

CONTROL DE LEGALIDAD Y DEFENSA DE LOS INTERESES DEL ESTADO EN LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.

Cecilia María Allona

Abstract:

La falta de intermediación entre los abogados de la Procuración General de la Ciudad y los funcionarios y técnicos intervinientes en las actuaciones administrativas genera dificultades que se traducen en que la tarea de la Procuración en cuanto al control de legalidad de los actos administrativos sea vista como:

- a) Una traba a la eficiencia del accionar administrativo;
- b) O bien como un canal de legitimación de la acción administrativa, carente de control fáctico suficiente, y efectuada a través de un análisis dogmático de los casos que se someten a su consideración.

Lo expuesto se traduce en la ineficiencia de los canales de comunicación existentes entre la Administración activa y los abogados de la Procuración que ejercen la defensa en juicio de los intereses de la Ciudad, lo que repercute directamente en la calidad de dicha defensa.

Estas formas de funcionamiento de la Procuración obedecen a la concentración de la actividad en los abogados que la conforman, lo que impide la intermediación con los organismos técnicos de origen de las actuaciones administrativas.

La Constitución de la Ciudad permite una solución alternativa al problema, dada por la desconcentración de la actuación de la Procuración, a través de la incorporación en las distintas dependencias de la Administración de abogados dependientes técnica, funcional y jerárquicamente de aquella, los que a su vez podrían conformar los servicios jurídicos a los que se refiere la Ley, garantizándose de esa forma la uniformidad de criterio jurídico en el ámbito de la Administración y la independencia de los abogados para analizar los casos sometidos a su análisis.

Este mejoramiento en el control de legalidad de los actos administrativos se verá reflejado en una más eficiente defensa de los intereses de la Ciudad en los tribunales, ya sea mediante el acceso a las bases de la defensa en cuanto al fondo del asunto a través de la lectura de las actuaciones administrativas, o del más ágil acceso del abogado a los técnicos que hayan entendido en la cuestión.

CONTROL DE LEGALIDAD Y DEFENSA DE LOS INTERESES DEL ESTADO EN LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.

Cecilia María Allona

I.

El control de legalidad y la defensa de los intereses de la CABA en la Constitución y en la Ley 1218.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 134) asigna a la Procuración General las funciones de dictaminar sobre la legalidad de los actos administrativos y de

defender su patrimonio. Dicho órgano ejerce, de acuerdo a la mencionada norma, la representación de la Ciudad en todo proceso en que se controviertan derechos o intereses.

La Ley 1218, que reglamenta el funcionamiento y organización de la Procuración General, dispone en su art. 1 que ésta ejerce la representación y patrocinio de la Ciudad en todo proceso en que se controviertan sus derechos e intereses, defiende su patrimonio, dictamina sobre la legalidad de los actos administrativos e instruye sumarios. Asimismo, establece la competencia de la Procuración tanto para la administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, como para las Sociedades del Estado, y las sociedades en las que la Ciudad tiene participación mayoritaria.

Si bien el Procurador General es designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura, es removido por aquél, y depende funcional y jerárquicamente del Jefe de Gobierno, la ley establece que este ejerce sus funciones con independencia técnica (art. 3° de la Ley 1218).

Respecto de la función de control de legalidad de los actos administrativos, la Ley establece que el dictamen de la Procuración es obligatorio, previo e indelegable en los siguientes casos: *“Toda licitación o concesión cuando su monto supere los pesos ciento cincuenta mil (\$ 150.000), incluyendo opinión legal sobre pliegos y sobre la adjudicación que se propicia. Toda contratación directa cuyo monto exceda los pesos cuarenta mil (\$ 40.000). Reclamaciones por reconocimiento de derechos, proyectos de contrato, resoluciones o cualquier asunto que por la magnitud de los intereses en juego o por la posible fijación de un precedente de interés para la administración pudiera afectar bienes de la Ciudad, derechos subjetivos o intereses legítimos de terceros o a de agentes de la Ciudad”* (art. 10, Ley 1218).

De lo expuesto se desprende, en especial del último párrafo del artículo citado, que prácticamente todas las cuestiones deben ser sometidas al dictamen previo de la Procuración General de la Ciudad.

Sin embargo, el Procurador puede *“delegar”* dicha competencia en materias en que existe doctrina administrativa uniforme y reiterada, o por razones de celeridad y eficiencia en los *“servicios jurídicos existentes en la Administración Pública centralizada, desconcentrada y descentralizada”* (Ley 1218, art. 11, segundo párrafo), respecto de los cuales *“ejerce la dirección técnica”*. Cuando les delega funciones, debe hacerlo mediante resolución fundada, y puede impartir instrucciones que son obligatorias.

Esta delegación determina la responsabilidad del delegante por los actos del delegado, por lo que se requiere la existencia de una relación de confianza previa entre ellos.

En otras palabras, la Ley prevé la existencia de servicios jurídicos permanentes en el ámbito de la Administración, pero al mismo tiempo centraliza y concentra la función del control de legalidad de los actos administrativos en la Procuración General de la Ciudad, limitando la intervención de aquellos a los casos en que exista una delegación previa, con todas las implicancias que ello trae en materia de responsabilidad para el órgano delegante.

II.

El funcionamiento de la relación Administración - Procuración General en la práctica.

II.1. En el control de legalidad. Falta de intermediación.

II.1.1. El cúmulo de tareas concentradas en la Procuración.

De acuerdo a lo establecido en la normativa descripta, la Administración pública se ve obligada a enviar prácticamente todos los expedientes a la Procuración General para su dictamen, lo que implica por un lado, un gran cúmulo de tareas para el órgano asesor.

II.1.2. Las exigencias temporales en la dinámica de la Administración.

Por otra parte, en la dinámica de la Administración, suele producirse la necesidad de resolver con cierta urgencia determinados casos. Esta es una práctica a la que habitualmente debe enfrentarse el abogado dictaminante, quien muchas veces carece de posibilidades de pedir información fáctica o técnica adicional para realizar un mejor análisis jurídico de la cuestión, por las limitaciones de tiempo impuestas por los órganos responsables de la gestión política.

Si bien en el ámbito de la Procuración la tarea es dividida por materias, lo cual permite pensar que los abogados intervinientes son conocedores de las cuestiones técnicas que se someten a su consideración, el conocimiento técnico tiene un límite para los profesionales del derecho.

Lo expuesto trae aparejado que los expedientes sean dictaminados, en algunos casos, sin el conocimiento o información técnica suficiente, lo cual puede inducir a errores metodológicos con graves consecuencias prácticas.

II.1.3. La falta de intermediación entre los abogados dictaminantes y la administración activa.

Asimismo, en ocasiones los hechos del caso abarcan mucho más que los aspectos técnicos, hechos que en general se conocen en el ámbito de la repartición en que tramitaron las actuaciones administrativas, y no en el ámbito separado – hasta físicamente – de la Procuración.

Esta falta de intermediación puede generar una visión incompleta de las circunstancias fácticas del caso sometido a dictamen de la Procuración, y por ende a la proposición de soluciones dogmáticas, carentes de razonabilidad.

II.1.4. Soluciones alternativas. Su riesgo.

Lo expuesto hace que en algunas oportunidades, ante la necesidad de otorgar celeridad y eficacia a su accionar y, sobre la base de la ambigüedad de la redacción del art. 10 de la Ley 1218, las reparticiones del Poder Ejecutivo adopten criterios de selección respecto de las actuaciones que deben ir al organismo asesor y las que no, con cierto grado de discrecionalidad, lo que puede implicar el incumplimiento a lo dispuesto en el art. 10 de la Ley 1218, en los casos en que no se envía el expediente a la Procuración, además de la intervención de las áreas legales de las reparticiones, sin la delegación requerida por dicha norma, las que por otra parte – en general - no están constituidas como servicio jurídico permanente.

II.1.5. Consecuencias.

En razón de todo lo expuesto, la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

- a) Es vista como una traba a la eficiencia del accionar administrativo por la cantidad de trabajo que acumula, o por los pedidos de información adicional que efectúa, todo lo cual se traduce en que su intervención prolonga aun más los tiempos del procedimiento administrativo;
- b) O bien como un canal de legitimación de la acción administrativa, que se efectúa sin un control acabado de los hechos del caso; y por ende como un órgano que ejerce un control meramente dogmático de los actos administrativos.

Estas dos formas de funcionamiento de la Procuración obedecen a la centralización y concentración en sus órganos superiores de la tarea asignada, lo que impide la intermediación con los órganos de origen de las actuaciones administrativas que llegan a su consideración, más allá de los canales informales de comunicación que se puedan establecer entre uno y otros.

II.2. En la defensa de los intereses del Estado.

Lo expuesto se traduce, en la etapa de la defensa en juicio de los intereses de la Ciudad, en la carencia de una actuación administrativa completa que permita al abogado de la Procuración tener una visión acabada del problema, y al menos las bases técnicas y jurídicas de su defensa de fondo.

Pero la falta de intermediación no sólo trae este perjuicio, sino también el de contribuir a que en el momento en que corren los plazos para contestar demandas, traslados, etc., la relación entre el abogado que representa a la Ciudad en el pleito y los técnicos que intervinieron en el procedimiento administrativo sea inexistente, y muchas veces imposible de establecer en tan breve lapso o esa altura de los acontecimientos.

En consecuencia, ante la ausencia en el expediente administrativo de un dictamen jurídico que haya considerado la totalidad de los hechos y aspectos técnicos relevantes del caso, y la casi imposibilidad de contacto con los técnicos que intervinieron, el abogado de la administración se ve en una posición de debilidad frente a la contraparte para ejercer su rol de defensor de los intereses de la Ciudad en juicio, lo que se traduce en la calidad de su trabajo posterior.

III.

Temas para la reflexión.

III.1. ¿Centralización o descentralización del control de legalidad? ¿Descentralización o desconcentración de funciones?

Lo expuesto lleva a concluir que resulta necesario un debate acerca de las ventajas y desventajas del actual sistema de control de legalidad centralizado en la Procuración General de la Ciudad, así como un análisis de la posibilidad de su descentralización en servicios jurídicos permanentes de las distintas reparticiones administrativas, o eventualmente de la desconcentración de sus funciones a través del dictado de la norma jurídica pertinente.

Esto genera a su vez la pregunta sobre el tipo de relación que debe existir entre la Procuración General y los abogados que se desempeñan en las reparticiones, y sobre como éstos deben ejercer sus funciones, si sólo debe darse una relación de dirección técnica desde la Procuración General, o si debe existir además una relación de dependencia funcional y jerárquica entre aquellos y ésta.

El actual esquema de la Ley 1218 prevé la coexistencia de la Procuración General - en quien recae la responsabilidad del control de legalidad de la mayor parte de los actos administrativos-, y de los servicios jurídicos de la Administración pública, encargados de efectuar el control de legalidad del resto de los actos administrativos, y en quienes la Procuración puede delegar su competencia en materias en que existe doctrina administrativa uniforme y reiterada, o por razones de celeridad y eficiencia.

De acuerdo a lo expuesto, dicho esquema trae aparejadas ciertas dificultades en la práctica.

Una posible herramienta para sortear las mencionadas dificultades, podría estar dada por la desconcentración de la actuación de la Procuración, a través de la incorporación física en las distintas dependencias de la Administración de abogados dependientes técnica, funcional y jerárquicamente del Procurador General, pero con la competencia asignada en forma directa por la norma jurídica pertinente para dictaminar en los actos administrativos que se dicten en el ámbito de dicha dependencia, reservándose al Procurador el dictamen y defensa de los casos que por el tipo o la magnitud de los intereses en juego puedan crear precedentes para la Administración. Estos a su vez, podrían conformar los servicios jurídicos a los que se hace referencia en la Ley .

Lo expuesto, al tratarse de la desconcentración de funciones, requeriría una modificación legislativa, toda vez que debería modificarse la asignación de competencias efectuada por la Ley 1218.

Una propuesta alternativa podría ser la designación de abogados de la Procuración para prestar servicios en el ámbito físico de las distintas dependencias de la Administración, con delegación de firma del Procurador. La ventaja de esta solución radica en que la delegación puede llegar a producirse con mayor asiduidad que actualmente, dada la relación de jerarquía y dependencia que aquellos mantendrían respecto del Procurador. La propuesta no necesita de modificación legal alguna.

La tercera posibilidad sería la de conformar las actuales áreas legales de las dependencias administrativas como servicios jurídicos permanentes, asignándoles la competencia para dictaminar y defender los intereses de la repartición en determinadas materias y/o según el monto que esté en juego, reservando a la Procuración General de la Ciudad las cuestiones que por la magnitud de los intereses en juego o por la posible fijación de un precedente puedan tener más trascendencia para la Ciudad.

De las tres vías alternativas expuestas, la primera parece ser la más razonable toda vez que permite mantener la ventaja de la uniformidad de criterio jurídico en todo el ámbito de la Administración y disminuir sustancialmente la tarea de la Procuración, además de preservar la independencia de los abogados del Estado, tal como se expresa a continuación.

III.2. Independencia del abogado del Estado.

Lo expuesto, conduce a reflexionar acerca del grado de independencia que deben tener los abogados de los servicios jurídicos que funcionan en las reparticiones de la Administración. Una de las preguntas que surge sobre el particular es la siguiente: estos abogados, ¿deben ser designados y removidos por el titular de la repartición en la que prestan servicios o por el Procurador General de la Ciudad?

Dentro del esquema propuesto en el punto precedente, la respuesta a esta pregunta debe ser que los abogados de los servicios jurídicos permanentes deben ser designados y removidos por el Procurador. De esta forma se garantiza no sólo la uniformidad de criterio jurídico en todo el ámbito de la Administración, sino también la independencia de los abogados para analizar libremente los casos sometidos a su consideración, lo que sin duda repercutirá en la calidad de su trabajo, y contribuirá al mejoramiento de la actividad administrativa en general.

III.3. Repercusión de la mejora en el control de legalidad en la defensa en juicio de los intereses de la Ciudad.

El último aspecto a analizar es entonces si lo expuesto se traduce en una mejora de la defensa en juicio de los intereses de la Ciudad.

El mejoramiento en el control de legalidad de los actos administrativos, a través de mecanismos que permitan una mayor intermediación entre abogados y técnicos – como los sugeridos en el punto II - , genera un campo más apropiado para la mejor defensa de los intereses de la Ciudad en los tribunales. En efecto, las bases para una buena defensa en cuanto al fondo del asunto ya estarán plasmadas en las actuaciones administrativas, o en su defecto, el abogado tendrá un más fácil y rápido acceso a los técnicos que hayan entendido en la cuestión.

IV. Conclusión.

La falta de intermediación entre los abogados de la Procuración General de la Ciudad y los funcionarios y técnicos intervinientes en las actuaciones administrativas genera dificultades que se traducen en que la tarea de la Procuración en cuanto al control de legalidad de los actos administrativos sea vista como:

- c) Una traba a la eficiencia del accionar administrativo;
- d) O bien como un canal de legitimación de la acción administrativa, carente de control fáctico suficiente, y efectuada a través de un análisis meramente dogmático de los casos que se someten a su consideración.

Lo expuesto se traduce en la ineficiencia de los canales de comunicación existentes entre la Administración activa y los abogados de la Procuración que ejercen la defensa en juicio de los intereses de la Ciudad, lo que repercute directamente en la calidad de dicha defensa.

Estas formas de funcionamiento de la Procuración obedecen a la concentración de la actividad en los abogados que la conforman, lo que impide la intermediación con los organismos técnicos de origen de las actuaciones administrativas.

La Constitución de la Ciudad permite una solución alternativa al problema, dada por la desconcentración de la actuación de la Procuración, a través de la incorporación en las distintas dependencias de la Administración de abogados dependientes técnica, funcional y jerárquicamente de aquella, los que a su vez podrían conformar los servicios jurídicos a los que se refiere la Ley, garantizándose de esa forma la uniformidad de criterio jurídico en el ámbito de la Administración y la independencia de los abogados para analizar los casos sometidos a su análisis.

Este mejoramiento en el control de legalidad de los actos administrativos se verá reflejado en una más eficiente defensa de los intereses de la Ciudad en los tribunales, ya sea mediante el acceso a las bases de la defensa en cuanto al fondo del asunto a través de la lectura de las actuaciones administrativas, o del más ágil acceso del abogado a los técnicos que hayan entendido en la cuestión.