



Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Unidad de Auditoría Interna
2010 Año del “Bicentenario de la Revolución de Mayo” Ley N° 3325

Recomendación Autónoma N° 01 /UAI-MP/10

Buenos Aires, 22 de Julio de 2010

Motivo: “Sobre el Dictamen Jurídico Previo en las actuaciones administrativas”

Señora/es Miembros
Comisión Conjunta de Administración - Ministerio Público
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

S / D

La Unidad de Auditoría Interna del MINISTERIO PÚBLICO del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en virtud de ser el Órgano constituido por la Jurisdicción en materia de Control Interno, según lo dispuesto por la COMISIÓN CONJUNTA DE ADMINISTRACIÓN del MINISTERIO PÚBLICO a través de la Resolución CCAMP N° 11/07, y de acuerdo a las facultades conferidas por las Misiones y Funciones asignadas mediante Resolución CCAMP N° 03, de fecha 8 de abril de 2008; formula la presente Recomendación.

De conformidad con lo establecido por el artículo 124º de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, el Ministerio Público tiene autonomía funcional y autarquía.

Ello así, y se observa en los considerandos de la Resolución N° 394/2004 del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuando dice.....”Que la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su artículo 124º reconoce la condición de autonomía funcional al MINISTERIO PÚBLICO, y que éste como ente autónomo y autárquico, se encuentra habilitado para crear normas dirigidas a regular su propio funcionamiento pudiendo dictar también actos menores administrativos, dentro de la legislación general.”

En este sentido, en una primera aproximación a la temática, diremos que los actos en función administrativa dentro de la esfera del Poder Judicial, y en el particular lo que compete al Ministerio Público, son actos de administración.



Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Unidad de Auditoría Interna
2010 Año del “Bicentenario de la Revolución de Mayo” Ley N° 3325

. Existen actos no jurídicos, siendo estas decisiones, declaraciones o manifestaciones realizadas en ejercicio de la función administrativa, que no producen efectos jurídicos directos respecto de un sujeto de derecho. Se diferencian de los hechos administrativos (tanto jurídicos como no jurídicos), en que en lugar de actividades materiales consisten en manifestaciones o declaraciones, expresiones intelectivas de voluntad, conocimiento, opinión, recomendación, juicio, deseo, etc.

Encontramos en esta clasificación gran parte de las piezas procesales de todo expediente administrativo: los informes producidos por oficinas técnicas o no técnicas, en que se relatan hechos ocurridos y de conocimiento de la oficina, o se verifican hechos expresándose los resultados, o se realizan averiguaciones, informándose de ellas, etc.; los dictámenes, en los cuales el funcionario pertinente emite una opinión, juicio, consulta, etc., destinada a orientar el criterio de la autoridad que debe decidir.

Los dictámenes forman parte de la actividad llamada “consultiva” de la administración y se clasifican en dictámenes “facultativos” (que pueden o no solicitarse al órgano consultivo) y “obligatorios” (que es debido requerirlos, como condición de validez del acto).

A su vez, los dictámenes obligatorios se subdividen en vinculantes (cuando es también necesario proceder según lo aconsejado por el órgano consultivo), semivinculantes (cuando puede no adoptarse la decisión recomendada, pero no puede adoptarse la solución contraria a la recomendada, o no puede adoptarse la solución observada por el órgano consultivo) y no vinculantes (cuando puede adoptarse libremente cualquier decisión, coincida o no con la opinión del órgano consultivo)

Los dictámenes obligatorios, y dentro de éstos los jurídicos son los más importantes, pues revisten una importancia tal, que los hace relevantes a la hora de la decisión administrativa, antes de conformar un acto administrativo con incidencia jurídica frente a un tercero interesado.

Dentro de éstos, los actos administrativos dictados, deben atenerse a lo dispuesto en las normas que regulan su desenvolvimiento, siendo de cumplimiento obligatorio el decreto ley 1510/97..

Este decreto ley en su art 7º, inc. d) exige que antes de la emisión del acto, se requiere el dictamen jurídico previo, dándose de esta



Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Unidad de Auditoría Interna
2010 Año del “Bicentenario de la Revolución de Mayo” Ley N° 3325

forma, cumplimiento a los procedimientos esenciales y sustanciales previstos, y a los que surjan implícitos del ordenamiento jurídico.

Si bien este es el que rige los procedimientos administrativos de manera general en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, existen otras normativas que ratifican y confirman aquel principio.

En la Ley N° 2095 de Compras y Contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su artículo 38 reafirma el principio al establecer que aún en una contratación menor, la elección de esta forma, no admite que se aparte del Principio de Legalidad (art 7 inc 3), determinando que cuando se contrate con terceros deberá someterse al ordenamiento jurídico en su totalidad, sirviendo de criterio interpretativo para resolver cuestiones que puedan suscitarse dentro de la nombrada ley.

Por lo tanto, la plena aplicación de lo manifestado en el párrafo precedente, debe entenderse en consonancia con los demás principios enumerados en mismo artículo 7° de la ley 2095, siendo estos comprendidos en un todo integral, actuando como indicadores del procedimiento administrativo en lo que refiere a las compras y contrataciones, respetando todos y cada uno de los principios contenidos en el artículo 7° del decreto ley 1510/97.

Por lo cual no debe soslayarse lo referido al Dictamen jurídico previo, teniendo éste una doble finalidad: por una parte constituye una garantía para los administrados el dictado de actos que se refieran derechos subjetivos e intereses legítimos sin la debida correspondencia con el orden jurídico vigente y, por otra, evita probables responsabilidades del Estado al advertir a las autoridades competentes acerca de los vicios que el acto pudiera contener (Conf. Dict. 197:61).

El Dictamen Jurídico previo, “...no puede constituir una mera relación de antecedentes ni una colección de afirmaciones dogmáticas sino el análisis exhaustivo y profundo de una situación jurídica determinada, efectuada a la luz de las normas jurídicas vigentes y de los principios generales, que las informan a efectos de recomendar conductas acordes con la justicia y el interés legítimo de quien formula la consulta (Conf. Dict, 203:159; 206:172;207:431)

Para concluir, sostenemos que, el Dictamen Jurídico Previo, por no surgir de nuestro relevamiento la existencia en los muchos casos analizados, es de vital importancia para el sano funcionamiento, como también el



Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Unidad de Auditoría Interna
2010 Año del “Bicentenario de la Revolución de Mayo” Ley N° 3325

mejoramiento de la actividad de la función administrativa dentro del Ministerio Público.

Por ello, decimos:

Que se encuentra vigente para todo el Sector Público y/o Judicial en función administrativa, el decreto 1510/97 de Procedimiento administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Que en su artículo 7 inc. d establece: *“...Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos.”*

Que, si bien no se establece taxativamente este requisito esencial en alguna resolución emanada de la Comisión Conjunta, es de aplicación obligatoria lo determinado en el art. 7 inc.d para todo acto administrativo que afecte derechos subjetivos e intereses legítimos;

Que, la exigencia del dictamen jurídico previo constituye una garantía para los terceros que intervienen en un acto administrativo emitido en los procesos de compras y contrataciones contempladas en la ley 2095.

Que, a su vez evita probables responsabilidades del Estado, advirtiendo a las autoridades competentes acerca de los vicios que el acto pudiera contener.

Que, la omisión del dictamen jurídico, en los casos en donde su emisión sea relevante, a los efectos del procedimiento de que se trate y que no pueda ser subsanable o que pudiéndolo ser, contribuya a mejorar el funcionamiento de la Administración.

Que, en la medida que permita generar conciencia sobre la necesidad de ajustarse a los procedimientos legales, será provechoso para el beneficio común de la administración y del administrado.

Que, de acuerdo a los relevamientos efectuados por esta UAI, en las distintas ramas que componen el Ministerio Público, se han notado diferencias sustanciales en lo que refiere a los criterios aplicados del procedimiento administrativo en la ejecución de las compras y contrataciones.



Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Unidad de Auditoría Interna
2010 Año del “Bicentenario de la Revolución de Mayo” Ley N° 3325

Por ello; y con sustento en lo dispuesto en las normas enumeradas; y en razón de ser congruente con el Decreto Ley N° 1510/97; la UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA del MINISTERIO PÚBLICO de la Ciudad de Buenos Aires,

RECOMIENDA:

1.- La elaboración del Dictamen Jurídico Previo, antes de la emisión de actos administrativos que generen estado a los terceros involucrados en el procedimiento que corresponda, además de evitar probables responsabilidades a las autoridades competentes acerca de los vicios que el acto pudiera contener, debe servir y ser útil como Herramienta de Gestión y Control dentro del MINISTERIO PÚBLICO, a fin de continuar con la consolidación del desarrollo administrativo como estrategia para alcanzar la eficacia de su administración general.

2 – La Unificación de los criterios utilizados en los procedimientos de compras y contrataciones y cualquier otro que afecte derechos subjetivos o intereses legítimos, es necesaria para armonizar los procesos administrativos del MINISTERIO PÚBLICO en sus tres ramas.

Sin otro particular, la/los saludo atentamente.