

La Procuración del Tesoro de la Nación

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CONTROL DE LEGALIDAD. III. DEFENSA Y REPRESENTACIÓN DEL ESTADO EN JUICIO. IV. FUNCIONES DE AUDITORÍA Y REGISTRO DE JUICIOS. V. INSTRUCCIÓN DE SUMARIOS E INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS. VI. LA ESCUELA DEL CUERPO DE ABOGADOS DEL ESTADO. VII. INTERVENCIÓN DEL PROCURADOR DEL TESORO EN LA FORMALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS ECONÓMICO-FINANCIEROS INTERNACIONALES. VIII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La figura del Procurador del Tesoro de la Nación se crea en el año 1863, al debatirse la Ley de Presupuesto, suprimiéndose el cargo de Fiscal General que existía en el ámbito del Ministerio del Interior.

Es de especial interés analizar la evolución de la institución «Procurador del Tesoro» con un perfil definido y neto, el cual se ha mantenido hasta nuestros días. En tal sentido, de la lectura de los antecedentes parlamentarios debe destacarse la posición del entonces Ministro de Hacienda, Dalmacio Vélez Sársfield, quien, presente en el debate al tratarse la Ley de Presupuesto, propuso la creación de un empleo bajo el nombre Procurador de Hacienda, destacando que «... en los Estados Unidos, a pesar de haber Procurador General, en el año treinta

* Máster en Derecho Administrativo. Profesora Titular en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado. Profesora Adjunta en el MDA de la Universidad Austral. Subprocuradora del Tesoro de la Nación. Subsecretaria de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires. Coordinadora de la Comisión de Seguimiento de la Privatización de Área de Material Córdoba, en el Ámbito del Ministerio de Defensa.

se dictó la ley creando el Procurador del Tesoro...». La propuesta del Ministro fue receptada por los señores diputados, expresando el legislador Gorostiaga: «... la proposición del Señor Ministro de Hacienda para que se nombre a un empleado con el título de Procurador del Tesoro, que responda a las necesidades que efectivamente tiene la Administración, de contar con un agente que no sólo vele por el percibido de las contribuciones nacionales, sino también pueda velar por los intereses del fisco...».

En el Senado, con expresiones inequívocas de los senadores Piñero y Alsina, se delinean las funciones a cumplir por el nuevo empleado, indicándose que son las mismas a las que en Estados Unidos tiene el Procurador del Tesoro, diferenciándose las funciones del Asesor y del Fiscal; el primero no hace sino dar su opinión como lo crea conforme justicia, su misión es aconsejar; pero el Fiscal no, pues debe realizar aquello a lo que está obligado a hacer un abogado a quien se le entrega una causa, así debe actuar el Fiscal de Estado en un asunto que al Fisco le interesa; pero el Asesor debe ser severamente imparcial, como debe serlo el Juez cuando va a pronunciar un fallo¹.

Como se advierte hasta aquí, el Procurador era excluyentemente el Asesor del Poder Ejecutivo; sin embargo, durante la vigencia de la Ley 3367² se dispuso que la defensa en juicios del Estado debía ser ejercida por los Procuradores Fiscales, y el Procurador del Tesoro cuando el Poder Ejecutivo lo requiriera expresamente.

Es en la tercera etapa, con el dictado de la Ley 12954, cuando la Procuración incorpora la totalidad de sus competencias actuales³; se crea el Cuerpo de Abogados del Estado y se confía su dirección general al Procurador del Tesoro de la Nación. El Cuerpo está compuesto por todos los servicios jurídicos permanentes de las distintas reparticiones de la Administración, que son sus delegaciones.

Si bien los integrantes del Cuerpo de Abogados del Estado conservan, en lo administrativo, su vínculo con la repartición en la que cada uno desempeña sus tareas, también se hallan en situación de dependencia técnica con el Procurador.

Con la sanción de la Ley 24667⁴ se reconoce la dependencia orgánica directa del Procurador del Tesoro del Presidente de la Nación, con

¹ El nombre proviene de una Institución de los Estados Unidos de Norteamérica, el Solicitor of Treasury, Departamento de Attorney General (Jorge Tristán BOSCH, «La Institución del Attorney de los Estados Unidos de Norteamérica», LL, T. 80, p. 934).

² ADLA 1987-1919, 362.

³ ADLA VII-213. Citado en *Manual de Estilo de la Procuración del Tesoro de la Nación*, Ed. La Ley, 1998.

⁴ V. BO del 25/07/96.

rango de Ministro del Poder Ejecutivo y caracterizando al ente como un organismo desconcentrado de aquél⁵,⁶.

Es mediante el dictado de la reciente Ley de Ministerios, en el año 2002, cuando se consagra, por primera vez en forma explícita, la independencia técnica del Procurador del Tesoro de la Nación.

Es doctrina reiterada de la Procuración del Tesoro de la Nación que la Ley de Ministerios no atribuye competencia a los titulares de los distintos Departamentos de Estado que crea, sino que se limita a distribuir las materias en las que corresponde intervenir a cada uno de aquéllos, a los efectos que determinan los arts. 101, primer párrafo, y 102 de la Constitución Nacional, es decir, el refrendo y legalización de los actos del Poder Ejecutivo⁷.

Es necesario destacar que las Leyes 24946 y 25344⁸ marcaron un punto de inflexión en la tarea esencial de la Procuración. En efecto, mediante la primera de esas Leyes, el organismo tomó intervención en todos los juicios en los que el Estado Nacional es parte en el interior del país, lo que originó la necesidad de crear delegaciones del Cuerpo de Abogados del Estado, directamente dependientes del Procurador del Tesoro de la Nación, para ocuparse de esa tarea en las distintas jurisdicciones de todo el territorio nacional.

La segunda de las Leyes habilitó a la Procuración para que, luego de tomar conocimiento de la existencia de los juicios, resolviera en cuáles de ellos, dada su importancia institucional o económica, actuaría como representante o patrocinante del Estado Nacional.

II. CONTROL DE LEGALIDAD

Para caracterizar a este organismo es importante señalar, asimismo, el concepto de defensa de legalidad o control de legalidad interno que las normas y la teoría constitucional han puntualizado al referirse a las funciones de la Procuración del Tesoro.

En este orden de ideas, diversos autores han advertido la insuficiencia de la explicación clásica de la división tripartita de poderes, desta-

⁵ La desconcentración tiene lugar cuando la ley confiere regular y permanentemente atribuciones a órganos inferiores. El órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica y participaciones propias. Conf. José Roberto DROMI, *Derecho Administrativo*, Ed. Astrea, 1992, T. I, p. 74.

⁶ Según GASSAGNE: «Cuando las competencias decisorias se asignan a órganos inferiores de la Administración centralizada o descentralizada el fenómeno recibe el nombre técnico de “desconcentración”». *Derecho Administrativo*, Ed. Abeledo-Perrot, 1991, T. I, p. 202.

⁷ Dictámenes 111:325; 115:468; 119:83.

⁸ ADLA LVIII-A-101 y ADLA LX-E-5547.

cando que ella atiende a la distinción de funciones jurídicas del Estado y debe completarse con la consideración de sus funciones políticas⁹.

Pero, aun dentro de las funciones jurídicas, en los últimos tiempos ha adquirido cierta independencia de la tríada clásica (legislación – ejecución – jurisdicción) la defensa de la legalidad.

Al decir de Prosper WEIL: «El Derecho Administrativo no busca solamente asegurar a la acción administrativa los medios que le permitan asegurar el interés general... comporta igualmente un importante aspecto de control interno de la administración: salvaguardia de las competencias respectivas, no sólo del Estado y de las colectividades descentralizadas, sino también de los diversos ministros, poder jerárquico, etc.... La acción administrativa no es libre: está limitada por la obligación de respetar determinadas reglas de derecho. Éste es el sentido del principio de legalidad, una de las piezas maestras del Derecho Administrativo...»¹⁰.

La misma Procuración ha dicho que el principio de legalidad significa que todo acto de las personas físicas o jurídicas que de algún modo ejercen el poder del Estado, imponiendo acciones u omisiones, debe fundarse en la ley. Esto es, que supone el ejercicio de una facultad o atribución previamente atribuida y limitada por las normas jurídicas¹¹.

El concepto de ley debe interpretarse en sentido amplio, como un orden sistémico abarcativo de todo el Derecho o, en otras palabras, de lo que se ha dado en llamar el bloque de legalidad, integrado por la Constitución Nacional, la ley, los reglamentos, la costumbre y todos los principios generales. La legalidad es así esencialmente juridicidad.

El cumplimiento de este principio debe verificarse en la realidad; ello sólo puede ser logrado a través de un adecuado control que ejerzan los órganos ubicados tanto dentro de la Administración Pública como aquellos que se encuentran fuera de su estructura.

El término «control» tiene válidamente tres acepciones gramaticales en castellano:

- a) comprobación, inspección y/o fiscalización;
- b) dominio, mando y/o preponderancia;
- c) oficina, despacho, dependencia donde se controla.

Su significado común entraña la posibilidad de verificar algo que se ha informado, confirmando su veracidad y precisión, someténdolo a

⁹ Carlos María, BIDEAIN, *Cuadernos de Curso de Derecho Constitucional*, Ed. Abeledo Perrot, 1980, T. III, pp. 98/99.

¹⁰ Prosper WEIL, *Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1994.

¹¹ Dictámenes 227:240.

examen, reconociendo para determinar o emitir juicio sobre lo verificado y, en fin, para resolver sobre el particular¹².

Dentro del ámbito del Derecho Administrativo se recuerda que el profesor MARIENHOFF¹³ ha sostenido que todo lo vinculado con el contralor halla su ubicación, por un lado, en las relaciones interórganicas o interadministrativas por el otro, en la actividad interna de la Administración y, por último, en la actividad externa de la Administración.

La Procuración del Tesoro de la Nación ha sostenido que ninguna actividad administrativa está excluida del control de legalidad, ni los particulares pueden carecer de la posibilidad de provocarlo, por obvias razones constitucionales y legales¹⁴.

Una de las clasificaciones de control es aquella que distingue entre el control de legalidad previo, también llamado preventivo, y el posterior; el primero de ellos pretende evitar la atipicidad del acto o del obrar de la Administración y de sus órganos; el segundo se ejerce para advertir sobre vicios ya existentes en determinados actos, o reprime o corrige conductas de órganos mediante sanciones.

Ahora bien, el control anterior o posterior puede ser interno o externo. El primer tipo se relaciona con los conceptos de controles intraorgánicos, interorgánicos y extraorgánicos. El control interorgánico deriva de las relaciones entre los tres órganos constitucionales del poder, siendo ejemplos típicos aquellos que lleva a cabo el Poder Legislativo: el juicio político, la aprobación del Presupuesto Nacional, como los controles atribuidos a la Auditoría General de la Nación y al Defensor del Pueblo¹⁵.

La Procuración del Tesoro ejerce un control de legalidad a través del asesoramiento, de carácter interno y preventivo. A nivel nacional, la Ley 19549¹⁶ establece como uno de los requisitos esenciales para la validez del acto administrativo la emisión previa a su dictado del dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico, cuando dicho acto pudiera afectar derechos subjetivos o intereses legítimos –v. inc. d) del art. 7.º–.

La Procuración es quien ejerce la dirección del Cuerpo de Abogados del Estado, como ya se dijera, el que está integrado por los distintos

¹² William L. CHAPMAN, «Crónica resumida del proceso de control gubernamental y comentarios sobre la nueva ley de reforma del régimen de control de la administración financiera del Estado», en RAP, n.º 169, p. 9.

¹³ Migel S. MARIENHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ed. Abeledo-Perrot, Bs. As., 1998, T. I, p. 112.

¹⁴ Dictámenes 159:515.

¹⁵ Mirian M. IVANEGA, *Mecanismos de Control Público y argumentaciones de responsabilidad*, Ed. Abaco, Bs. As., 2003, pp. 73-74.

¹⁶ V. BO del 27/04/72.

servicios jurídicos permanentes de la Administración centralizada y descentralizada, que son los encargados de elaborar los dictámenes.

Ahora bien, estos dictámenes poseen características peculiares; así:

- a) Tienen carácter obligatorio, pues el órgano que emite el acto debe ineludiblemente requerirlo, no sólo cuando éste afecte o pueda afectar derechos subjetivos o intereses legítimos, sino cuando se resuelvan conflictos de competencia, recursos administrativos, cuando se confeccionen pliegos de bases y condiciones para licitaciones públicas, entre otros supuestos.
- b) Si bien tienen carácter no vinculante, pues el órgano asesorado puede apartarse del criterio seguido, sí son obligatorios en cuanto a su requerimiento; la obligatoriedad se refiere a la necesidad de su producción con carácter previo al dictado del acto administrativo, ya que la autoridad competente puede tomar una decisión distinta a la sugerida, siempre que lo haya fundamentado.
- c) Los dictámenes son actos preparatorios de la voluntad administrativa. No son actos administrativos, pues no están dirigidos a crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones. Esta caracterización hace que, por su naturaleza, el dictamen sea irrecurrible¹⁷.

Los dictámenes pueden ser emitidos por la Procuración o por las delegaciones del Cuerpo de Abogados del Estado. Estos abogados tienen una doble dependencia; en el ámbito presupuestario y jerárquico, deben responder a los ministerios, secretarías u órganos máximos de las entidades descentralizadas; en el ámbito funcional y técnico son dirigidos por la Procuración del Tesoro, que también ejerce sobre ellos una superintendencia profesional¹⁸.

Ahora bien, esta particular organización hace que para los abogados que pertenecen al Cuerpo sea obligatorio aplicar las normas de interpretación y aplicación de las leyes y sus reglamentos que el Procurador del Tesoro establezca, debiendo actuar conforme las instrucciones que aquél imparta para unificar criterios. Ello así por cuanto la multiplicidad de servicios de asesoramiento jurídico, derivada de la extensión y especialización del quehacer administrativo, impone una unificación de criterios de interpretación normativa¹⁹.

¹⁷ El texto del Decreto 1759/72 (t.o. 1991), reglamentario de la Ley 19549, determina en su art. 80 que las medidas preparatorias de las decisiones administrativas, incluidos los informes y dictámenes, aunque éstos fueren de requerimiento obligatorio y efecto vinculante, no son recurribles.

¹⁸ V. Dictámenes 231:4.

¹⁹ V. Dictámenes 86:99.

A través de su doctrina, la Procuración ha ido estableciendo límites precisos con relación a su función asesora. Así, se ha dicho que estos límites fijados por el organismo guardan cierta semejanza con aquellos delineados por el Attorney General de los Estados Unidos de Norteamérica, al punto que puede pensarse que han sido inspirados en mucho en la doctrina de éste²⁰.

Los límites se han referido a las siguientes cuestiones:

- a) Funcionarios habilitados para requerir la emisión de dictamen. Se ha dicho que la solicitud de dictamen de la Procuración del Tesoro se encuentra reservada para el Poder Ejecutivo Nacional, sus ministros, secretarios, subsecretarios, directores de los Servicios Jurídicos permanentes del Cuerpo de Abogados del Estado y jefes del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas²¹.
- b) Requisitos previos a cumplirse. Se ha entendido que la solicitud de asesoramiento debe hallarse precedida de la opinión del servicio jurídico permanente del órgano requirente y se deben acompañar todos los antecedentes del caso, como asimismo los informes emitidos por las áreas técnicas correspondientes.
- c) Carácter de las consultas que pueden ser sometidas a dictamen. La Procuración no emite opinión sobre cuestiones abstractas o generales²², que puedan permitir que su valoración sea usada de modo que no contemple las circunstancias del caso concreto al que deba aplicarse. Esta limitación se encuentra avalada con la exigida en el ámbito judicial, por la cual el juez sólo interviene ante un caso, causa o controversia concreto. Se recuerda que la Procuración no se pronuncia sobre cuestiones técnicas, por exceder el campo de su competencia funcional, como así tampoco sobre oportunidad, mérito o conveniencia, en razón del carácter estrictamente jurídico de su competencia²³.

El órgano asesor ha declinado tradicionalmente reexaminar el contenido de sus asesoramientos, por entender que ellos comportan un pronunciamiento definitivo no sujeto a debate o posterior revisión²⁴, salvo que ocurran nuevas circunstancias de hecho o que el contexto legal tenido en cuenta al emitir opinión haya sufrido modificaciones²⁵.

²⁰ Jorge T. BOSCH, *ob. cit.*

²¹ V. Dictámenes 222:47.

²² V. Dictámenes 200:105; 207:293.

²³ V. Dictámenes 105:120; 125:273; 133:104.

²⁴ V. Dictámenes 209:290.

²⁵ V. Dictámenes 177:14.

El profundo cambio operado en la preceptiva constitucional, legislativa y reglamentaria a partir del año 1989 exigió de la Procuración del Tesoro de la Nación desarrollar una delicada tarea exegética destinada a armonizar entre sí, y con el resto de la legislación vigente, los nuevos plexos normativos, muchos de los cuales presentaban una gran atipicidad por tratarse de medidas de necesidad y urgencia, dictadas para afrontar la grave situación de emergencia por la que atraviesa el país.

III. DEFENSA Y REPRESENTACIÓN DEL ESTADO EN JUICIO

A la función primigenia de asesoramiento se adiciona la de la defensa en los juicios en los que el Estado fuera parte actora o demandada, hecho que se encuentra concatenado con la evolución histórica de demandabilidad del Estado, ya que la factibilidad de demandar al Estado exige la organización de su defensa.

En el año 1900, con la sanción de la Ley 3952²⁶, se habilita la posibilidad de iniciar acciones civiles contra la Nación, cuando ésta actuara como persona jurídica de Derecho Privado. Esta norma resultó reformada por la Ley 11634²⁷, que admitió que la Nación fuera también demandada en su carácter de persona de Derecho Público. La calidad de «demandado potencial» que el Estado adquirió hizo que se le asignara su defensa al Procurador General de la Nación, que asumió en parte las funciones que desempeñaba el Fiscal General; como se explicitara anteriormente, en el año 1863 este funcionario es sustituido por el Procurador del Tesoro de la Nación, el cual pasó a desempeñar las funciones de asesor legal que aquél aún conservaba.

Cabe poner de manifiesto que al dictarse posteriormente la Ley 3367²⁸ se asignó la representación del fisco en forma exclusiva a los procuradores fiscales, y en la Corte Suprema al Procurador General de la Nación, pero facultándose además al Poder Ejecutivo para que, cuando lo creyere conveniente, lo encomendase al Procurador del Tesoro, en reemplazo de aquéllos.

Estas funciones del Procurador del Tesoro de la Nación fueron ratificadas por el Decreto 14546, de fecha 20 de noviembre de 1943²⁹. Esa

²⁶ Sancionada el 6 de octubre de 1900.

²⁷ ADLA LVIII-C-2969.

²⁸ ADLA 1889-1919, 362.

²⁹ En su art. 1.º reconoció a ese funcionario el carácter de asesor legal del Poder Ejecutivo Nacional; representante especial de la Nación en juicio en casos previstos por el art. 1.º de la Ley 3367 y en los asuntos sometidos a arbitraje, y puso a su cargo la dirección y control de los juicios en los que la Nación fuera parte, facultándolo además para impartir a los representantes fiscales las instrucciones necesarias, salvo en caso de intervención del Procurador General de la Nación.

corriente reflejaba la tendencia hacia la institucionalización jurídica del sistema, que fue plasmado en la Ley 12954, que creó el Cuerpo de Abogados del Estado, asignando al Procurador el asesoramiento jurídico y la defensa del Poder Ejecutivo y de todos los organismos que integran la Administración ante los tribunales (art. 1.º), confiando la dirección general de aquél al Procurador del Tesoro de la Nación (art. 2.º).

Posteriormente, la Ley 17516³⁰ reorganizó el patrocinio y la representación del Estado Nacional y sus entes descentralizados en juicios, disponiendo que la función fuese desempeñada: a) en la Capital Federal, por los letrados dependientes de los Servicios Jurídicos de los respectivos Ministerios, Secretarías de Estado, reparticiones o entes descentralizados; b) en el interior del país, cuando el organismo interviniente careciera en el lugar de los Servicios Jurídicos indicados en el apartado a), por los procuradores fiscales federales y, en su defecto, por los letrados designados especialmente, y c) por el Procurador del Tesoro de la Nación, cuando el Poder Ejecutivo lo estimare conveniente³¹.

En virtud de lo dispuesto por la Ley 25344³², la Procuración recibió la atribución para, luego de tomar conocimiento de los juicios, resolver en cuáles de ellos, y dada su importancia institucional o económica, actuará como representante o patrocinante del Estado Nacional.

Las funciones esenciales de la Procuración en lo atinente a la defensa en juicio pueden sintetizarse así:

- a) brindar asesoramiento en asuntos que pudieran originar contiendas judiciales y proyectar las instrucciones correspondientes;
- b) supervisar las causas que tramitan en el interior del país, con la intervención de los Servicios Jurídicos de la Administración Pública nacional o por los procuradores fiscales, y
- c) elaborar mandatos e instrucciones vinculados con las causas tramitadas por los distintos Servicios Jurídicos y procuradores fiscales federales³³.

Cabe resaltar que la Procuración del Tesoro ejerce la representación del Estado Nacional por ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica.

³⁰ ADLA XXVII-C-2812.

³¹ Decreto reglamentario 411/80.

³² ADLA LX-E-5547.

³³ Anexo II del Decreto 1240 (BO 6-11-96), aprobatorio de la estructura organizativa de la Procuración del Tesoro de la Nación.

En este orden de ideas, la actuación de la Procuración ha cobrado una importantísima significación a partir del *default* declarado por nuestro país y del vertiginoso aumento de las demandas contra la Argentina, especialmente en materia de inversiones internacionales, ya sea ante tribunales extranjeros, tribunales arbitrales internacionales, en sede local o extranjera, todo ello producto de una situación fáctica, se canalizó normativamente mediante el Decreto 1116/00³⁴, que delegó en el Procurador del Tesoro la facultad de asumir la representación del Estado Nacional en los procesos ante tribunales judiciales o arbitrales y organismos administrativos con facultades jurisdiccionales, internacionales o extranjeros.

De especial significación y actualidad en este campo resultan las funciones asumidas en materia de controversias denunciadas por inversores, al amparo de los Tratados de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, instrumentos internacionales que han proliferado en la década anterior.

Además, la Procuración desarrolla y/o coordina tanto lo relativo al periodo de negociación amistosa previa que establecen los tratados, como la representación en sede arbitral, lo cual tiene lugar, por lo habitual, por ante el Centro para el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), el cual funciona en Washington, bajo la órbita del Banco Mundial.

Asimismo, en materia de arbitraje se ejerce y se ha ejercido la representación del Estado Nacional en significativos procesos, bajo las reglas de la Cámara de Comercio Internacional, de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI); así también, coordina y supervisa la tramitación de los reclamos vinculados a los títulos de la deuda pública en jurisdicción extranjera.

IV. FUNCIONES DE AUDITORÍA Y REGISTRO DE JUICIOS

Como se infiere de lo antes expuesto, las funciones y competencias confiadas hasta hoy a la Procuración del Tesoro le han sido atribuidas en mérito a situaciones fácticas de gran magnitud e importancia institucional, y como una respuesta técnico-jurídica a los problemas que nuevas realidades habían planteado.

La asignación de esta competencia en materia de auditoría tuvo lugar durante el proceso de reforma del Estado, que, como ya se expusiera al tratar la representación en juicio, estaba organizado sobre la base de una descentralización de la gestión, que no fue acompañada de un

³⁴ Decreto de fecha 29/11/00.

control y registro centralizado, lo que impidió contar con la información indispensable para actuar con la prontitud necesaria al producirse el colapso de la gestión judicial del Estado. Por ese entonces se carecía de datos que permitieran conocer la magnitud económica de los intereses estatales en juego en sede judicial, y aun el número de demandas contra el Estado y sus entes descentralizados. Tampoco existían organismos que realizaran una tarea de diagnóstico con relación a las causas de la litigiosidad, alertaran y programaran una solución integradora de la problemática.

Plasmada la reforma del Estado mediante la Ley 23696³⁵, y sus Decretos 34/91, 53/91, 383/91, 1216/91 y 1532/91, cuyo objetivo primario fue suspender el trámite de los juicios contra el Estado, pero cuyo propósito final residía en instrumentar un sistema tendente a relevarlos y a auditarlos; lo que finalmente se concretó al dictarse el Decreto 2140/91, de fecha 10 de octubre de 1991, reglamentario de la Ley 23982, de Consolidación de la Deuda Pública.

Mediante el último Decreto citado se autorizó a la Procuración, junto a otros organismos, a establecer un sistema único de información y registro de la totalidad de los juicios de la Administración Pública; se dispuso que la Procuración fijara un sistema de control permanente sobre las causas calificadas como de relevante significación económica, y un control de las restantes mediante el sistema de muestreo.

La función fue asumida por la Procuración, que, mediante la Resolución 28/1994, aprobó y autorizó la instalación de un programa informático denominado «Sistema único informático para la gestión judicial» en los Servicios Jurídicos permanentes del Cuerpo de Abogados del Estado, Direcciones Nacionales y Generales, asesorías legales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, entidades financieras oficiales y obras sociales del sector público, las cuales debían unificar sus sistemas de registro y gestión judicial.

Así también, mediante el Decreto 2358/93, de fecha 15 de noviembre de 1993, de estructura organizativa del Ministerio de Justicia, se asignó a la Procuración la realización de auditorías con relación a los juicios en los que intervinieran los sujetos de Derecho indicados en el párrafo precedente.

Se debe indicar, como punto de importancia, que luego de promovida una acción contra el Estado Nacional o contra cualquier organismo que tenga carácter público, se debe remitir por oficio a la Procuración del Tesoro copia de la demanda con toda la prueba documental acompañada; y, una vez cumplido ese trámite, se dará vista al Fiscal para que se expida acerca de la procedencia y competencia del

³⁵ V. publicación en el BO del 24/10/1989.

tribunal; no se debe cumplir tal requisito previo en los juicios de amparo y en los procesos sumarísimos³⁶.

V. INSTRUCCIÓN DE SUMARIOS E INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Entre las actuales funciones del organismo se cuenta la de instruir los sumarios administrativos, cuando así resulte procedente. Esa función tiende al esclarecimiento de los hechos punibles o irregularidades y se encuentra prevista para los siguientes supuestos:

- a) Hechos acaecidos en la Administración Pública Nacional centralizada y entes descentralizados –excepto empresas y sociedades del Estado– en los que se encuentra imputado cualquier funcionario de las categorías superiores (A y B), con función ejecutiva³⁷.
- b) En los casos en que lo disponga el Poder Ejecutivo Nacional.
- c) Por corresponder al área específica de la Procuración.

Por otro lado, la competencia del organismo en la materia se extiende también a controlar los sumarios instruidos por las delegaciones del Cuerpo de Abogados del Estado, cuando lo considere pertinente³⁸.

Asimismo, cuando el Poder Ejecutivo Nacional disponga la realización de una investigación administrativa en razón de la recurrencia de irregularidades comprobadas dentro de un organismo o ente del Estado, toda vez que permite desarrollar un análisis crítico del sistema de funcionamiento y, mediante tal procedimiento, regularizar el ejercicio de competencias asignadas o bien reorganizar sistémicamente la dependencia analizada, sin perjuicio de la posterior instrucción de sumarios que de ello seguramente derive.

VI. LA ESCUELA DEL CUERPO DE ABOGADOS DEL ESTADO

La Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado fue creada por Decreto 754/94, del 12 de mayo de 1994, como una dependencia de la Procuración del Tesoro de la Nación. La búsqueda de excelencia como

³⁶ Ley 25344 y su Decreto reglamentario 1116/00, ADLA LXI-A-151.

³⁷ ³⁷ Decreto 1462/94.

³⁸ V. Anexo II del Decreto 1240 (BO 6/11/96), aprobatorio de la estructura orgánica en la Procuración del Tesoro de la Nación.

impronta de los abogados del Estado se remonta a la Ley n.º 12954 y su Decreto reglamentario n.º 34952/47.

La Escuela es un instituto de capacitación de posgrado y perfeccionamiento técnico y de formación, orientada principalmente a los abogados que integran el Cuerpo de Abogados del Estado. En los últimos años se ha extendido la capacitación a abogados que cumplen funciones similares en las diversas jurisdicciones provinciales y municipales.

El esfuerzo educativo más importante de la Escuela fue el curso de posgrado denominado «Maestría en Abogacía del Estado», que a partir del año 2001 se reemplazó por el Sistema de Capacitación en Abogacía del Estado. Este Sistema, al igual que la anterior Maestría, posee una duración de dos años, con una carga presencial de ochocientas horas cátedra, que culmina con un trabajo de investigación que deberá ser aprobado por un tribunal examinador reunido a esos efectos.

Por otra parte, la Escuela responde requerimientos de los más diversos organismos del Estado que demandan capacitación específica o solicitan su asesoramiento para el tratamiento teórico de diversos proyectos normativos. Propiciando también tareas de investigación sobre temas que hacen al Derecho Público nacional y provincial.

La Escuela, asimismo y a fin de optimizar el perfil de los funcionarios superiores de los Servicios Jurídicos, organiza periódicamente talleres que integran el programa de capacitación permanente para la alta gerencia jurídica del Estado.

Además, la Escuela participa activamente en diversos foros nacionales e internacionales, actuando también como un nexo natural entre nuestros medios docentes y académicos con sus pares extranjeros.

VII. INTERVENCIÓN DEL PROCURADOR DEL TESORO EN LA FORMALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS ECONÓMICO-FINANCIEROS INTERNACIONALES

Por revestir el Procurador del Tesoro el rango de máximo Asesor Jurídico del Poder Ejecutivo Nacional y de la Administración Pública, le compete también emitir, durante el procedimiento tendente al perfeccionamiento de los convenios económico-financieros en los que el Estado argentino es parte o garante, un dictamen *sui-generis* denominado opinión legal, ésta; más que una exigencia legal, constituye una práctica usual en los acuerdos internacionales de naturaleza comercial celebrados de conformidad con los usos y costumbres de las bolsas y mercados internacionales³⁹.

³⁹ V. dictámenes 206:1.

Se debe tener presente que similares funciones de asesoramiento encomienda la legislación de EE.UU. al *Attorney General*⁴⁰, y también otras que desempeña el *Solicitor of Treasury*, quien reviste el carácter de agente judicial del Tesoro y actúa bajo la dirección del Procurador General de los Estados Unidos⁴¹; ambos funcionarios son referentes legales del Poder Ejecutivo estadounidense y, en consecuencia, comparables a la figura del Procurador del Tesoro.

En lo que concierne al efecto de las «opiniones legales», su emisión y entrega en tiempo y forma constituye condición para el cumplimiento de las prestaciones estipuladas, lo que implica que sin opinión legal favorable del Procurador del Tesoro no se podría perfeccionar la operativa.

Son muchas más las competencias en cabeza del órgano Procurador del Tesoro, pero se enunciarán algunas de ellas, en razón de la extensión del presente trabajo; así: resuelve los conflictos interadministrativos conforme lo previsto por la Ley 19983; integra en forma obligatoria los Comités de Selección de postulantes a ocupar cargos en el Cuerpo de Abogados del Estado, y, entre otras importantes funciones, el Procurador del Tesoro preside el jurado que resuelve la factibilidad de remoción de los miembros del Tribunal Fiscal de la Nación y a la Comisión Asesora de Transacciones, que asiste a los titulares de las jurisdicciones administrativas en la finalización consensuada de los litigios más importantes.

VIII. CONCLUSIONES

Por lo antes expresado, en algunos supuestos en una apretada síntesis, se puede establecer que la Procuración del Tesoro de la Nación es un órgano desconcentrado que posee, entre sus principales competencias:

- 1) Es el órgano de asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo Nacional, los ministros, secretarios, subsecretarios y titulares de entidades descentralizadas.
- 2) Representa al Estado Nacional en juicio y lleva el control y dirección de todos los juicios en que el Estado es parte, impartiendo las instrucciones pertinentes, con el objeto de unificar criterios.

⁴⁰ *Judiciary Act.*, de 1989.

⁴¹ Ley del Congreso de los EE.UU. de 1830.

- 3) Dictamina sobre proyectos de actos de alcance general y cuando sea necesario establecer una jurisprudencia uniforme.
- 4) Emite opinión legal en la formalización de los convenios económico-financieros internacionales.
- 5) Representa al Estado en los procesos arbitrales y jurisdiccionales regidos por normas internacionales.
- 6) Dirige, forma y conforma el Cuerpo de Abogados del Estado.

La Reponsabilidad del Estado

