio de 15 meses, lo cual no resulta un lapso de tiempo razonable para su elaboración. 7.4 Se encontraron que 13 sumarios tienen pendiente el informe del artículo 21° del Decreto N° 3.360/68 -dictamen-. (Órdenes 28, 29, 36, 25, 41, 43, 3, 19, 30, 6, 13, 5 y 11), de los cuales 9 de ellos corresponden a ejercicios anteriores al 2016. Ver ítem 6.22.6 7.5 En 3 actuaciones sumariales se verificó pendiente el cierre de la instrucción (Órdenes 12, 14 y 47). 7.6 En los 14 sumarios delegados a las Direcciones Legales y Técnicas de los Ministerios de Educación y Salud, no se hallaron constancias que las mismas hayan requerido la prórroga interna durante la instrucción sumarial en los términos del art. 23 del Decreto N° 3360/68 “primer párrafo”, o en su defecto que el área auditada les requiera -a las mismas- que procedan a impulsarla a fin de implementarlo como un mecanismo de control en el proceso de instrucción. Ver casos delegados en sistematización. 7.7 En 8 sumarios se registraron reasignaciones de hasta más de dos o tres instructores para la misma actuación sumarial, siendo ello un factor de demora, toda vez que al asumir un nuevo instructor se debe analizar el expediente para continuar con el procedimiento sumarial (Órdenes 20, 23, 32, 42, 48, 50, 60 y 61). 7.8 En 7 sumarios de los 60 efectivamente muestreados se verificaron reasignaciones de profesionales dictaminantes, siendo ello un factor de demora en la producción del informe del art. 21° del Decreto N° 3.360/MCBA/68 (Órdenes 6, 31, 42, 44, 53, 61 y 62). 7.9 En 40 actuaciones sumariales hubo inactividades en el desarrollo del proceso sumarial que influyeron en las
--	--

demoras promedio que tuvieron las actuaciones sumariales. Ver Anexo I. Sistematización de actuaciones sumariales "Observaciones". (Órdenes 3, 4, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 47, 48, 49, 51, 53, 57, 60, 61 y 62).

Observaciones particulares

7.10 En el sumario N° 48/12 (Orden 51) en el que se investigó una denuncia por violación ocurrida en 2012, se observó que la DGLyT de Salud lo envió a DGSUM en 2014 para que instruya el sumario, sin informar los datos de la causa penal ni del juzgado interviniente. Así las cosas, la búsqueda de la causa le insumió a la DGSUM un año (2015), fecha en el cual que toma conocimiento que el juicio había sido archivado por falsa denuncia en el año 2012. Se resuelve el 23/03/17 el archivo de la actuación sumarial (fs.88/91).

7.11 En el sumario N° 383/10 (Orden 23): a) Existe una dilación en el proceso de instrucción sumarial, atento que por error de la letrada sumariante se notificaron (fs. 68 y 68 vta.) los cargos a la agente sumariada sin la intervención de la Junta de Disciplina en los términos del art. 44 Ordenanza N° 40.493 inciso c). Advertido el error (fs.74) se gira a la Junta para prosecución de su trámite.

b) Cuando el sumario pasa a dictamen, se advierte que se ha otorgado un tratamiento disímil a las dos agentes investigadas (fs.126, volviendo a instrucción) y se lo gira nuevamente a la Junta de Disciplina para su evaluación (fs. 128).

Control interno

7.12 La normativa (Decreto N° 3360/MCBA/68) que establece el procedimiento de tramitación de las actuaciones sumariales no se adapta, a las necesidades del servicio público. Si bien el área auditada efectuó las

gestiones para la modificación de dicha norma, no se logró hasta el presente avanzar en dicha dirección.

7.13 La falta de mención en el nuevo cuerpo normativo (Decreto N° 400/GCBA/17) acerca de la facultad de reasignar sumarios de competencia originaria del régimen especial al régimen general por razones de urgencia o de gestión (como lo establecía el Decreto N° 804/GCBA/09), dificulta las acciones de la Dirección General de Sumarios y, particularmente, de la Dirección Sumarios de Régimen Especial. (papel n°1)

7.14 La cantidad de ocho letrados sumariantes y de cinco dictaminantes que cumplieron funciones en el área auditada, no se condijo con el peso específico y la importancia institucional que poseen las carteras de educación y salud sobre el total de actuaciones sumariales.

7.15 Los agentes del área no han acreditado en los legajos las constancias que refrenden los cursos de capacitación del año 2017 informados por el organismo auditado mediante Nota N° 2181/AGCBA/18.

7.16 No se realizó hasta el presente concursos para cubrir definitivamente los cargos de estructura del área, conforme los dispone el art. 26 de la Ley 1218 (texto consolidado por Ley 5.666), atento que los cargos de línea jerárquica correspondientes a la Dirección Sumarios de Régimen Especial y a los Departamentos de Instrucción y Dictámenes fueron cubiertos por Resoluciones de la Procuración General, en uso de la facultad que le confiere el Decreto N° 400/GCBA/17.

7.17 La coexistencia en el uso de tres sistemas informáticos en los que se procesan los datos, movimientos y documentación de las actuaciones sumariales debilita el ambiente de control, afectando la integridad de la información.

	7.18 No se puede alistar las actuaciones sumariales atento la falta de un sistema informático centralizado. 7.19 No debieron informarse las actuaciones sumariales Números 215/10, 404/11, 309/08, 028/09, 124/14, 251/13, 77/14 y 335/13, atento que registran egresos de la DGSUM con antelación al 01/01/17. 7.20 Existe una incorrecta carga respecto al sumario N° 191/09 (orden N° 61), en la que consta que la autoridad que lo ordenó instruir fue el Ministerio de Salud, en lugar del Ministerio de Ambiente y Espacio Público que es el que correspondió informar. 7.21 Existe una falta de actualización en la norma que aprueba el manual instructivo para el seguimiento y circulación de los Expedientes Electrónicos (Disposición N° DI-2015-12-DGSUM) la cual se deberá adecuar al régimen de la Ley N° 3.304 (Ley de Modernización de la Administración Pública) y de los nuevos módulos que deben ser utilizados en SADE. Ello, con la finalidad de completar la digitalización de los procesos administrativos.
Conclusion	Del análisis de los sumarios en trámite o activos correspondiente al ejercicio auditado y de la evaluación de su control interno se pudo concluir lo siguiente: Con respecto a la gestión de las actuaciones sumariales el tiempo promedio de 48 meses en el trámite sumarial no resultó ser razonable. Los sumarios relevados incumplen con el plazo establecido por el art. 23° del Decreto N° 3.360/MCBA/68, no obrando en el cuerpo del sumario las razones específicas que justifiquen la prolongación de la instrucción sumarial. Estos sumarios han registrado una demora promedio de 33 meses. Hubo demoras de 15 meses en promedio para la elaboración del informe del artículo 21° del Decreto N° 3.360/68 (dictamen).

Como consecuencia de ello, se detectaron sumarios en los que no se efectivizaron sanciones en razón que los agentes investigados se habían acogido al beneficio jubilatorio o se encontraban fuera de los cuadros activos de la administración pública.

El Programa de Acción de Gobierno 2017/19 establece como lineamiento, que los sumarios han de resolverse de manera pronta y ejemplificadora.

Uno de los factores que influyen para que no se pueda cumplir con esta finalidad, es la falta de profesionales sumariantes y sobre todo de dictaminantes, los cuales constituyen, en última instancia, los que realizan el control de legalidad de lo actuado en la etapa de instrucción.

Otro factor que incide, es la normativa vigente que reglamenta los sumarios desde el año 1968, la cual no se adecúa a las necesidades actuales. A tal efecto, se deben arbitrar los mecanismos pertinentes para lograr una modificación integral a la reglamentación vigente.

La coexistencia de tres sistemas informáticos en los que se procesan los datos, movimientos y documentación de las actuaciones sumariales, compone un factor que afecta la integridad, resguardo y celeridad en el manejo de la información.

Todo lo manifestado, si bien no fue determinante, ha incidido en las inactividades o falta de impulso procesal que se han detectado en los sumarios relevados.

Por otra parte, no se registró un mecanismo de control en el cumplimiento del Decreto N° 3.360/MCBA/68 en aquellos sumarios delegados a las direcciones legales y técnicas de las carteras de educación y salud. Ni tampoco coordinación para un adecuado seguimiento en sede penal de los sumarios vinculados con causas penales.

Cabe señalar que, hasta el presente, la Procuración General no realizó concursos para cubrir definitivamente



	los cargos de estructura del área, conforme los dispone el art. 26° de la Ley 1.218 (texto consolidado por Ley 5.666). No obstante estas debilidades de funcionamiento detectadas, se han resuelto sumarios de antigua data a partir de la nueva gestión a cargo de la Dirección Sumarios del Régimen Especial, resultando en este punto su gestión, económica y eficaz.
--	--
