

POSADAS, 10 OCT 2017

**VISTO:** El Expediente N° S01:0000492/2015 (3 cuerpos) - Sec. Gral. de Ec. y Fin. - Denuncia irregularidades en rendiciones del Anticipo a Responsable Expansión Territorial UNaM-San Vicente -Ampliación Recurso de Reconsideración Sra. Ramona M. ACHAR, y;

**CONSIDERANDO:**

**QUE,** la Sra. RAMONA MERCEDES ACHAR interpone recurso de reconsideración contra la Resolución Rectoral N° 2350/16 a fs. 476/480 y formula ampliación de los fundamentos del mencionado Recurso a fs. 502/505.

**QUE,** respecto al recurso interpuesto de fs. 476/480, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, mediante dictamen N° 081/17 (obrante a fs. 482/485) se ha expedido diciendo: "Que, en primer término cabe referirse a la supuesta violación del procedimiento establecido en el Reglamento de Investigaciones Administrativas, Decreto N° 467/99, por cuanto la recurrente manifiesta que, a su criterio, los Art. 1° y 2° de la Resolución Rectoral N° 2350/16 le causan graves perjuicios por ser la mencionada Resolución una decisión administrativa nula de nulidad absoluta e insanable, por no haberse adecuado el proceso a lo normado por el Decreto antedicho. En este aspecto se debe destacar que el procedimiento aplicado, se desarrolló con estricto apego a lo previsto en el Decreto N° 467/99 que rige el mismo. Asimismo funda su recurso en que la Resolución Rectoral N° 2350/16, cita en sus considerandos a la Resolución 251/15 y que esta última ha sido recurrida en sede judicial, sin haber sido resuelta hasta la fecha. En este aspecto, es elemental recalcar que de acuerdo a lo establecido en el primer párrafo del Art. 12 de la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549: "**El acto administrativo goza de presunción de legitimidad su fuerza ejecutoria faculta a la administración a ponerlo en práctica por sus propios medios a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos**, salvo que una norma expresa establezca lo contrario". Del análisis del artículo precedente, surge que ambas Resoluciones gozan de legitimidad, debiendo ser ejecutadas de acuerdo a lo que establecen, produciendo los efectos a los cuales fueron dadas. Reitera lo manifestado anteriormente en cuanto al planteo de nulidad realizado contra la Resolución Rectoral N° 251/15 y en consecuencia interpone el presente recurso, haciendo extensivo el planteo de nulidad a la Resolución N° 2350/16. En este punto, es necesario efectuar un detalle de las intervenciones realizadas por las distintas áreas, con anterioridad al dictado de la Resolución N° 251/15 (antecedente de la Resolución recurrida) y que la actora, sin razón que le asista, considera como instrucción sumarial previa. Así conforme surge de las presentes actuaciones, la Sra. RAMONA MERCEDES ACHAR, fue designada como responsable administrativo del Programa Expansión Territorial San Vicente, mediante Resolución Rectoral N° 826/14. Surge de autos que la Dirección General de Administración, mediante Nota DGA 018/2014 de fecha 17 de noviembre del año 2014 (Obrante a Fs. 12/14 de autos "Expte. N°1118/15"), dirigida a la Secretaria General de Economía y Finanzas, pone en conocimiento de la superioridad sobre una serie de inconsistencias detectadas en una de las rendiciones de dicho programa. Ante lo informado, la Secretaria General de Economía y Finanzas, en el marco de su competencia, efectúa el correspondiente pase a la UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA, a los fines de que se expida al respecto mediante nota obrante a Fs. 15 de los autos señalados. Así, dicha dependencia, emite INFORME UAI N° 09/2014 (Extensión Áulica San Vicente), obrante a Fs. 16/37, en el cual efectúa una serie de observaciones respecto a dicho programa, como así también formula recomendaciones a cada una de ellas, entre las cuales sugería adoptar las medidas administrativas tendientes a deslindar responsabilidades. De igual manera, mediante nota obrante a Fs. 40, la Coordinadora de Programas Especiales (Sra.

Susana Chigal), señala inconvenientes en las rendiciones efectuadas en diversos expedientes (S01:0004738/14, S01:0004846/14, S01:0004909/14, S01:0004913/14 y S01:0004935/14), todos pertenecientes al Programa Expansión Territorial San Vicente, los cuales, conforme señala, impedirían elevar dichos autos al organismo financiador (SPU) a los fines de su rendición. Ante este nuevo informe, la Secretaria General de Economía y Finanzas, mediante Nota SGEyF N° 087/15 (Fs. 39) solicita nueva intervención de la UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA, quien emite "Informe Imprevisto UAI N° 02/2015 –(Ampliatorio del Informe UAI N° 009/2014)". Que conforme se advierte de Fs. 383/385, ante la prueba solicitada por la Srta. Achar, la Unidad de Auditoría Interna expuso entre otras consideraciones que: **"las actividades de la Unidad de Auditoría Interna encuentra su respaldo documental en la Resolución Rectoral N° 1197 de 1993 Anexo II ...mencionado expresamente dentro de sus actividades los siguientes: - Revisar y evaluar la aplicación de los controles operativos, contables, de legalidad y financieros. - Fiscalizar la gestión Administrativo/contable de Unidades Académicas y dependencia de rectorado, verificando el correcto cumplimiento y aplicación de reglamentaciones en materia de su competencia. – Verificar si las erogaciones son efectuadas y los ingresos son percibidos de acuerdo con las normas legales contables aplicables y a los niveles presupuestarios correspondientes...."**. Se advierte que en el **Punto 11 (a) al g) ) del Informe UAI N° 09/2014 (Fs. 35/36)**, dicha Unidad efectuó recomendaciones a cumplir por el área de la Secretaría General de Economía y Finanzas, en virtud de las deficiencias formales administrativas, y en el Punto 11 h) y 11 i) sugirió adoptar las medidas administrativas tendientes a deslindar responsabilidades. En similar forma se expidió en el Informe UAI N° 02/2015 (ampliatorio del N° 09/2014) a **Fs. 50**. Asimismo, dicha Unidad debe, con posterioridad a las recomendaciones **"Efectuar el seguimiento de las recomendaciones y observaciones efectuadas"**. De allí que la Secretaria Gral. de Economía y Finanzas presta conformidad como sector auditado a todos los señalamientos que efectúa la UAI, debiendo cumplimentar con todas las recomendaciones efectuadas (Res. 1197/93). Es decir, esta Dirección Gral. de Asuntos Jurídicos no considera que la intervención de la Auditoría Interna haya sido como un proceso de investigación sumarial, ni como información sumaria; no siendo esta última un requisito obligatorio previo al sumario administrativo. Posteriormente, la Secretaria General de Economía y Finanzas, habiendo tomado conocimiento de los informes emitidos por la UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA, en el marco de su competencia y mediante Nota SGEF N° 271/15 – Fs. 10/11 (de fecha 11 de marzo del año 2015), remite a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, a efectos de que se expida sobre las medidas administrativas tendientes a esclarecer las irregularidades detectadas e individualizar a los responsables. De ninguna manera se efectuó una investigación sumarial previa a la emisión de la Resolución N° 251/15 y es este acto administrativo el que da origen a la investigación sumaria; es decir, el sumario es el debido proceso adjetivo que debe seguirse, y en caso de que el agente sea imputado en el mismo de hecho alguno, pueda ser oído, ofrecer prueba, garantizándose así el derecho de defensa. Tal como surge del detalle precedente, las distintas áreas que intervinieron con anterioridad al dictado de la Resolución Rectoral N° 251/15 no han efectuado una investigación de los hechos ocurridos, sino que cada área ha tenido la intervención que le compete de conformidad a las funciones que le son propias. La recurrente indica que la Secretaría General de Economía y Finanzas, fuera del marco de su competencia, armó un expediente, agregó documental, solicitó informes, prestó conformidad a informes de la Unidad de Auditoría Interna, y que luego de ese armado, mediante Nota SGEyF N° 271, remitió a la Dirección Gral. de Asuntos Jurídicos. Es aquí donde se debe hacer un alto y reiterar que **cada área ha tenido la intervención que le compete de conformidad a las funciones que le son propias**, y además es menester destacar que fue la **Dirección Gral. de**

*Asuntos Jurídicos quien analizó las actuaciones y opinó fundadamente respecto del procedimiento que debió aplicarse; recomendando al Sr. Rector la suspensión preventiva de la agente y la sustanciación del correspondiente sumario. En consecuencia, la Resolución Rectoral N° 251/15, NO fue dictada en el marco de una instrucción sumarial previa, tramitada e impulsada por quien no tenía competencia como, erróneamente, sostiene la recurrente. De allí que de ninguna manera resulta nulo de nulidad absoluta dicho acto administrativo. De esta manera, surge del análisis de las presentes actuaciones, que el planteo expuesto por la Sra. Achar, respecto de la nulidad de la Resolución N° 2350/16, como consecuencia de la requerida nulidad de la Resolución N° 251/15, resulta improcedente. En segundo término, efectuado el detalle de los antecedentes que motivaron la Resolución Rectoral N° 251/15, corresponde hacer una serie de señalamientos respecto a las manifestaciones de la Sra. Achar, por cuanto la recurrente expresa: "se ha violado el debido proceso adjetivo, al no darme el derecho a ser oída, de exponer mis defensas antes del acto. La primera oportunidad que se me da la posibilidad de intervenir es con posterioridad a la emisión del acto; siendo la primera notificación que tengo la cédula del día 17/marzo/2015 notificándole la Resolución Rectoral N° 251/15. Ello me coloca en un estado de indefensión, lo que hace que este acto administrativo sea nulo de nulidad absoluta e insalvable,...", sigue diciendo: "Se pretende convalidar un procedimiento realizado por la Secretaría General de Economía y Finanzas, sin tener la competencia para sustanciar el procedimiento especial previsto en el Decreto 467/99 y sin las garantía del debido proceso" indicando erróneamente que se trató de un sumario previo. Esta Dirección Gral. de Asuntos Jurídicos advierte que justamente el sumario es el procedimiento que se instruye a efectos de que el agente, presuntamente incurso en falta, pueda oponer todas las defensas que intenta valerse, ofrecer todas las pruebas que estime pertinente en caso de ser sumariado y en la etapa contradictoria (posterior al informe del Instructor previsto en el art. 108 del Dcto. 467/99) puede tomar vista de las actuaciones, efectuando sus defensas y proponer las medidas de prueba que estime oportunas. Asimismo la recurrente tuvo oportunidad de ejercer su defensa y ofrecer pruebas tanto durante la etapa de investigación a cargo de la Instructora como con posterioridad a la emisión del Informe Final. La doctrina se ha referido diciendo: "...en la primera etapa, el instructor efectúa una tarea insoslayable para el desarrollo del sumario que le va a permitir emitir opinión sobre la existencia o inexistencia de una falta disciplinaria y de los eventuales responsables. Por eso, goza de una amplia discrecionalidad para determinar las medidas prequisitivas o diligencias que deben cumplirse, todo en pro de dilucidar los hechos....- Ya en la segunda fase del sumario, la vista es amplia; incluso debe ser otorgada en los casos en los que el instructor en su informe aconseje la exención de responsabilidad. Ello, por qué la autoridad competente en materia disciplinaria posee amplias facultades para resolver en todo sentido, atento el efecto no vinculante de dicho informe. Por ende, en aquel supuesto se impone conceder la vista solicitada para que formule descargo y ofrezca prueba, a fin de cumplir con el Artículo 18 de la Constitución Nacional. La importancia del informe que da por finalizado la investigación primaria está dada por expresar un verdadero estado de situación de una fase del procedimiento que es reservada. Por lo tanto debe ser autosuficiente, en atención a que resultara un instrumento fundamental para ejercer el derecho de defensa, en el supuesto que existiera la formulación de un cargo contra un agente público. Asimilando dicho informe a la acusación en un proceso penal, se ha entendido aplicable el criterio de la CSJN en el sentido de que las garantías constitucionales del debido proceso y defensa en juicio exigen que la acusación contenga un detalle preciso de la conducta imputada, a efectos de que le procesado pueda ejercer en plenitud su derecho a ser oído y producir prueba en su descargo...". (Cuestiones de Potestad Disciplinaria y Derecho de Defensa. Miriam*

Ivanega. Pág. 175/176). Surge de autos que en la etapa de cargo la Sra. Achar no ofreció prueba alguna, pese a estar notificada de su calidad de sumariada. Finalizada la etapa de prueba de cargo, habiéndose realizado Informe Final y remitido a la **SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN**, se procedió a notificar a los sumariados, en los términos del **Artículo 110** del Dcto. 467/99. Los sumariados tomaron vista de las actuaciones y se les proporcionó las copias solicitadas, todo de conformidad a lo establecido en el mencionado artículo. La Sra. Achar solicitó ampliación de plazo el cual fue concedido, y posteriormente efectuó su defensa y propuso las medidas de prueba (Fs. 362/367), las cuales fueron declaradas admisibles por la Instrucción y producidas en su totalidad (Fs. 368/421). Al respecto la Procuración del Tesoro de la Nación se ha referido: **“La sustanciación del sumario administrativo disciplinario permitirá a quien sea vinculado como sumariado el ejercicio de su derecho de defensa, en las oportunidades que el Reglamento prevé, dado que en su tramitación se pueden distinguir dos etapas, la primera de investigación que concluye con la clausura y en donde el sumario será secreto hasta que el instructor dé por terminada la prueba de cargo, y no se admitirán en él debates ni defensas, salvo la solicitud de medidas de pruebas. La segunda, cuya apertura se produce luego de la requisitoria si hubo algún sumariado es ampliamente contradictoria, pues puede tomar vista de las actuaciones y efectuar sus defensas y proponer las medidas de prueba que estime oportunas”**. (Conf. Dict. 232: 210; 243:349; 259:438; 266:56). **“El Decreto N° 467/99 regula el procedimiento que debe llevarse a cabo para poder aplicar algunas de las sanciones previstas en el régimen de fondo. Conforme con dicho reglamento, una vez que la autoridad competente dispone la instrucción de un sumario disciplinario, se inicia la actividad del Instructor quien, tiene como funciones la de investigar hechos, reunir las probanzas que acrediten su materialidad, convocar como sumariado a aquel agente que aparezca como sospechado, lo cual debe realizarse en la etapa de investigación. Posteriormente, debe emitir el informe previsto por el artículo 108 del Reglamento de Investigaciones Administrativas, aprobado por Decreto N° 467/99, en el que tanto puede proponer la imposición de una sanción como la exención de responsabilidad del sumariado, debiendo otorgarse la vista prevista en el artículo 110 para cumplir con la garantía reconocida por el artículo 18 de la Constitución Nacional, al posibilitar que el sumariado provea a su defensa y ofrezca prueba (conf. Dict. 242:647). Es decir, el sumario es el debido proceso adjetivo que debe seguirse a los fines de investigar una falta y la eventual responsabilidad del agente que lo cometiera, y en caso de que exista imputación alguna, pueda ser oído y ofrecer prueba, garantizándose así su derecho de defensa. En el caso, NO se advierte que se haya violado proceso alguno y menos aún la garantía constitucional del debido proceso adjetivo, por cuanto no se le negó el derecho de ser oída y/o exponer sus defensas, así como también, no hubo antes del dictado de la Resolución Rectoral N° 251/15, instrucción sumarial previa. En tercer término, sigue la formulación de su planteo recursivo contra la Resolución N° 2350/16, aseverando que los hechos jurídicamente relevantes, constitutivos del supuesto fáctico expuesto al ordenar la instrucción del sumario, no fueron acreditados en autos y que la Resolución recurrida omite referencia a los presupuestos que le atribuyan responsabilidad por el perjuicio fiscal. En este aspecto, esta Dirección Gral. de Asuntos Jurídicos advierte de los informes emitidos por la instrucción y de las constancias obrantes en autos que, las irregularidades detectadas fueron fehacientemente comprobada, habiéndose acreditado la responsabilidad de la Sra. Achar en la comisión de las irregularidades objeto de investigación. Que, del planteo formulado por la Sra. Ramona Mercedes Achar (obrante a Fs. 476/480), no surge elemento alguno que desvirtúe las consideraciones que se tuvieron en cuenta al dictar la Resolución aquí recurrida, ni las conclusiones arribadas por la**

*Instrucción. Tampoco surge que la instrucción haya violado el derecho de defensa y debido proceso, **menos aún que exista "indeterminación" de la conducta concreta imputada**, como alega la recurrente. Muy por el contrario, se advierte que los informes han sido contundentes y basados en las pruebas recolectadas a lo largo de las presentes actuaciones. Conforme manifiesta la Resolución 2350/16, se debe reiterar que **se probaron cada uno de los hechos imputados** a la recurrente y la misma no ha demostrado que estos hechos no hayan existido. Sobreviniendo falsa la afirmación que los extremos necesarios para imputarle responsabilidad no han sido debidamente acreditados. Ahora bien, con referencia al monto del perjuicio fiscal, en virtud del informe Técnico de la Sindicatura General de la Nación obrante a Fs. 342/346 esta Asesoría reitera que estima pertinente seguir el criterio de la diferencia entro lo indebidamente registrado por la recurrente y lo realmente gastado en los expedientes sobre viáticos. De allí que, resulta correcto determinar como perjuicio fiscal la suma de \$139.292,56; más los intereses que se generen hasta su efectivo pago; todo de conformidad al cálculo efectuado por la SIGEN a Fs. 344/345. En consecuencia, en función de todo lo expuesto, esta Dirección Gral. de Asuntos Jurídicos estima pertinente **RECHAZAR** el Recurso de Reconsideración contra los Art. 1º y 2º de la Resolución 2350/16, presentado por la Sra. Ramona Mercedes Achar.- **DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS-29-03-2017**".*

**QUE**, respecto a la ampliación del recurso, la recurrente reitera lo ya expresado en el recurso obrante a Fs. 476/480, aduciendo que el Rector no ha tratado de modo suficiente ni ha examinado con exhaustividad las particularidades planteadas, ni ha probado la relación de causalidad entre la conducta que se le imputa y el daño fiscal que se le atribuye, no existiendo pruebas concluyentes de su responsabilidad.

**QUE**, asimismo, vuelve a manifestar que la Resolución Rectoral Nº 251/15 que da inicio al sumario tramitado en las presentes Actuaciones, fue recurrida en sede judicial en autos caratulados "Expte. Nº 1364/2016 ACHAR RAMONA MERCEDES c/UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES s/RECURSO DIRECTO LEY DE EDUCACION SUPERIOR 24521" solicitando el control de "convencionalidad" (Sic) porque la UNaM ha violado el principio de legalidad y protecciones consagradas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**QUE**, respecto a la supuesta falta de tratamiento de los fundamentos expuestos en su recurso interpuesto a Fs. 476/480, la Dirección General de Asuntos Jurídicos ratifica en un todo el Dictamen DGAJ Nº 081/17 obrante a Fs. 482/485, tal como surge del mismo, el recurso fue analizado y tratado en todas su partes, y así lo ha hecho el Señor Rector al dictar la Resolución Nº 379/17 que rechazó el mismo.

**QUE**, sobre el planteo de la falta de resolución judicial del recurso interpuesto contra la Resolución Nº 251/15, la Dirección General de Asuntos Jurídicos ha sido notificada del fallo de la Excelentísima Cámara de Apelaciones que se adjunta a fs. 508/513, RECHAZANDO el recurso directo y de nulidad interpuesto por la Sra. Achar. A dichas actuaciones judiciales fue remitida una copia de las presentes actuaciones, y la Excma. Cámara ha dicho: "...Del estudio de las mismas se desprende que la UNaM ha procedido de acuerdo a las facultades y obligaciones propias como persona de derecho público. ...De allí que se observa la plena legitimación de los órganos de la universidad, derivada de la posibilidad de investigar y recabar información sobre una posible anomalía...y de cuyo ejercicio por sí sola no se desprende afectación a "subjetivo" alguno de la Sra. Achar .... por estas razones, la presunción de legitimidad que acompaña a la Resolución atacada- característica propia e inherente a ese tipo de actos, indispensables, necesaria para que pueda tener lugar, en forma plena y eficaz, -la actividad administrativa- no decae en absoluto en su carácter (art. 12 de la Ley 19549)...".

**QUE**, en función a todo lo expuesto la Dirección General de Asuntos Jurídicos, mediante Dictamen Nº 198/2017, obrante a fs. 507 y vta., y ratificando en todos sus términos el Dictamen Nº 081/17 entendió que corresponde rechazar el recurso interpuesto por la Sra. Ramona Mercedes Achar contra la Resolución Rectoral Nº 2350/16.

**QUE**, analizadas las actuaciones en la Comisión de Interpretación y Reglamento, la misma se expidió mediante el Despacho Nº 032/17 obrante a fojas 514, sugiriendo, "*rechazar el recurso interpuesto en función a lo expuesto en el Dictamen Nº 198/2017 de la DGAJ obrante a foja 507 del presente expediente*".

**QUE**, el tema fue tratado y aprobado por los Consejeros presentes, en la 4ª Sesión Ordinaria/17 del Consejo Superior, realizada el día Miércoles 23 de agosto de 2017.

**Por ello:**

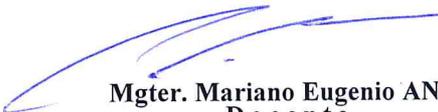
**EL CONSEJO SUPERIOR DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES  
RESUELVE:**

**ARTICULO 1º.- RECHAZAR** el Recurso interpuesto por la Sra. Ramona Mercedes ACHAR - D.N.I. Nº 17.170.917 y su ampliatoria, contra la Resolución Rectoral Nº 2350/16 en función a lo expuesto en el Dictamen Nº 198/2017 de la Dirección General de Asuntos Jurídicos obrante a fs. 507 y vta. del presente expediente.

**ARTICULO 2º.- REGISTRAR**, Comunicar, Notificar y Cumplido. ARCHIVAR.-

**RESOLUCIÓN CS Nº 087-17**

haa



**Mgter. Mariano Eugenio ANTON**  
Docente  
a/c Secretaría del Consejo Superior  
Universidad Nacional de Misiones



**Dr. Javier GORTARI**  
Presidente Consejo Superior  
Universidad Nacional de Misiones