

Capítulo Tercero Procuración General

Artículo 134

La Procuración General de la Ciudad dictamina sobre la legalidad de los actos administrativos, ejerce la defensa de su patrimonio y su patrocinio letrado. Representa a la Ciudad en todo proceso en que se controviertan sus derechos o intereses.

Se integra con el Procurador o Procuradora General y los demás funcionarios que la ley determine. El Procurador General es designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura y removido por el Poder Ejecutivo.

El plantel de abogados de la Ciudad se selecciona por riguroso concurso público de oposición y antecedentes. La ley determina su organización y funcionamiento.

EL CONTROL A TRAVÉS DE LA GESTIÓN EFICAZ Y EL ASESORAMIENTO OPORTUNO

Por Gabriel María Astarloa

UNA FUNCIÓN CON IMPRONTA PROPIA: LA PROCURACIÓN GENERAL COMO ABOGADO Y ASESOR JURÍDICO DEL GOBIERNO Y COMO ÓRGANO DE CONTROL

Funciones de la Procuración General

De la lectura del referido texto constitucional surgen de modo claro las misiones de este órgano de la Constitución. Sin embargo, un completo análisis de sus funciones no puede ser realizado sin tomar en cuenta también lo dispuesto por la Ley N° 1218 (texto consolidado por Ley N° 5454), que determina la organización y el funcionamiento de la Procuración General. A continuación, transcribimos el artículo 1 de la citada ley:

La Procuración General 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.

Su competencia abarca la administración pública centralizada, des-concentrada y descentralizada dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, las sociedades del Estado, y las sociedades en las que la Ciudad tiene participación mayoritaria.

Representa en juicio sólo a requerimiento de estos al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a otros órganos de gobierno de la Ciudad.

El Poder Legislativo y el Poder Judicial de la Ciudad pueden solicitar a la Procuración General, la producción de otras actividades del ámbito de su competencia.

De la conjunción de la Constitución de la Ciudad y la Ley N° 1218 (texto consolidado por Ley N° 5454), podemos entonces reseñar las misiones y funciones de la Procuración General en las siguientes:

Función de defensa judicial

“Ejerce la defensa de su patrimonio y su patrocinio letrado. Representa a la Ciudad en todo proceso en que se controviertan sus derechos o intereses”.

El Procurador General se constituye como el jefe del cuerpo de abogados de la Ciudad, y como tal, asume la responsabilidad por la defensa en juicio de sus intereses.

Cuando la norma expresa que la Procuración General representa a la Ciudad en todo proceso en que se controviertan sus derechos o intereses, no está mentando a la sociedad, *abstractum* de la organización jurídica, sino al Estado como aparato jurídicamente organizado.¹

Respecto del patrocinio letrado, la imposición de la firma de un letrado tiende a asegurar el buen orden de la sustanciación de los procesos mediante la intervención del profesional técnico, quien con su tarea trasciende el solo interés de la parte para relacionarse con el bien común, por estar en juego los intereses de la Ciudad.

En consideración a lo expuesto, los abogados que representan al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires deben adecuarse a lo prescripto por el Código de Procedimiento respecto de su conducta procesal y a la Ley N° 23187, que regula la profesión de los abogados de la Capital Federal. Asimismo, deben cumplir con lo prescripto por la Ley N° 4895 (texto consolidado por Ley N° 5454) de Ética Pública, de la cual puede mencionarse de modo especial su artículo 4, inciso c, que dispone que es obligación de quienes ejercen la función pública velar en todos sus actos por los intereses del Estado, privilegiando de esa manera el interés público sobre el particular.

Como bien se ha dicho, el patrocinio letrado surge como una necesidad para la promoción y sustanciación de los procesos y consiste en un asesoramiento dotado de moralidad, cultura y equilibrio que confluyen en el provechoso desenvolvimiento de la pretensión.² A su vez,

1. Cfr. Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires comentada*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1996, p. 373. En la misma línea, Ministerio Público Fiscal, Fiscalía General, Resolución FG N° 321/08.

2. Cfr. Fassi, Santiago y Yáñez, César, *Código Procesal Civil y Comercial*, Buenos Aires, Astrea, 3° Edición, 1988, T. I, p. 377.

implica contraer una obligación de medios, de prudencia y diligencia respecto del mandante.³

Respecto a la defensa del patrimonio de la Ciudad, cuya composición surge del artículo 9 de su Constitución, la Procuración General interviene como órgano asesor y presta el debido patrocinio letrado en todos los procesos, fueros e instancias que corresponda.

La Ciudad Autónoma, como persona jurídica, necesariamente posee su patrimonio como uno de los presupuestos de su personalidad que incluye los bienes de dominio público, destinados a la utilidad o interés común, y los bienes de dominio privado.

Función de contralor

“Dictamina sobre la legalidad de los Actos Administrativos”.

A través de la facultad de emitir dictámenes, establece el criterio de interpretación jurídica del gobierno y controla la legalidad de los actos administrativos.⁴ Asimismo, ejerce la dirección técnica respecto de los servicios jurídicos existentes en la Administración Pública centralizada, desconcentrada y descentralizada (artículo 14 de la Ley N° 1218, texto consolidado por Ley N° 5454).

El principio de que la conducta de la Administración debe sujetarse a la ley constituye uno de los pilares del Estado de Derecho. Toda actuación de la Administración debe encontrarse dentro del bloque de legalidad vigente, y de allí que la actividad administrativa goce de la presunción de legitimidad.⁵ El principio de legalidad nace como una exigencia de la conducta de la Administración de conformidad con el ordenamiento positivo.

En el marco de la Constitución Nacional, el principio de legalidad importa el establecimiento de las siguientes reglas:

1. toda afectación o limitación sustancial a los derechos de propiedad y de libertad de los administrados ha de ser impuesta por ley formal;

3. Cfr. *Conclusión Jornadas Sanjuaninas de Derecho Civil*, Comisión número 5, véase al respecto Alterini, Atilio A. y López Cabana, Roberto, LL, 1989-E, p. 853.

4. Sabsay, Daniel y Onaindia, José, *La Constitución de los Porteños. Análisis y Comentario*, Buenos Aires, Errepar, 1997, p. 266.

5. Carranza Torres, Luis, *El Procedimiento Administrativo en la Ciudad de Buenos Aires*, Córdoba, Alveroni, 2002, p. 64.

2. los reglamentos y actos administrativos que afecten o limiten tales derechos individuales deben fundarse en preceptos legales o constitucionales.⁶

Asimismo, el principio de legalidad administrativa es una fuente del Derecho porque es el título para reconstruir por vía interpretativa una disciplina jurídica de la actividad administrativa.⁷

La observancia de este principio no sólo funciona como un medio para excluir la indebida interferencia estatal en el ejercicio de los derechos individuales sino que, además, se traduce en el deber de realizar prestaciones positivas, de manera tal que el ejercicio de aquellos no se torne ilusorio.⁸

En el caso, la sujeción de la Administración a dicho principio se asegura mediante la emisión del dictamen jurídico, que constituye una “opinión fundada en ciencia o arte emitida por un especialista; si versa sobre cuestión jurídica debe apoyarse en derecho [...] es un consejo que da sobre una cuestión o asunto”.⁹

En tal entendimiento, los dictámenes, a diferencia de los actos jurídicos, no tienen por fin inmediato establecer entre las personas relaciones jurídicas, crear, modificar, transferir, conservar o aniquilar derechos;¹⁰ por el contrario, importa una actividad preparatoria interna de la Administración, en cuya labor no entra en relación con terceros.¹¹

Con relación al contenido de los dictámenes jurídicos, la Procuración del Tesoro de la Nación ha expresado que estos deben individualizar la cuestión traída a consulta desarrollándola desde el punto de vista fáctico y jurídico. Ello es así por cuanto el dictamen jurídico supone el análisis específico, exhaustivo y profundo de una situación

6. Cfr. Linares, Juan Francisco, *Poder Discrecional Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1958, p. 55.

7. Cfr. Marzuoli, C., *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milán, Giuffrè, 1982, p. 11.

8. Cfr. Comadira, Julio Rodolfo; Escola, Héctor Jorge y Comadira, Julio Pablo, *Curso de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, T. I, p. 21.

9. Luqui, J. C., *El dictamen jurídico*, Buenos Aires, Jurisprudencia Argentina, 1954, T. IV, p. 44, citado en Cassagne, Ezequiel, “El dictamen de los servicios jurídicos de la Administración”, LL, 2012 D, p. 1340.

10. Cfr. Cassagne, Ezequiel, *op. cit.*, p. 1340.

11. Cfr. Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2003, T. I, p. 103, citado en Cassagne, Ezequiel, *op. cit.*, p. 1340.

concreta y jurídicamente determinada, efectuada a la luz de las normas vigentes y de los principios generales que la informan, a efectos de recomendar conductas acordes con la Justicia.¹²

En el ejercicio de esta tarea, el dictamen se ciñe al control de legalidad de los actos administrativos y a las cuestiones jurídicas controvertidas sobre casos particulares y concretos.

De la Ley N° 1218 (texto consolidado por Ley N° 5454) surge que el dictamen de la Procuración General resulta obligatorio aunque no es vinculante. Cuando un acto administrativo se aparte de aquel al ser dictado, deberá expresar en sus considerandos las razones de hecho y de derecho para dicho apartamiento. Asimismo, se establece que en tal caso deberá informarse a la Procuración General dentro de los cinco días de emitido el acto.

En línea con lo dispuesto previamente, la sujeción de los actos de la Administración a la ley implica una garantía tanto para el gobernante como para el ciudadano.¹³

Como lo adelantamos, el control de legalidad se ejerce de manera obligatoria y previa por el Órgano de Control, puntualmente en los casos del artículo 11 de la Ley N° 1218 (texto consolidado por Ley N° 5454) al establecer que

... el dictamen de la Procuración General es obligatorio, previo e indelegable en los siguientes casos: a) Toda licitación, contratación directa o concesión, cuando su monto supere un millón quinientos mil (1.500.000) unidades de compra, incluyendo su opinión sobre pliegos y sobre la adjudicación que se propicie. b) 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, pudiere afectar bienes de la Ciudad, derechos subjetivos o intereses legítimos de terceros o de agentes de la Ciudad.

12. Cfr. Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación: 223:200; 235:308; 254:389; 233:92; 236:91; 240:343; 241:184; 254:554; 266:84, en Cassagne, Ezequiel, *op. cit.*, p. 1340.

13. Cfr. Rodríguez, María José, “La capacitación del Cuerpo de Abogados del Estado: aspectos que definen su particular impronta...”, en *Procuración General de la Ciudad. Memoria de Gestión. Julio Conte-Grand 2012-2015*, Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015. Disponible en: https://sites.google.com/site/cn2015-diciembre/libro_pg

El control es ejercido en forma plena. Así lo expresó la Procuración del Tesoro de la Nación en Dictámenes: 236:91, al señalar con referencia al régimen nacional –que en la especie resulta idéntico al ordenamiento jurídico local– que el artículo 7, inciso d de la Ley N° 19549 impone, previo al dictado de los actos administrativos, el cumplimiento de todos los procedimientos esenciales y sustanciales que resulten implícitos del ordenamiento jurídico.

Es más, a nuestro modo de ver, la distinción entre actos administrativos que afecten los derechos subjetivos o intereses legítimos de los particulares y los que no los afecten, como limitante de la exigencia del recaudo del dictamen previo, debe caer ante la vigencia del Estado de Derecho. Ello, toda vez que, por definición, todo acto administrativo produce efectos jurídicos respecto de los particulares administrados y porque el requisito de legalidad de todos los actos administrativos así lo exige.

Finalmente, la Procuración General tiene el deber de expedirse, y ello debe ocurrir de modo indelegable ante todo requerimiento de dictamen formulado por cualquier funcionario con jerarquía equivalente o superior a la de Director General, quien al recabar la intervención debe agregar los antecedentes e informes y dejar asentada la opinión del área respectiva acerca de la cuestión sometida a dictamen.

Función sumarial

“Instruye sumarios”.

Investiga y dictamina con relación a la aplicación de sanciones administrativas a los agentes y funcionarios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de la sustanciación de sumarios administrativos cuando lo dispone la normativa vigente.

La función sumarial se halla ubicada dentro del régimen disciplinario y tiene como objeto sancionar aquellas conductas del agente público que lesionan el buen funcionamiento de la Administración Pública y que se originan en la inobservancia de los deberes inherentes a la calidad de agente público.¹⁴ A partir de lo expuesto, la función sumarial encuentra sus orígenes en la falta de servicio de un agente que transgrede las reglas propias de la función pública.

14. Cfr. Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1978, T. III-B, n° 1021, p. 369.

COLECCIÓN DOCTRINA

En consecuencia, el objeto de sumario consiste en esclarecer irregularidades con una finalidad orientada a cubrir una necesidad práctica como es la de dilucidar supuestos ilícitos disciplinarios.¹⁵

En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el procedimiento de los Sumarios Administrativos se halla regulado por el Decreto N° 3360/MCBA/68 (BM 13296). La instrucción de estos procedimientos es una responsabilidad de la Procuración General, por intermedio de la Dirección General de Sumarios.

Con relación a la imposición final de sanciones, será impuesta por la autoridad jerárquica competente para dictar el correspondiente acto administrativo del área u organismo donde el agente desarrolle sus funciones.

Entendemos que dada la antigüedad de la normativa vigente en la materia, resulta necesario propiciar su actualización, en concordancia con la actividad propia de la Dirección y los principios que emanan del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1510/GCBA/97 (texto consolidado por Ley N° 5454).

Otras funciones

En adición a estas tres funciones referidas precedentemente, la Procuración General lleva adelante dos significativas misiones asignadas por la Ley N° 1218 (texto consolidado por Ley N° 5454): las referidas al servicio jurídico gratuito y la supervisión en caso de delegación. A continuación realizamos una breve reseña de ambas:

a. Asegurar la prestación de servicios jurídicos gratuitos (Primera Disposición Transitoria, Ley N° 1218, texto consolidado por Ley N° 5454).

Tal como surge de la disposición transitoria, hasta tanto no exista una ley que regule la prestación de servicios jurídicos gratuitos, la Procuración General asegura la continuidad del asesoramiento en cumplimiento con lo dispuesto por la norma citada. Esta obligación encuentra sustento asimismo en lo dispuesto en el artículo 75 inciso 22 de nuestra Carta Magna, en relación a los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional (artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 2.3 del Pacto Internacional de De-

15. Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes: 159:563 y 579; 178:157.

rechos Civiles y Políticos y el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos).

Para ello, dentro de la órbita de este órgano funciona el Servicio Jurídico a la Comunidad, que tiene como función asesorar y patrocinar gratuitamente a personas de bajos recursos sobre cuestiones relativas al Derecho Civil y, especialmente, al Derecho de familia.

La creciente demanda por este tipo de servicios puede reflejarse en el volumen de sus tareas, que a la fecha patrocina alrededor de 900 causas judiciales y atiende aproximadamente 7000 consultas por año.

En nuestro entendimiento, el cabal cumplimiento de esta obligación no se reduce a la prestación de los servicios en cabeza propia, lo cual como dijimos se realiza por parte de la Dirección de Servicios Jurídicos Gratuitos dependiente de esta Procuración General, sino que es preciso que desde el Gobierno se aliente y fortalezca la prestación de este tipo de servicios por parte de instituciones y organizaciones de la sociedad civil.

En este último sentido, uno de los objetivos de gestión que estamos impulsando, dada la desinformación que muchas veces tienen las personas que requieren de este tipo de servicio, es la edición de una guía que contenga de modo completo la información sobre la totalidad de los servicios jurídicos gratuitos que se ofrecen en la Ciudad de Buenos Aires clasificados por especialidad y por zona geográfica. Asimismo, una vez realizado esto, sería de gran utilidad impulsar la constitución de una red entre dichos prestadores para estrechar vínculos y potenciar su actividad.

b. Ejerce la supervisión técnica en los casos que existe delegación y de los mandatarios judiciales (artículos 10 y 15 de la Ley N° 1218, texto consolidado por Ley N° 5454).

En concordancia con lo dispuesto en el artículo 10 de la citada normativa, en materias en que exista doctrina administrativa uniforme y reiterada o por razones de celeridad y eficiencia, puede delegarse en los servicios jurídicos existentes de la Administración Pública centralizada o descentralizada la emisión de los dictámenes.

Asimismo, queda incluida en la supervisión técnica de la Procuración General la labor desarrollada por los mandatarios de las diversas

entidades de la Ciudad Autónoma (artículo 15 de la Ley N° 1218, texto consolidado por Ley N° 5454).

A modo de ejemplo, en el caso de los mandatarios fiscales puede advertirse la función de supervisión técnica de la Procuración General, ya que este organismo tiene a su cargo la superintendencia procesal, la auditoría jurídica contable y la emisión de directivas jurídicas que estime pertinentes, siendo obligatorio el patrocinio letrado de los profesionales de la Procuración General en los escritos de contestación de excepciones, memoriales y sus contestaciones, recursos extraordinarios y sus contestaciones y quejas. Por su parte, los mandatarios no podrán efectuar transacción alguna sobre la deuda ni allanarse ni desistir de los juicios iniciados, a cuyo fin deberán gestionar la pertinente autorización del Procurador General o de la autoridad competente, en los términos de la normativa aplicable a la Procuración General (cfr. artículos 9 y 10 del Decreto 42/GCBA/02, BOCBA 1364).

La Procuración General: control y gestión

Desde su conceptualización constitucional, la Procuración General es un órgano de control, lo cual se evidencia de modo especial a través de su tarea de emisión de dictámenes para asegurar la vigencia del principio de legalidad. Ahora bien, dicha tarea bien puede y debe ser entendida como un asesoramiento oportuno que en los hechos se brinda muchas veces antes de la solicitud formal del dictamen, para que los proyectos de gestión de la Administración activa que resulten apropiados y conducentes al bien común puedan ser llevados a cabo del modo que mejor asegure la efectiva vigencia de la legalidad.

En el ejercicio del patrocinio letrado en la función de defensa judicial, la tarea de la Procuración General es la típica de gestión judicial, con las obligaciones propias que dicha actividad tiene, con el aditamento y particularidades de que se trata del ejercicio de dicha función en el ámbito de la abogacía pública. Bien se ha recordado al respecto que los compromisos del abogado estatal son más severos y sensibles que los de sus colegas que se desempeñan en el ámbito privado.¹⁶

16. Conte-Grand, Julio, "La Abogacía Estatal. Entre la Política y el Derecho", *Procuración General de la Ciudad. Memoria de Gestión. Julio Conte-Grand 2012-2015*, op. cit., p. 28.

Con estas consideraciones, puede decirse que la Procuración General cumple un rol bifronte: es un órgano de control y también un órgano de gestión. No en vano, tal vez por ello, los constituyentes dispusieron que su designación es efectuada por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura, en tanto que su remoción es atribución del Poder Ejecutivo. Y como la ley lo consagra claramente, tiene dependencia funcional y jerárquica del Jefe de Gobierno, pero ejerce sus funciones con independencia técnica.

FUNCIONARIOS DE LA PROCURACIÓN GENERAL: EL PROCURADOR GENERAL

Un repaso histórico sobre el título y la función

Desde el sentido etimológico la expresión “procurador” viene del latín *procurator*, y alude a la representación y defensa de intereses ajenos. En la Antigua Roma los procuradores eran quienes representaban los intereses del emperador en territorios anexados. El término fue también conocido en el derecho hispánico para quienes concurrían a las Cortes desde el Medioevo representando a las ciudades y luego al rey. La denominación se trasladó al nuevo continente americano (el famoso Fray Bartolomé de las Casas fue como “procurador” el defensor de los derechos de los naturales de América), donde representaba jurídicamente a la ciudad y los intereses vecinales ante el Cabildo. La denominación hoy similar de Fiscal de Estado reconoce asimismo antecedentes en la Corona española, donde los fiscales representaban los intereses generales de la sociedad. En el Derecho indiano también cumplieron diversos roles dentro del ámbito de la abogacía pública. La figura aparece, de igual forma, en varias cartas y reglamentos provinciales luego de la emancipación.

Luego de la sanción de la Constitución en 1853/60, nuestro país adopta un sistema dual, donde un funcionario con el título de “Procurador General” encabeza el Ministerio Público, custodiando la legalidad ante los Tribunales y ejerciendo la vindicta pública y otro con el título de Procurador del Tesoro (Procurador General, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires) es quien asesora jurídicamente al Poder Ejecutivo y representa al Estado en juicio.

Los antecedentes en la Ciudad de Buenos Aires¹⁷

El 18 de diciembre de 1857 el Dr. Manuel Bonifacio Gallardo asumió como primer Asesor Legal de la Municipalidad de Buenos Aires. Lo sucedieron en el cargo de los Dres. Ceferino Araujo, Ángel Casares, Martín Bustos y José María Moreno.

Al tiempo de la federalización del municipio de la Ciudad de Buenos Aires, al ser declarada Capital de la República por Ley N° 1029, se encontraba el Dr. Luis Beláustegui presidiendo la Asesoría Legal.

Aquella Asesoría Legal mantuvo a lo largo del tiempo las básicas e ineludibles funciones de ejercer la defensa de los intereses municipales, interpretar u opinar en derecho en cuanto fuere menester y perseguir el cobro judicial de las deudas fiscales, con dos secciones definidas: una de ellas Judicial y otra Administrativa, ambas bajo la dirección única del asesor, responsable técnico de la repartición.

La última etapa organizativa bajo la denominación de Asesoría Legal emana de las disposiciones del decreto del 16 de mayo de 1935, que culmina bajo la conducción del Dr. Pedro Aberastury, que se desempeñó como Asesor Legal desde 1939 hasta 1944.

Cabe destacar que todas las normas que fueron moldeando la estructura y las funciones del organismo asesor local eran dictadas por las autoridades nacionales, en su rol de autoridades locales.

Por decreto del 22 de diciembre de 1944, ya con el rango de Dirección General de Asuntos Legales, se aprueba su Reglamento General, que determina y organiza las tareas de la Secretaría General, la Oficina de Información Jurídica, la Sección de Asesoramiento Administrativo, las Secciones Judiciales en lo Ordinario y Federal, Justicia de Paz, Procuración y Control Contable.

Sucesivas normas a través del tiempo hacen variar su estructura, dividen las misiones en virtud de la complejidad y especificidad de las causas y se jerarquizan las funciones.

En 1975, la entonces Dirección General de Asuntos Jurídicos se encontraba integrada por un Director General y dos Directores Jurídicos, uno Judicial y otro Administrativo, con una estructura conformada por dos Jefes de Departamento, uno de Dictámenes y otro de Justicia Civil, complementados por cuatro Jefes de División, en este orden: Información Jurídica, Contribuciones, Justicia Especial en lo Civil y

17. Seguimos en este punto la reseña incluida en *ibídem*, pp. 54 y 55.

Comercial e Información Sumaria y un Departamento Administrativo al que finalmente se integra el área de Sumarios.

Por Decreto N° 1743/83 se pasó a denominar “Procuración General” a la entonces Dirección General de Asuntos Jurídicos, con rango equivalente a Subsecretaría, creando departamentos legales en las distintas áreas del Departamento Ejecutivo.

Con el advenimiento de la democracia a fines de 1983, fue designado el primer Procurador de esta nueva etapa institucional, el Dr. Ricardo Busso, quien propició el dictado del Decreto N° 202/84 a partir del cual la estructura del organismo quedó integrada por dos Subsecretarios que asistían al Procurador General, del que dependían ocho direcciones de planta permanente con sus respectivos departamentos, divisiones, secciones y las unidades de apoyo administrativo.

Finalmente, al consagrar el artículo 129 de la Constitución Nacional la autonomía de la Ciudad, se convocó al dictado de su Estatuto Organizativo. Así fue que la nueva Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través del artículo 134, le otorgó rango constitucional a la Procuración General como uno de sus órganos de control contemplados en el Título Séptimo, Capítulo Tercero.

La estructura orgánico-funcional de la Procuración General se rige actualmente por el Decreto N° 804/2009 y sus modificatorios 660/2011, 678/2011, 191/2012, 500/2012 y 347/2016. El Procurador General es asistido por dos Procuradores Generales Adjuntos, los de Asuntos Patrimoniales y Fiscales y de Asuntos Institucionales y Empleo Público. Además, está integrada por diez direcciones generales, a saber: Asuntos Institucionales, Relaciones Contractuales, Empleo Público, Asuntos Tributarios y Fiscales, Asuntos Patrimoniales, Sumarios, Asuntos Comunes, Asuntos Penales, Información Jurídica y Extensión y Técnico Administrativa y Legal. Asimismo existen dos direcciones, una dedicada al control de mandatarios y otra que tiene a su cargo la prestación del servicio jurídico a la comunidad.

El rol del Procurador General

En la descripción de las funciones de la Procuración General que efectuamos en el punto anterior nos referimos a que la misma tiene la característica de ser considerada como un órgano de control y de gestión.

Al discutirse la regulación constitucional del órgano, se sugirió en el seno de la Comisión de Redacción la posibilidad de llamarlo “El abo-

gado de la Ciudad”.¹⁸ Dicha denominación expresa con claridad el sentido y significado de las misiones pues, como ya lo expresamos, si bien existe una relación de dependencia funcional y jerárquica con el Jefe de Gobierno, ejerce sus funciones con independencia técnica.

De acuerdo a lo establecido por la ley, para ser Procurador General se requiere ser argentino o argentina nativo o nativa, naturalizado o naturalizada o por opción, abogado o abogada con ocho años de ejercicio, tener treinta años de edad como mínimo, y reconocida versación jurídica. En casos de ausencia, fuerza mayor o urgencia, el Procurador General es reemplazado en sus funciones por uno de los Procuradores Generales Adjuntos, del modo que establezca la reglamentación.

Asimismo, en línea con lo dispuesto por la Ley N° 1218 (texto consolidado por Ley N° 5454), dentro del ámbito de su competencia, el Procurador General puede sustituir la representación en extraña jurisdicción, para lo cual la ley lo faculta a celebrar convenios con los Fiscales de Estado de las provincias o contratar el servicio de abogados de la matrícula cuando fuere conveniente, y también en otros países cuando la Ciudad sea parte en jurisdicción de un Estado extranjero.

La ley pone en cabeza del Procurador General el dictado de un reglamento interno y demás resoluciones que estime necesarias para el mejor funcionamiento del organismo a su cargo.

La Procuración General está sujeta al control interno de la Unidad de Auditoría Interna, dentro de cuyas funciones se destacan: el examen integral de las actividades que se llevan a cabo en la Procuración General, teniendo en cuenta las normas de control interno que dicte la Sindicatura General de la Ciudad; aportar información calificada al titular de la Procuración General para una mejor toma de decisiones; evaluar el cumplimiento de las políticas, planes y procedimientos determinados por el titular de la Procuración General, entre otros.

Cabe señalar una importante diferencia entre el modo de funcionamiento de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires –órgano concentrado que no posee delegaciones en las jurisdicciones– con el esquema que rige a nivel nacional, en donde existen direcciones

18. Ferreyra, Raúl Gustavo, “Sobre la Constitución Porteña. Estudio de la Ley Fundamental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *Infojus*. Ref. DACF140125, del 6 de marzo de 2014, p. 121. Disponible en: http://www.saij.gov.ar/doctrina/dacf140125-ferreyra-sobre_constitucion_portena.htm (último acceso: 11/08/2016).

generales de Asuntos Jurídicos y los servicios jurídicos permanentes de los ministerios y entidades descentralizadas que actúan como delegaciones del Cuerpo de Abogados del Estado, cuyo director es el Procurador del Tesoro. Los mencionados servicios jurídicos dependen, desde el punto de vista técnico y de la argumentación jurídica, de la Procuración del Tesoro de la Nación, pero jerárquica y funcionalmente, del titular de la jurisdicción o entidad. Las funciones de asesoramiento jurídico y representación en juicio se encuentran en la Ciudad de Buenos Aires íntegramente a cargo de la Procuración General, lo cual asegura mejor la independencia y la unidad de doctrina.¹⁹

El plantel de abogados de la Ciudad: organización y funcionamiento²⁰

La organización, designación y funcionamiento del plantel de abogados de la Procuración General se encuentran regulados por diversas fuentes normativas, entre las cuales se destacan: i) el artículo 43 de la Constitución de la CABA, que establece el régimen de empleo público; ii) el ya mencionado artículo 134 de la Constitución de la CABA; iii) el artículo 2 de la Ley N° 471 de Relaciones Laborales en la Administración Pública de la CABA (texto consolidado por Ley N° 5454), que establece como uno de los principios generales en las relaciones de empleo público el “Ingreso por Concurso Público Abierto”; y iv) la Resolución Conjunta 1960-SHyF/PG-2005 que aprueba el texto ordenado del escalafón del personal de la Procuración General de la CABA, la cual, en el artículo 4 de su Anexo, establece: “El ingreso al presente escalafón se realiza mediante sistemas públicos de selección...”.

Por su parte, el artículo 22 de la Ley N° 1218 (texto consolidado por Ley N° 5454), dispone que para ser miembro del plantel de abogados de la Procuración General se requiere ser abogado o abogada con cuatro años de graduado o graduada, tener matrícula vigente para el ejercicio profesional y aprobar el concurso público de oposición y antecedentes.

19. Cfr. Rodríguez, María José, “La capacitación del Cuerpo de Abogados del Estado: aspectos que definen su particular impronta”, en *Procuración General de la Ciudad. Memoria de Gestión. Julio Conte-Grand 2012-2015, op. cit.*, pp. 39-41.

20. Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, Dictamen Jurídico PG IF, Expediente Electrónico 2012-2250498-MGYA-PG, 2014.

Cabe destacar también el artículo 104, apartado 9, de la CCABA, que establece como atribuciones y facultades del Señor Jefe de Gobierno: i) establecer la estructura y organización funcional de los organismos de su dependencia; ii) nombrar a los funcionarios y agentes de la administración; y iii) ejercer la supervisión de su gestión. El artículo descripto se encuentra así en consonancia con lo que prescribe el artículo 24 de la Ley N° 1218 (texto consolidado por Ley N° 5454), que establece que el Jefe de Gobierno nombra a los miembros del plantel de abogados de acuerdo con el orden de mérito del último concurso riguroso y público realizado, hasta el último concursante que haya obtenido el mínimo de calificación exigida para el ingreso.

Acreditada la idoneidad exigida por la Constitución para el acceso a los cargos públicos a través del concurso, una vez designados y transcurrido el plazo fijado por la legislación, estos gozan de estabilidad.

Ciertamente, si es de interés de la comunidad que los puestos de la Administración no sean botín de guerra, en palabras de Bartolomé Fiorini, singular relevancia adquiere esto en cuanto a la selección de quienes efectuarán el control de juridicidad. De ahí la importancia del concurso en el acceso y en la promoción, para la abogacía estatal.²¹

En consonancia con lo expuesto, respecto a los agentes sobre los cuales este órgano tiene un rol de supervisión técnico-jurídica, tal como sucede en el caso de los profesionales que actúan como mandatarios, sería aconsejable también establecer un nuevo régimen de selección que, en adición a los requisitos ya exigidos, incorpore principios de idoneidad, capacitación, mérito y capacidad operativa de los profesionales.

En la actualidad, la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires se constituye como la organización de abogados más grande del país en cuanto a la cantidad de profesionales abogados que nuclea dentro de su ámbito. Dado ello, para poder asegurar un cabal cumplimiento de sus fines requiere la adopción de un plan de gestión con objetivos generales y particulares concretos y mensurables, y con la definición de proyectos y cursos de acción que permitan alcanzarlos, ello más allá de contar con el indispensable buen criterio jurídico y responsabilidad profesional de cada uno de sus integrantes.

21. Cfr. Rodríguez, María José, *op. cit.*